ISSN 3086-8394

(Edição Especial, v. 1, n. 1, out./2026)

REVISTA DE CONTROLE PÚBLICO

Essencialidade: novos tempos do controle público



REALIZAÇÃO Instituto Rui Barbosa – A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

AUDICON – Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas – Pela Magistratura de Contas

APOIO TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Rev. Controle Público, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-236, out. 2026.

REVISTA DE CONTROLE PÚBLICO

Essencialidade: novos tempos do controle público

Instituto Rui Barbosa (IRB)

© 2026 Instituto Rui Barbosa (IRB)
Endereço Sede:
Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo – Asa Norte, Brasília – DF CEP: 70.830-018

Endereço Subsede:
Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, n°495, Plataforma 05,
Avenida 4 Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41745-002 - CAB Salvador/BA

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

As imagens de destaque dos artigos foram geradas por meio de Inteligência Artificial.

Os autores são exclusivamente responsáveis pelo conteúdo, veracidade e autenticidade das informações, bem como pelas opiniões apresentadas, não correspondendo, necessariamente, ao posicionamento institucional do IRB.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS
Donato Volkers Moutinho (Conselheiro Substituto do TCE/ES)
Lívio Fabiano Sotero Costa (Conselheiro Substituto do TCE/PR)
Gleison Mendonça Diniz (Auditor de Controle Externo do TCE/CE)
Ana Léa Chagas Marçal (Auditora de Controle Externo do TCE/PA)

REVISÃO GERAL DOS ARTIGOS
Gleison Mendonça Diniz (Auditor de Controle Externo do TCE/CE)

APOIO TÉCNICO
Augusto Cherfan Santos Marques Junior
Marília Severo Argollo Ximenes

REVISÃO TEXTUAL
Luciano Chaves de Farias

DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO
Gabriela de Araujo Dantas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista de Controle Público / Instituto Rui Barbosa. – v.1, n.1 (out./2026). – Brasília: IRB, 2026.

Único (2026)
ISSN: 3086-8394

1. Auditoria. 2. Serviço Público. I. Instituto Rui Barbosa. II. Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

CDU 336.126(05)

Elaborada por Ane Gleide da Conceição de Araújo – CRB-5: 2019

Instituto Rui Barbosa
Gestão 2026 • 2027
Diretoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCE-BA)
PRESIDENTE

VICE-PRESIDENTES

Cristiana de Castro Moraes (TCE-SP)
VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE)
VICE-PRESIDENTE DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Ivan Lelis Bonilha (TCE-PR)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Reginaldo Parnow Ennes (TCE-AP)
VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCE-MG)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fabian Barbosa (TCE-AM)
PRIMEIRO SECRETÁRIO

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (TCE-CE)
SEGUNDO SECRETÁRIO

Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCE-AP)
TESOUREIRO

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Francisco José Brito Bezerra (TCE-RR)
Marco Peixoto (TCE-RS)
Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCE-MG)
Antonio José Costa de Freitas Guimarães (TCM-PA)
Ranilson Brandão Ramos (TCE-PE)

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

André Clemente Lara de Oliveira (TC-DF)
Domingos Augusto Taufner (TCE-ES)
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira (TCE-PB)
Alexandre Postal (TCE-RS)
José Nei Alberton Ascari (TCE-SC)

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE-PI)
Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)
Saulo Marques Mesquita (TCE-GO)
Ricardo Ezequiel Torres (TCM-SP)
Onélia Leite (TCE-CE)

AUDITORIA

Severiano José Costandrade de Aguiar (TCE-TO)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE-AC)
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna (TCE-BA)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE-SE)
Joaquim Kennedy Nogueira Barros (TCE-PI)

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (TCE-PA)
Rodrigo Siqueira Cavalcante (TCE-AL)
Rholden Botelho de Queiroz (TCE-CE)
Rodrigo Melo do Nascimento (TCE-RJ)
Márcio Pacheco (TCE-RJ)

CONSELHO FISCAL

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

SUPLENTES

Wilber Coimbra (TCE-RO)
Flavio Kayatt (TCE-MS)
Carlos Thompson Costa Fernandes (TCE-RN)
Celmar Rech (TCE-GO)
Luiz Eduardo Cherem (TCE-SC)

Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas
Gestão 2026 • 2027
Diretoria

Milene Dias da Cunha (TCE/PA)
PRESIDENTE

Marcos Bemquerer Costa (TCU)
VICE-PRESIDENTE

Jaqueline Maria Jacobsen Marques (TCE/MT)
DIRETORA EXECUTIVA

Maria de Jesus Carvalho de Souza (TCE/AC)
VICE-PRESIDENTE FINANCEIRO E DE GESTÃO

Edvaldo Fernandes de Souza (TCE/PA)
DIRETOR

Adriana Cristina Dias Oliveira (TCM/PA)
VICE-PRESIDENTE DE PRERROGATIVAS E ASSUNTOS CORPORATIVOS

Paulo César de Souza (TCE/CE)
DIRETOR

Gerson dos Santos Sicca (TCE/SC)
DIRETOR

Andrea Siqueira Martins (TCE/RJ)
VICE-PRESIDENTE JURÍDICO INSTITUCIONAL

Francisco Júnior Ferreira da Silva (TCE/RO)
DIRETOR

Marcos Antônio Rios da Nóbrega (TCE/PE)
DIRETOR

Luiz Henrique Lima (TCE/MT)
VICE-PRESIDENTE CONTROLE EXTERNO

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (TCE/GO)
DIRETORA

Daniela Zago Gonçalves da Cunda (TCE/RS)
DIRETORA

Sabrina Nunes Iocken (TCE/SC)
VICE-PRESIDENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Vinícius Fragoso (TC/DF)
DIRETOR

Lívio Fabiano Sotero Costa (TCE/PR)
DIRETOR

CONSELHO FISCAL

Telmo de Moura Passareli (TCE/MG)
Ana Raquel Ribeiro Sampaio Calheiros (TCE/AL)
Antônio Emanuel de Souza (TCM/BA)

SUPLENTES DO CONSELHO FISCAL

Dicler Forestieri Ferreira (TCM/RJ)
Jaylson Fabianh Lopes Campelo (TCE/PI)
Alípio Reis Firmo Filho (TCE/AM)



SUMÁRIO

PALAVRA DA PRESIDENTE 11

APRESENTAÇÃO 13

ESSENCIALIDADE E AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA DO IBRAOP 15

VIOLÊNCIA CONTRA MULHER É DA NOSSA CONTA: O PAPEL TRANSFORMADOR DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO, PROTEÇÃO E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO 27

A HORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E CLIMÁTICA 39

GOVERNANÇA CLIMÁTICA: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE EXTERNO BASEADO EM EVIDÊNCIAS 55

TRIBUNAIS DE CONTAS E GESTORES PÚBLICOS: POR UMA RELAÇÃO DE COOPERAÇÃO QUE FORTALEÇA A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE 63

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS E PERMANENTES E A PROTEÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O COMPROMISSO DE IMPLEMENTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE 73

ESSENCIALIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O MODELO DE JUDICATURA DE CONTAS: DA EC Nº 139/2026 À JURISPRUDÊNCIA DO STF 83

A EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO COMO ALICERCE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA PERSPECTIVA DE GRACILIANO RAMOS À ERA DA CONFORMIDADE COOPERATIVA 97

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026 (PEC DA ESSENCIALIDADE) E AS PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO 115

A ESSENCIALIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS INTEGRATIVOS AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO 127

A LÓGICA DA DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO FEDERALISMO FISCAL E DA ESCOLHA PÚBLICA 153

RENÚNCIAS DE RECEITA E CONTROLE EXTERNO: DESAFIOS AVALIATIVOS NO TCE-PA 165

CONTROLE PÚBLICO E CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL DOS RPPS: ESTUDO DE CASO DA ATUAÇÃO DA 1ª PROCURADORIA DE CONTAS DO MPC/CE 181

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO INDUTOR DE EQUIDADE: AUDITORIA PIONEIRA EXPÕE AS BARREIRAS ENFRENTADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS COM DEFICIÊNCIA NO AMBIENTE LABORAL 191

ANTES DE PUNIR, PREVENIR: CONTROLE PÚBLICO PREVENTIVO BASEADO EM DADOS ABERTOS E A EXPERIÊNCIA DO VINDEX *COMPLIANCE* 203

O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 213



PALAVRA DA PRESIDENTE

As transformações do Estado e da sociedade impõem às instituições de controle um desafio permanente: evoluir sem perder de vista a essência de sua missão constitucional. Em um ambiente marcado por demandas públicas cada vez mais complexas, restrições fiscais, avanços tecnológicos, emergência climática e profundas desigualdades sociais, já não basta ao controle externo apenas identificar irregularidades. É preciso contribuir para que a Administração Pública funcione melhor, para que os recursos públicos produzam resultados e para que os direitos assegurados pela Constituição se concretizem na vida das pessoas.

É com essa compreensão que apresentamos esta edição da Revista de Controle Público: Audicon & IRB, dedicada ao tema "Essencialidade: novos tempos do controle público".

Falar em essencialidade é falar, antes de tudo, da responsabilidade que decorre da posição constitucional ocupada pelos Tribunais de Contas e por seus membros. Uma responsabilidade que exige independência, capacidade técnica e segurança institucional, mas que também se legitima, diariamente, pela qualidade e pela efetividade das respostas entregues à sociedade.

Os estudos reunidos nesta edição revelam justamente as múltiplas dimensões dessa essencialidade. Ela está presente na fiscalização técnica das obras públicas, no controle das receitas e das transferências de recursos, na proteção da sustentabilidade fiscal e previdenciária e no aperfeiçoamento da governança pública. Está também na avaliação das políticas públicas, na atuação preventiva orientada por dados e evidências e na construção de relações de cooperação, capazes de corrigir caminhos antes que o dano aconteça.

Mas a essencialidade do controle se manifesta, sobretudo, quando nossa atuação alcança questões que interferem concretamente na vida das pessoas. Quando o controle contribuir para enfrentar a violência contra a mulher, induzir políticas de equidade e inclusão, responder aos desafios ambientais e climáticos ou assegurar que escolhas públicas sejam planejadas, financiadas e executadas com responsabilidade, ele reafirma que fiscalizar recursos públicos é, em última análise, cuidar das finalidades para as quais esses recursos existem.

Ao mesmo tempo, refletir sobre os novos tempos do controle público exige compreender as próprias bases institucionais que sustentam essa atuação. O debate sobre a configuração constitucional dos Tribunais de Contas, a judicatura de contas, suas garantias, competências e relações com os demais órgãos do Estado não se dissocia da busca por maior efetividade. Instituições fortes não constituem um fim em si mesmas: são condição para o exercício independente e qualificado das funções que a Constituição lhes atribuiu.

A diversidade de temas, experiências profissionais e instituições representadas nesta obra demonstram, ainda, que os desafios contemporâneos do controle não comportam respostas isoladas. Exigem conhecimento, diálogo, cooperação institucional, inovação e permanente disposição para aprender e aperfeiçoar práticas.

Para a Audicon, é uma satisfação construir esta publicação em parceria com o Instituto Rui Barbosa, unindo esforços para estimular a produção e a circulação de conhecimento qualificado sobre o controle externo brasileiro.

Agradeço aos autores e a todos que tornaram possível esta edição. Que as reflexões reunidas nestas páginas não se encerrem nelas. Que provoquem debates, inspirem novas práticas e, sobretudo, nos recordem de que a essencialidade do controle público não decorre apenas do lugar que a Constituição nos reservou, mas da capacidade de fazer desse lugar um instrumento permanente de proteção do interesse público, de aprimoramento do Estado e de transformação da realidade.

Milene Cunha
PRESIDENTE DA AUDICON



APRESENTAÇÃO

A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE E O COMPROMISSO COM A SOCIEDADE

Quando ingressei no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, há quase quatro décadas, não imaginava as mudanças que testemunharia no controle externo. Aprendi, tanto como auditor quanto como conselheiro e professor, que as instituições se transformam à medida que a sociedade lhes apresenta novas perguntas. O destinatário do nosso trabalho é sempre o cidadão.

É com essa experiência que apresento a edição especial da Revista de Controle Público, dedicada ao tema "Essencialidade: novos tempos do controle público", iniciativa conjunta do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon). Esta publicação é, antes de tudo, um convite à reflexão sobre nossos deveres.

A Emenda Constitucional n.º 139, de 2026, reconheceu expressamente os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. É um marco importante. Mas a Constituição não dispensa a tarefa de que seu significado seja demonstrado. Afinal, uma instituição precisa se fazer essencial aos olhos de quem espera uma escola funcionando, um atendimento de saúde digno ou uma obra pública concluída.

E como alcançar isso? A resposta está menos nas prerrogativas e mais na capacidade de produzir resultados. Nossa independência e nossas garantias institucionais nos permitem exercer as atribuições que nos cabe com responsabilidade e rigor técnico. A essencialidade, portanto, não é um privilégio concedido arbitrariamente ao controle externo. Ela se dá a partir de um compromisso renovado com a República e com a sociedade.

Isso exige compreender que fiscalizar não significa apenas encontrar irregularidades depois que o dinheiro foi gasto. É necessário examinar riscos, prevenir desperdícios, avaliar políticas públicas e acompanhar as providências adotadas pelos gestores. Quando um problema pode ser corrigido, a prevenção ganha relevância. A responsabilização, quando necessária, exige firmeza e proporcionalidade. Orientar e responsabilizar não são atitudes incompatíveis.

Ruy Barbosa já havia compreendido, nos primeiros anos da República, a necessidade de uma instituição que acompanhasse a aplicação dos recursos públicos. Os desafios mudaram, mas aquela preocupação permanece. O que mudou foi a dimensão da responsabilidade: hoje, além de verificar contas, precisamos contribuir para que as escolhas públicas sejam mais transparentes, eficientes e socialmente justas.

Os estudos desta revista confirmam a amplitude dessa missão. Obras públicas, sustentabilidade, mudanças climáticas, violência contra as mulheres, inclusão das pessoas com deficiência, previdência, arrecadação tributária e renúncias de receitas são alguns dos temas examinados. A boa gestão não se mede apenas pela regularidade formal dos atos. Precisamos nos perguntar se as políticas alcançaram seus objetivos, se atenderam a quem delas necessita e se produziram benefícios duradouros.

Um dos trabalhos estabelece um diálogo interessante entre a experiência de Graciliano Ramos como prefeito de Palmeira dos Índios e os desafios contemporâneos da arrecadação. Gosto dessa aproximação. Ela faz lembrar que o cuidado com o dinheiro público não nasceu com os sistemas informatizados nem se resume às demonstrações contábeis. A clareza da escrita, o respeito ao contribuinte e a responsabilidade na gestão atravessam épocas. E a literatura, assim como a história, nos ajuda a pensar a administração pública.

Outros artigos discutem a estrutura constitucional dos Tribunais de Contas, a judicatura de contas, o Ministério Público de Contas, a cooperação com os gestores, as práticas de atuação preventiva e cooperativa e o uso de dados e tecnologias. São reflexões oportunas: o controle externo não responde aos desafios atuais com um só campo do conhecimento. O Direito e a Contabilidade continuam fundamentais, mas precisam dialogar com a Administração, a Economia, a Engenharia, a Tecnologia, as Ciências Ambientais e com todas as demais ciências que envolvem o bem-estar humano e seus desafios.

É nessa perspectiva que compreendo a missão do Instituto Rui Barbosa, a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas. Nosso compromisso com a pesquisa, a formação continuada e a disseminação de boas práticas não constitui atividade acessória. O conhecimento é uma condição para que as instituições fiscalizem melhor, decidam com segurança e contribuam para o aperfeiçoamento da administração pública. A parceria com a Audicon expressa precisamente essa disposição de somar experiências, respeitar diferentes perspectivas e construir respostas coletivas.

Registro meu reconhecimento à presidente da Audicon, a conselheira substituta Milene Cunha, aos autores e a todos os que participaram da elaboração desta edição. Uma revista científica vale pelos argumentos e pelas perguntas que provoca. Desejo que estas páginas inspirem pesquisas e práticas institucionais.

Depois de tantos anos dedicados ao controle externo, sigo convencido de que a grandeza dos Tribunais de Contas não será medida apenas pelo número de processos julgados ou de auditorias realizadas. Ela se revelará também nos prejuízos evitados, nas decisões aperfeiçoadas e nos direitos que ajudamos a tornar realidade. A Constituição reconheceu nossa essencialidade. Cabe a nós, como órgãos vitais à República, como bem o disse Ruy Barbosa, demonstrá-la todos os dias, com independência e compromisso com as pessoas.

Inaldo da Paixão Santos Araújo
PRESIDENTE DO INSTITUTO RUI BARBOSA



ESSENCIALIDADE E AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS: A CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA DO IBRAOP

Essentiality and public works auditing: the technical contribution of Ibraop

Adriana Portugal[1]
Guilherme Bride[2]

RESUMO

O presente artigo examina o debate da essencialidade dos Tribunais de Contas do Brasil sob a perspectiva da auditoria de obras públicas, com foco na contribuição técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). Parte-se da premissa de que a essencialidade do controle público não se esgota na garantia formal de permanência institucional dos Tribunais de Contas, reafirmada pela Emenda Constitucional nº 139/2026, mas se realiza, cotidianamente, na capacidade de representar a sociedade na verificação

1 Engenheira Civil, mestre em Economia do Setor Público e doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), onde atuou na fiscalização de obras e serviços de engenharia e coordenou a implantação do Laboratório de Controle Externo de Obras Públicas (LabTCDF). É presidente do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) na gestão 2025–2026 e integra a direção do Instituto desde 2010. E-mail: braop.pres@gmail.com.

2 Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), administrador de empresas e mestre em Gestão Pública pela UFES, com pós-graduação em Gestão Pública, Direito Administrativo, Direito Público e Processual Público. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), é coordenador do Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), onde atua em atividades de auditoria e fiscalização desde 2004. É vice-presidente e diretor técnico do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP). E-mail: guilhermebride@gmail.com e guilherme.bride@tcees.tc.br

dos gastos públicos, por meio de fiscalizações cujas conclusões orientam o rumo das políticas públicas. Por meio de análise documental da Declaração de Lima, do Estatuto do Ibraop e de orientações técnicas, notas técnicas e procedimentos de auditoria produzidos pelo Instituto, demonstra-se que essa produção técnica confere robustez conceitual, econômica, contratual, operacional e tecnológica à auditoria de obras, reduz retrabalho por meio de uma rede nacional de cooperação técnica e dialoga diretamente com as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021. Procura-se evidenciar que a contribuição técnica materializa, na prática, a essencialidade dos Tribunais de Contas, na medida em que aprimora o método de auditoria de obras que entregam à sociedade grande parte das políticas públicas de infraestrutura.

Palavras-chave: Essencialidade do controle público; Tribunais de Contas; Auditoria de obras públicas; IBRAOP; Rede de controle.

ABSTRACT

This article examines the debate on the essentiality of Brazilian Courts of Accounts from the perspective of public works auditing, focusing on the technical contribution of the Brazilian Institute of Public Works Auditing (Ibraop). It starts from the premise that the essentiality of public control is not exhausted by the formal guarantee of the institutional permanence of the Courts of Accounts, reaffirmed by Constitutional Amendment No. 139/2026, but is achieved, on a daily basis, through their capacity to represent society in verifying public spending by means of audits whose conclusions guide the course of public policies. Through documentary analysis of the Lima Declaration, of Ibraop's Bylaws and of the technical guidelines, technical notes and audit procedures produced by the Institute, it is shown that this technical output provides conceptual, economic, contractual, operational and technological robustness to public works auditing, reduces rework through a national network of technical cooperation, and engages directly with Laws No. 13,303/2016 and No. 14,133/2021. The article seeks to demonstrate that this technical contribution gives practical substance to the essentiality of the Courts of Accounts, insofar as it improves the auditing method applied to the public works that deliver a large share of infrastructure policies to society.

Keywords: Essentiality of public control; Courts of Accounts; Public works auditing; Ibraop; Technical cooperation network.

1 INTRODUÇÃO

A essencialidade do controle público no Estado contemporâneo é tema que não se esgota na garantia formal de permanência institucional dos Tribunais de Contas, reafirmada pela Emenda Constitucional nº 139/2026. Ela se coloca, sobretudo, como um

problema prático: em que medida o controle externo demonstra, no cotidiano de sua atuação, a capacidade técnica de produzir resultados que justifiquem, perante o cidadão, o lugar que ocupa no desenho institucional do Estado? É esse o debate que este artigo pretende qualificar, a partir de um recorte específico: a auditoria de obras públicas e a contribuição técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) para o exercício dessa essencialidade.

A escolha desse recorte não é arbitrária. Entre os diversos instrumentos de que dispõem os Tribunais de Contas, a auditoria de obras é um dos que tornam bastante tangível a percepção da essencialidade do controle para a sociedade. Os efeitos de uma fiscalização bem ou mal-sucedida se traduzem, de forma concreta, em obras entregues ou paralisadas, em recursos públicos protegidos ou desperdiçados, em políticas públicas de infraestrutura viabilizadas ou frustradas. Analisar como o Ibraop contribui para tornar tangível essa essencialidade é, portanto, uma forma de examinar empiricamente uma questão que, de outro modo, correria o risco de permanecer no plano da abstração.

Também a escolha da auditoria de obras como recorte não é casual. Obras e serviços de engenharia respondem por parcela expressiva dos gastos discricionários da União, classificados como GND 4[3], e resultam em objetos físicos verificáveis: a edificação erguida, o pavimento assentado, a rede de esgoto instalada. Diferentemente de outros gastos públicos, a obra permanece disponível ao controle, o que torna a auditoria de obras simultaneamente possível e indispensável. Essa aparente facilidade, contudo, não torna simples a tarefa: verificar se o projeto e o orçamento são adequados, se o BDI[4] contratado é aceitável ou se uma medição reflete fielmente o executado, ou se a obra concluída entregou efetivamente a política pública a que se destinava, exige conhecimentos de engenharia, de orçamentação e de metodologia de auditoria, que não integram o repertório do senso comum. É para reduzir essa lacuna que o Ibraop produz, de forma sistemática, materiais técnicos especializados, examinados neste artigo.

2 A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE EXTERNO E A REDE TÉCNICA DO IBRAOP

Um Tribunal de Contas é essencial porque representa a sociedade na verificação dos gastos públicos. Essa representação não é abstrata: realiza-se por meio de fiscalizações e

3 Grupo de Natureza de Despesa (GND) 4, Investimentos: categoria da classificação orçamentária federal que reúne os gastos com obras, instalações, equipamentos e material permanente. Estimativa com base na Nota Técnica Conjunta da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Senado Federal sobre a PLOA 2025 (outubro de 2024): GND 4 de R$ 63,6 bilhões sobre despesas discricionárias totais do OFSS (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) de aproximadamente R$ 228,6 bilhões, equivalentes a 27,8% do total discricionário, e a cerca de 42% das despesas discricionárias do Poder Executivo. Em âmbito subnacional, dados do 2º Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros (Comsefaz/Cicef) indicam que os estados investiram, juntos, R$ 86,6 bilhões em 2024 (0,74% do PIB), mais do que o dobro dos R$ 36,5 bilhões investidos pela União (0,31% do PIB) no mesmo ano; levantamento da Firjan aponta ainda R$ 120,2 bilhões investidos pelos municípios brasileiros em 2024, o que reforça que o desafio da auditoria de obras públicas se distribui pelas três esferas federativas, e não apenas pela União.

4 Bonificação e Despesas Indiretas (BDI): taxa aplicada sobre o custo direto de uma obra para cobrir despesas indiretas, tributos e a remuneração do contratado, compondo o preço final do serviço.

auditorias concretas, cujas conclusões determinam o rumo de políticas públicas, aprovando, corrigindo ou impedindo a continuidade de investimentos que afetam diretamente a vida da população. No campo das obras públicas, essa essencialidade ganha especial concretude, pois obras e serviços de engenharia são o principal mecanismo pelo qual políticas de saúde, educação, mobilidade, saneamento e segurança se materializam em bens e serviços à população.

O trabalho do Ibraop associa-se diretamente a essa essencialidade. Na tentativa de aprimorar métodos, conceitos e procedimentos de auditoria, o Instituto procura prestar um serviço importante aos Tribunais de Contas: contribui para que a fiscalização de obras alcance a melhor solução técnica em prol da sociedade. Em outras palavras, todo material produzido pelo Ibraop tem a intenção de reforçar a percepção da essencialidade do Tribunal de Contas perante a sociedade, dado que o objetivo do trabalho é melhorar a efetividade das auditorias que buscam viabilizar a entrega de políticas públicas de infraestrutura, e não apenas a regularidade formal dos processos.

Essa contribuição se organiza como rede técnica de cooperação interinstitucional. Criado em 2000, o Ibraop reúne profissionais de Tribunais de Contas de todo o Brasil, promovendo a sistematização de conhecimentos, métodos e procedimentos de auditoria de obras públicas, conforme dispõe seu Estatuto Social, recém-revisto (Ibraop, 2023)[5]. O *network* assim promovido permite a troca de experiências entre auditores sobre o que funciona e o que não funciona na fiscalização de obras, evitando o retrabalho de cada Tribunal precisar reinventar, isoladamente, metodologias já testadas em outras Cortes, e tornando mais eficiente o processo de auditoria em todo o país.

---

5 Ibraop. Estatuto Social:
Art. 2°. São objetivos do Ibraop:
i. congregar os profissionais que exerçam atividades relacionadas à AOP, com a finalidade de promover o estudo e o debate das questões afetas a esta área técnica;
ii. prestar apoio técnico de capacitação, treinamento e manualização aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes dos Sistemas de Controle Interno, nos assuntos relacionados à auditoria de obras públicas;
iii. promover o desenvolvimento, elaborar ou validar metodologias, critérios, técnicas, procedimentos e orientações que visem ao aprimoramento da AOP, na forma do Regimento Interno;
iv. promover estudos para avaliação, proposição, criação ou alteração de normas técnicas, leis, resoluções e regulamentos relacionados à AOP, bem como as suas disseminações;
v. manter intercâmbio institucional e de informações e experiências sobre aperfeiçoamentos científicos técnicos relativos à AOP com os Tribunais de Contas e órgãos que representam os Tribunais de Contas e seus membros, com integrantes dos Sistemas de Controle Interno, CONFEA, CREA/UF, CAU/BR, CAU/UF, ABNT e com os demais órgãos e entidades nacionais e internacionais que tenham interesses comuns ou correlatos aos do Ibraop;
vi. zelar pelo exato cumprimento das leis que amparem os interesses de seus associados, no âmbito de suas atuações profissionais em AOP;
vii. coordenar a criação de cursos voltados à AOP, tanto em nível de pós-graduação quanto de extensão universitária, por meio das instituições de ensino superior do país ou em colaboração com as Escolas ou Institutos de Contas já estabelecidos;
viii. elaborar estudos e propor alterações curriculares, junto aos órgãos competentes, no que concerne à atuação dos futuros profissionais no setor público;
ix. realizar os Simpósios Nacionais de Auditoria de Obras Públicas - SINAOP, e os Encontros Técnicos Nacionais de Auditoria de Obras Públicas - ENAOP, com eventual apoio dos Tribunais de Contas ou instituições parceiras no evento; e
X. agir no sentido de preservar o interesse público, no que concerne às suas ações.

Essa rede busca, deliberadamente, legitimidade na sua própria composição. Os grupos de trabalho do Ibraop, responsáveis pela elaboração de orientações técnicas e procedimentos, procuram sempre reunir participantes de diferentes regiões do Brasil, tanto para incorporar a diversidade de realidades técnicas e orçamentárias do país na uniformização de entendimentos quanto para otimizar a disseminação do trabalho realizado entre os Tribunais de origem de cada integrante. O próprio arranjo dos grupos de trabalho reflete essa busca: o trabalho conjunto com representantes de vários Tribunais de Contas traz aos conteúdos técnicos legitimidade, institucionalização e compartilhamento de conhecimento com auditores de todas as regiões do país.

Essa efetividade não decorre apenas da qualidade intrínseca dos materiais produzidos, mas também dos mecanismos institucionais que garantem sua disseminação e adoção. O apoio das entidades do sistema (ATRICON, IRB, ABRACOM, AUDICON, AMPCON) permitiu a filiação de Tribunais de Contas ao Ibraop, hoje reunindo a maior parte das Cortes de Contas brasileiras, incluindo o Tribunal de Contas da União, o que formalizou esse compromisso institucional. Também a adoção expressa de Orientações Técnicas e Procedimentos por meio de resoluções normativas dos próprios Tribunais[6] reforça esse vínculo, assim como a atuação do Instituto em simpósios e encontros nacionais, como o Sinaop e o Enaop[7], vem promovendo a difusão direta dos materiais entre auditores de diferentes Cortes. A convergência desses mecanismos (apoio e filiação institucional, adoção normativa e difusão em eventos) favorece a homogeneização de entendimentos técnicos, reduzindo divergências interpretativas e conferindo maior previsibilidade às decisões do controle externo em todo o território nacional.

3 MARCO NORMATIVO, CONSOLIDAÇÃO TÉCNICA E RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL

A Declaração de Lima de 1977 estabelece que a materialidade dos recursos envolvidos em contratos e obras públicas justifica auditoria particularmente exaustiva, princípio que as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021 incorporaram ao determinar, para empresas estatais e para a administração direta, respectivamente, o dever de estruturar processos de planejamento, gestão de riscos e controles internos nas contratações de obras e serviços de engenharia. Os materiais técnicos do Ibraop devem ser compreendidos como instrumentos de consolidação da experiência acumulada pelos Tribunais de Contas à luz desses princípios, sistematizando conhecimentos derivados da legislação, da jurisprudência e da prática fiscalizatória desenvolvida ao longo de décadas.

6 Disponível em: https://www.ibraop.org.br/blog/2026/07/06/materiais-tecnicos-do-ibraop-sao-formalmente-adotados-pelos-tribunais-de-contas-do-brasil/. Acesso em: 06 jul. 2026.
7 Disponível em: https://www.ibraop.org.br/evento/. Acesso em: 06 jul. 2026.

A trajetória do conceito de projeto básico ilustra esse papel. A Lei nº 8.666/1993 definiu projeto básico sem detalhar os documentos que deveriam efetivamente compor esse conjunto, lacuna que gerava divergências entre auditores e jurisdicionados. A OT-IBR 001/2006 (Ibraop, 2006)[8] supriu essa lacuna ao especificar os elementos mínimos exigidos (desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento discriminado e cronograma físico-financeiro), uniformizando o entendimento sobre a matéria. O reconhecimento dessa contribuição veio de duas frentes distintas de controle: o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, pelo Acórdão nº 632/2012 (TCU, 2012), que suas orientações passassem a ser observadas pela Corte na fiscalização de obras públicas[9]; e o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea, 2015) adotou o mesmo posicionamento em sua Decisão Normativa nº 106/2015, ao conceituar o termo "projeto" e suas tipificações.

Anos depois, a Lei nº 14.133/2021 avançou na mesma direção ao positivar, em seu art. 6º, inciso XXV, uma definição mais detalhada de projeto básico, exigindo elementos que já vinham sendo praticados pela auditoria de obras desde 2006. A trajetória de 1993 a 2021 mostra como a produção técnica do Ibraop antecipou e influenciou o amadurecimento legislativo e normativo do tema, com reconhecimento tanto do controle externo quanto do sistema profissional de engenharia.

Movimento semelhante ocorreu com a definição de superfaturamento. A OT-IBR 005/2012 (Ibraop, 2012) sistematizou os métodos de apuração de sobrepreço e superfaturamento em obras públicas, distinguindo hipóteses como o superfaturamento por quantidade, caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas. Essa sistematização técnica precedeu a positivação legal do tema: as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021[10] consolidaram definições legais de sobrepreço e superfaturamento que reproduzem, em estrutura semelhante à da orientação técnica do Ibraop, hipóteses como a medição de quantidades superiores às executadas e a deficiência na execução que reduza qualidade, vida útil ou segurança da obra.

Reconhecimento de outra natureza veio do Exército Brasileiro. Em 2025, o Ibraop foi agraciado com a Medalha do Exército Brasileiro e sua presidente recebeu o Grau Cavaleiro da Ordem do Mérito Militar[11], em razão dos relevantes serviços prestados ao Departamento de Engenharia e Construção daquela Força, num período de intensa colaboração

8 Atualmente, em fase de revisão no Instituto em função das legislações de licitação que entraram em vigência após a versão elaborada em 2006. A nova versão está em atual consulta pública. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2026/06/OT-IBR-001-2006-R2026.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026

9 Como dito anteriormente, outros Tribunais de Contas de Estados e Municípios também foram adotando esse e outros materiais do Instituto nas suas deliberações.

10 Lei nº 13.303/2016, art. 31, § 1º; Lei nº 14.133/2021, art. 6º, incisos LVI e LVII

11 Disponível em: https://www.instagram.com/reel/DPpAYvDETGc/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA== e https://www.ibraop.org.br/blog/2025/04/17/ibraop-e-agraciado-com-a-medalha-do-exercito-brasileiro-em-cerimonia-realizada-no-quartel-general-em-brasilia/. Acesso em: 05 jul. 2026.

técnica que incluiu, entre outros temas, orientações sobre reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras, tratadas pela OT-IBR 009/2024 (Ibraop, 2024). O episódio evidencia que a contribuição do Instituto ultrapassa os limites do próprio sistema de Tribunais de Contas, sendo reconhecida também por órgãos executores de obras públicas como instrumento de pacificação técnica em situações de renegociação contratual.

Também relevantes são os procedimentos de auditoria de riscos e impactos socioambientais (Ibraop, 2022-2024)[12], que avaliam empreendimentos de infraestrutura sob aspectos destacados pelas Leis nº 14.133/2021 e nº 13.303/2016: qual é o problema social a resolver e qual a melhor solução técnica para tanto? Ao orientar a auditoria do planejamento, da avaliação de alternativas e da viabilidade técnica, econômica, social e ambiental dos projetos, esses procedimentos permitem que o controle externo verifique, já na fase de concepção, se as premissas de projeto reunidas conduzem à melhor solução de engenharia para o problema público identificado, e não apenas se o processo licitatório seguiu ritos formais.

4 ROBUSTEZ TÉCNICA MULTIDIMENSIONAL E FRONTEIRAS DE ATUAÇÃO

Contratação e execução formam um ciclo integrado na vida da infraestrutura pública: os vícios da contratação se manifestam na execução, e as falhas de execução revelam, com frequência, fragilidades que remontam ao planejamento. A essencialidade do controle se manifesta em ambas as fases, seja na verificação de que a administração definiu corretamente o objeto e distribuiu riscos de forma tecnicamente defensável, seja na capacidade de confrontar o que foi efetivamente entregue com o que foi contratado, mediante inspeção em campo, análise de medições e verificação de alterações contratuais. É para examinar esse ciclo integrado com o mesmo rigor técnico em ambas as fases que os procedimentos gerais de auditoria do Ibraop (Ibraop, 2015-2016) conferem estrutura metodológica e critérios objetivos à atuação essencial dos Tribunais de Contas, em seis dimensões complementares: conceitual, econômica, concorrencial, contratual, operacional e tecnológica.

Conceitual, ao consolidar definições claras para termos como obra, projeto básico, BDI e superfaturamento; econômica, ao fornecer critérios consistentes para avaliar preços, medições e recomposições contratuais; concorrencial, ao apontar avaliações essenciais à vantajosidade e à melhoria da competição em certames diversos; contratual, ao orientar a avaliação dos regimes de execução e das alterações contratuais; operacional, ao estruturar a fiscalização física, a inspeção in loco e o recebimento do objeto; e tecnológica, ao incorporar métodos digitais emergentes, como o *Building Information Modeling* (BIM), à prática de auditoria. Essa robustez multidimensional é indispensável para o

12 Trabalho em parceria com a Transparência Internacional Brasil e outras organizações da sociedade civil.

controle orientado a resultados: uma obra pode estar formalmente contratada e, ainda assim, não atender ao interesse público se for mal planejada, licitada, contratada, executada ou entregue sem funcionalidade real.

O campo da pavimentação rodoviária ilustra bem essa robustez. Desde 2014, o grupo de trabalho responsável pelos procedimentos de obras rodoviárias do Ibraop (Ibraop, 2015-2025) já elaborou mais de quarenta procedimentos técnicos sobre camadas de concreto asfáltico e terraplenagem, estimulando a avaliação da qualidade das obras rodoviárias por diversos Tribunais de Contas, seja pela criação de laboratórios próprios, seja pela parceria com universidades, seja pelo acompanhamento nos laboratórios das próprias obras, permitindo aos auditores confrontar em campo a qualidade executada dos pavimentos antes mesmo do pagamento das medições correspondentes.

No saneamento básico, considerado atualmente uma das maiores necessidades de infraestrutura da sociedade brasileira, o Ibraop empreendeu de forma gradual, antes até de o novo marco legal ser publicado (Lei nº 14.026/2020). Os trabalhos foram iniciados com a elaboração de procedimentos de auditoria em resíduos sólidos a partir de 2017, seguiu com a publicação de três livros tratando de saneamento (Ibraop, 2021, 2022 e 2025), bem como a edição de procedimentos específicos de auditoria sobre governança, planejamento orçamentário, contratação e regulação dos serviços de saneamento (Ibraop, 2024), culminando, em 2026, em curso gratuito de capacitação sobre a aplicação desses procedimentos, promovido em conjunto com o Instituto Rui Barbosa e a Rede Integrar[13]. A mesma postura aparece no campo do BIM, cuja adoção o Instituto tem fomentado por meio de nota técnica (Ibraop, 2025), minicursos e debates em seus eventos nacionais, buscando antecipar, e não apenas reagir, às mudanças tecnológicas que afetam a fiscalização de obras públicas.

Um ponto de avanço ainda a ser explorado é a uniformização da auditoria na fase de manutenção das obras públicas já entregues. A OT-IBR 003/2011 (Ibraop, 2011) estabelece parâmetros para o monitoramento da qualidade das obras durante o período de garantia, e a OT-IBR 002/2009 (Ibraop, 2009) já reconhece a conservação, a reparação e a manutenção como serviços de engenharia sujeitos a controle. Resta, contudo, um conjunto de procedimentos consolidado quanto o de obras rodoviárias ou saneamento voltado especificamente à manutenção do patrimônio público construído. Ampliar a uniformização nessa área permitiria otimizar ainda mais o uso do recurso público, evitando que a deterioração de obras já concluídas gere novos investimentos evitáveis, apenas para dar um exemplo das diversas frentes que o Instituto pode atuar.

A transparência e a participação social também se beneficiam da existência de critérios técnicos claros. Quanto mais objetivos forem os parâmetros de auditoria, maior a capacidade dos Tribunais de Contas de comunicar à sociedade os riscos identificados

13 Disponível em: https://www.ibraop.org.br/cursos/. Acesso em: 06 jul. 2026.

e os resultados do controle externo, contribuindo para a legitimidade democrática das decisões. Uma auditoria tecnicamente robusta é, ao mesmo tempo, mais efetiva e mais legítima, porque torna o controle mais previsível, mais fundamentado e menos suscetível a questionamentos de natureza técnica ou política.

5 CONCLUSÃO

O percurso aqui desenvolvido procura defender que a essencialidade dos Tribunais de Contas, reafirmada pela Emenda Constitucional nº 139/2026, não se esgota na permanência institucional assegurada pelo texto constitucional. No recorte realizado neste artigo, a essencialidade se materializa também na melhoria contínua do método de auditoria de obras públicas, responsáveis por entregar à sociedade grande parte das políticas públicas de infraestrutura. Nesse contexto, o Ibraop cumpre papel importante ao sistematizar conceitos, métodos e procedimentos, operar como rede nacional de cooperação técnica que evita retrabalho entre Tribunais e buscar legitimidade por meio da representação de todas as regiões do país em seus grupos de trabalho, contribuindo, na sua área temática, para que os Tribunais de Contas exerçam, na prática, a essencialidade que a Constituição lhes reconhece no papel.

Um desafio permanece como fronteira de atuação, dado que o Brasil ainda se ressente de ter uma base de dados nacional sobre obras públicas, reunindo informações de todas as esferas da administração pública em um único painel. Iniciativas nesse sentido já vêm sendo absorvidas por diversos Tribunais de Contas, alguns dos quais, como o TCU e os Tribunais do Espírito Santo, do Mato Grosso e de São Paulo (apenas para citar alguns), já dispõem de dados estruturados sobre suas obras, e o próprio Ibraop já instituiu, por duas vezes, grupos de trabalho para estruturar as informações das obras públicas[14]. Apesar desse esforço, ainda não foi possível consolidar essas informações federais, estaduais e municipais em uma mesma base de dados, cuja realização poderá potencializar a robustez dos diagnósticos e das auditorias de obras realizadas pelos Tribunais de Contas, conferindo significado palpável à essencialidade dessas Cortes perante a sociedade.

Some-se a esse desafio a necessidade de consolidar, também, as informações relativas a outras frentes de atuação já mapeadas pelo Ibraop para os próximos anos, como a manutenção do patrimônio público construído e a adaptação das cidades às mudanças climáticas, tão urgente nos tempos atuais. Essa visão das frentes futuras de trabalho é, também, parte de como o Ibraop dá concretude, no dia a dia, à essencialidade dos Tribunais de Contas.

14 Em 2020, o Ibraop apresentou à Diretoria da Atricon o projeto do Sistema Nacional de Controle de Obras Públicas; em 2023, por meio do Ato Diex nº 005/2023, instituiu grupo de trabalho, em parceria com a Atricon e o Instituto Rui Barbosa (IRB), para estruturar o Painel Nacional de Obras Públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal, para estabelecer os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.

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

COMITÊ NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE FAZENDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ); CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (CICEF). **2º Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros**. [S. l.], 2025. Disponível em: https://comsefaz.org.br/novo/boletim-fiscal-revela-que-aporte-dos-estados-em-investimentos-publicos-foi-mais-que-o-dobro-da-uniao-em-2024/. Acesso em: 06 jul. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). Decisão Normativa nº 106, de 17 de abril de 2015. Conceitua o termo "Projeto" e define suas tipificações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2015/04/CONFEA_DecisaoNormativa106_2015.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2025**. Rio de Janeiro: Firjan, 2025. Disponível em https://www.firjan.com.br/data/files/E6/06/90/DD/9226991031B91689D8284EA8/IFGF_2025.pdf. Acesso em: 6 de julho de 2026.

IBRAOP. **Estatuto Social.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/estatuto. Acesso em: 06 jul. 2026.

IBRAOP. **Nota Técnica IBRAOP nº 01/2025 – BIM em Obras e Auditorias**. 2025. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/notas-tecnicas/. Acesso em: 06 de julho de 2025.

IBRAOP. **Orientação Técnica OT-IBR 001/2006:** Projeto Básico. Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. O**rientação Técnica OT-IBR 002/2009**: Obras e Serviços de Engenharia. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **Orientação Técnica OT-IBR 003/2011**: Monitoramento da Qualidade das Obras Públicas durante o Período de Garantia. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-003-2011.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **Orientação Técnica OT-IBR 005/2012**: Métodos e Procedimentos para Apuração de Sobrepreço e Superfaturamento em Obras Públicas. Brasília, DF, 2012. Disponível em:https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **Orientação Técnica OT-IBR 009/2024**: Reequilíbrio Econômico-Financeiro de Contratos de Obras e Serviços de Engenharia. Brasília, DF, 2024. Disponível em https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/08/ORIENTACAO-TECNICA--REEQUILIBRIO-ECONOMICO-FINANCEIRO.pdf. Acesso em: 06 jul. 2026.

IBRAOP. **Procedimentos de Auditoria Gerais**. Brasília, DF, 2015-2016. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/procedimentos-gerais/. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **Procedimentos de Auditoria de Obras Rodoviárias e Vias Urbanas.** Brasília, DF, 2015-2025. Disponível em https://www.ibraop.org.br/procedimentos-para-o-bras-rodoviarias-2/. Acesso em: 05 de julho de 2026.

IBRAOP. **Procedimentos de Auditoria de Riscos e Impactos Socioambientais (PROC-IBR-SOCIOAMB 001/2022 a 007/2023 e 003/2024)**. Brasília, DF, 2022-2024. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/procedimentos-socioambientas/. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **Procedimentos de Auditoria para Serviços de Saneamento (PROC-IBR--SAN 100/2024 a 140/2024)**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/procedimentos-saneamento-basico/. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP. **15 anos de auditoria em resíduos sólidos urbanos**. Florianópolis: Ibraop; Cuiabá: Carlini & Caniato, 2021. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/conteudo--tecnico/publicacoes-1/. Acesso em: 05 jul. 2026.

IBRAOP; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Gestão, Controle e Regulação do Saneamento Básico.** 2. ed. Brasília: IBRAOP, DF, 2025. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/conteudo-tecnico/publicacoes-1/. Acesso em: 05 jul. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Declaração de Lima sobre Linhas Básicas de Fiscalização.** Lima, 1977. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/declaracao-de-lima/. Acesso em: 06 jul. 2026.

ROLIM, A. U.; PORTUGAL, A. C. (coords.). **Novo marco de saneamento básico:** artigos. Florianópolis: Ibraop, 2022. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/conteudo-tecnico/publicacoes-1/. Acesso em: 05 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 632/2012**. Plenário. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A632%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 05 jul. 2026.

SENADO FEDERAL; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica Conjunta nº 04/2024:** subsídio à apreciação do Projeto de Lei Orcamentária anual para 2025 (PLOA 2025) – PL nº 26/2024 - CN. Brasília, DF, out. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas--tecnicas-e-informativos/ploa-2025_notatecnicaconjunta.pdf. Acesso em: 06 jul. 2026.



VIOLÊNCIA CONTRA MULHER É DA NOSSA CONTA: O PAPEL TRANSFORMADOR DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO, PROTEÇÃO E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Violence against women is everyone's concern: the transformative role of the external oversight system in driving public policies for the prevention of protection against, and response to gender-based violence

Cibelly Farias[1]

RESUMO

A violência contra a mulher é apontada como uma das principais causas de morte violenta de mulheres em todo o mundo e tem sido nos últimos anos constante objeto de estudos e relatórios assinados por instituições como ONU, OMS e Fórum Nacional de Segurança Pública, os quais demonstram a gravidade do problema. O combate à violência contra a mulher tem ampla base legal no Brasil, assegurada em tratados internacio-

1 Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Direito Constitucional e em Concessões de Serviços Públicos e mestre em Administração pela UDESC/ESAG. Foi presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e exerce, desde 2015, diversos cargos na diretoria da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON). E-mail: cibelly.farias@gmail.com.

nais, na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, da qual se destaca a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006), que também disciplina os recursos necessários para promover políticas públicas de prevenção, proteção e prestação de serviços à mulher vítima de violência. Diversas iniciativas já foram implementadas pelas instituições que atuam no sistema de controle externo em auditorias que contribuem para se ter uma visão ampla sobre as ações públicas e que também auxiliam os gestores públicos na tomada de decisões, em um processo de responsabilidade compartilhada, onde ações precisam ser implementadas de forma contínua e coordenada, com o firme propósito de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e verdadeiramente democrática.

Palavras-chave: Violência contra a mulher; Violência de gênero; Controle externo; Auditoria de políticas públicas; Direitos fundamentais; Governança pública.

ABSTRACT

Violence against women is recognized as one of the leading causes of violent death among women worldwide and has been the subject of extensive research and reports published by international and national organizations, including the United Nations (UN), the World Health Organization (WHO), and the Brazilian Forum on Public Security. These studies consistently highlight the severity and persistence of this social problem. In Brazil, efforts to combat violence against women are supported by a robust legal framework established through international treaties, the Federal Constitution, and statutory legislation, particularly the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006), which also provides for the allocation of resources to implement public policies aimed at preventing violence, protecting victims, and ensuring the provision of specialized services. Within this context, institutions responsible for external oversight have developed several audit initiatives that contribute to a comprehensive assessment of public policies and support evidence-based decision-making by public managers. Such actions reinforce a model of shared accountability, in which coordinated and continuous institutional efforts are essential to strengthening public governance and promoting a more just, equitable, and genuinely democratic society.

Keywords: Violence against women; Gender-based violence; External oversight; Public policy auditing; Fundamental rights; Public governance.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS)[2] , o feminicídio é a principal causa de morte violenta de mulheres em todo o mundo. Em 2017, cerca de 87.000 mulheres foram mortas de forma violenta, das quais 50.000 (58%) perderam a vida pelas

2 Consta no relatório Global, *regional and national estimates for intimate partner violence against women and global and regional estimates for non-partner sexual violence against women*, publicado em 2018.

mãos de um parceiro íntimo ou membro da família. O relatório apresenta dados do estudo sobre a prevalência da violência contra as mulheres, conduzido pela OMS em nome de um grupo de trabalho especial das Nações Unidas, lastreado em dados colhidos no período de 2000 a 2018.

O estudo demonstra que ao longo da vida, uma em cada três mulheres - cerca de 736 milhões de pessoas -, é submetida à violência física ou sexual por parte de seu parceiro ou sofre violência sexual por parte de um não parceiro. Esse terror inicia cedo: uma em cada quatro mulheres jovens (de 15 a 24 anos) que estiverem em um relacionamento já terá sofrido violência de seus parceiros por volta dos vinte anos. A violência também afeta desproporcionalmente as mulheres que vivem em países de baixa e média-baixa renda. Estima-se que, ao longo da vida, 37% das mulheres que vivem nos países mais pobres sofreram violência física e/ou sexual por parte do parceiro, com alguns desses países mantendo índices de até uma vítima em cada duas mulheres[3] . Em 2016, a ONU noticiou que o Brasil era o quinto país com maior número de feminicídios no mundo, atrás apenas da Índia, China, Nigéria e Paquistão.

Recente relatório[4] divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e pela ONU Mulheres reafirma que 50 mil mulheres e meninas foram mortas por parceiros íntimos ou familiares em 2024, o que significa que uma mulher ou menina é morta por um parceiro ou familiar quase a cada 10 minutos.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025[5] , produzido pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, informa que em 2024 ocorreram no Brasil 1.492 feminicídios, o que significa que todos os dias, ao menos quatro mulheres morreram vítimas desse crime no Brasil. Registrou-se ainda 3.700 homicídios contra mulheres, 8.957 tentativas de feminicídio e de homicídio de mulheres e 257.659 registros de lesão corporal dolosa resultante de violência doméstica (Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha).

Uma outra abordagem do documento revela que, entre os estupros noticiados, 87,7% correspondem a pessoas do sexo feminino, sendo que 61,3% correspondem a vítimas menores de 14 anos. Esses crimes acontecem principalmente na residência (65,7%) e são praticados por familiares das vítimas (45,5%).

---

3 Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/115652-oms-uma-em-cada-3-mulheres-em-todo-o-mundo-sofre-viol%C3%AAncia. Acesso em: 16 jun. 2026.
4 UNODC and UN Women, Femicides in 2024: Global Estimates of Intimate Partner/Family Member Femicides (United Nations publication, 2025).
5 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em: 16 jun. 2026.

Segundo recente pesquisa realizada em abril deste ano pelo Datafolha[6], a violência contra a mulher é, pela primeira vez, considerada o problema de segurança pública mais grave do país e o que mais preocupa a população (para 60% dos brasileiros), acima do tráfico de drogas (16%) e do assalto à mão armada na rua (10%), o que revela uma nova percepção coletiva sobre esses tipos de crimes, para além de um tema privado ou estritamente feminino.

O problema é de tal gravidade que seu combate integra um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU no Brasil, o ODS 5 – "Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas", mais especificamente o "Objetivo 5.2 - eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos".

O combate à violência contra a mulher tem ampla base legal no Brasil, assegurada em tratados internacionais, na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

No âmbito internacional, tem-se como marco a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*), considerada a "lei internacional" dos direitos das mulheres[7]. Ela é lastreada no compromisso dos Estados signatários de promover e assegurar ao homem e à mulher a igualdade de gozo de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, bem como de eliminar todos os tipos de discriminação contra a mulher. A Convenção foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1979, tendo entrado em vigor em 1981. Foi ratificada pelo Brasil em fevereiro de 1984. Em 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que foi ratificada pelo Brasil em novembro de 1995. Com a ratificação desse Tratado Internacional, o Brasil se comprometeu a incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Abriu-se espaço para que surgissem novas possibilidades de proteção e amparo judicial à mulher.

O combate à violência contra a mulher também merece amplo espaço no texto constitucional. Destaca-se a garantia do direito à vida, à integridade física e psicológica, à saúde e ao bem-estar, inscrita no âmbito dos direitos fundamentais, e, de forma mais ampla, no direito à dignidade da pessoa humana, princípio estruturante de nossa República, como se denota dos dispositivos inseridos no art. 1º, inciso III, art. 3º, inciso IV, art. 5º, incisos I e II, art. 226, §8º.

---

6 Notícia veiculada em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2026/06/para-61-violencia-contra-a-mulher-e-a-mais-grave-mas-parte-significativa-entende-que-controlar-parceira-nao-e-violencia.shtml. Acesso em: 16 jun. 2026.

7 Aprovada pelo Decreto nº 4.377/2002.

Na esfera infraconstitucional, o principal instrumento de combate à violência contra a mulher é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006).

É importante destacar, do texto do voto condutor do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade 19, no Supremo Tribunal Federal, que determinou a constitucionalidade de determinados artigos da Lei Maria da Penha, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, o seguinte trecho que bem traduz a harmonia da lei com as normas de direito internacional, com a própria Lei Maior do país e a sua legítima feição de uma legislação compensatória, que ainda se faz necessária nessa quadra da história para promover a igualdade material entre homens e mulheres:

> Na seara internacional, a Lei Maria da Penha está em harmonia com a obrigação, assumida pelo Estado brasileiro, de incorporar, na legislação interna, as normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, tal como previsto no artigo 7º, item "c", da Convenção de Belém do Pará e em outros tratados internacionais ratificados pelo país.
> Sob a óptica constitucional, a norma também é corolário da incidência do princípio da proibição de proteção insuficiente dos direitos fundamentais, na medida em que ao Estado compete a adoção dos meios imprescindíveis à efetiva concretização de preceitos contidos na Carta da República. A abstenção do Estado na promoção da igualdade de gêneros e a omissão no cumprimento, em maior ou menor extensão, de finalidade imposta pelo Diploma Maior implicam situação da maior gravidade político-jurídica, pois deixou claro o constituinte originário que, mediante inércia, pode o Estado brasileiro também contrariar o Diploma Maior.
> A Lei Maria da Penha retirou da invisibilidade e do silêncio a vítima de hostilidades ocorridas na privacidade do lar e representou movimento legislativo claro no sentido de assegurar às mulheres agredidas o acesso efetivo à reparação, à proteção e à Justiça. A norma mitiga realidade de discriminação social e cultural que, enquanto existente no país, legitima a adoção de legislação compensatória a promover a igualdade material, sem restringir, de maneira desarrazoada, o direito das pessoas pertencentes ao gênero masculino. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, vale ressaltar, reclama providências na salvaguarda dos bens protegidos pela Lei Maior, quer materiais, quer jurídicos, sendo importante lembrar a proteção especial que merecem a família e todos os seus integrantes.

Por fim, convém citar a regulamentação legal que trata do feminicídio, descrito como a expressão mais grave da violência contra as mulheres por razões de gênero. A Lei nº 13.104, de 2015, tipificou o feminicídio como sendo o homicídio qualificado pela morte de mulheres, reconhecendo que esta pode decorrer de violência doméstica e familiar ou menosprezo e discriminação da mulher por sua condição do sexo feminino. Em 2024, com a promulgação da Lei nº 14.994, o feminicídio passou a ser um crime autônomo, a pena passou para 20 a 40 anos de reclusão, tornando-se uma das mais severas do ordenamento penal brasileiro.

Essa transformação do feminicídio em crime autônomo representa mais do que um recrudescimento punitivo. Trata-se do reconhecimento jurídico de que a morte de mulheres por razões de gênero possui características próprias e demanda respostas específicas do sistema de justiça e das políticas públicas, permitindo também maior visibilidade, produção de dados e fortalecimento das estratégias de prevenção.

Considerando a necessária resposta estatal por meio da implementação e manutenção de políticas públicas adequadas é importante ressaltar que, além da assistência judiciária, a Lei Maria da Penha também traz disciplina, em seu art. 35, sobre os recursos necessários, a cargo do Estado, para promover prevenção, proteção e prestação de serviços à mulher vítima de violência, nos seguintes termos:

> Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:
> I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
> II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;
> III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;
> IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
>
> V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

No contexto atual, pode-se concluir que as ações que envolvem prevenção e combate à violência contra as mulheres integram uma política pública urgente e necessária para garantir não só dignidade, integridade física e psicológica, mas o próprio bem maior – a vida – das mulheres brasileiras. E como tal, para sua concretização, exige a previsão e aplicação de recursos públicos e a prestação de serviços especializados com o intuito de prevenir, combater e erradicar o problema.

E é nesse cenário que se impõe a atuação dos órgãos de controle externo, que muito podem contribuir no que tange à avaliação orçamentária e financeira dos entes federativos, para que se possa identificar o quanto se gasta e também a qualidade dos gastos nessa política pública. Além disso, é fundamental avaliar a prestação dos serviços relacionados à prevenção e combate da violência contra a mulher para que se possa aferir as reais necessidades, a qualidade da prestação dos serviços e os resultados obtidos: os casos de sucesso e as fragilidades. Auditorias acerca dessa problemática podem contribuir não só para se ter uma visão ampla sobre as ações públicas que envolvem esse tema tão deli-

cado e urgente, mas auxilia especialmente os gestores públicos na tomada de decisões, na medida em que demonstra em dados as prioridades de ações.

Há mais de quinze anos, em uma iniciativa até então inédita no âmbito do controle externo brasileiro, em outubro de 2010, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPC/TCU) ofereceu Representação à Presidência do TCU (TC 012.099/2011-2) relatando falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica em diferentes localidades do país e solicitou uma avaliação sistêmica das ações governamentais desenvolvidas nessa área. Em atendimento à Representação, o Tribunal de Contas da União realizou uma ampla auditoria operacional, no ano de 2011, que tratou das ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na implementação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e na estruturação dos serviços especializados de atendimento. A auditoria foi pautada por três questões de investigação: a) se a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; b) quais dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito; e c) quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres. O amplo trabalho teve como resultado uma decisão do TCU[8], com uma série de recomendações aos órgãos envolvidos.

No âmbito do controle externo em Santa Catarina, o tema tem sido objeto de constante pauta nos últimos anos. Especificamente no campo do feminicídio, um trabalho inédito de auditoria foi concluído no âmbito do processo @RLA 18/01156694, que visou *"levantar os principais aspectos do feminicídio em Santa Catarina, bem como seu custo para a sociedade"*. Do relatório emitido pela área técnica, destaca-se que foi observado que os crimes de feminicídio íntimo, que ocorreram entre 2011 e agosto de 2018, acarretaram uma perda de R$ 424,3 milhões ao Estado.

Pela ausência de dados para o cálculo de vários dos custos envolvidos, o valor mensurado é considerado um piso, ou seja, a perda socioeconômica decorrente deste crime é consideravelmente maior. Além do custo econômico, o estudo analisou as circunstâncias que permeiam o feminicídio íntimo, traçando suas características, com o intuito de auxiliar as autoridades em prevenir a violência fatal. O referido processo, pela qualidade e profundidade das informações aportadas, bem como pelas sugestões de encaminhamentos que propõe, constitui-se em relevante fonte de consulta e informações sobre o tema, além de instrumento para concretização de mudanças relevantes no quadro vigente em relação ao feminicídio em Santa Catarina e, de forma indireta, nas outras formas de violência contra a mulher.

8 Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres - TC 012.099/2011-2.

Em 2019, o Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC) propôs uma representação ao Tribunal de Contas (Processo RLA-19/00938461), apresentando dados estatísticos fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública acerca da violência contra a mulher catarinense entre os anos de 2017 e 2018, os quais apontavam para números alarmantes, especialmente se comparados às estatísticas nacionais.

É importante registrar que, decorridos quase dez anos do levantamento inicial, os números seguem alarmantes. Os dados revelados pelo recém-publicado relatório analítico do Observatório da Violência contra a Mulher Santa Catarina[9], com base nos dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado, indicam que, de 2020 a 2025, o registro de ocorrências policiais de crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher passou de 64.014 para 75.330 casos no território catarinense, o que representa um aumento de 17,7% nesse período.

Após a conclusão de detalhada auditoria no referido Processo RLA-19/00938461, em dezembro de 2021, o Tribunal de Contas de Santa Catarina proferiu decisão e, como resultado das propostas da área técnica e do MPC, foram listadas 59 recomendações e determinações a diversos órgãos públicos envolvidos nas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher e foi concedido um prazo de 90 dias, a contar de 21 de janeiro de 2022, para que os dirigentes desses órgãos apresentassem planos de ação estabelecendo prazos, responsáveis e ações para a adoção de providências visando o atendimento da decisão, que importará na melhoria do atendimento às mulheres vítimas de violência no Estado.

Em 2022, o TCE/SC participou de uma auditoria ordenada de abrangência nacional para avaliar a resposta estatal na prevenção, sanção e erradicação da violência contra as mulheres, proposta pela Organização de Entidades Fiscalizadores Superiores da América Latina e Caribe (OLACEFS), conforme Processo RLA 22/00495301.

Os referidos processos se encontram em fase de monitoramento e até o momento constatou-se que foram encaminhados planos de ação pelos órgãos públicos envolvidos na auditoria e que foi cumprida uma considerável parcela das determinações e recomendações propostas, que resultaram em importantes ações, tais como: criação do Observatório da Violência contra a Mulher (OVM/SC), instituição do Plano Estadual de Combate à Violência contra as Mulheres, instalação de delegacias especializadas em diversos Municípios, elaboração do protocolo de atendimento à violência doméstica e feminicídio, veiculação, pelo Governo do Estado, de campanhas publicitárias para o enfrentamento da violência contra a mulher, manutenção da atividade da Delegacia Virtual da Mulher para registro de Boletins de Ocorrência e de pedidos de Medidas Protetivas.

9 Disponível em: https://ovm.alesc.sc.gov.br/wp- content/uploads/sites/3/2026/05/relatorio_ovm_pdf_impressao.pdf. Acesso em: 16 jun. 2026.

O tema também foi objeto de análise nos processos que trataram das prestações de contas anuais do governo do Estado de Santa Catarina referentes aos anos de 2023 (processo @PCG 23/00738915) e de 2024 (@PCG-24/00590502), nos quais o Pleno do TCE/SC formulou recomendações para que haja maior alocação de recursos, estrutura de pessoal e equipamentos no enfrentamento da violência contra a mulher.

Por fim, em março deste ano, o MPC/SC propôs também uma nova representação (REP 26/00052318), em fase de instrução pela área técnica, por meio da qual propôs uma auditoria acerca da implementação da Lei Estadual n. 18.300/2021, que estabelece política de cotas para contratação de mulheres em situação de violência em Santa Catarina.

Iniciativas dessa natureza revelam o quanto as ações dos órgãos de controle externo são imprescindíveis para avaliar o desempenho das políticas públicas atinentes ao combate à violência contra a mulher e induzir melhorias na gestão, desempenhando um papel relevante na consolidação de uma atuação estatal mais eficiente e sensível às especificidades dessa realidade. Mais do que fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas contribuem para conferir maior racionalidade, transparência e efetividade às ações destinadas ao enfrentamento da violência de gênero.

Auditorias especializadas, executadas com a experiência e conhecimento de corpos técnicos altamente capacitados, como se fazem presentes nas Cortes de Contas, são capazes de proceder a avaliações em termos quantitativos e qualitativos para que então, de posse de dados concretos, seja possível aos gestores públicos identificar prioridades e implementar ações mais efetivas de prevenção, combate e assistência.

A dimensão e a complexidade desse desafio impõem a todos uma responsabilidade compartilhada. Combater a violência contra a mulher não é apenas uma questão de segurança pública ou de justiça criminal; é um compromisso civilizatório que demanda ação contínua, coordenação institucional e a compreensão de que a proteção das mulheres constitui condição indispensável para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e verdadeiramente democrática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Aprova a Convenção Interamericana sobre a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher. Brasília: DOU, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Aprova a convenção CEDAW da ONU. Brasília: DOU, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para enfrentar a violência doméstica e familiar [...]. Brasília: DOU, 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015.** Altera o Código Penal para criar o crime de feminicídio como um homicídio agravado. Brasília: DOU, 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 09 de outubro de 2024.** Torna o feminicídio crime autônomo, agrava a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como estabelece outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Brasília: DOU, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 19 – Distrito Federal.** Violência doméstica – Lei nº 11.340/06 – Gêneros masculino e feminino – tratamento diferenciado. O artigo 1º da Lei nº 11.340/06 surge, sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, harmônica com a Constituição Federal, no que necessária a proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 09 fev. 2012. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres [...]**. Processo TC 012.099/2011-2. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br. Acesso em: 16 jun. 2026.

DATAFOLHA. **Para 61%, violência contra a mulher é a mais grave; mas parte significativa entende que controlar parceira não é violência.** Folha de S.Paulo, São Paulo, 1 jun. 2026. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2026/06/para-61-violencia-contra-a-mulher-e-a-mais-grave-mas-parte-significativa-entende-que-controlar-parceira-nao-e-violencia.shtml. Acesso em: 16 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo, ano 19, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br. Acesso em: 16 jun. 2026.

Global, regional and national estimates for intimate partner violence against women and global and regional estimates for non-partner sexual violence against women. Who, 2018. Disponível em: https://who.canto.global/s/KDE1H?viewIndex=0&column=document&id=tfgc8uqvuh0b1157tevomtch1j. Acesso em: 16 jun.2026.

OMS: Uma em cada 3 mulheres em todo o mundo sofre violência. Brasil.un.org, 2021. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/115652-oms-uma-em-cada-3-mulheres-em-todo-o-mundo-sofre-violencia. Acesso em: 16 jun. 2026.

ONU: Taxa de feminicídios no Brasil é quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução. Brasil.un.org, 2016. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-feminicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam. Acesso em: 16 jun. 2026.

OVM. Observatório da Violência Contra a Mulher – Santa Catarina. Relatório Violência contra a Mulher em Santa Catarina. Florianópolis, 2026. Disponível em: https://ovm.alesc.sc.gov.br/. Acesso em: 16 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Plenária n. 1056/2021, exarada na sessão de 8.12.2021, Relator Cons. Herneus de Nadal, Processo RLA 19/00938461.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Plenária n. 423/2019, exarada na sessão de 10.6.2019, Relator Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, Processo RLA 18/01156694.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Plenária n. 340/2025, exarada na sessão de 28.3.2025, Relator Cons. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Processo RLA 22/00495301.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Parecer Prévio - Prestação de Contas Governador - n.: 1/2024, exarado na Sessão Extraordinária de 5.6.2024, Relator Cons. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Processo PCG 23/00738915.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Parecer Prévio - Prestação de Contas Governador - n.: 1/2025, exarado na Sessão Extraordinária de 4.6.2025, Relator Cons. Luiz Eduardo Cherem PCG-24/00590502.

UNODC and UN Women, **Femicides in 2024**: Global estimates of intimate partner/family member femicides (United Nations publication, 2025). Disponível em: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/11/femicides-in-2024-global-estimates-of-intimate-partner-family-member-femicides. Acesso em: 16 jun. 2026.



A HORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E CLIMÁTICA

The Time for Courts of Auditors: Environmental and climate sustainability control

Daniela Zago Gonçalves da Cunda[1]

RESUMO

O presente artigo de opinião técnica, em diálogo com a literatura de Clarice Lispector e sua obra *A Hora da Estrela*, considerando as emergências climáticas, apresenta perspectivas de atuações dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, mediante ações de capacitação, dialógicas com gestores e sociedade, com a devida transparência, também medidas de monitoramento, de fiscalização e responsabilização, com especial atenção às dimensões ambiental e climática da sustentabilidade e à dimensão fiscal, como um importante instrumento concretizador das políticas públicas. Adota-se o método dedutivo, com abordagem jurídico-constitucional, apoiada em revisão bibliográfica, análise normativa e de boas práticas. O presente estudo visa a abordar o seguinte questionamento: estamos, de fato, sendo curadores do meio ambiente e dos interesses das futuras gerações e dos vulneráveis da geração presente? Como tem sido a verificação das medidas de enfrentamento às emergências climáticas e o fiel cumprimento dos normativos

1 Pós-doutorado (USP), Doutora e Mestre em Direito (PUC/RS), Membro das Comissões de Sustentabilidade do IBDA, IRB, ATRICON e TCE/RS, Professora Convidada e Pesquisadora junto ao grupo de pesquisas SmartCitiesBR da USP, Conselheira-Substituta do TCE/RS, e-mail: dzcunda@gmail.com; https://lattes.cnpq.br/7698719164060864.

aplicáveis ao tema, assim como das diretrizes previstas no ODS 13 da Agenda da ONU para 2030? O texto apresenta a conclusão de que *A hora dos Tribunais* é agora, mediante atuações efetivas (e não meros simulacros) quanto ao controle de políticas públicas interligadas às dimensões ambientais e climáticas da sustentabilidade, dessa atuação depende a vida dos seres humanos e demais espécies no Planeta Terra, para que sobrevivam com maior dignidade que a *Macabéa*. O estudo conclui que a essencialidade dos Tribunais de Contas, para além da previsão na Emenda Constitucional n.º 139/2026, reside nas suas missões institucionais, em diálogo com a sociedade, e neste momento de crise climática e ambiental, tem como um de seus pontos de partida o *Controle de Sustentabilidade Ambiental e Climática*.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; sustentabilidade; emergência climática; Direito Ambiental e Climático.

ABSTRACT

This technical opinion study engages with the literature of Clarice Lispector—specifically her work "The Hour of the Star"—and considers the context of climate emergencies. It outlines potential courses of action for Courts of Auditors and Public Prosecutor's Offices for Audit Matters, including capacity-building initiatives, dialogue with public managers and society, and transparent monitoring, oversight, and accountability measures. Special attention is paid to the environmental and climate dimensions of sustainability, as well as the fiscal dimension, as a crucial instrument for the realization of public policies. The study employs a deductive method with a legal-constitutional approach, supported by a literature review and an analysis of regulations and best practices. It addresses the following question: Are we truly acting as guardians of the environment and of the interests of future generations and vulnerable members of the current generation? How are measures to address climate emergencies being verified, and to what extent are applicable regulations and the guidelines set out in SDG 13 of the UN 2030 Agenda being faithfully implemented? The text concludes that the time for Courts of Auditors to act is now—through effective interventions (instead of mere simulacra) regarding the oversight of public policies linked to the environmental and climate dimensions of sustainability. The survival of human beings and other species on Planet Earth—and their ability to live with greater dignity than the character Macabéa—depends on such action. The study concludes that the essential nature of Courts of Auditors—beyond their mandate under Constitutional Amendment No. 139/2026—lies in their institutional missions and their dialogue with society; in this time of climate and environmental crisis, Environmental and Climate Sustainability Control serves as a key starting point for their work.

Keywords: Courts of Auditors; sustainability; climate emergency; Environmental and Climate Law.

1 INTRODUÇÃO

Clarice Lispector em sua obra *A Hora da Estrela*, por intermédio de prefácio do narrador Rodrigo S. M., inicia seu texto listando 13 títulos alternativos para seu livro: *A hora de estrela* ou *A culpa é minha* ou *Ela que se arranje* ou *Direito ao grito* ou *Quanto ao futuro* ou *Lamento de um blue* ou *Ela não sabe gritar* ou ainda *Uma sensação de perda* ou *Assovio no vento escuro* ou *Eu não posso fazer nada* ou *Registros dos fatos antecedentes* ou *História lacrimogênica de cordel* ou *Saída discreta pela porta dos fundos*[2].

O texto que se propõe, ao intitular-se *A Hora dos Tribunais de Contas*, para além de festejar a Emenda Constitucional n.º 139/2026[3], que confirma a essencialidade dos Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública, ressaltará que a primordial missão institucional, neste momento de crises climática e ambiental, reside em um eficiente *Controle de Sustentabilidade Ambiental e Climática*. Assim, ainda com inspirações lispectorianas, na busca de um maior equilíbrio ambiental e climático, os Tribunais de Contas deverão averiguar *A culpa das ações e omissões administrativas*, dar voz e *Direito ao grito* dos vulneráveis, ao lado de outras instituições, representando os direitos fundamentais das presentes e futuras gerações e *Quanto ao futuro* também monitorando políticas públicas de longo prazo. Diante de tantas tragédias ambientais, há um verdadeiro *Lamento Green*, com *Sensação de perda* dos biomas brasileiros, que já é efetiva e comprovada cientificamente, não mera sensação, as atuações das Cortes de Contas deverão ser remodeladas. Ainda com títulos alternativos, antônimos aos de Lispector, tutelando a transparência, ativa, passiva e reativa, fomentando *Assovios em brisas claras*, os Tribunais de Contas *podem fazer muito*, estimulando ações administrativas preventivas *antecedente aos fatos* climáticos e ambientais, mediante ações em rede, como verdadeira *História em cordel*, ações também amplamente divulgadas, posto serem essenciais e oriundas de uma instituição que poderá adentrar de forma triunfal, em sentido diametralmente oposto a uma *saída discreta pela porta dos fundos.*

Diante das emergências climáticas e mudanças do clima, este estudo apresenta perspectivas de atuações dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, mediante ações de capacitação, dialógicas com gestores e sociedade, com a devida transparência, também medidas de monitoramento, de fiscalização e responsabilização, com especial atenção à dimensão ecológica da sustentabilidade e à dimensão fiscal, como um importante instrumento concretizador das políticas públicas em questão.

---

2 LISPECTOR, Clarice. A Hora da Estrela. Rio de Janeiro: Rocco. 2020.
3 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.** Acesso em: 05 jul. 2026: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, pontuado como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", trata-se de patrimônio público do interesse das presentes e das futuras gerações, portanto, sujeito ao controle das Cortes de Contas. Há inquestionável missão constitucional e responsabilidade de atuação das Cortes de Contas em matéria climática, mediante a leitura conjunta dos dispositivos constitucionais interligados ao dever de sustentabilidade (preâmbulo, arts. 3.º, 170 e 225 da Constituição Federal) e das atuações já previstas nos artigos 70 e seguintes e art. 130, todos da Carta Constitucional. Nesses termos, os Tribunais de Contas poderão/deverão agir de ofício ou em resposta às demandas da sociedade (e do meio ambiente onde estão inseridas), ou às representações dos Ministérios Públicos de Contas, que também terão atuações como *custus legis,* além das providências efetivas quanto às temáticas interligadas à sustentabilidade e às emergências climáticas.

Em pesquisas antecessoras e em desenvolvimento, constatou-se espaço para ampliação de uma atuação mais efetiva da rede de controle nas questões ambientais e climáticas. Para tanto, fez-se uso de *pesquisas bibliográfica, documental* e *de campo*, conjuntamente com diálogos interinstitucionais.

O atuar da Administração Pública, doravante, deverá levar em consideração os normativos de Direito Público com as lentes do Direito Climático, tendo em mente que a emergência climática é a antessala das demais políticas públicas, nos exatos termos afirmados na ADPF nº 708/STF, com especial atenção ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.ª 13 da Agenda da ONU/2030. Em sintonia, deverá ser o controle externo, desde ações pedagógicas e com propagação de ações éticas, com fomento à atuação administrativa sustentável, até a responsabilização dos gestores que descumprirem normativos ambientais e não sopesarem os riscos atinentes à mudança do clima.

Destacam-se, no estudo, as boas práticas indicadas nas *Notas Recomendatórias Conjuntas 1/2024 e 4/2024* da ATRICON, IRB, AUDICON e demais associações da rede de controle; também a Resolução do TCE/RS nº 1.142/2021; julgados do TCU e outros Tribunais de Contas; a importância da transparência de dados ambientais, auditorias coordenadas nacionais e globais e monitoramentos dos próprios Tribunais de Contas (v.g. *Climate Scanner*, Painel Clima Brasil e Marco de Medição dos Tribunais de Contas, QATC 18), que por sua vez ampliarão a sindicabilidade ambiental e climática dos gestores públicos.

No desenvolvimento das presentes reflexões, na sequência de uma abordagem inicial sobre as dimensões da sustentabilidade, em apertada síntese, serão apresentadas perspectivas de atuações dos Tribunais de Contas em tempos de emergências climáticas.

2 CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E MINISTÉRIOS PÚBLICOS DE CONTAS E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÕES EM TEMPOS DE MUDANÇA DO CLIMA

Já não demonstra ser novidade o debate sobre o papel institucional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas em um Estado democrático e social de direito, instituições que, além de verificações fiscais e orçamentárias, servem como guardiãs da concretização de gestões públicas eficientes e que concretizem uma gama de direitos e deveres fundamentais[4], com respaldo constitucional, mediante confirmações trazidas na Emenda Constitucional nº 139/2026.

Mais recentemente, há uma essencialidade de releitura da atuação das instituições (representantes também dos interesses das futuras gerações) em um Estado ecológico[5] com ênfase ao que já pode ser delineado como direito climático[6].

Nos termos constitucionais, a atuação administrativa está vinculada ao papel de curadoria do ambiente e curadoria da segurança climática, conforme se depreende da leitura conjunta do preâmbulo, arts. 3º; 37; 170, VI; e sobretudo do art. 225 da Constituição Federal.

Há, portanto, inegável protagonismo institucional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas nas questões ambientais e de segurança climática, como será demonstrado nas reflexões que se seguem.

Nas prestações de contas de quem gerencia ou administra bens e valores públicos, nos termos do art. 71 da CF/1988, também deverá constar a demonstração do cumprimento dos deveres de proteção do ambiente e segurança climática, questões a serem averiguadas pelos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas.

O presente estudo visa a abordar o seguinte questionamento: estamos, de fato, sendo curadores do meio ambiente e dos interesses das futuras gerações e dos vulneráveis da geração presente? Como tem sido a verificação das medidas de enfrentamento às mudanças climáticas e o fiel cumprimento dos normativos aplicáveis ao tema, assim como das diretrizes previstas no ODS 13 da Agenda da ONU para 2030?

Além das *dimensões ecológica (ambiental), econômica e social*, no presente estudo, com amparo nas considerações constantes nas obras de Juarez Freitas, serão tecidas conside-

4 Sobre o tema, vide na parte introdutória do presente estudo: CUNDA, Daniela Zago G. da. *O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação na lupa dos tribunais (para além) de contas.* Porto Alegre: Editora Simplíssimo Livros, 2013. E-book.

5 A respeito do assunto, vide: SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico.* 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021; SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023; SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

6 Com amparo no seguinte estudo: SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito climático. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

rações quanto às dimensões *fiscal, tecnológica e de governança*[7], de maneira a confirmar a sustentabilidade como um princípio multidimensional[8] , interligado à eficiência da Administração Pública, sobretudo em tempos de emergência climática.

Pontuadas as principais dimensões da sustentabilidade interligadas às atuações das Cortes de Contas, serão apresentadas considerações quanto *ao controle de sustentabilidade a ser exercido pelos Tribunais de Contas*[9], a complexidade e urgência em sua implementação, considerando-se às emergências climáticas.

Não deveriam restar dúvidas de um verdadeiro *dever constitucional de promover uma maior segurança climática*, nos termos previstos no art. 225 da Constituição Federal, somado à *cláusula de abertura* do art. 5º, também da Constituição Federal, que permite a ampliação do catálogo de direitos e deveres fundamentais. Mas, para aqueles que necessitam de previsão explicitamente catalogada no art. 5º da Constituição Federal, tramita no Congresso Nacional pátrio a PEC nº 37/2021, que visa a incluir, no *caput* do art. 5º, *o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a segurança climática no rol dos direitos fundamentais*. Também no art. 170, propõe-se o acréscimo do inc. X, "ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas" como mais um dos princípios da ordem econômica e financeira nacional. Nas perspectivas de fortificação de uma maior segurança climática, pretende-se que no §1º do art. 225 seja inserido o inc. VIII, para se estabelecer expressamente a incumbência ao poder público de "adotar ações de mitigação às mudanças climáticas, e adaptação aos seus efeitos adversos", com vistas a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o *caput*.

E, para acompanhar os novos tempos de emergências climáticas, cada dia mais crescentes, quais são as perspectivas de atuação dos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas para uma maior segurança climática? Questionamento desenvolvido a seguir.

De maneira objetiva e resumida, o presente estudo apresenta algumas possibilidades de atuações no *controle de sustentabilidade e da segurança climática*, mencionando boas práticas e espaços para aprimoramentos na atuação dos Tribunais de Contas (TCs) e Ministérios Públicos de Contas (MPCs)[10].

---

7 FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 60 e 67. Tema desenvolvido na seguinte coautoria: CUNDA, Daniela Zago G. da; VILLAC, Teresa. Contratações públicas sustentáveis e a atuação da Advocacia Pública e dos Tribunais de Contas: um "apelo a última geração". In: WARPECHOWSKI, Ana; GODINHO, Heloisa; IOCKEN, Sabrina (Coord.). *Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. v. 1. p. 383-400. Vide também: VILLAC, Teresa. *Licitações sustentáveis no Brasil: um breve ensaio sobre ética ambiental e desenvolvimento.* Belo Horizonte: Fórum, 2019.

8 FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro, p. 55.

9 Detalhadamente sobre o tema, remete-se ao leitor para o seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago G. da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/QxDGdxQNZYK2JQA. Acesso em: 05 jun. 2026.

10 Um maior detalhamento das presentes propostas encontra-se disponível no seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago G. da . Um roteiro adaptado para Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas (t)ec(n)ológicos e planetários no enfrentamento das emergências climáticas e na curadoria do meio ambiente e da segurança climática. In: LIMA, Edilberto (org.) Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025.

I - Atuação no âmbito interno, ou seja, os *TC e MPC deverão ser gestores eficientes e sustentáveis, assim como previdentes quanto às mudanças do clima.* Exemplificativamente, destacam-se a importância de implementação de Planos de Gestão de Logística Sustentável[11] com vestes de planos de contingências; realização de *licitações verdadeiramente sustentáveis* e inventários de carbono pelos órgãos de controle, bem como estrutura institucional com setores, comissões e servidores especializados no tema e utilização de índices de sustentabilidade da Administração Pública, dentre outras aderências interligadas aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com ênfase no ODS 13 da Agenda da ONU para 2030.

II - Papel pedagógico ampliado e dedicado às questões ambientais e de mudanças do clima, tanto na capacitação de seus servidores e membros, como no compartilhamento de estudos e informações com a sociedade e jurisdicionados. Duas leis recentes reforçam a importância da educação ambiental prevista no inc. VI do § 1.º do art. 225 da CRFB e previsões infraconstitucionais previstas na Lei 9.795/99, com atenção especial à segurança climática e à conscientização pública sobre as medidas de adaptação e resiliência dos ambientes vulneráveis à mudança do clima e, por consequência, aprimoramento das políticas públicas: a Lei n.º 14.904 de 27 de junho de 2024 e a Lei 14.926 de 17 de julho de 2024 e mais recentemente, quanto às contratações públicas sustentáveis, na alínea "f" do inc. IV do art. 5.º do Decreto 12.771/2025, estabelece-se a *capacitação e qualificação constante dos fornecedores e servidores públicos.*

III - Consensualidade a serviço do meio ambiente e de uma maior segurança climática. A utilização de meios consensuais, nos termos da Nota Recomendatória 02/2022 da ATRICON e arts. 21, 26 e 27 da LINDB[12] (Lei 13.655/2018), já deveria ter sido ampliada pelos TC e MPC há bastante tempo. Nos necessários e constantes aprimoramentos, deverão ser abordadas as especificidades da *consensualidade a serviço do meio ambiente* e de uma maior segurança climática, como, por exemplo, a utilização de *Termos de Ajustamento de Gestão Sustentáveis.*[13] Ademais, os diversos *Planos de Ações* acordados de forma *não adversarial* com os jurisdicionados e demais instituições deverão ser cumpridos e monitorados.

IV - Ampliação de diretrizes ambientais sistematizadas (sobretudo visando a uma maior segurança climática), como notas de orientação e recomendatórias, assim como ampliação de itens temáticos sobre sustentabilidade e segurança climática nas avaliações e monitoramento institucionais. Ademais, merecem espaço projetos de ampliação dos índices de averiguação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (por intermédio da ATRICON, IRB e demais associações) com temáticas interligadas à sustentabilidade e segurança climática e nos termos das *Notas Recomendatórias Conjuntas nº 01/2024* pelo Instituto Rui Barbosa – IRB - e demais associações da rede de

---

11 PLS adequados às diretrizes e aos objetivos da Estratégia de Contratações Públicas Sustentáveis, nos termos do Decreto 12.771, de 05/12/25.

12 Detalhamentos sobre a LINDB constam no seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago G. da. A LINDB, suas profecias para o enfrentamento da pandemia e as necessárias reformulações da Administração Pública e do respectivo controle. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. Nova *LINDB*: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 279 e ss.

13 Em capítulo específico sobre o tema, constante no seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago G. da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

controle e n° 04/2024, onde constam várias sugestões de ferramentas tecnológicas a serem utilizadas a serviço de uma maior segurança climática e ambiental.[14]

V - Monitoramento sistemático da dimensão fiscal da sustentabilidade[15] a serviço do meio ambiente equilibrado e da segurança climática. Na atuação constante das instituições de controle externo também se demonstra relevante a averiguação da origem e destinação dos recursos financeiros para as atividades da Defesa Civil. Há, portanto, um dever de *Planejamento Orçamentário*, um dever de priorizar a prevenção do patrimônio ambiental e da segurança climática. Uma vez ausentes tais previsões, deverão ser emitidas *alertas financeiro-ambientais e climáticas* pelos órgãos de controle. A quantificação do dano ao erário, do custo majorado da remediação (ao invés de ações preventivas), ainda confrontados com a inexecução das dotações orçamentárias, deverão passar a constar nos itens a serem auditados e quantificados[16].

VI - Monitoramento da transparência dos dados ambientais, com especial atenção à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e, sobretudo, fiscalizando o fiel cumprimento da Lei 10.650/03 (Lei de Acesso às Informações Ambientais) e da recente Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024, que aborda os planos de adaptação à mudança do clima e estabelece diretrizes de transparência e publicidade.[17] Na perspectiva internacional, nomeadamente a América Latina e Caribe, a publicação dos dados ambientais pelos TC e MPC deve-

---

14 ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. *Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON e AMPCON nº 01/2024*. Diretrizes Gerais para fiscalização, orientação e capacitação dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil definidas pelo Grupo de Trabalho de Prevenção a Desastres do Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa – IRB. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026. Vide também: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. *Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-AUDICON nº 04/2024*. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros sobre a necessidade de uma atuação prioritária, sistêmica e uniforme no tocante a ações de mitigação e adaptação climáticas, em decorrência das queimadas, incêndios florestais e avanço do desmatamento em diversos estados da Federação, a fim de assegurar a eficiência administrativa e controle externo efetivo pelos tribunais de contas estaduais, distritais e municipais. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-1.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

15 Dimensão da sustentabilidade abordada de forma mais detalhada nos seguintes estudos: CUNDA, Daniela Zago G. da. Controle de sustentabilidade fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal*: desafios para o controle externo. Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017; CUNDA, Daniela Zago G. da. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. *Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, ano 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. Disponível em: http://www.idb-fdul.com. Acesso em: 05 jun. 2026.

16 Referente às dimensões fiscal/financeira e de governança, vide o Acórdão 546/2023 do Tribunal de Contas da União, com diretrizes no sentido de que o apoio federal deverá ser tempestivo, sem excesso de burocracia na transferência de recursos federais para municípios em estado de emergência ou calamidade; destaque às ações de proteção e defesa civil dos estados da federação com maior vulnerabilidade no que tange às emergências climáticas, aprimoramento da plataforma IDAP, pois a plataforma, destinada à gestão de desastres, apresentou alcance reduzido e deficiências no monitoramento. Em suma, o Tribunal de Contas da União destacou a urgência de melhorar a governança e agilizar o combate aos desastres, tratando-os como pautas centrais de finanças e controle público.

17 Sobre transparência de dados ambientais, remete-se ao seguinte estudo mais específico, com abordagem da transparência ativa, passiva e reativa e o papel dos Tribunais de Ministérios Públicos nesse contexto: CUNDA, Daniela Zago G. da; BLIACHERIENE, Ana Carla. Leis de Acesso a Informações para um Estado (t)ec(n)ológico e democrático de direito. In: SARLET, Ingo W.; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael (Org.). *Lei de Acesso a Informações*: estudos em homenagem aos 10 anos da Lei n. 12.527/2011. 1. ed. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022. v. 1. (Série Direito). p. 225-245. Reflexões que foram recentemente atualizadas e serão publicadas em 2026 pela Editora Fórum: CUNDA, Daniela Zago G. da; BLIACHERIENE, Ana Carla. Leis de Acesso a Informações para um Estado (t)ec(n)ológico e democrático de direito em tempos de emergências climáticas. *In*: SARLET, Ingo; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael. Lei de Acesso a Informações: estudos em homenagem aos 10 anos da Lei n. 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026. No prelo.

rá estar em consonância com o *Acordo de Escazú*. Deverão ser monitoradas as diretrizes de transparência e publicidade, com determinações para uma *transparência ativa*, que se não cumprida poderá ensejar *transparência passiva e reativa*, com conjuntas previsões explícitas a tutelar a participação social, sobretudo dos mais vulneráveis e da comunidade científica, com garantias de financiamento, capacitação, transferência e difusão de tecnologias.

VII - Monitoramento da viabilidade de atuação das Defesas Civis[18]*, órgãos e setores ambientais (v.g. Ministérios, Secretarias, Conselhos nas temáticas de sustentabilidade, Comitês de Bacias Hidrográficas, Departamentos de Saneamento) com eventual responsabilização das chefias responsáveis pela inviabilidade de atuação e sucateamento dos referidos órgãos e setores ambientais.* Sobre o tema, reitera-se a Nota Recomendatória Conjunta n.º 01/2024, que aborda especificamente a importância do monitoramento das Defesas Civis, atuação importante e em desenvolvimento no TCE/RS.

VIII) Sindicabilidade permanente das temáticas interligadas às questões ambientais e de segurança climática, com ênfase na dimensão ambiental e ecológica da sustentabilidade (e das diretrizes sustentáveis da Lei de Licitações e Decretos correlatos), mediante indicação dos principais normativos ambientais a serem cumpridos pelos gestores, sinalizando-se de forma clara e objetiva quais as principais temáticas ambientais e interligadas à segurança climática que serão fiscalizadas e quais as consequências do descumprimento por ações ou omissões dos gestores públicos. A título ilustrativo, a Resolução do TCE/RS n.º 1.142/2021, em seu art. 2º , inc. XVIII, em relação ao meio ambiente, destaca que serão objeto de averiguação as políticas públicas sobre Mudanças Climáticas - *Lei Federal n. 12.187/2009*. Também são listadas as demais políticas públicas interligadas aos principais normativos ambientais e aos ODS da Agenda da ONU para 2030 em conexão com a dimensão ambiental e ecológica da sustentabilidade. O descumprimento dos referidos normativos poderá (na realidade, deveria) ensejar aplicação de penalidade pecuniária e desaprovação das contas. Nos processos de contas dos gestores públicos municipais, estaduais e federais as temáticas interligadas ao meio ambiente deverão compor um capítulo específico e cada vez mais robusto, sem espaço para retrocessos. Nesse monitoramento deverão ser inseridas as licitações e contratações, que deverão cumprir os normativos ambientais e quesitos de sustentabilidade.

IX - Concretização dos 17 ODS da Agenda da ONU com ênfase ao ODS da Agenda da ONU para 2030. A Agenda da ONU/2030 traz 17 ODS e 169 metas com o fito de promover, de maneira concomitante, o desenvolvimento ambiental, social e econômico. Em que pese apresentados de maneira apartada, os ODS estão todos interligados e são indivisíveis, sendo o descumprimento de quaisquer desses uma ameaça para os demais.

X - utilização de taxonomia sustentável, nos moldes constantes no Decreto 12.705/2025.

XI - Atuação dos Tribunais e dos Ministérios Públicos de Contas em rede, com vestes planetárias, mediante auditorias coordenadas nacionais, internacio-

---

18 No Tribunal de Contas de Santa Catarina merece destaque o processo 23/80020552 – DAE 17/2023 (procedimento de fiscalização e levantamento de dados e informações sobre o serviço de defesa civil municipal e as providências dos municípios catarinenses para prevenir e mitigar as consequências de desastres naturais geológicos, hidrológicos e outros na vida de população. Relator José Nei Ascari. No Tribunal de Contas de São Paulo o CD 022755.989.22-5. No TCU, vide o processo 023.751/2018-5. No que se refere a importante atuação dos Ministérios Públicos de Contas, digno de registro a Representação MPC/RS 17/2023 – Auditoria Operacional , por ocasião de ocorrência de desastres naturais, no âmbito da Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Processo 29156-0200/2-0 (sessão do Pleno 18-10-2023).

nais e globais e utilização de novas tecnologias concretizando o controle de sustentabilidade 5.0.[19] Na perspectiva internacional, destaca-se o painel *Climate Scanner,* em conjunto com o *Painel Clima Brasil*, no âmbito nacional e regional.[20]

Neste momento decisivo, em que se está em jogo a sobrevida dos seres humanos no Planeta Terra, as instituições deverão salvaguardar os direitos humanos das presentes e futuras gerações, assim, as ações dos Tribunais de Contas deverão ser efetivas; portanto, não há mais espaços para simulacros de atenção e monitoramentos falsos das dimensões de sustentabilidade. A atuação dos Tribunais de Contas deverá evitar o *greenwashing,* nas contratações de bens e serviços, tanto no âmbito interno (nas várias licitações realizadas pelos próprios TCs e MPCs), como na esfera externa da rede de controle, no *mister* de controlador das inúmeras licitações sustentáveis realizadas pela Administração Pública. No monitoramento da aplicação das diretrizes da Lei de Licitações – Lei n.º 14.133/2021, especial atenção deverá ser concedida aos mandamentos para que sejam licitações verdadeiramente (!) sustentáveis, além das cautelas indicadas ao setor privado, pautadas na dimensão ética da sustentabilidade. O recente Decreto n.º 12.771, de 05 de dezembro de 2025, institui a Estratégia Nacional (que não deverá ser apenas nacional, mas de todos os entes da federação) de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Os eixos temáticos constantes no art. 3.º (econômico, social, ambiental e de gestão) interligados ao conceito de ESG (*Environmental, Social and Governance*), com ênfase ao uso estratégico do poder de compra do Estado. No eixo ambiental (art. 5.º inc. III, "b") deverão ser incorporados critérios de mitigação, adaptação e resiliência climática às contratações públicas, devidamente adequados às políticas de clima e de gestão ambiental. O Decreto em comento, também destaca a Taxonomia Sustentável Brasileira, no inc. IV do art. 6.º, como um dos instrumentos de execução da Estratégia Nacional de Contratações Públicas Sustentáveis.

---

19 Possibilidade de atuação especificamente desenvolvida nos seguintes estudos: CUNDA, Daniela Zago G. da. Controle de sustentabilidade (t)ec(n)ológico pelos Tribunais de Contas do Brasil e da Espanha e um breve diálogo com Cervantes. In: SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A. DA CAMINO, Geraldo C. (Dir.). *Intellegentiae Artificiales, Imperium et Civitatem.* 1. ed. Madrid: Alma Mater, 2023. v. 1. p. 121-140. Também disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/DLWd7ZPWC25pX8X. Acesso em: 26 dez. 2025.
CUNDA, Daniela Zago G. da; BLIACHERIENE, Ana Carla. Leis de Acesso a Informações para um Estado (t)ec(n)ológico e democrático de direito em tempos de emergências climáticas. *In*: In: SARLET, Ingo; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael. *Lei de Acesso a Informações:* estudos em homenagem aos 10 anos da Lei n. 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Também disponível em: https://doi.org/10.36592/9786554600026-11. Acesso em: 05 jun. 2026.
CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; Um *roteiro adaptado* para Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas *(t)ec(n)ológicos* e *planetários* no enfrentamento das emergências climáticas e na curadoria do meio ambiente e da segurança climática. *In*: LIMA, Edilberto C. P (org). Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade: Governança e Controle no Enfrentamento das Mudanças Climáticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025. Também disponível no seguinte site: https://irbcontas.org.br/. Acesso em: 05 jun. 2026.
20 Com destaque ao Acordão nº 73/2020, Plenário TCU – Auditoria Global sobre Mudanças Climáticas. Vide também: TCU. Climate Scanner. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/. Acesso em: 05 jun. 2026.

Nas sucintas abordagens, outro ponto merecedor de destaque é o efetivo monitoramento dos próprios órgãos da rede de controle. Há de se ter cautela para que na evolução de eventuais omissões na atuação dos Tribunais e Ministérios Públicos de Contas nas temáticas de *sustentabilidade multidimensional*, tenha-se evoluído para uma atuação efetiva a garantir o cumprimento dos deveres constitucionais de *segurança ambiental e climática* e que não sejam atuações meramente protocolares. No necessário *checklist*, o Marco de Medição aplicável aos Tribunais de Contas (MMD-TC), de forma obrigatória e não meramente facultativa, deverá conceder especial atenção, e com ampliação, aos quesitos interligados às dimensões da sustentabilidade[21], com recomendável utilização de taxonomia sustentável, nos moldes constantes no Decreto 12.705/2025.

3 CONCLUSÕES

Retomando-se às questões principais do presente estudo, no que tange ao papel de curadoria do meio ambiente, dos interesses das futuras gerações e maior equidade da presente geração, assim como de uma maior segurança e resiliência climática, e a complexidade na implementação de políticas públicas *transterritoriais e intertemporais* e respectiva fiscalização, em termos institucionais, *ratificou-se a importante missão dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas na concretização das dimensões ambiental, climática, conjuntamente com as dimensões ética, social, fiscal e tecnológica da sustentabilidade*, mediante ações pedagógicas, com parâmetros de taxonomia sustentável, bem como com atuações consensuais e de controle e monitoramento sistemático. Foram demonstradas perspectivas de boas práticas a serem ampliadas no Brasil. Foi ressaltado que a emergência climática deverá ser concebida como a "antessala de todas as outras", conforme, inclusive, julgado do Supremo Tribunal Federal.

Assim como na obra de Clarice Lispector *A Hora de Estrela*, sem detalhá-la de maneira a evitar *spoiler*, o estrelato de Macabéa é distinto da noção positiva e iluminada de um *corpo celeste*, a essencialidade concedida aos Tribunais de Contas pela Emenda Constitucional n.º 139/2026, por si só, não torna a instituição em um *astro*. Serão as atuações de fomento, monitoramento e controle de políticas públicas essenciais para a sociedade que irão consubstanciar a essencialidade institucional.

O Controle de Sustentabilidade a ser exercido pelos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, sobretudo em tempos de emergências climáticas, enseja releituras. A questão climática perpassa de maneira mais intensa pelas políticas públicas monitoradas

21 Tema desenvolvido no seguinte estudo específico: CUNDA, Daniela Zago G. da; ALMEIDA, Camila Parente. O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas. *Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 151-166.

e fiscalizadas pela rede de controle, razão pela qual se defende a centralidade do ODS 13 da Agenda da ONU para 2030 - "Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos", do qual é meta "13.1 reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países". Nesse sentido, foi destacado pelo Ministro Edson Fachin em sede do julgamento da ADPF nº 708: "Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. *A emergência climática é a antessala de todas as outras*". Corroborando esse argumento, o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) apontou impactos e riscos oriundos das mudanças do clima. As atividades de monitoramento e fiscalizações da rede de controle estão interligadas aos *vários ODS da Agenda da ONU para 2030,* que *também são deveres constitucionais.* No entanto, sem segurança climática, em contextos de emergências climáticas (*v.g.* enchentes e incêndios que comprometam a comunidade em geral), a erradicação da pobreza (ODS 1), a erradicação da fome e agricultura sustentável (ODS 2), a saúde e bem-estar (ODS 3), a educação de qualidade (ODS 4), a igualdade de gênero (ODS 5), água potável e saneamento (ODS 6), eficiência energética e acessível (ODS 7), trabalho descente e crescimento econômico (ODS 8), inovação e infraestrutura (ODS 9), redução das desigualdades (ODS 10), cidades sustentáveis (ODS 11), consumo e produção sustentáveis (ODS 12), zelo com os ecossistemas nas águas (ODS 14) e terra (ODS 15), restam comprometidos! *Inegável que diante das emergências climáticas, o ODS 13 deverá receber um enfoque especial e servir como ponto de partida a todos os demais 16 ODS da Agenda da ONU para 2030.*

Nesses termos, o ODS 13 da Agenda da ONU para 2030 enseja um enfoque especial, sem o qual a concretização dos demais ODS da Agenda da ONU tornar-se-ão inviáveis. Foram, ainda, destacadas notas recomendatórias conjuntas das associações da rede de controle externo quanto às temáticas ambientais e para uma maior segurança climática, assim como perspectivas de maior averiguação de questões ambientais e de resiliência climática no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), projeto da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para avaliar o desempenho dos órgãos de controle externo e propor melhorias e inovações, inibindo, inclusive, eventuais *greenwashing* no âmbito interno da rede de controle.

Dito de outra forma, *não haverá Administração Pública verdadeiramente eficiente, sem que antes tenha sido zelosa com as diversas dimensões da sustentabilidade a propiciar uma maior segurança climática e ambiental.* Cabe aos servidores públicos, Procuradores do MPC e Conselheiros dos Tribunais de Contas, em suas missões institucionais, conscientizarem a sociedade e os gestores públicos da dimensão ética da sustentabilidade, e por consequência da *responsabilidade compartilhada, sem a qual não haverá sobrevida dos seres humanos no Planeta Terra,* assim como também fiscalizarem de forma mediata e

imediata o cumprimento dos normativos legais, constitucionais e internacionais aplicáveis às temáticas ambientais, responsabilizando, em suas esferas de atuações, os eventuais descumprimentos, assim como apontando os simulacros de sustentabilidade (*v.g.* o *greenwashing* e *socialwashing*).

A *hora dos Tribunais é agora,* mediante atuações efetivas (e não meros simulacros) quanto ao controle de políticas públicas interligadas às dimensões ambientais e climáticas da sustentabilidade. Dessa atuação depende a sobrevida dos seres humanos e demais espécies no Planeta Terra, para que sobrevivam com maior dignidade que a *Macabéa.* Sob outra perspectiva, ainda na sintonia literária proposta, os Tribunais de Contas não poderão acomodar-se com a Emenda Constitucional n.º 139/2026 sob o risco de culminarem na epifania da Macabéa, quem tardiamente toma consciência de si mesma e do sentido de sua existência.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON e AMPCON nº 01/2024.** Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/2024-01-Nota-Recomendatoria-Conjunta.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Recomendatória Conjunta IRB-ATRICON-CNPTC-AUDICON nº 04/2024.** Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA--CONJUNTA-04-2024-1.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

BOSSELMANN, Klaus. ***The principle of sustainability.*** *Transforming Law and governance*. Farnham: Ashgate, 2008.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: Transformando direito e governança. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Taxonomia Sustentável Brasileira**: plano de ação para consulta pública, set. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/taxonomia-sustentavel-brasileira.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

CUNDA, Daniela Zago G. da; ALMEIDA, Camila Parente. O marco de medição dos Tribunais de Contas e a sindicabilidade do dever de sustentabilidade e das emergências climáticas. **Revista Científica do Congresso Internacional dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 151-166.

CUNDA, Daniela Zago G. da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas.** 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/QxDGdxQNZYK2JQA. Acesso em: 05 jun. 2025.

CUNDA, Daniela Zago G. da. Controle de sustentabilidade (t)ec(n)ológico pelos Tribunais de Contas do Brasil e da Espanha e um breve diálogo com Cervantes. In: SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A. DA CAMINO, Geraldo C. (Dir.). ***Intellegentiae Artificiales, Imperium et Civitatem.*** Madrid: Alma Mater, 2023. v. 1. p. 121-140. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/DLWd7ZPWC25pX8X. Acesso em: 05 jun. 2025.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Equidade de gênero e intragênero e a contratação pública de vítimas de violência doméstica: perspectivas de atuações dos Tribunais de Contas e cautelas com o "*Socialwashing*". *In*: Cristiana Fortini; Lígia Melo. (Org.). **Na Visão Delas - Infraestrutura e as Cidades.** Curitiba: Íthala, 2025.

CUNDA, Daniela Zago G. da; BLIACHERIENE, Ana Carla. Leis de Acesso a Informações para um Estado (t)ec(n)ológico e democrático de direito em tempos de emergências climáticas. *In*: SARLET, Ingo; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael. **Lei de Acesso a Informações**: estudos em homenagem aos 10 anos da Lei n. 12.527/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.36592/9786554600026-11. Acesso em: 05 jun. 2025.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; Um roteiro adaptado para Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas (t)ec(n)ológicos e planetários no enfrentamento das emergências climáticas e na curadoria do meio ambiente e da segurança climática. *In*: LIMA, Edilberto C. P (org). **Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade**: Governança e Controle no Enfrentamento das Mudanças Climáticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/ Acesso em: 05 jun. 2026.

CUNDA, Daniela Zago G. da; VILLAC, Teresa. Contratações públicas sustentáveis e a atuação da Advocacia Pública e dos Tribunais de Contas: um "apelo a última geração". *In*: WARPECHOWSKI, Ana; GODINHO, Heloisa; IOCKEN, Sabrina (Coord.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030.** Belo Horizonte: Fórum, 2021. v. 1. p. 383-400.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Equidade de gênero e intragênero e a contratação pública de vítimas de violência doméstica: perspectivas de atuações dos Tribunais de Contas e cautelas com o "*Socialwashing*". *In*: Cristiana Fortini; Lígia Melo. (Org.). **Na Visão Delas - Infraestrutura e as Cidades.** Curitiba: Íthala, 2025.

CUNDA, Daniela Zago G. da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação na lupa dos tribunais (para além) de contas.** Porto Alegre: Editora Simplíssimo Livros, 2013. E-book.

CUNDA, Daniela Zago G. da. Controle de sustentabilidade fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional. *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**: desafios para o controle externo. Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CUNDA, Daniela Zago G. da. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, ano 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. Disponível em: http://www.idb-fdul.com. Acesso em: 05 jun. 2026.

CUNDA, Daniela Zago G. da. A LINDB, suas profecias para o enfrentamento da pandemia e as necessárias reformulações da Administração Pública e do respectivo controle. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 279 e ss.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Protecção do Ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GUIDE AGAINST GREENWASHING. Disponível em: https://gronnvasking.no/en/about. Acesso em: 5 jun. 2026.

LISPECTOR, Clarice. **A Hora da Estrela**. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito climático**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Coimbra: Almedina, 2010.

SILVA, Jorge Pereira da. Breve ensaio sobre a protecção constitucional das gerações futuras, in Em homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, 2010.

SOUZA, Draiton Gonzaga; OLIVEIRA JR, Nythamar Fernandes de (Org.). **Justiça global e democracia**: Homenagem a John Rawls. Porto Alegre: Edipucrs, 2010. v. 1.

UL SOLUTIONS. **Sins of Greenwashing**. Disponível em: https://www.ul.com/insights/sins-greenwashing. Acesso em: 05 jun. 2026.

UNITED NATIONS. UN News. **COP27**: 'Zero tolerance for greenwashing', Guterres says as new report cracks down on empty net-zero pledges, 8 nov. 2022. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2022/11/1130317. Acesso em: 05 jan. 2026.

VILLAC, Teresa. **Licitações sustentáveis no Brasil**: um breve ensaio sobre ética ambiental e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Sustentabilidade corporativa sem greenwashing: o novo paradigma do capitalismo de stakeholders. *In*: PASQUALINI, Alexandre; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; RAMOS, Rafael (coord.). **Direito, sustentabilidade e inovação**: estudos em Homenagem ao Professor Juarez Freitas. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

WWF. **WWF Guide to Greenwashing.** Disponível em: https://www.wwf.org.uk/learn/guide-to-greenwashing. Acesso em: 05 jun. 2026.



GOVERNANÇA CLIMÁTICA: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE EXTERNO BASEADO EM EVIDÊNCIAS

Climate Governance: The Role of Courts of Accounts and the Essential Nature of Evidence--Based External Control

Deíla Barbosa Maia[1]
Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos[2]

RESUMO

O artigo analisa o papel dos Tribunais de Contas na governança climática, com enfoque no controle externo baseado em evidências. Busca-se compreender como essas instituições se consolidam como atores estratégicos na fiscalização das políticas ambientais diante da emergência climática. A pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com destaque para o *ClimateScanner* e o Painel ClimaBrasil. Conclui-se que o controle externo contemporâneo ultrapassa a fiscalização estritamente financeira, incorporando

1 Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Saúde Materno-Infantil pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Procuradora de Contas no Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA). Pesquisadora do CASP-IDP. E-mail: deilamaia@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0009-0001-1116-5498.
2 Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Assessora de Procuradoria de Contas no Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA). Professora Universitária. Pesquisadora do CASP-IDP. E-mail: isa-vasconcelos@live.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2365-4977.

metodologias de avaliação da efetividade de políticas públicas e fortalecendo a atuação preventiva das Cortes de Contas na proteção ambiental e dos direitos fundamentais intergeracionais.

Palavras-chave: Governança climática; Tribunais de Contas; Controle externo; Auditoria climática; *ClimateScanner*; Painel ClimaBrasil.

ABSTRACT

This article analyzes the role of Courts of Accounts in climate governance, focusing on evidence-based external control. It seeks to understand how these institutions are consolidating their position as strategic actors in the oversight of environmental policies in the face of the climate emergency. The research adopts a qualitative, descriptive, and exploratory approach, conducted through a literature review and documentary analysis, with particular emphasis on ClimateScanner and the ClimaBrasil Panel. It concludes that contemporary external control goes beyond strictly financial oversight by incorporating methodologies for assessing the effectiveness of public policies and strengthening the preventive role of Courts of Accounts in environmental protection and the safeguarding of intergenerational fundamental rights.

Keywords: Climate governance; Courts of Accounts; External control; Climate auditing; ClimateScanner; ClimaBrasil Panel.

1 INTRODUÇÃO

A evolução das instituições de fiscalização no Brasil consolidou os Tribunais de Contas como órgãos fundamentais à preservação da transparência administrativa, à *accountability* estatal e ao equilíbrio republicano. Esse debate ganhou relevância com a Emenda Constitucional nº 139/2026, que reconheceu expressamente os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas como funções essenciais ao Estado (Brasil, 2026).

A essencialidade dessas instituições decorre de sua capacidade técnica e estratégica de responder aos desafios contemporâneos, entre os quais se destaca a emergência climática. Mudanças climáticas, degradação ambiental e perda de biodiversidade exigem respostas institucionais articuladas, eficientes e baseadas em evidências para promover a mitigação, a adaptação e o fortalecimento da resiliência socioambiental.

Entretanto, a implementação das políticas ambientais no Brasil ainda enfrenta dificuldades como: fragmentação institucional, baixa coordenação federativa e limitações no monitoramento orçamentário. Por isso, torna-se insuficiente um modelo de controle externo restrito à legalidade formal das despesas. A governança climática contemporâ-

nea demanda mecanismos de fiscalização capazes de avaliar resultados concretos das políticas públicas e mensurar impactos socioambientais.

Nesse cenário, ganham destaque instrumentos de auditoria climática baseados em evidências, como o *ClimateScanner*, desenvolvido no âmbito da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) sob liderança do Tribunal de Contas da União (TCU), e o Painel ClimaBrasil, que adapta essa metodologia ao contexto federativo nacional (Brasil, 2025a, 2025b, 2025c).

Diante disso, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma os Tribunais de Contas, por meio do controle externo baseados em evidências, vêm se consolidando como instituições essenciais à governança climática? Parte-se da hipótese de que a emergência climática ampliou as funções constitucionais das Cortes de Contas, deslocando o controle formal e financeiro para uma dimensão estratégica voltada à efetividade das políticas públicas ambientais e da governança climática. O objetivo deste artigo é analisar esse papel, demonstrando que a atuação destas Cortes ultrapassa a tutela financeira estatal e alcança a proteção do patrimônio ambiental e dos direitos fundamentais intergeracionais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A ESSENCIALIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A EC Nº 139/2026

A essencialidade institucional refere-se aos órgãos indispensáveis à preservação das funções estruturantes do Estado Democrático de Direito. A EC nº 139/2026 preencheu uma lacuna ao reconhecer expressamente os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas como funções essenciais (Brasil, 2026), patamar já ocupado pelo Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública.

Essa constitucionalização consolida o entendimento de que o controle externo independente assume papel relevante na proteção da democracia e na efetividade das políticas públicas. Em um cenário de crescente complexidade, os Tribunais de Contas superam o modelo burocrático focado apenas na verificação da legalidade da "conta paga", incorporando avaliações de eficiência, governança e resultados substantivos. Conforme destaca Lima (2025), o controle externo exerce função estratégica na indução de melhores práticas de gestão orientada por evidências.

Essa atuação é indispensável face ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988), que impõe ao Estado deveres complexos de planejamento e coordenação federativa (Brasil, 1988). Segundo Guimarães (2025), os Tribunais de Con-

tas assumem posição de vanguarda na indução da governança climática. A autonomia técnica dessas estruturas é crucial para garantir que os recursos se traduzam em ações sustentáveis.

A EC nº 139/2026 reforça, portanto, que as Cortes de Contas atuam na tutela de direitos difusos e coletivos, contribuindo para o fortalecimento da transparência e da efetividade governamental frente às mudanças climáticas.

2.2 MECANISMOS INTERNACIONAIS DE MONITORAMENTO CLIMÁTICO: A EXPERIÊNCIA DO *CLIMATESCANNER*

No plano internacional, a necessidade de uniformização metodológica em auditorias ambientais impulsionou o desenvolvimento do *ClimateScanner*. Idealizada pelo TCU durante a presidência brasileira da INTOSAI, a iniciativa consiste em uma plataforma global que permite às Instituições Superiores de Controle (ISCs) de diversos países realizarem análises céleres, padronizadas e comparáveis sobre a atuação climática estatal. Sua estrutura metodológica organiza-se em três dimensões: financiamento climático, governança e políticas públicas nacionais (Brasil, 2025a).

O eixo do financiamento examina a origem, a distribuição e aplicação das verbas para mitigação e adaptação climática, permitindo identificar inconsistências, gargalos financeiros e situações de *greenwashing* estatal. A dimensão da governança foca nos arranjos institucionais, na articulação federativa, na transparência e no cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente, especialmente no âmbito do Acordo de Paris e das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Por fim, o eixo das políticas públicas avalia ações setoriais em áreas como infraestrutura, energia, mobilidade, uso do solo e preservação ambiental, verificando sua coerência e capacidade de promover resiliência às mudanças climáticas.

O diferencial do *ClimateScanner* é traduzir dados técnicos complexos em diagnósticos visuais acessíveis. Como apontam Hermes e Maia (2025), essa sistematização identifica vulnerabilidades estruturais e subsidia organismos multilaterais, a sociedade civil e os órgãos de controle, fortalecendo a governança baseada em evidências.

2.3 A DIMENSÃO SUBNACIONAL DA FISCALIZAÇÃO CLIMÁTICA: O PAPEL DO PAINEL CLIMABRASIL

Embora os compromissos ambientais sejam firmados nos planos nacional e internacional, a execução das políticas de mitigação e adaptação climática ocorre de forma

descentralizada, envolvendo diretamente estados e municípios. Diante dessa realidade, o sistema brasileiro de controle externo passou a desenvolver mecanismos voltados à adaptação das metodologias globais de auditoria climática ao contexto federativo brasileiro, destacando-se o Painel ClimaBrasil (Brasil, 2025b).

Desenvolvido em cooperação entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o TCU e o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Painel ClimaBrasil aplica, em âmbito subnacional, as diretrizes metodológicas do *ClimateScanner*. A ferramenta busca adequar os parâmetros internacionais de fiscalização climática às competências e às particularidades administrativas dos estados e municípios, fortalecendo a atuação coordenada dos Tribunais de Contas por meio da Rede Integrar.

A iniciativa permite a construção de uma matriz compartilhada de fiscalização ambiental e climática, baseada em critérios técnicos uniformizados e produção integrada de dados. Enquanto o *ClimateScanner* concentra-se em compromissos internacionais e estratégias nacionais de governança, o Painel ClimaBrasil direciona sua atuação para problemas concretos do federalismo brasileiro. Nesse contexto, a ferramenta prioriza temas como desmatamento, degradação ambiental, gestão de resíduos sólidos, licenciamento ambiental, planejamento urbano e capacidade das defesas civis diante de eventos climáticos extremos, como enchentes, secas e deslizamentos. A uniformização dos parâmetros de fiscalização busca reduzir fragmentações, descontinuidades e assimetrias no acompanhamento das políticas ambientais subnacionais (Brasil, 2025c).

Além disso, o Painel ClimaBrasil contribui para a formação de uma base nacional de dados auditados sobre governança climática, ampliando a transparência, a integração de informações e a comparabilidade entre os entes federativos. A atuação articulada das Cortes de Contas fortalece, assim, um modelo de controle externo baseado em evidências, voltado à avaliação da efetividade das políticas ambientais e da capacidade estatal de enfrentamento da emergência climática.

2.4 CONTROLE EXTERNO CLIMÁTICO E A CONSOLIDAÇÃO DA ESSENCIALIDADE DAS CORTES DE CONTAS

A relação entre a essencialidade institucional dos Tribunais de Contas e a utilização do *ClimateScanner* e do Painel ClimaBrasil é de complementaridade. A efetividade dessas ferramentas depende da atuação de órgãos de controle dotados de autonomia, capacidade técnica e prerrogativas institucionais aptas a transformar dados em mecanismos concretos de *accountability* ambiental. Em contrapartida, a utilização dessas plataformas fortalece a legitimação das Cortes de Contas como funções essenciais ao Estado.

Esses instrumentos demonstram o elevado grau de sofisticação do controle externo contemporâneo, que incorpora matrizes de risco, cruzamento de dados, indicadores georreferenciados e sistemas de inteligência analítica (Lima, 2019). Além disso, reforçam o papel indutor das Cortes: a articulação da Rede Integrar amarra metodologicamente União, estados e municípios em uma governança orientada a resultados.

Outro aspecto relevante consiste na ampliação da transparência pública e do controle social. A divulgação dos achados de auditoria por meio de painéis interativos e plataformas digitais amplia o acesso da sociedade às informações sobre execução das políticas ambientais e climáticas, fortalecendo a democracia participativa.

Nesse contexto, a EC nº 139/2026 consolidou constitucionalmente uma função que os Tribunais de Contas já exerciam materialmente: a de instituições indispensáveis à proteção da democracia, da *accountability* e da efetividade dos direitos fundamentais. No âmbito da governança climática, essa essencialidade manifesta-se na capacidade das Cortes de Contas de assegurar que os recursos públicos destinados à agenda ambiental sejam convertidos em políticas públicas eficientes, transparentes e fundamentadas em evidências técnicas, fortalecendo a sustentabilidade, a boa governança e a efetividade da ação estatal.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica, análise documental e exame institucional de mecanismos contemporâneos de controle externo climático. O estudo possui caráter jurídico-institucional e analisa o papel dos Tribunais de Contas na governança climática, com enfoque na atuação baseada em evidências.

Foram analisados livros, artigos científicos, documentos técnicos e atos normativos relacionados ao controle externo, governança climática, auditoria ambiental, *accountability* e essencialidade institucional dos Tribunais de Contas. Também foram examinadas diretrizes e documentos produzidos pelo TCU, INTOSAI, Atricon e IRB, especialmente aqueles relacionados ao *ClimateScanner*, ao Painel ClimaBrasil e à Rede Integrar.

A pesquisa compreendeu, ainda, o exame da PEC nº 39/2022 e da EC nº 139/2026, buscando identificar os impactos do reconhecimento constitucional da essencialidade dos Tribunais de Contas sobre o fortalecimento do controle externo ambiental e climático.

Os dados foram interpretados por meio do método analítico-dedutivo, correlacionando a ampliação das funções das Cortes de Contas com o avanço da governança climática e da fiscalização ambiental baseada em evidências.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento dos Tribunais de Contas como instituições essenciais ao Estado brasileiro não configura mera valorização corporativa nem simples proteção formal de natureza burocrática. Trata-se, na realidade, de uma exigência estrutural voltada à preservação da boa governança pública, da transparência administrativa e da efetivação de direitos fundamentais das gerações atuais e futuras.

A crescente atuação das Cortes de Contas na fiscalização ambiental evidencia a superação do modelo tradicional de controle restrito à análise formal de receitas e despesas, consolidando uma perspectiva orientada à avaliação de resultados, da eficiência administrativa e da efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, a incorporação do *ClimateScanner* e o fortalecimento do Painel ClimaBrasil demonstram o avanço institucional e metodológico do controle externo brasileiro diante dos desafios impostos pela emergência climática. Ao disponibilizar instrumentos padronizados de auditoria climática, baseados em evidências, indicadores técnicos e inteligência analítica, essas ferramentas ampliam significativamente a capacidade dos Tribunais de Contas de identificar fragilidades na governança ambiental, monitorar a execução das políticas públicas e induzir correções preventivas antes que impactos ecológicos, sociais e econômicos atinjam níveis irreversíveis.

Conclui-se, assim, que a inserção dos Tribunais de Contas em modelos integrados de auditoria climática fortalece e concretiza sua essencialidade constitucional, especialmente após o reconhecimento promovido pela EC nº 139/2026. Mais do que órgãos voltados à apreciação de contas pretéritas, as Cortes de Contas consolidam-se como instituições estratégicas para a promoção da sustentabilidade, da eficiência estatal e da proteção do patrimônio ambiental. Sua atuação preventiva, concomitante e baseada em evidências, revela-se indispensável para assegurar respostas públicas mais coordenadas, transparentes e eficazes diante dos desafios impostos pela crise climática contemporânea.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 139, de 2026.** Reconhece os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas como funções essenciais ao Estado e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ***ClimateScanner:*** início. Brasília: TCU, 2025a. Disponível em: https://climatescanner.org/pt/inicio/. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU reúne instituições internacionais para desenvolver ferramenta de avaliação de ações sobre mudanças climáticas. Brasília, DF: **Portal TCU**, 22 maio 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-reune-instituicoes-internacionais-para-desenvolver-ferramenta-de-avaliacao-de-acoes-sobre-mudancas-climaticas. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel ClimaBrasil: panorama local do Brasil - avaliação completa dos estados. Brasília: *ClimateScanner*, nov. 2025b. Disponível em: https://climatescanner.org/pt/panorama-local-do-brasil/. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel ClimaBrasil**: metodologia. Brasília: CU; ClimateScanner, maio 2025c. Disponível em: https://climatescanner.org/wp-content/uploads/2025/09/painel-climabrasil-metodologia-secom.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

GUIMARÃES, Juliana Fernandes. Instituições de controle como catalisadoras da coerência climática das políticas públicas. **Revista da CGU**, Brasília, v. 17, n. 32, jul./dez. 2025. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/816. Acesso em: 23 jun. 2026.

HERMES, Manuellita; MAIA, Deíla Barbosa. Da avaliação à jurisdição: o ClimateScanner e o Tribunal Climático Internacional como novos instrumentos essenciais à justiça ambiental transnacional. *In*: CIRNE, Mariana Barbosa *et al*. **Ações estruturais ambientais e climáticas.** Brasília: IDP; Escola Superior da Advocacia-Geral da União, 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/tribunal-de-contas-do-seculo-xxi.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas.** Belo Horizonte: Fórum, 2025.



TRIBUNAIS DE CONTAS E GESTORES PÚBLICOS: POR UMA RELAÇÃO DE COOPERAÇÃO QUE FORTALEÇA A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE

Courts of Accounts and Public Managers: For a Cooperative Relationship that Strengthens the Essentiality of Control

Diogo Cunha Pereira[1]

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre os Tribunais de Contas, no exercício de sua função fiscalizadora, e os gestores públicos, sob a perspectiva da essencialidade do controle externo no Estado contemporâneo. Sustenta-se que a superação de uma postura exclusivamente formalista, na qual a orientação ao gestor é equivocadamente confundida com indevida atividade consultiva, permite que a contribuição técnica dos órgãos de controle aprimore os processos administrativos e os consolide juridicamente, sem renúncia ao rigor técnico ou à autonomia institucional. Argumenta-se que tal atuação amplia simultaneamente a eficiência da Administração Pública e a segurança jurídica dos gestores. Mediante a análise de precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Pará, demonstra-se

1 Advogado, OAB/PA nº 16.649. Pós-graduado em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE/RS). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal do Pará (PPGESA/UFPA). E-mail: contato@diogopereira.adv.br.

que a ausência de diálogo institucional e a incompreensão dos fundamentos das decisões de controle conduzem à reincidência de irregularidades e à suspensão de procedimentos licitatórios. Conclui-se que a cooperação institucional não flexibiliza a fiscalização. Ao contrário, potencializa sua efetividade, reduz a interrupção de contratações públicas, qualifica a prestação do serviço público e reafirma, perante a sociedade, a legitimidade e a essencialidade constitucional do controle.

Palavras-chave: Controle externo; Tribunais de Contas; Cooperação institucional; Segurança jurídica; Licitações.

ABSTRACT

This article examines the relationship between Courts of Accounts, in the exercise of their oversight function, and public managers, from the perspective of the essential role of external control in the contemporary State. It argues that overcoming an exclusively formalistic approach – in which guidance provided to managers is mistakenly equated with improper advisory activity – allows the technical contribution of control bodies to improve administrative processes and consolidate them legally, without relinquishing technical rigor or institutional autonomy. It contends that such action simultaneously enhances the efficiency of Public Administration and the legal certainty afforded to managers. Through an analysis of precedents from the Court of Accounts of the State of Pará, it demonstrates that the absence of institutional dialogue and a lack of understanding of the grounds underlying control decisions lead to the recurrence of irregularities and to the suspension of public bidding procedures. It concludes that institutional cooperation does not relax oversight; on the contrary, it enhances its effectiveness, reduces the interruption of public contracting, improves the quality of public service delivery, and reaffirms, before society, the legitimacy and constitutional essentiality of control.

Keywords: External control; Courts of Accounts; Institutional cooperation; Legal certainty; Public bidding.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, consolidou-se, tanto no imaginário da população quanto na percepção de muitos gestores, a ideia de que os Tribunais de Contas exercem função essencialmente punitiva. O órgão de controle é frequentemente associado à autoridade que existe apenas para repreender, e não para contribuir. Como decorrência, parcela dos gestores procura manter distância do Tribunal, receosa de ser responsabilizada, enquanto a sociedade tende a esperar do controle externo, sobretudo, a sanção rigorosa do administrador.

Embora a responsabilização integre legitimamente as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas, sustenta-se que essa não deve ser sua feição predominante. O objetivo comum a todos os atores envolvidos é o adequado funcionamento do serviço público. Ocorre que, sob a lógica exclusivamente repressiva, instala-se uma tensão improdutiva: de um lado, o Tribunal dedica-se a identificar irregularidades; de outro, o gestor concentra esforços em evitá-las ou, em situações extremas, em dissimulá-las; e, ao final, a população permanece à espera da entrega de obras, serviços de saúde, merenda escolar e demais prestações essenciais.

Esse cenário ganha novos contornos com a modernização das contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 ampliou significativamente a transparência dos procedimentos, hoje majoritariamente eletrônicos, resultando em um volume expressivo de processos passíveis de acompanhamento direto pela sociedade. Diante dessa realidade, a compreensão do controle como atividade meramente sancionadora mostra-se insuficiente para atender às necessidades contemporâneas da gestão pública.

Não se defende que o Tribunal de Contas abdique da fiscalização ou de sua autonomia. Propõe-se, antes, que, em vez de restringir sua atuação à identificação do erro para fins de punição, o órgão de controle possa contribuir com os gestores, sem que isso configure atividade consultiva, no aprimoramento de seus processos. Tal contribuição revela-se especialmente relevante diante da realidade de muitos entes municipais, que não dispõem de estrutura técnica suficiente para conduzir procedimentos licitatórios complexos, carecendo, por vezes, de recursos e de quadros especializados. Mais do que penalizar o erro, o Tribunal pode auxiliar a preveni-lo e, simultaneamente, fomentar processos mais eficazes e céleres.

Este artigo sustenta que a essencialidade do controle, nos novos tempos da Administração Pública, depende menos da intensidade da sanção e mais da capacidade de construir uma relação cooperativa entre controlador e controlado. Para demonstrá-lo, recorre-se a precedentes recentes do Tribunal de Contas do Estado do Pará, que evidenciam como a falta de diálogo preventivo converte falhas pontuais em irregularidades reincidentes.

2 A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas papel essencial na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, nos termos de seus arts. 70 e 71[2]. A competência, ampla em seu desenho original, não se manteve estática na forma de seu exercício. Nas últimas décadas,

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 70 e 71.

observa-se significativa evolução no modo como os órgãos de controle compreendem e desempenham sua missão.

Parcela relevante dessa evolução decorre da constatação de uma fragilidade no modelo tradicional. Não raro, os Tribunais proferiam decisões tecnicamente irretocáveis sob o ângulo da legalidade, suspendendo licitações e contratos para assegurar a conformidade dos atos, sem que se ponderassem os efeitos concretos dessas medidas. O resultado recaía, em última análise, sobre o cidadão, privado da continuidade de serviços essenciais por uma atuação que privilegiava a forma sem dialogar com a realidade da gestão.

Foi para corrigir essa distorção que a Lei nº 13.655/2018 inseriu importantes dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Os arts. 20 a 30 passaram a exigir que as decisões proferidas nas esferas administrativa, controladora e judicial considerem suas consequências práticas, vedando a motivação fundada em valores jurídicos abstratos[3]. A norma reforçou, ainda, a necessidade de que o controle leve em conta as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, notadamente no art. 22[4].

Em complemento, a Lei nº 14.133/2021 incorporou à Administração Pública uma lógica de governança, gestão de riscos e atuação coordenada entre os mecanismos de controle, com vistas a conferir maior segurança jurídica e eficácia às contratações[5]. A nova Lei de Licitações não apenas modernizou os procedimentos, como posicionou o controle como elemento integrado ao ciclo da contratação, e não como instância meramente externa e posterior.

Nesse contexto, o foco exclusivamente formalista vem cedendo espaço a uma atuação orientada à eficiência, à integridade, à prevenção de irregularidades e ao aprimoramento da gestão. Tal reorientação não representa qualquer mitigação da independência ou do rigor técnico dos Tribunais de Contas. Ao contrário, preserva integralmente seu poder sancionador, que permanece plenamente exigível e pode, inclusive, manifestar-se com maior severidade quando o gestor, mesmo diante da orientação do órgão de controle, persistir na prática de irregularidades.

3 QUANDO O CONTROLE SUSPENDE: A REALIDADE DAS LICITAÇÕES SOB ESCRUTÍNIO

A atuação dos Tribunais de Contas sobre os procedimentos licitatórios não é abstrata. Materializa-se em suspensões cautelares, requisições de informação e determinações que impactam diretamente a continuidade dos serviços públicos. Precedentes recentes do

3 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), art. 20, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.
4 BRASIL. LINDB, art. 22, incluído pela Lei nº 13.655/2018.
5 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, arts. 11, parágrafo único, 169 e 170.

Tribunal de Contas do Estado do Pará ilustram com precisão essa dinâmica e, sobretudo, o que ocorre quando o diálogo institucional não se estabelece.

No Acórdão nº 59.998/2019, a Corte analisou denúncia relativa à exigência, em edital de obras do Fundo de Investimento de Segurança Pública (FISP), de certificação no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat (PBQP-H) como requisito de habilitação. O Tribunal reconheceu a ilegalidade da exigência, por restringir indevidamente a competitividade e extrapolar as hipóteses dos arts. 27 e 30 da Lei nº 8.666/1993, determinando ao órgão que não a reproduzisse em futuros certames[6]. Diante do estágio avançado da obra, à época com cerca de 74% de execução, e da ausência de dano ao erário, autorizou excepcionalmente a continuidade do contrato, com fundamento expresso no art. 20 da LINDB.

Merece destaque a justificativa apresentada pelo gestor. Em sua defesa, o FISP sustentou que mantinha a exigência por estar cumprindo norma estadual, o Decreto nº 4.457/2000, e, de modo revelador, que receava ser questionado pelos próprios órgãos de controle caso deixasse de exigir a certificação[7]. O administrador encontrava-se paralisado entre dois receios: descumprir a norma estadual ou contrariar eventual entendimento do controle. A raiz do problema não era a má-fé, mas um conflito normativo, entre o decreto estadual e a legislação federal, que jamais fora dialogado preventivamente.

O ponto decisivo veio depois. Poucos meses mais tarde, no Acórdão nº 60.147/2020, a mesma exigência ilegal reapareceu em dois novos editais do mesmo órgão, destinados à reforma de unidades da Polícia Civil. A denúncia foi instruída justamente com a invocação do precedente anterior. Dessa vez, sem o fato consumado de uma obra adiantada a justificar a continuidade, o Tribunal deferiu a suspensão cautelar dos certames, reconhecendo presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora[8].

A sequência revela um padrão que interessa diretamente a este estudo. A primeira decisão não foi compreendida pela gestão como orientação a ser internalizada, mas absorvida apenas como o desfecho de um processo específico. O fundamento, isto é, a ilegalidade da exigência e a prevalência da norma federal, não foi incorporado à rotina do órgão, e o erro se repetiu. O resultado foi a paralisação de procedimentos voltados a serviços essenciais, com prejuízo à eficiência administrativa e desperdício de tempo, tanto da Administração quanto do próprio Tribunal, que precisou se debruçar duas vezes sobre a mesma matéria.

---

6 TCE/PA. Acórdão nº 59.998. Proc. nº 2019/51798-1. Rel. Cons. Subst. Milene Dias da Cunha. Sessão de 12 dez. 2019.

7 Conforme consignado no referido acórdão, o órgão alegou que a exigência decorria do cumprimento do Decreto Estadual nº 4.457/2000 e que a sua supressão poderia, futuramente, ensejar questionamentos pelos órgãos de controle.

8 TCE/PA. Acórdão nº 60.147. Proc. nº 2020/50120-9. Rel. Cons. Subst. Daniel Mello. Sessão de 23 jan. 2020.

É nesse ponto que a hipótese central deste artigo se confirma. Houvesse, entre a primeira e a segunda decisão, um canal de comunicação capaz de traduzir ao gestor não apenas o comando da decisão, mas a sua razão de fundo, a reincidência provavelmente não teria ocorrido. A suspensão de 2020 não decorreu de insuficiência da fiscalização, que funcionou corretamente, mas da ausência de uma dimensão pedagógica e cooperativa que convertesse a decisão anterior em aprendizado institucional. O controle puniu o sintoma duas vezes, sem que a causa fosse enfrentada de forma dialogada.

4 COOPERAÇÃO NÃO SIGNIFICA SUBMISSÃO

É necessário afastar uma compreensão equivocada que frequentemente obstrui o debate. Cooperar com o gestor não significa que o Tribunal de Contas se submeta às vontades do administrador, tampouco que abdique de sua independência. A autonomia dos órgãos de controle permanece pressuposto inegociável, e é dela que deriva a autoridade necessária para que suas orientações tenham valor.

A distinção é simples, mas decisiva. Quando o Tribunal orienta previamente, não está a serviço do gestor, mas do interesse público e da população destinatária dos serviços. O controlador que esclarece uma interpretação normativa antes da prática do ato não enfraquece sua função fiscalizadora. Ele a antecipa, evitando que o erro se concretize e que o dano se produza. Há, nesse ponto, um falso dilema a ser desfeito: ninguém deseja um Tribunal de Contas desprovido de autonomia, capturado por aqueles que deve fiscalizar; mas tampouco se revela desejável um Tribunal que sirva apenas para punir, indiferente às causas que conduzem o gestor ao erro.

O que se propõe é uma atuação fundada no diálogo institucional, na produção de orientações técnicas, na emissão de recomendações preventivas, na capacitação permanente dos quadros públicos e na construção compartilhada de boas práticas. Nenhuma dessas medidas subtrai do Tribunal o poder de sancionar quando a irregularidade ocorrer. Todas, porém, ampliam a probabilidade de que não ocorra.

Esse modelo encontra respaldo expresso no direito positivo. A Lei nº 14.133/2021 prestigia tal lógica ao incorporar à contratação pública mecanismos de governança, planejamento, gestão de riscos e controle preventivo, deslocando o eixo da fiscalização do momento posterior ao dano para o momento anterior à decisão[9]. No mesmo sentido, a LINDB, após a Lei nº 13.655/2018, passou a exigir maior consideração das consequências práticas das decisões, valorizando a segurança jurídica e a estabilidade das relações institucionais. O ordenamento, portanto, já não apenas autoriza, mas estimula a atuação cooperativa do controle.

9 BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 11, parágrafo único, e 169.

5 SEGURANÇA JURÍDICA COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA

A insegurança jurídica produz um efeito frequentemente ignorado, mas de consequências profundas: a chamada administração pelo medo. Temerosos de futura responsabilização, muitos gestores adotam comportamento excessivamente conservador, retardando decisões relevantes, postergando investimentos e deixando de implementar políticas essenciais. O receio da sanção, paradoxalmente, paralisa a própria Administração que o controle pretende aprimorar.

O fenômeno manifesta-se de duas formas, ambas nocivas. Na primeira, o gestor deixa de agir, e a omissão defensiva priva a população de serviços de que necessita. Na segunda, mais reveladora, o gestor age, mas não consulta e não busca orientação, justamente por receio de que a aproximação com o órgão de controle o exponha a questionamentos. O caso examinado na seção anterior é ilustrativo: ali, o administrador manteve uma exigência reconhecidamente ilegal não por convicção, mas porque temia ser questionado pelo próprio controle caso a suprimisse. O medo, nesse cenário, não preveniu a irregularidade. Contribuiu para perpetuá-la.

Esse quadro compromete diretamente a eficiência administrativa, que a Constituição erige a princípio reitor da Administração. Um controle de feição orientadora reduz esse risco ao oferecer ao gestor parâmetros objetivos e prévios para a tomada de decisão. Quando o administrador sabe, de antemão, qual o entendimento do órgão de controle sobre determinada matéria, decide com mais segurança, age com mais celeridade e erra menos.

É preciso, contudo, afastar qualquer leitura equivocada. Segurança jurídica não significa blindagem do gestor nem impunidade. Condutas dolosas, fraude, corrupção e má-fé permanecem integralmente sujeitas ao rigor das sanções constitucionais e legais. A distinção repousa no tratamento conferido ao gestor diligente, que atua de boa-fé e busca cumprir corretamente a legislação, ainda que, diante da complexidade normativa, eventualmente incorra em equívoco. Essa diferenciação não é apenas justa, mas juridicamente imposta: a Lei nº 13.655/2018 introduziu na LINDB o art. 28, segundo o qual o agente público responde pessoalmente por suas decisões apenas em caso de dolo ou erro grosseiro[10]. Tratar o gestor honesto e o gestor de má-fé com igual severidade não fortalece o controle. Apenas alimenta o medo e, com ele, a ineficiência.

6 O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS PRÓPRIOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Há um aspecto frequentemente negligenciado neste debate: a atuação cooperativa não fortalece apenas a Administração fiscalizada, mas os próprios órgãos de controle. A rela-

10 BRASIL. LINDB, art. 28, incluído pela Lei nº 13.655/2018: "O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

ção é direta. Quanto maior a qualidade da gestão pública, menor a incidência de irregularidades graves. E quanto menor essa incidência, mais os Tribunais podem concentrar seus esforços investigativos nas situações de efetiva relevância, naquelas em que há dolo, fraude ou dano expressivo ao erário, aperfeiçoando a alocação de recursos humanos e tecnológicos, sempre escassos. Um controle que previne o erro simples libera capacidade institucional para combater o ilícito grave. Orientar, portanto, não desvia o Tribunal de sua missão. Potencializa-a.

Esse ganho de efetividade comunica-se com a legitimidade social do controle. Não é incomum que parcela da sociedade enxergue os Tribunais de Contas com desconfiança, questionando a sua real utilidade. Essa percepção tende a se transformar quando o cidadão passa a associar o órgão de controle não apenas à punição tardia, mas à melhoria concreta dos serviços que recebe. Um Tribunal que contribui para que a obra seja entregue, para que o medicamento chegue ao posto de saúde e para que a merenda alcance a escola deixa de ser visto como instância meramente burocrática e passa a ser reconhecido como agente de transformação da Administração Pública.

No fundo, todas essas dimensões convergem para um único ponto, que perpassa todo este artigo: o objetivo comum a gestores, órgãos de controle e sociedade é, e sempre foi, o adequado funcionamento do serviço público. Quando o controle orienta, o gestor erra menos; quando o gestor erra menos, o serviço público funciona melhor; e quando o serviço público funciona melhor, fortalecem-se, simultaneamente, a Administração, a confiança da sociedade e a própria autoridade do Tribunal de Contas.

7 CONCLUSÃO

Os desafios da Administração Pública contemporânea exigem um novo paradigma de relacionamento entre gestores públicos e Tribunais de Contas. Ao longo deste artigo, procurou-se demonstrar que a fiscalização, por mais indispensável que seja, não esgota a missão constitucional do controle externo.

A fiscalização permanece indispensável. A responsabilização continua essencial. O gestor que age com dolo, fraude ou má-fé deve responder com todo o rigor que a Constituição e a lei impõem. Nada do que aqui se defendeu representa leniência com o ilícito. Contudo, ao lado da repressão, a prevenção precisa ocupar posição igualmente estratégica.

A análise dos precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Pará revelou, de forma concreta, o custo da ausência de diálogo. Uma mesma exigência ilegal repetida em sucessivos editais, a suspensão de contratações voltadas a serviços essenciais e o retrabalho imposto ao próprio órgão de controle são sintomas de um modelo que pune o erro sem

enfrentar a sua causa. Esse custo recai, ao final, sobre a população, que apenas deseja ver os serviços públicos funcionando.

A proposta aqui sustentada é, portanto, de equilíbrio. Que os Tribunais de Contas continuem fiscalizando e responsabilizando, mas que também reconheçam a possibilidade de orientar e contribuir, sobretudo, em favor dos pequenos municípios, que muitas vezes não dispõem das condições técnicas mínimas para estruturar um processo licitatório complexo. Orientar previamente esses gestores não enfraquece o controle. Evita o dano antes que ele aconteça.

O controle externo do século XXI não perde autoridade ao orientar. Não reduz sua independência ao dialogar. Ao contrário. Fortalece sua legitimidade, amplia sua efetividade e contribui para uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e capaz de entregar melhores resultados à sociedade. E, ao fazê-lo, responde também à desconfiança de parcela da população quanto à sua utilidade, demonstrando, na prática, que o Tribunal de Contas existe para que o serviço público funcione.

A cooperação institucional, longe de representar flexibilização do controle, constitui uma das mais importantes ferramentas para concretizar a missão constitucional dos Tribunais de Contas: proteger o patrimônio público e assegurar a boa governança.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ, 1942.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 59.998**. Processo nº 2019/51798-1. Relatora: Conselheira Substituta Milene Dias da Cunha. Sessão de 12 dez. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 60.147**. Processo nº 2020/50120-9. Relator: Conselheiro Substituto Daniel Mello. Sessão de 23 jan. 2020.



OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS E PERMANENTES E A PROTEÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O COMPROMISSO DE IMPLEMENTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

Courts of Accounts as Essential and Permanent Institutions and the Protection of Public Policies: The Implementation Commitment as an Instrument of Control

Gerson dos Santos Sicca[1]

RESUMO

O artigo indaga se a essencialidade e a permanência dos Tribunais de Contas reforçam a função de proteção das políticas públicas exercida por esses órgãos de controle. Por meio de análise documental, apresenta estudo de caso do programa de transformação educacional da rede de ensino de Florianópolis, caracterizado como compromisso de

1 Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Direito (UFPEL) e Administração (UNICESUMAR). Possui MBA em Gestão de Projetos (USP/ESALQ). Diretor de Prerrogativas e Assuntos Corporativos da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON). Membro do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (IRB), e da Comissão de Educação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Integra a Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Contato: gersonsicca@gmail.com.

implementação acompanhado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Conclui que a experiência revela o potencial de atuação do órgão de controle para incentivar a adoção de melhores práticas de gestão.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Essencialidade; Permanência; Controle de Políticas Públicas; Compromissos de Implementação.

ABSTRACT

The article examines whether the essential nature and permanence of Courts of Auditors reinforce their role in protecting public policies. Through documentary analysis, it presents a case study of the educational transformation program implemented in the municipal school system of Florianópolis, characterized as an implementation commitment monitored by the Santa Catarina Court of Auditors. The study concludes that this experience demonstrates the potential of oversight bodies to encourage the adoption of best management practices.

Keywords: Courts of Auditors; Essentiality; Permanence; Public Policy Oversight; Implementation Commitments.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 139/2026 alterou o artigo 75 da Constituição Federal de 1988[2] (CRFB) para reconhecer aos Tribunais de Contas características institucionais previstas desde o texto originário da Constituição para o Ministério Público, e, com a Emenda Constitucional nº 80/2014, à Defensoria Pública. Com isso, há o reconhecimento expresso da essencialidade e permanência dos Tribunais de Contas, atributos que, de toda forma, já decorriam dos princípios republicano e democrático[3].

A nova redação do art. 75 da CRFB suscita reflexões sobre quais novos vetores interpretativos dela decorrem. Para além da intencionalidade expressa em seu texto de vedar a extinção, criação ou instalação de novos Tribunais de Contas e de debelar interpretações enviesadas que os enxergavam como meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo[4],

2 "Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação". BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

3 Cf. MOTTA, Fabrício. Tribunais de Contas: permanentes e essenciais. ConJur, 28 maio 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais/. Acesso em: 22 jun. 2026.

4 Cf. LIMA, Edilberto Pontes. A essencialidade dos Tribunais de Contas: o que muda com a nova emenda constitucional. Consultor Jurídico, 12 nov. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-nov-12/a-essencialidade-dos-tribunais-de-contas-o-que-muda-com-a-nova-emenda-constitucional/. Acesso em: 23 jun. 2026.

é possível vislumbrar no preceito o reforço de uma hermenêutica contemporânea das suas competências, que não os restringem à concepção tradicional e restrita da análise e julgamento das contas públicas sob a ótica formal[5]. As várias funções reconhecidas aos Tribunais de Contas[6], associadas àquelas decorrentes das exigências de governança, notadamente no âmbito das políticas públicas, como as funções educadora ou formativa, a articuladora e a indutora[7], conduzem à conclusão de que o acento na essencialidade fortifica a importância do controle para a efetividade do direito à boa administração, com reflexos diretos na atividade controladora na seara das políticas públicas.

Nessa perspectiva, o artigo questiona se a nova redação do art. 75 da CRFB fundamenta interpretação que realça as competências de controle da efetividade das políticas públicas, de modo que a permanência e a essencialidade significam que o ciclo das políticas públicas não pode mais ser compreendido sem se considerar a atuação dos Tribunais de Contas no curso das fases de identificação do problema público, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Em especial, propõe como hipótese que o caráter essencial e permanente dos Tribunais de Contas demanda a utilização de instrumentos de controle voltados à criação de condições para o desenvolvimento exitoso das políticas públicas.

Para ilustrar a hipótese, descrever-se-á a primeira etapa do processo de transformação da gestão educacional na rede municipal de ensino de Florianópolis, acompanhada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), reveladora de elementos que indicam o exercício da competência de controle como meio de incentivo à implementação e permanência de processos de transformação da política educacional. Vislumbra-se, no caso, a existência de um compromisso de implementação, entendido como arranjo dialógico entre órgão de controle e gestão, orientado para a busca de melhores resultados na condução da política pública.

---

5 No sentido de uma interpretação sistemática da Constituição em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, chamando a atenção para os direitos sociais e em especial educação e saúde, e vendo nos Tribunais de Contas espaço para uma atuação capaz de cotejar a microjustiça com a macrojustiça no gerenciamento dos recursos públicos: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 2. p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/1270/1273. Acesso em: 24 jun.2026.

6 Luiz Henrique Lima identifica nove funções: fiscalizadora, opinativa, judicante, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora, normativa. Controle externo: teoria e jurisprudência dos tribunais de contas. 11 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

7 Cf. MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Antonacio M. MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, p. 1–35, jan./jun. 2025. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/article/view/14191/20094. Acesso em: 2 jul. 2026.

2 ESSENCIALIDADE E PERMANÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, COMPETÊNCIAS DE CONTROLE E COMPROMISSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO DO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA DE TRANSFORMAÇÃO EDUCACIONAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS PELO TCE/SC

O art. 71 da CRFB estabeleceu relevantes competências aos Tribunais de Contas que não apenas fundamentam o controle formal da receita e despesa, tendo em conta que o controle externo deve apurar o cumprimento das obrigações do administrador público "em todas as dimensões que orientam a ação da Administração Pública, e que se acham inscritas no *caput* do art. 37, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". Além disso, como bem leciona Juarez Freitas, a sustentabilidade internaliza-se na governança jurídico-política para que o Estado não se prenda ao imediatismo fragmentário, sacrificando os direitos das gerações futuras, a reclamar novo paradigma, em que o ente estatal "assume a responsabilidade de interromper o nexo causal dos danos oriundos da *performance* desproporcional de seus agentes, por excesso ou inoperância". Em consequência, o controle exercido pelos Tribunais necessita incorporar a dimensão da sustentabilidade, o que pressupõe adotar olhar que alcance a dimensão material dos atos sujeitos ao seu escrutínio e atrele o dever de prestar contas à finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, com destaque para os instrumentos de ação, que, por excelência, projetam a ação do Estado no tempo: as políticas públicas.

É a marca intertemporal das políticas públicas que revela outra função dos Tribunais de Contas, decorrente da permanência e essencialidade dessas instituições, e que minimiza riscos de descontinuidade ou desvirtuamento de ações de gestão por conta da transitoriedade dos governos. Trata-se da função de proteção das políticas públicas[8], garantida pelo exercício das competências de controle com o intento de consolidar no seio da administração pública práticas de gestão compatíveis com o intento de conferir efetividade às políticas públicas.

A função de proteção das políticas públicas pode ser cumprida tanto no exercício das competências expressamente definidas pela CRFB, como por meio de ações de controle mais adaptadas às exigências de diálogo institucional e harmonização com a dinâmica própria das políticas públicas. Percebe-se, nessa lógica, o surgimento de formas não adversariais e colaborativas, o que é exemplificado pelo acompanhamento instaurado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) para verificar o plano de transformação

8 A "implementação significa *o encadeamento contínuo e regular de decisões com base nos modelos de organização e decisão a partir de organizações e voltado às prestações da política pública – sendo possível dizer que esse encadeamento só é possível por conta dos meios do Direito, do poder e do dinheiro*". RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p.167.

educacional da rede municipal de ensino de Florianópolis, designado de Floripa Mais Aprendizagem.

O plano Floripa Mais Aprendizagem caracteriza-se por ser planejamento de política pública para o período de um mandato municipal. De acordo com a descrição apresentada pela Diretoria de Atividades Especiais do TCE/SC no relatório técnico que acompanhou a fase de elaboração do plano, tem-se o seguinte:

> Inicialmente, cumpre informar as metas-chave para a gestão até o ano de 2028, por etapa de ensino. Na educação infantil, objetiva-se a implementação dos parâmetros nacionais de qualidade em todas as unidades da rede. Nos anos iniciais do ensino fundamental, as metas residem em alcançar 90% das crianças alfabetizadas na idade certa e estar entre as três primeiras posições no ranking de capitais do IDEB. Quando considerado o ensino fundamental em seu conjunto (anos iniciais e finais), a meta é reduzir em 50% o número de estudantes no nível "insuficiente" ao final de cada etapa.
> Para que as metas sejam atingidas ao final do ciclo, denominado pela Prefeitura como "Floripa mais aprendizagem", prevê direcionamentos estratégicos, que tratam da evolução esperada para o planejamento estabelecido da atual gestão (2025-2028) ao longo dos anos e o plano de ação das diretrizes, o qual apresenta o conjunto de iniciativas a serem empreendidas com indicadores, metas e responsáveis, marcos de entrega, necessidades de recursos, riscos e caminhos para mitigação[9].

Dois pontos merecem realce no acompanhamento realizado pelo TCE/SC, por revelarem características da função de proteção das políticas públicas.

O primeiro é que o Tribunal de Contas não se limita à função de avaliar o plano implementado, objeto que seria próprio da auditoria operacional, e sim oferece à administração pública subsídios concretos para o planejamento e a execução das ações necessárias ao seu êxito, disponibilizando base de conhecimento essencial para tanto. Porém, essa iniciativa de controle deve ser bem compreendida, de modo a fornecer respostas às duas críticas que poderiam ser endereçadas à função protetiva: a de que o Tribunal de Contas não teria *expertise* para propor medidas de gestão específicas da política educacional e a de que estaria invadindo a esfera de discricionariedade do administrador público.

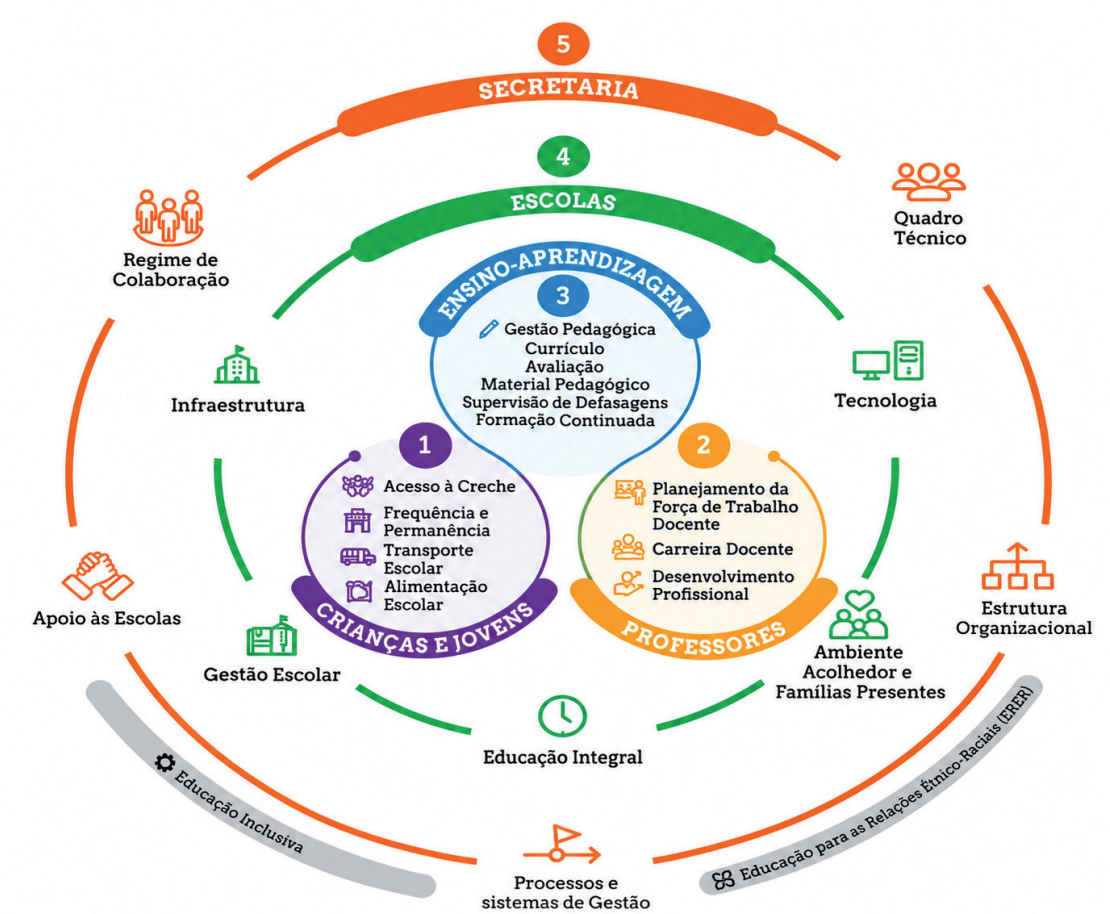
A função de proteção da política educacional na rede municipal de ensino de Florianópolis tem como ponto de partida a busca de evidências coletadas por instituição especializada e reconhecida no meio educacional, constituindo a *base de conhecimento* a ser apresentada aos gestores. Portanto, não é estudo unilateral formulado pelo órgão de controle, e sim proposta embasada em práticas de gestão consolidadas, debatidas por especialistas da área educacional. Em paralelo, sua aplicação a determinada rede de en-

9 SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/SC). ACO n° 25/80002795. Relatório Técnico n° DAE – 43/2025. p. 12. Disponível em: alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/Mjk4MzUwOGItMmVkNC00ZGVjLWI2OGEtMTlmY2JiNTk0MmUw. Acesso em: 03 jul 2026

sino tem por pressuposto a manifestação expressa do gestor aderindo ao modelo de implementação da política pública de educação, o que assegura o respeito ao poder-dever discricionário que lhe é conferido.

Para obter a base de conhecimento, o TCE/SC firmou acordo de cooperação técnica com a organização independente Todos pela Educação[10], instituição sem finalidade lucrativa cuja atuação busca impactar quatro dimensões, a saber, a priorização da política pública de educação, a formulação das políticas públicas, a qualidade da implementação e a sustentação das políticas ao longo do tempo[11]. A organização elaborou material com 20 diretrizes e 60 recomendações estruturadas nos cinco eixos da imagem abaixo, e que compõem a denominada *visão sistêmica da gestão educacional municipal:*

Imagem 1



Fonte: Todos pela Educação (2024)[12]

10 SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/SC). Parceria entre TCE/SC, Todos Pela Educação e Prefeitura de Florianópolis busca contribuir para a transformação da política educacional em Santa Catarina. Florianópolis, 21 mar. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/parceria-entre-tcesc-todos-pela-educacao-e-prefeitura-de-florianopolis-busca-contribuir-para. Acesso em: 29 jun. 2026.

11 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Advocacy pela Educação. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/advocacy-pela-educacao/. Acesso em: 28 jun. 2026.

12 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já: uma agenda para municípios. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja-municipal/. Acesso em: 28 jun. 2026.

Conforme o documento divulgado pela organização Todos pela Educação, seu conteúdo tem por base evidências extraídas da literatura sobre o tema, experiências exitosas no Brasil e no exterior e consultas a entidades representativas dos municípios, gestores e ex-gestores educacionais e organizações da sociedade civil[13].

A decisão de implementação do modelo de transformação da gestão educacional é tomada pela administração pública que adere aos termos do acordo de cooperação e se compromete a elaborar o planejamento e executar as ações para a sua consecução. No ato da assinatura do acordo entre TCE/SC e a organização Todos pela Educação, o Município de Florianópolis formalizou a sua adesão[14], o que colocou em prática o mecanismo de ação colaborativa entre o ente municipal, órgão de controle e sociedade civil organizada.

A iniciativa desenvolvida pelos três atores viabilizou a definição das ações de curto prazo e a elaboração do planejamento para o ciclo de gestão, acompanhados pela instância de governança criada para servir como engrenagem da cooperação, formada por representantes do TCE/SC, do Poder Executivo Municipal de Florianópolis, representado pela Secretaria Municipal de Educação, e pela organização Todos Pela Educação.

Além da participação da instância de governança, espaço no qual a Prefeitura informa em reunião mensal as ações desenvolvidas, o TCE/SC adota o acompanhamento, conceituado pelo art. 21 da Resolução n° TC-161/2020 como instrumento de fiscalização, para examinar e avaliar atos e o desempenho ao longo de determinado período[15].

O acompanhamento do projeto de implementação ocorre por ciclos, para verificação do êxito das ações e a necessidade de medidas corretivas. O primeiro ciclo analisou o diagnóstico e o planejamento das ações de curto e longo prazo. Concluída essa fase, por meio de deliberação do Plenário do TCE/SC, foi determinada a autuação de novo acompanhamento, para verificar a execução das ações definidas no plano de ação. Em paralelo, permanece o funcionamento da instância de governança, o que permite a realização de ajustes na implementação com maior rapidez.

O modelo de controle que acompanha as fases de planejamento e de implementação responde à preocupação do tempo de resposta por parte das entidades fiscalizadoras, minimizando os riscos da limitação da fiscalização *ex post* da política pública[16]. A função

13 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já Municípios 2024: recomendações de políticas educacionais para as gestões municipais (2025–2028). São Paulo: Todos Pela Educação, 2024. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/educacao-ja-municipios-2024-todos-pela-educacao.pdf. Acesso em: 29 jun. 2026

14 SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/SC). Acordo de Cooperação Técnica n. TC 07/2025: TCE/SC e Todos Pela Educação. Florianópolis: TCE/SC, 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2025-03/ACT_n_tc_07.2025_TCE_e_Todos_Pela_Educacao.pdf. Acesso em: 1 jul. 2026.

15 SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/SC). Resolução nº 161/2020. Dispõe sobre as ações de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://leis.org/tcesc/lei/resolucao/2020/161/resolucao-n-161-2020-dispoe-sobre-as-acoes-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-santa/?termo=161%2F2020. Acesso em: 5 jul. 2026.

16 Souza faz consistentes observações sobre os problemas decorrentes do foco primordial na avaliação posterior das políticas públicas, pelas limitações existentes para evitar danos. A autora traz três proposições de relevo para

de proteção das políticas públicas apenas poderá ser exercida pelos Tribunais de Contas mediante instrumentos que garantam tempestividade e debate constante com a administração pública, a exemplo do que a experiência descrita indica possuir.

3 CONCLUSÃO

O controle de políticas pelos Tribunais de Contas é uma das maiores potencialidades decorrente de suas competências, e, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios. Afinal, não é tarefa singela definir metodologias e instrumentos de fiscalização adequados, estabelecer parâmetros de avaliação de políticas públicas e fixar balizas de controle que cobrem do gestor público medidas eficientes e eficazes, sem, para tanto, invadir a esfera de discricionariedade conferida ao administrador público.

Nesse horizonte, o compromisso de implementação sustentado em base de conhecimento metodologicamente estruturada, com a participação de órgão de controle, gestão e sociedade civil, é alternativa para avançar no controle da eficácia da política pública e com foco na implementação, respeitando a esfera própria da atividade administrativa. Os Tribunais de Contas, como instituições permanentes e essenciais ao controle externo, assumem a missão de reforçar a importância da estabilidade temporal das políticas públicas, com isso minimizando os riscos que as mudanças de ciclo político, não raras vezes, acarretam para a continuidade de boas práticas de gestão.

O plano Floripa Mais Aprendizagem, como estratégia para a transformação da política educacional na rede municipal de Florianópolis, transparece elementos que denotam o potencial dos Tribunais de Contas para induzir boas práticas de gestão e utilizar de seus instrumentos de fiscalização para cobrar da administração pública a sedimentação das medidas que se mostrem exitosas. Ainda que o curto período de implementação do plano, iniciado em 2025, não permita aferir resultados observáveis de forma consistente, o ajuste institucional estabelecido merece reflexão sob a ótica da participação de uma entidade de controle permanente e não participante do processo político eleitoral, o que contribui para a estabilidade da própria política pública.

---

superar a abordagem ex post: revisar os filtros retrospectivos que as normativas dos Tribunais de Contas estabelecem para a avaliação das políticas públicas; adotar uma perspectiva sistêmica de avaliação, abrangendo já a fase inicial de planejamento das políticas públicas; desenvolver habilidades sociais e capacidades analíticas que os Tribunais de Contas não possuem. SOUZA, Taciana Lopes de. Por que chegamos sempre tarde? A predominância da avaliação ex post e o controle preventivo nos Tribunais de Contas. In: Revista Técnica dos Tribunais de Contas. v. 8, n.1, Salvador, IRB, 2026. p. 540.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/1270/1273. Acesso em: 24 jun. 2026.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HERTZOG, *Robert. Rendre compte: de quoi parle-t-on? Les quadratures du cercle démocratique.* ***Revue Française D'Administration Publique***, 2016/4, n. 160, p. 1011-1026. Disponível em: https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-4-page-1011?lang=fr. Acesso em: 31 maio 2026.

LIMA, Edilberto Pontes. A essencialidade dos Tribunais de Contas: o que muda com a nova emenda constitucional. **Consultor Jurídico**, 12 nov. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-nov-12/a-essencialidade-dos-tribunais-de-contas-o-que-muda-com-a-nova-emenda-constitucional/. Acesso em: 23 jun. 2026.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência dos tribunais de contas. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka; RECK, Janriê Rodrigues. O Tribunal de Contas: ator ou coadjuvante na implementação das políticas públicas na perspectiva do direito constitucional contemporâneo? In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 239.

MOTTA, Fabrício. Tribunais de Contas: permanentes e essenciais. **ConJur**, 28 maio 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais/. Acesso em: 22 jun. 2026.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, p. 1-35, jan./jun. 2025. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/article/view/14191/20094. Acesso em: 2 jul. 2026.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAN, Ariane; SERRA, Rita Chió. **Tribunal de Contas democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). **ACO n. 25/80002795. Relatório Técnico n. DAE-43/2025**. Disponível em: alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/Mjk4MzUwOGItMmVkNC00ZGV-jLWI2OGEtMTlmY2JiNTk0MmUw. Acesso em: 3 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). **Acordo de Cooperação Técnica n. TC 07/2025**: TCE/SC e Todos Pela Educação. Florianópolis: TCE/SC, 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2025-03/ACT_n_tc_07.2025_TCE_e_Todos_Pela_Educacao.pdf. Acesso em: 1 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). **Parceria entre TCE/SC, Todos Pela Educação e Prefeitura de Florianópolis busca contribuir para a transformação da política educacional em Santa Catarina**. Florianópolis, 21 mar. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/parceria-entre-tcesc-todos-pela-educacao-e-prefeitura-de-florianopolis-busca-contribuir-para. Acesso em: 29 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). **Resolução nº TC-161/2020. Dispõe sobre as ações de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: https://leis.org/tcesc/lei/resolucao/2020/161/resolucao-n-161-2020-dispoe-sobre-as-acoes-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-santa/?termo=161%2F2020. Acesso em: 5 jul. 2026.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 201.

SOUZA, Taciana Lopes de. Por que chegamos sempre tarde? A predominância da avaliação ex post e o controle preventivo nos Tribunais de Contas. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Salvador, IRB, v. 8, n. 1, 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. ***Advocacy* pela Educação**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/advocacy-pela-educacao/. Acesso em: 28 jun. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já**: uma agenda para municípios. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja-municipal/. Acesso em: 28 jun. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já Municípios 2024**: recomendações de políticas educacionais para as gestões municipais (2025-2028). São Paulo: Todos Pela Educação, 2024. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/educacao-ja-municipios-2024-todos-pela-educacao.pdf. Acesso em: 29 jun. 2026.



ESSENCIALIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O MODELO DE JUDICATURA DE CONTAS: DA EC Nº 139/2026 À JURISPRUDÊNCIA DO STF

The Essentiality of the Courts of Accounts and the Constitutional Model of Accounts Judicature: From Constitutional Amendment No. 139/2026 to the Case Law of the Brazilian Federal Supreme Court

João Marcos Fonseca de Melo[1]

RESUMO

O artigo examina a essencialidade institucional dos Tribunais de Contas, positivada pela Emenda Constitucional nº 139/2026, e sustenta que essa essencialidade é indissociável da integridade estrutural e funcional do cargo de conselheiro substituto (auditor). A partir do exame do modelo constitucional de judicatura de contas delineado nos arts. 71 a 75 da Constituição Federal – arquétipo de observância compulsória pelos Estados-membros

1 Advogado, sócio do escritório Fonseca de Melo & Britto Advogados, com destacada atuação no Supremo Tribunal Federal em ações de controle concentrado e em causas estruturantes voltadas à defesa das instituições republicanas. Ao longo de sua trajetória, tem representado entidades nacionais de grande relevância – entre elas associações de servidores públicos, carreiras de Estado e órgãos de controle – em debates constitucionais sobre autonomia institucional, financiamento público, regulação estatal e efetividade de direitos fundamentais. E-mail: fonsecademelo@fonsecademelobritto.com.

por força do princípio da simetria – e do diálogo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a composição heterogênea, a substituição e a equiparação funcional entre conselheiros titulares e substitutos, conclui-se que um Tribunal de Contas privado da integridade do cargo de conselheiro substituto – seja pela ausência de sua criação, pela transposição irregular de servidores sem concurso público específico ou pela restrição indevida ao exercício de suas funções judicantes – é estruturalmente incompleto e incompatível com o núcleo de essencialidade constitucionalmente assegurado.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; essencialidade; judicatura de contas; conselheiro substituto; EC 139/2026.

ABSTRACT

This article examines the institutional essentiality of the Courts of Accounts (Tribunais de Contas), as expressly enshrined by Constitutional Amendment No. 139/2026, and argues that this essentiality is inseparable from the structural and functional integrity of the office of substitute member (conselheiro substituto, or auditor). Drawing on an examination of the constitutional model of accounts judicature set out in Articles 71 to 75 of the Federal Constitution — an archetype of compulsory observance by the member States by force of the principle of symmetry — and in dialogue with the case law of the Federal Supreme Court on the heterogeneous composition of the Courts of Accounts, the substitution function, and the functional equivalence between full and substitute members, the article concludes that a Court of Accounts deprived of the integrity of the office of substitute member — whether through the failure to create the office, the irregular transposition of civil servants without a specific public competitive examination, or the undue restriction of its adjudicative functions — is structurally incomplete and incompatible with the core of essentiality constitutionally guaranteed.

Keywords: Courts of Accounts; institutional essentiality; accounts judicature; substitute member (auditor); Constitutional Amendment No. 139/2026.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, representa marco normativo de singular relevância para o direito constitucional do controle externo brasileiro. Ao alterar o art. 75 da Constituição Federal, a EC 139/2026 positivou expressamente aquilo que a trajetória histórica[2], a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tri-

2 Informações históricas extraídas do Portal de Datas Históricas do Tribunal de Contas da União (TCU), disponível em: Portal de Datas Históricas do TCU. Disponível em: https://datas-historicas.tcu.gov.br/17-131-anos-da-instalacao-do-tribunal-de-contas-da-uniao/. Acesso em: 24 jun. 2026.

bunal Federal já vinham construindo de forma progressiva: os Tribunais de Contas são instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo da Administração Pública, vedada sua extinção.

A positivação expressa da essencialidade na Constituição da República, contudo, não se esgota na proteção da existência formal das Cortes de Contas. Sua força normativa[3] alcança o modelo de judicatura de contas delineado nos arts. 71 a 75 da Constituição Federal — arquétipo de observância compulsória pelos Estados-membros, nos termos da consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da simetria. Um Tribunal de Contas essencial pressupõe, necessariamente, a integridade funcional de todos os elementos que compõem esse modelo, incluindo os seus membros titulares e os conselheiros substitutos[4].

É precisamente nesse ponto que reside o objeto do presente artigo. Busca-se demonstrar que a essencialidade institucional proclamada pela EC 139/2026 é indissociável da essencialidade funcional e estrutural do cargo de conselheiro substituto — cargo constitucional de natureza *sui generis*, cujos ocupantes ingressam por concurso público de provas e títulos com os mesmos requisitos exigidos dos conselheiros titulares, exercem as mesmas funções da judicatura de contas e são indispensáveis ao regular funcionamento do colegiado. Para tanto, o artigo analisa o modelo constitucional de judicatura de contas, examina o regime jurídico dos conselheiros titulares e substitutos e dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente as ADIs 374/DF, 2596/PA, 4416/PA, 4541/BA, 4.659/AL, 5530/MS, 5587/BA, 5.698/RJ, 6.939/GO, 6.945/PI, 6.951/CE, 6953/AL, 6.054/AL e ADO 87/BA, além do MS 23.550/DF, todos julgados pelo Plenário.

2 A ESSENCIALIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EC 139/2026

O controle externo da Administração Pública tem raiz fundante na própria República brasileira. Idealizado por Rui Barbosa em 1890 e institucionalizado pela Constituição Republicana de 1891, o Tribunal de Contas da União iniciou suas atividades em 17 de janeiro de 1893, por empenho do então Ministro da Fazenda Inocêncio Serzedello Corrêa. Nasceu composto por cinco membros, então denominados "diretores" — designação substituída pela de "ministros" pelo Decreto nº 3.421/1917. Desde sua origem, a estrutura de composição do Tribunal é elemento indissociável de seu funcionamento e de sua capacidade de exercer o controle das contas públicas.

3 HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

4 Nesse sentido, ao julgar a ADI 6.939/GO, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os auditores (conselheiros substitutos) exercem funções próprias da judicatura de contas, desempenhando papel estrutural no modelo constitucional dos Tribunais de Contas, cuja organização deve observar, por força do art. 75 da Constituição, o paradigma estabelecido para o Tribunal de Contas da União (STF, ADI 6.939/GO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19.8.2022, DJe 22.8.2022.).

Mais de um século depois, a Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, consolidou normativamente o que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já vinha afirmando progressivamente. Ao alterar o art. 75 da Constituição Federal, a EC 139/2026 estabeleceu que os Tribunais de Contas são instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo, vedada sua extinção, criação ou instalação. Na mesma linha, o § 1º do art. 31 passou a vedar expressamente a extinção, a criação e a instalação de Tribunais e Conselhos de Contas no âmbito municipal.

A constitucionalização expressa da essencialidade não é mera reafirmação retórica: trata-se de cláusula de garantia institucional que impede a supressão dos Tribunais de Contas ou o esvaziamento de sua composição, projetando-se sobre todo o modelo constitucional de judicatura de contas dos arts. 71 a 75 da CF. Não por outra razão, o Poder Constituinte Originário determinou que a composição desses Tribunais seja heterogênea — formada por cidadãos de livre indicação e por integrantes do Ministério Público de Contas e do cargo de Conselheiro Substituto (Auditor).

3 O MODELO CONSTITUCIONAL DE JUDICATURA DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, nos arts. 71 e seguintes, o regime jurídico do Tribunal de Contas da União — regime que, por força do art. 75, não configura mera referência inspiradora para os Estados-membros, mas arquétipo de observância compulsória. Não se trata de faculdade do constituinte decorrente, mas de imposição constitucional.

Desse plexo normativo, interpreta-se que os Estados estão sujeitos, na organização, composição e vinculação de seus Tribunais de Contas, ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, que restringe o exercício do poder constituinte derivado decorrente de que se acham investidos. O Constituinte Originário, por regra de extensão normativa (art. 75 da CF), impôs ao Constituinte Derivado Decorrente a observância, nas Constituições estaduais, do arquétipo institucional traçado para o Tribunal de Contas da União.

Essa tese foi fixada pelo Ministro Gilmar Mendes, Relator, no voto da medida cautelar na ADI 3.715/TO (Tribunal Pleno, j. 24.5.2006), reiterado no julgamento de mérito (j. 21.8.2014): os "Estados-membros estão sujeitos [...] a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente"; "a norma consubstanciada no art. 75 [...] torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas". O Relator amparou a tese em rol de onze precedentes desta Corte.

A centralidade dessa formulação é confirmada por sua reiteração expressa na ADI 5.698/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 15.8.2023), cujo voto reproduz o mesmo excerto da medida cautelar da ADI 3.715/TO ao fundamentar a observância da simetria constitucional pelas Cortes de Contas estaduais. A reiteração, quase duas décadas depois, e em precedente que trata especificamente da posição do conselheiro substituto (auditor) no colegiado estadual, demonstra tratar-se de *ratio decidendi* consolidada — e não de *obiter dictum* isolado.

Nesse mesmo julgamento, o Ministro Carlos Ayres Britto registrou que o modelo de organização, composição e fiscalização do TCU "é de obrigatória extensão [...] apenas a Constituição expressa 'no que couber', porque muda a nomenclatura [...] não sendo mais Ministro e passando a ser Conselheiro". A variação nominal (Ministro/Conselheiro) é, assim, a única alteração textualmente autorizada pela cláusula "no que couber" do art. 75 — o que reforça, a *contrario sensu*, que as demais categorias estruturais do modelo, incluindo o conselheiro substituto (auditor), hão de ser preservadas em sua essência funcional.

O STF distingue, ainda, no âmbito das competências institucionais, a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, CF) da competência para julgar as contas dos demais administradores (art. 71, II, CF). No primeiro caso, o julgamento definitivo cabe ao Congresso Nacional (art. 49, IX, CF); no segundo, o julgamento pelo próprio Tribunal de Contas não se subordina a crivo posterior do Legislativo — orientação que fundamentou, na ADI 3.715/TO, a declaração de inconstitucionalidade de recurso, com efeito suspensivo, das decisões de julgamento do TCE-TO para a Assembleia Legislativa estadual.

O princípio da simetria, nesse arcabouço, projeta-se sobre dois aspectos distintos e complementares da posição do conselheiro substituto: a composição do órgão e o exercício da função de substituição.

Quanto à composição, a ADI 4.416/PA (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019) declarou inconstitucional dispositivo paraense que autorizava o Governador a preencher livremente as vagas reservadas a conselheiros substitutos (auditores) ou a membros do Ministério Público de Contas na hipótese de inexistência de candidatos aptos, com aplicação da Súmula 653/STF. O objeto desse precedente é o processo de indicação e nomeação — não a função de substituição —, distinção que deve ser mantida com rigor.

Quanto ao exercício da função de substituição, a ADI 5.698/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.8.2023) declarou inconstitucional norma do TCE-RJ que vedava a atuação concomitante de mais de um conselheiro substituto (auditor) no órgão pleno, por violação à simetria (arts. 73, § 4º, e 75 da CF): a restrição quantitativa não encontra correspondência no modelo federal e poderia obstar o funcionamento do órgão fiscalizador.

Na fundamentação da ADI 5.698/RJ, o Relator reproduz excerto da ADI 6.962/SC (Rel. Min. Roberto Barroso): não há inconstitucionalidade em fixar o subsídio dos conselheiros substitutos (auditores) em noventa por cento do subsídio dos conselheiros, pois, fora da substituição, exercem "as mesmas funções judicantes dos conselheiros [...] com a única diferença de que não compõem o colegiado". A tese é substancialmente idêntica à que fundamentou a ADI 6.945/PI quanto ao TCE-PI, confirmando orientação consolidada e recorrente, e não posição isolada.

A jurisprudência reconhece, contudo, limites a essa equiparação. Na ADI 6.054/AL (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25.10.2024), o Plenário assentou a constitucionalidade de norma de regimento interno que veda ao conselheiro substituto (auditor) o voto nas eleições internas para cargos diretivos, mesmo em substituição: nem todo direito do titular se estende automaticamente ao substituto — apenas as garantias e os impedimentos inerentes ao exercício da judicatura, não as prerrogativas político-institucionais vinculadas à condição de membro efetivo do colegiado.

Esse precedente delimita a tese central deste artigo: a identidade de funções judicantes entre conselheiro substituto (auditor) e titular fundamenta a equiparação remuneratória e a extensão de garantias processuais próprias da magistratura, mas não converte o substituto em equivalente absoluto do titular para todos os efeitos. O que a essencialidade institucional protege é a função judicante e sua integridade material — não uma equiparação de status que desnature a arquitetura de cargos efetivos e de substituição.

A ADI 5.530/MS (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 22.5.2023) enfrentou diretamente o conteúdo positivo e negativo da judicatura de contas exercida pelo conselheiro substituto (auditor). A Corte fixou que a função ordinária do cargo compreende o julgamento de contas públicas, a instrução e a relatoria de processos, a apresentação de propostas de decisão e o assento no colegiado (arts. 73, § 4º, e 75, caput, CF), e declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei Orgânica do TCE/MS que atribuíam aos auditores a emissão de pareceres de natureza opinativa, por incompatibilidade com esse perfil judicante. O voto do Relator estabelece, nesse ponto, distinção relevante: mesmo quando ministros do Tribunal de Contas da União emitem pareceres em caráter eventual, tais manifestações não ostentam natureza opinativa, e sim de votos ou propostas de decisão destinados à deliberação do plenário — distinção que, no caso do TCE/MS, não se verificava, na medida em que a legislação estadual equiparava os pareceres dos auditores aos pareceres, esses sim de caráter opinativo, do Ministério Público de Contas.

Cabe registrar, por rigor metodológico, que o STF exerceu, no mesmo julgamento, autocontenção quanto à definição exaustiva das atribuições do cargo: reconheceu a autonomia dos Estados-membros para fixar as atribuições dos auditores e até para inovar em relação ao modelo orgânico do TCU, ressalvando, contudo, que não lhe cabe apontar *a priori*, em abstrato, quais são essas atribuições, sob pena de atuação como legislador

positivo. A intervenção da Corte opera, portanto, por exclusão negativa — declarando incompatível o que contraria o perfil judicante — e não por definição positiva exaustiva das competências do cargo.

Quanto ao conceito de judicatura de contas, o STF reconhece que os Tribunais de Contas não exercem jurisdição em sentido técnico-processual, mas atuam por juízo técnico que os aproxima, sem equipará-los, ao exercício jurisdicional. Na ADI 6.945/PI, o Ministro Alexandre de Moraes qualificou essa proximidade como "colorido quase-jurisdicional", remetendo ao MS 23.550/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 4.4.2001), no qual se assentou que as funções de controle do Tribunal de Contas, conquanto não jurisdicionais em sentido técnico, exigem observância de garantias processuais como o contraditório, por identidade de razão com os procedimentos administrativos comuns.

Dos precedentes reunidos, extrai-se: (i) a organização e a composição do Tribunal de Contas estadual estão sujeitas ao modelo federal de observância compulsória (art. 75, *caput*, CF), tese fixada na ADI 3.715/TO e reiterada na ADI 5.698/RJ, alcançando tanto a indicação de conselheiros (ADI 4.416/PA) quanto o exercício da substituição (ADI 5.698/RJ); (ii) a equivalência funcional entre conselheiros substitutos (auditores) e titulares fundamenta a equiparação remuneratória (ADI 6.945/PI; ADI 6.962/SC), mas não é absoluta, cedendo diante de prerrogativas político-institucionais do titular (ADI 6.054/AL); (iii) o conteúdo da judicatura de contas compreende o julgamento de contas públicas, a instrução e a relatoria de processos, a proposta de decisão e o assento no colegiado, sendo incompatível com essa função a atribuição de pareceres de natureza meramente opinativa (ADI 5.530/MS); e (iv) a única variação autorizada pela cláusula "no que couber" do art. 75 é nominal (Ministro/Conselheiro), revestindo-se a atuação do Tribunal de Contas de colorido quase-jurisdicional (ADI 6.945/PI; MS 23.550/DF).

4 O REGIME JURÍDICO DOS CONSELHEIROS TITULARES E SUBSTITUTOS

O modelo de composição heterogênea é reforçado pela Súmula 653/STF[5] e por precedentes que convergem no mesmo sentido. A ADI 374/DF (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21.8.2014) e a ADI 2.596/PA (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.3.2003) assentam que a Constituição de 1988 rompeu com a exclusividade da livre indicação executiva, vinculando duas das três vagas do Chefe do Executivo aos quadros técnicos de conselheiros substitutos (auditores) e do Ministério Público especial. A ADI 4.659/AL (Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.8.2019) vedou, por violação à simetria, a livre nomeação pelo Governador na hipó-

5 Súmula 653/STF: "No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha."

tese de inexistência de candidatos aptos. Já a ADI 5.587/BA (Rel. Min. André Mendonça, j. 28.4.2025) fixou que o preenchimento das vagas técnicas deve preceder a vaga de livre escolha do Governador e declarou inconstitucional, por violação à simetria com o art. 73, §§ 1º e 4º, da CF, a exigência de que o tempo de serviço do auditor substituto fosse cumprido especificamente "no Tribunal", bem como a exigência de ausência de punição ou processo disciplinar para o exercício da substituição; a mesma ADI vedou, ainda, a extensão do cargo de auditor conselheiro substituto aos cargos de auditor jurídico e de auditor de controle externo, mesmo na ausência de servidores aptos a exercer a substituição. O conteúdo material das atribuições do cargo — matéria distinta do preenchimento de vagas ora examinado — foi objeto da ADI 5.530/MS, tratada na Seção 3, retro.

O caso do TCE-BA ilustra a tensão entre a essencialidade institucional do cargo e a resistência de entes federados em efetivamente instituí-lo. Na ADI 4.541/BA (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16.4.2021), o STF declarou inconstitucional a transposição de servidores de carreiras técnicas distintas ao cargo constitucional de conselheiro substituto (auditor) sem concurso público, fixando prazo de 12 meses para sua criação. A inefetividade dessa determinação por 37 anos deu origem à ADO 87/BA (Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 20.3.2026) — antecedendo em cerca de seis semanas a própria EC 139/2026 —, na qual o STF reconheceu omissão inconstitucional do Estado e fixou regra de transição determinando que a próxima vaga, independentemente de sua proveniência, seja obrigatoriamente preenchida por conselheiro substituto (auditor). A proximidade cronológica entre esse julgamento e a promulgação da EC 139/2026 sugere que o caso baiano integra o pano de fundo fático da própria reforma constitucional.

Quanto à equiparação remuneratória, a mesma orientação foi reiterada, na sessão de 19.8.2022, pelas ADIs 6.939/GO, 6.944/RO, 6.946/PE, 6.947/MS e 6.941/SC e, em outubro de 2022, pelas ADIs 6.951/CE e 6.953/AL — todas já examinadas, em sua essência, na Seção 3, supra.

5 CONCLUSÃO

A EC 139/2026, ao alterar o art. 75 e o § 1º do art. 31 da CF, não inaugurou entendimento novo, mas positivou, em nível constitucional expresso, essencialidade institucional que o Supremo Tribunal Federal já reconhecia progressivamente ao longo de décadas de controle concentrado sobre a organização, a composição e o funcionamento dos Tribunais de Contas estaduais.

Essa essencialidade não se esgota na proteção da existência formal das Cortes de Contas: projeta-se sobre o modelo constitucional de judicatura de contas dos arts. 71 a 75 da CF — arquétipo de observância compulsória, assentado desde a ADI 3.715/TO (2006) e

reiterado na ADI 5.698/RJ (2023). O princípio da simetria não é cláusula de estilo: restringe o próprio poder constituinte decorrente, deixando à discricionariedade estadual apenas o que a Constituição expressamente reserva à variação local — a nomenclatura dos cargos, e não a sua substância funcional.

Nesse modelo, o conselheiro substituto (auditor) ocupa posição sui generis: cargo de estatura constitucional própria, cujos ocupantes ingressam por concurso público específico e exercem, em substituição ou no desempenho ordinário da judicatura, as mesmas funções do titular. Essa identidade funcional fundamenta a equiparação remuneratória (ADI 6.945/PI; ADI 6.962/SC) – não por equiparação entre carreiras distintas, mas por se tratar, em substância, do mesmo cargo.

Essa identidade, contudo, não é absoluta: a jurisprudência reconhece limites precisos, restringindo a equiparação às garantias e aos impedimentos inerentes à função judicante, e não às prerrogativas político-institucionais da condição de membro efetivo do colegiado (ADI 6.054/AL). Essa distinção qualifica, e não fragiliza, o argumento central: protege-se a integridade da função judicante, não uma equiparação de status que desnature a arquitetura constitucional de cargos efetivos e de substituição.

A trajetória do TCE-BA ilustra essa indispensabilidade de forma paradigmática: por mais de três décadas a Corte operou sem o cargo de conselheiro substituto (auditor) efetivamente provido por concurso, situação já declarada inconstitucional na ADI 4.541/BA (2021) sem normalização efetiva. Somente a ADO 87/BA, julgada em 20 de março de 2026, poucas semanas antes da EC 139/2026, impôs regra de transição capaz de assegurar a recomposição heterogênea do colegiado – proximidade cronológica que sugere integrarem ambos os eventos o mesmo movimento de reafirmação normativa da essencialidade institucional dos Tribunais de Contas.

Conclui-se que a essencialidade institucional proclamada pela EC 139/2026 é indissociável da essencialidade funcional e estrutural do cargo de conselheiro substituto (auditor). Um Tribunal de Contas privado da integridade desse cargo — pela ausência de sua criação, pela transposição irregular de servidores sem concurso público, pela restrição indevida a suas funções judicantes, ou pela imposição de requisitos estranhos ao modelo federal — é estruturalmente incompleto e incompatível com o núcleo de essencialidade que a Constituição, desde 2026, expressamente lhe assegura.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Resolução Atricon nº 03/2014**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3301/2014, relacionadas à temática "Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil". Disponível em: http://goo.gl/5v8l12 . Acesso em: 24 jun. 2026.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm . Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 374/DF.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 21 ago. 2014. DJe: 01 out. 2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1505745. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.596/PA**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 mar. 2003. DJ: 27 jun. 2003. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1992369 . Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715/TO**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Medida Cautelar julgada em: 24 maio 2006. Mérito julgado em: 21 ago. 2014. DJe: 30 out. 2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2379556 . Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.416/PA**. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em: 23 ago. 2019. DJe: 09 set. 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887282. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.541/BA**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em: 16 abr. 2021. DJe: 04 maio 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4016919. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.659/AL**. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 30 ago. 2019. DJe: 09 set. 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4145190. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.530/MS**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 22 maio 2023. DJe: 01 jun. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984774. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.587/BA**. Relator: Ministro André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em: 28 abr. 2025. DJe: 09 maio 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5047818. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.698/RJ**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 15 ago. 2023. DJe: 22 ago. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5178981. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.054/AL**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 25 out. 2024. DJe: 05 nov. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5614015. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.939/GO. Relator**: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 ago. 2022. DJe: 22 ago. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228938. Acesso em 23 jun. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.945/PI**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 22 ago. 2022. DJe: 05 set. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228962. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.951/CE**. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em: out. 2022. DJe: 28 jun. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228979. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.962/SC**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: set. 2022. DJe: 05 set. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6236232. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 87/BA**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 20 mar. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7052497. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.550/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgado em: 04 abr. 2001. DJ: 31 out. 2001. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1781907. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 653**. "No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha." Aprovada em: 24 set. 2003. DJ: 09 out. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portal de Datas Históricas do TCU**: 131 anos da instalação do Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://datas-historicas.tcu.gov.br/17-131-anos-da-instalacao-do-tribunal-de-contas-da-uniao/. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 13, de 21 de março de 2006**. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/177. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 133, de 21 de junho de 2011**. Dispõe sobre simetria constitucional entre Magistratura e Ministério Público e equiparação de vantagens. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/142. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918**. Fixa a Despeza Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1918. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/l3454.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.994/Espírito Santo**. Rel. Min. Eros Grau, Plenário, julgado em 24.05.2006. Disponível em: https:// portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp?numeroInteiroTeor=1994. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.941/Santa Catarina**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em sessão virtual de 12.08.2022 a 19.08.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228943. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.943/Rio Grande do Norte**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em sessão virtual de 24.02.2023 a 3.03.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228956. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.944/Rondônia**. Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em sessão virtual de 12.08.2022 a 19.08.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228961. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.946/Pernambuco**. Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em sessão virtual de 12.08.2022 a 19.08.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228973. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.947/Mato Grosso do Sul**. Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em sessão virtual de 12.08.2022 a 19.08.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228974. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.948/Minas Gerais**. Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgado em sessão virtual de 27.10.2023 a 07.11.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228975. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.949/Espírito Santo**. Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgado em sessão virtual de 22.09.2023 a 29.09.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?Incidente=6228977. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.950/Distrito Federal**. Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em sessão virtual de 11.02.2022 a 18.02.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228978. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.952/Amazonas**. Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, julgado em sessão virtual de 3.06.2022 a 10.06.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?Incidente=6228980. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.953/Alagoas**. Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, julgado em sessão virtual de 16.09.2022 a 23.09.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228981. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.954/Acre**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em sessão virtual de 24.02.2023 a 3.03.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228982. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Público**, Salvador, ano 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf. Acesso em: 24 jun. 2026.

CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 177, p. 9-23, set. 2016.

CUNHA, Isaías Lopes da. **Quem são os auditores independentes no sistema de controle externo**. Consultor Jurídico, 20 de março de 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mar-20/quem-sao-os-auditores-independentes-no-sistema-de-controle-externo/. Acesso em: 24 jun. 2026.

CUNHA, Isaías Lopes da. **Regime jurídico remuneratório e estatutário dos auditores dos Tribunais de Contas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. *In*: LIMA, Luiz Henrique.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da (coord.). **Controle externo e as mutações do direito público**: inovações jurisprudenciais e aprimoramento da gestão pública – Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 235-258. ISBN 978-65-5518-949-0.

CUNHA, Milena Dias da. A natureza judicante do cargo de auditor (ministro e conselheiro substituto) e seu pleno exercício: uma perspectiva evolutiva para o alcance da norma constitucional. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 34, n. 2, abr./jun. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. rev. Porto Alegre: Globo, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

MACIEIRA, Leonardo Santos. Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. **Revista do TCU**, Brasília, v. 166, p. 51-60, set./dez. 2009. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/291/336 . Acesso em: 24 jun. 2026.

MENDES, Sérgio da Silva. O regime constitucional dos ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. F**órum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 53-64, jun. 2017. OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. Garantias da magistratura e independência do judiciário. Themis, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 277-286, 2000. Disponível em: https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/download/321/301. Acesso em: 24 jun. 2026.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. **A atuação constitucional dos Tribunais e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações)**: de Eisenhower a Zé Geraldo.

LIMA, Luiz Henrique (Coord.). **Tribunais de Contas**: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: TCU/ISC, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V.

PASCOAL, Valdecir. Regime remuneratório dos TCs: salvaguarda para a judicatura de contas. **Consultor Jurídico**, 8 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-08/pascoal-regime-remuneratorio-tribunais-contas/. Acesso em: 24 jun. 2026.

SARMENTO, Daniel. **Direitos, Democracia e República**: escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018. ISBN 978-85-450-0407-3.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Atualizado por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.



A EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO COMO ALICERCE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA PERSPECTIVA DE GRACILIANO RAMOS À ERA DA CONFORMIDADE COOPERATIVA

The effectiveness of tax collection as the foundation of public policies: from Graciliano Ramos' perspective to the era of cooperative compliance

José Reis Nogueira de Barros[1]

RESUMO

O presente artigo analisa a relação intrínseca entre a efetividade da arrecadação tributária e a garantia de direitos fundamentais mediante a implementação de políticas públicas, sob a perspectiva do controle externo. A partir de uma abordagem histórico-analítica e de análise documental crítica, confrontam-se os relatórios de gestão elaborados por Graciliano Ramos como prefeito de Palmeira dos Índios, Alagoas, entre 1928 e 1929, com o Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 da Subsecretaria de Fiscalização da Receita Federal do Brasil. A investigação demonstra que o papel dos Tribunais de Contas evoluiu de uma função meramente contábil para a de indutor da eficácia da receita, essencial

1 Advogado, Doutorando em Sociedade, Ambiente e Território no Programa de Pós-graduação Associado UFMG/Unimontes. E-mail: zereis@zereis.com.br.

para o desenvolvimento econômico e social. Analisam-se, à luz desse quadro teórico: os desafios da Reforma Tributária do Consumo; a tributação de novos ativos e segmentos de mercado (criptoativos, apostas de quota fixa e plataformas digitais) e a transição do modelo coercitivo para o de conformidade cooperativa, corporificado no Programa CONFIA. Conclui-se que o controle externo é indutor necessário da sustentabilidade do Estado Democrático de Direito, assegurando que a base material das políticas públicas seja gerida com integridade, equidade e transparência.

Palavras-chave: Efetividade Fiscal; Graciliano Ramos; Políticas Públicas; Conformidade Cooperativa; Reforma Tributária.

ABSTRACT

This article analyzes the intrinsic relationship between the effectiveness of tax collection and the guarantee of fundamental rights through the implementation of public policies, from the perspective of external control. Using a historical-analytical and critical documentary analysis approach, it confronts the management reports produced by Graciliano Ramos as mayor of Palmeira dos Índios, Alagoas, between 1928 and 1929, with the Annual Audit Report 2025-2026 of the Brazilian Federal Revenue's Subsecretariat for Tax Oversight. The investigation demonstrates that the role of Courts of Accounts has evolved from a purely accounting function to that of an inducer of revenue effectiveness, essential for economic and social development. It analyzes, under this theoretical framework: the challenges of the Consumption Tax Reform; the taxation of new assets and market segments (crypto-assets, fixed-odds betting, and digital platforms); and the transition from a coercive model to cooperative compliance, embodied in the CONFIA Program. The conclusion is that external control is a necessary inducer of the sustainability of the Democratic Rule of Law, ensuring that the material basis of public policies is managed with integrity, equity, and transparency.

Keywords: Fiscal Effectiveness; Graciliano Ramos; Public Policies; Cooperative Compliance; Tax Reform.

1 INTRODUÇÃO

Há uma pergunta que atravessa séculos de história fiscal e permanece urgente no Brasil atual, sendo: quem suporta o ônus das políticas públicas, quem exerce a fiscalização sobre aqueles incumbidos de arcar com esse encargo e quais são as consequências quando essa cadeia de responsabilidades é interrompida? A resposta, nos dois extremos do espectro histórico investigado neste artigo, é surpreendentemente convergente.

Este artigo propõe a análise da ética administrativa de Graciliano Ramos à gestão de riscos moderna. O objetivo é demonstrar que a busca pela justiça fiscal; seja através da cobrança rigorosa de impostos devidos em 1928, seja pela fiscalização de algoritmos de apostas em 2026, permanece como o pilar da administração pública proba.

Em 10/01/1929, Graciliano Ramos encerrava o seu Primeiro Relatório ao Governador de Alagoas com uma frase que condensa uma filosofia inteira de gestão pública: *"Fechei os ouvidos, deixei gritarem, arrecadei 1:325$500 de multas. Não favoreci ninguém. Devo ter cometido numerosos disparates. Todos os meus erros, porém, foram da inteligência, que é fraca"* (RAMOS apud TCE-AL, 2025, p. 27).

Em 2025, quase um século depois, a Subsecretaria de Fiscalização da Receita Federal do Brasil registrava, em seu Relatório Anual da Fiscalização, que somente as ações de assistência a maiores contribuintes geraram R$ 58,2 bilhões em créditos tributários constituídos por autorregularização, um número que ilustra, em escala nacional, o mesmo dilema que o prefeito nordestino enfrentava em Palmeira dos Índios: o Estado precisa de receita para existir, e a receita precisa de alguém disposto a cobrá-la (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

A premissa fundamental deste artigo é que não existe política pública sem financiamento, e não existe financiamento sustentável sem uma arrecadação tributária que seja, simultaneamente, efetiva, justa e transparente. Essa premissa, que poderia parecer axiomática, na prática, constitui um dos maiores desafios da administração pública brasileira. Ela exige uma instituição capaz de olhar não apenas para onde o dinheiro público vai, mas para onde ele deveria ter vindo e não veio.

É nessa função de guardião da origem dos recursos que os Tribunais de Contas revelam sua vocação mais profunda e, paradoxalmente, menos explorada. Como afirma Lima (2023, p. 19), coordenador da obra doutrinária que fundamenta este estudo, "entre as instituições vocacionadas para" a tarefa de avaliar políticas públicas, "os Tribunais de Contas surgem com destaque, podendo contribuir decisivamente para melhores políticas de educação, saúde, saneamento, segurança pública". Mas essa contribuição pressupõe um deslocamento do olhar: do gasto para a receita e da legalidade do empenho para a eficácia da arrecadação.

Portanto, o objeto empírico deste artigo é duplo. De um lado, os relatórios de gestão redigidos por Graciliano Ramos em 1929 e 1930, documentos republicanos únicos que descrevem a luta de um administrador público contra a cultura da impunidade fiscal no interior alagoano do início do século XX, recentemente reunidos e analisados sob a perspectiva do controle externo pela obra publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL, 2025). De outro lado, o Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 da

Receita Federal, que traça um mapa das fronteiras tributárias do Brasil contemporâneo: criptoativos, apostas *online*, plataformas digitais, Reforma Tributária do Consumo e o inovador Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal, o Confia (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

A questão que norteia este trabalho pode ser formulada da seguinte forma: de que maneira a ética da transparência radical e o rigor fiscal que caracterizaram a gestão de Graciliano Ramos iluminam os desafios contemporâneos do controle externo da receita e, em especial, a transição brasileira para um modelo de conformidade cooperativa? A resposta exige percorrer três movimentos analíticos: compreender o papel constitucional dos Tribunais de Contas na fiscalização da receita; revelar os princípios perenemente válidos extraídos da experiência graciliana; e confrontar esses princípios com as escolhas estratégicas da administração tributária federal em 2025-2026.

2 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, estruturada no método histórico-comparativo e na técnica de análise documental crítica. A investigação buscou identificar padrões de comportamento administrativo e princípios de controle que permanecem válidos apesar das transformações jurídicas, tecnológicas e econômicas operadas ao longo de quase um século.

As fontes primárias foram selecionadas pela sua relevância institucional e simbólica. A primeira consiste nos relatórios de gestão redigidos por Graciliano Ramos como prefeito de Palmeira dos Índios, Alagoas, em 1929 e 1930, tal como analisados na edição comemorativa organizada pelo TCE-AL (2025): *"Relatórios de Graciliano Ramos: o legado de um gestor público sob a perspectiva do controle externo"*, publicada pela Imprensa Oficial Graciliano Ramos, Maceió, 2025.

A segunda fonte primária é o Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 da Subsecretaria de Fiscalização da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026), documento que detalha metas e resultados fiscais, com foco no Programa CONFIA, na Reforma Tributária do Consumo e na fiscalização de novos ativos financeiros.

O marco teórico repousa, principalmente, sobre a obra doutrinária coordenada por Lima (2023), que estabelece as bases normativas e analíticas para a compreensão do papel dos Tribunais de Contas como indutores de melhores políticas públicas, e sobre os trabalhos de Araújo (2024) e Vieira (2026), que aprofundam as dimensões de *accountability* e transparência na gestão pública.

A análise foi estruturada em três etapas sequenciais: (i) exegese histórica, com extração dos princípios de gestão fiscal da obra graciliana, focada na relação com o contribuinte, na transparência dos atos e no rigor arrecadatório; (ii) análise técnica do cenário contemporâneo 2025-2026, identificando os desafios fiscais e as ferramentas de controle descritos no Relatório da Receita Federal; e (iii) cruzamento crítico de perspectivas, com identificação de convergências entre o rigor ético clássico e as necessidades do controle moderno, culminando em proposições para a atuação dos Tribunais de Contas.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS, CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A LACUNA DO CONTROLE DA RECEITA

A doutrina contemporânea sobre controle externo superou, definitivamente, a concepção que o reduzia à verificação da legalidade da despesa. Como demonstra Lima (2023, p. 20), a competência dos Tribunais de Contas brasileiros para analisar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas advém diretamente do art. 70 da Constituição Federal, que prevê a fiscalização não apenas nos aspectos legais, mas também quanto à economicidade e à legitimidade. O controle, portanto, abrange o ciclo completo das políticas públicas: formulação, previsão de recursos, implementação e avaliação.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), em sua diretriz GUID 9020, incorporada no Brasil pela NBASP 9020 do Instituto Rui Barbosa, consolidou esse entendimento ao estruturar a avaliação de políticas públicas em três dimensões: relevância (coerência entre objetivos e necessidades sociais); utilidade (validade e legitimidade da política); e consistência (coerência com outras políticas em execução). Tais dimensões, segundo Lima (2023), ultrapassam os limites da auditoria operacional tradicional, que pressupunham as políticas como dadas e não investigava sistematicamente seus impactos socioeconômicos.

No entanto, há uma dimensão que permanece cronicamente subinvestigada nos Tribunais de Contas brasileiros, sendo o controle da eficácia da receita. A ineficiência na arrecadação, a omissão na cobrança da dívida ativa ou a concessão desmedida de renúncias fiscais retiram, na origem, os recursos destinados à saúde, educação e segurança, exatamente os recursos que os órgãos de controle monitoram no lado da despesa. Uma visão genuinamente sistêmica do ciclo de políticas públicas exige que os Tribunais de Contas incorporem a fiscalização da receita como dimensão indissociável de seu mandato.

O conceito de *accountability* fiscal, na acepção de Araújo (2024), pressupõe que o Estado preste contas não apenas de como gasta, mas de quão eficiente é em coletar os recursos devidos pela sociedade. Isso implica questionar se o ônus tributário é distribu-

ído com equidade, se as renúncias fiscais cumprem os objetivos que as justificam e se os grandes devedores são tratados com o mesmo rigor que se aplica aos menores.

Essa perspectiva conecta-se ao Direito ao Desenvolvimento, cujo reconhecimento jurídico no Brasil se aprofundou com a Emenda Constitucional nº 109/2021, que previu expressamente a avaliação de políticas públicas. O Instituto Rui Barbosa tem promovido a compreensão de que os Tribunais de Contas devem monitorar a sustentabilidade fiscal de longo prazo, incluindo a análise dos gastos tributários (renúncias e isenções) como uma forma de despesa indireta que requer o mesmo rigor analítico (Lima, 2023).

Se um município ou estado não arrecada o que poderia, por omissão administrativa ou por concessão de benefícios fiscais imotivados, o Tribunal de Contas tem não apenas a competência, mas o dever constitucional de apontar essa falha. A inação arrecadatória é uma forma de escolha pública e escolhas públicas precisam de justificativa.

4 A ÉTICA DA TRANSPARÊNCIA E O RIGOR FISCAL EM GRACILIANO RAMOS: PRINCÍPIOS PARA O CONTROLE DO SÉCULO XXI

Para compreender a magnitude do feito de Graciliano Ramos como gestor público, é indispensável contextualizar o ambiente institucional em que ele atuou. Na Primeira República (1889-1930), a autonomia municipal era um enunciado jurídico desprovido de efetividade prática. A Constituição de 1891 restringia a autonomia local a uma vaga noção de "peculiar interesse" (art. 68), sem densidade normativa, enquanto o poder real permanecia concentrado nas oligarquias estaduais (TCE-AL, 2025, p. 57-58).

O Tribunal de Contas da União fora criado em 1890, por Rui Barbosa, mas o de Alagoas só viria em 1947, destaca-se que dezoito anos após o encerramento do mandato de Graciliano. Os municípios operavam, portanto, sem controle externo estruturado, sem legislação tributária consolidada e sem obrigação formal de prestar contas com profundidade técnica. Nesse vácuo institucional, a maioria dos gestores optava pelo arranjo patrimonialista: gastos imotivados, favores a aliados políticos e cobranças tributárias seletivas que privilegiavam os poderosos e esmagavam os pequenos.

Graciliano rompeu esse padrão sem ter lei que o obrigasse a fazê-lo e essa é a lição mais poderosa que sua experiência oferece ao controle externo contemporâneo. A ética fiscal não é, em sua origem, uma imposição normativa, sendo, como tese deste artigo, uma escolha política e moral dos gestores.

O primeiro relatório ao Governador, datado de 10 de janeiro de 1929, revela com uma clareza brutal o problema central da administração fiscal municipalista da época. Graciliano descreveu a classe dos grandes devedores com ironia afiada:

> "É uma interessante classe de contribuintes, módica em número, mas bastante forte. Pertencem a ela negociantes, proprietários, industriais, agiotas que esfolam o próximo com juros de judeus. Bem comido, bem bebido, o pobre povo sofredor quer escolas, quer luz, quer estradas, quer higiene. É exigente e resmungão. Como ninguém ignora que não se obtêm de graça as coisas exigidas, cada um dos membros desta respeitável classe acha que os impostos devem ser pagos pelos outros" (RAMOS apud TCE-AL, 2025, p. 139).

A ironia graciliana desnuda um problema que permanece estruturalmente ativo no Brasil de 2026, a captura do sistema fiscal pelos interesses dos mais fortes. A sonegação tributária no Brasil não é distribuída igualitariamente, ela está concentrada nos estratos de maior capacidade contributiva, nos grandes grupos econômicos e nas operações financeiras mais sofisticadas. O Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 confirma isso numericamente: apenas 9,2 mil pessoas jurídicas classificadas como "maiores contribuintes", 0,05% do total de PJs formalizadas, respondiam por 57% de toda a arrecadação administrada pela Receita Federal (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Esse dado merece uma leitura minuciosa, uma vez que demonstra que menos de 10mil pessoas jurídicas representam os "maiores contribuintes" e, mesmo assim, esse minúsculo grupo é responsável por recolher 57% de toda a arrecadação administrada pela RFB. Logo, a integridade fiscal desse grupo é estrategicamente decisiva para o Estado brasileiro. É aí que a analogia com Graciliano fica mais precisa. Ele não estava dizendo que os grandes proprietários sonegavam mais em termos absolutos de ocorrências, estava dizendo que a impunidade deles era estruturalmente tolerada enquanto os pequenos eram "mais exigidos". Ou seja, o sistema aplicava a lei de forma assimétrica conforme o poder do contribuinte.

Para combater essa cultura da impunidade seletiva, Graciliano tomou medidas que pareceriam banais se não fossem subversivas naquele contexto: contratou advogados para cobrar dívidas, instalou agentes fiscais e eliminou os "favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles", conforme registrou no Segundo Relatório:

> "No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. A receita, entretanto, calculada em 68:850$000, atingiu 96:924$985. E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores" (RAMOS apud TCE-AL, 2025, p. 100).

Esse resultado é extraordinário do ponto de vista da gestão fiscal: sem aumentar tributos e sem aplicar, nas suas próprias palavras, "rigores excessivos", Graciliano elevou a arrecadação em mais de 40% em relação ao orçado. O instrumento foi o combate à desi-

gualdade horizontal na aplicação da lei tributária. Em linguagem moderna, ele realizou o que hoje a teoria fiscal chama de redução do *tax gap*[2]. Essa é, precisamente, a missão contemporânea dos órgãos de controle externo.

Ainda, podemos citar a normatização do gestor como uma condição de fiscalização. Um dos relatos mais evocativos dos relatórios de Graciliano é o da busca por um código municipal que simplesmente não existia. Ele encontrou "leis anacrônicas", tradições orais e práticas administrativas que se perpetuavam à margem do direito escrito. Sua reação foi a de um jurista-gestor: sistematizou, publicou e tornou as normas acessíveis à população décadas antes de qualquer exigência legal de transparência.

O gesto de Graciliano antecipa, com notável precisão, uma exigência que só seria positivada décadas depois no direito brasileiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, já em seu art. 1º, §1º, que a gestão fiscal responsável pressupõe "ação planejada e transparente". A NBASP 9020, editada pelo Instituto Rui Barbosa para incorporar as diretrizes da Intosai sobre avaliação de políticas públicas, reforça que a consistência normativa é uma das dimensões incontornáveis de qualquer avaliação qualificada. Sem normas escritas e publicamente acessíveis, o contribuinte fica à mercê do arbítrio fiscal; sem transparência normativa, o controle externo perde seu próprio objeto. A publicação das leis foi, então, uma precondição para qualquer auditoria digna desse nome e Graciliano a praticou sem que nenhuma norma o obrigasse a tanto.

A lição projeta-se diretamente sobre a agenda contemporânea da Receita Federal. O item 1.1 do Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 descreve a elaboração e atualização de Manuais de Orientação Tributária e vídeos complementares como uma das ações estruturantes de 2025, publicando orientações sobre fundos de investimento, atividade rural, Reforma Tributária do Consumo e uma série de outros temas (RECEITA FEDERAL, 2026). Noventa e seis anos depois do prefeito alagoano publicar as leis municipais no jornal local, a Receita Federal faz o mesmo, agora em escala digital e nacional.

Na seção de multas de seus relatórios, Graciliano revela uma compreensão da sanção fiscal que vai além da função punitiva: a multa é, antes de tudo, um instrumento de proteção dos mais fracos contra os mais fortes. Quando grandes proprietários invadiam terras de pequenos agricultores, Graciliano não hesitava em multá-los: *"Se não multasse essas pessoas, devia enforcar-me"* (RAMOS apud TCE-AL, 2025, p. 39).

Essa frase, aparentemente hiperbólica, exprime uma convicção de fundo: a omissão do Estado na aplicação da lei fiscal e sancionatória é, ela própria, uma forma de cumplicidade com a injustiça. O gestor público que se recusa a cobrar o que é devido dos pode-

2 (ou lacuna tributária) é a diferença entre o total de impostos que o governo espera arrecadar (potencial) e o que é efetivamente recolhido. Ele representa a perda de receita causada por sonegação fiscal, elisão fiscal, erros de declaração e inadimplência, servindo como indicador da eficiência da administração tributária.

rosos, por comodidade ou por alinhamento político, abdica da função redistributiva que justifica a existência do poder tributário.

Para o controle externo contemporâneo, esse princípio traduz-se na necessidade de auditar não apenas os lançamentos fiscais realizados, mas os que deveriam ter sido realizados e não foram. Quando a Receita Federal não avança sobre um grande devedor por falta de estrutura, por insuficiência normativa ou por captura regulatória, o Tribunal de Contas deve ser o guardião que aponta a omissão.

5 OS DESAFIOS TÉCNICOS DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO CONTEMPORÂNEOS: O BRASIL FISCAL DE 2025-2026

Em 2025, a Receita Federal constituiu de ofício R$ 233,09 bilhões em crédito tributário, enquanto as ações de assistência a contribuintes geraram R$ 58,2 bilhões adicionais em créditos constituídos por autorregularização apenas no segmento de maiores contribuintes. O crédito tributário médio constituído por procedimento de fiscalização atingiu R$ 54,7 milhões, um crescimento de quase 300% desde os R$ 18,1 milhões registrados em 2019 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Esses números revelam um sistema de fiscalização em profunda transformação. A Receita Federal adotou um modelo de quatro camadas de atuação, que busca priorizar a conformidade espontânea antes de recorrer à autuação compulsória. Essa arquitetura de conformidade tem implicações diretas para o controle externo.

O planejamento de 2026 é dominado pelos fenômenos da implementação da Reforma Tributária do Consumo (RTC), aprovada pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que cria a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o Imposto Seletivo (IS), em substituição a tributos historicamente fragmentados como IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

As implicações dessa reforma para os Tribunais de Contas são multidimensionais e urgentes. Do ponto de vista arrecadatório, a transição entre regimes é uma zona de risco fiscal de enorme magnitude, deve-se dar extremo destaque ao fato de que receitas que hoje sustentam políticas municipais e estaduais migrarão para um novo sistema de apuração. Vinculações constitucionais de recursos para saúde e educação precisarão ser acompanhadas durante o período de transição para que não sofram descontinuidades. O Relatório da Receita Federal detalha que, ao final de 2025, mais de 5.000 municípios, cobrindo 88% da população brasileira, já se encontravam conveniados para utilização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) nacional (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Do ponto de vista do controle externo, os Tribunais de Contas de estados e municípios enfrentarão uma redefinição de competências fiscalizatórias que, aparentemente, ainda não está suficientemente debatida. O art. 325 da LC nº 214/2025 prevê a criação de um ambiente de compartilhamento de informações de fiscalizações entre os entes federativos, uma iniciativa que, segundo o Relatório, ainda se encontrava em estágio inicial ao final de 2025, com apenas "reuniões preliminares de alinhamento" (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026). A urgência de avançar nessa agenda é inegável.

Se Graciliano lutava contra a impunidade dos grandes proprietários rurais que se recusavam a pagar IPTU, a Receita Federal de 2025-2026 enfrenta um desafio conceitualmente similar – mas tecnologicamente distinto – nos mercados de criptoativos e apostas de quota fixa.

No campo dos criptoativos, a IN RFB nº 2.291/2025 alinhou o Brasil ao padrão internacional do *Crypto-Asset Reporting Framework* (CARF), da OCDE, ampliando o escopo das informações exigidas e das operações alcançadas, inclusive transfronteiriças (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026). O passo seguinte, e aqui reside a tarefa dos Tribunais de Contas, é auditar se essa norma está sendo efetivamente aplicada e se a capacidade operacional da Receita Federal para processar as informações declaradas é suficiente.

Ainda, o mercado de apostas de quota fixa ("bets") apresenta um risco adicional de natureza institucional. Com a edição da Lei Complementar nº 224/2025, que introduziu hipóteses de solidariedade tributária no setor, e com a existência simultânea de operadores autorizados, em regularização e irregulares, o controle fiscal precisa ser capaz de distinguir e tratar diferentemente esses perfis (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026). Para os Tribunais de Contas, a questão central é: as receitas tributárias potencialmente geradas pelo setor de apostas, estimadas como relevantes para o financiamento de políticas públicas de esporte e saúde, estão sendo efetivamente capturadas?

O Relatório da Fiscalização aponta que as ações de autorregularização de rendimentos de aluguéis de imóveis por temporada em plataformas digitais foram reprogramadas para 2026 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026). Essa postergação indica a complexidade do problema: identificar os contribuintes, cruzar informações das plataformas com as declarações de IRPF e promover a conformidade em um universo pulverizado de pequenos proprietários requer infraestrutura tecnológica e capacidade analítica que os órgãos de controle precisam monitorar. Entre os temas que o Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 trata com maior profundidade técnica, destaca-se a tributação de IRPJ e CSLL sobre os créditos recuperados em razão do julgamento do STF no RE nº 574.706/PR (Tema 69), a chamada "Tese do Século". A decisão excluiu o ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, com efeitos retroativos a partir de 15 de março de 2017, gerando um

passivo de restituições e compensações de valores expressivos (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

A questão que a Receita Federal enfrenta, e que os Tribunais de Contas deveriam acompanhar com atenção, é que esses valores recuperados pelas empresas foram, anteriormente, deduzidos das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL. Sua restituição, portanto, configura acréscimo patrimonial sujeito à tributação. A Receita Federal empreendeu, em 2025, análises jurídicas e contábeis aprofundadas sobre o tema, alcançando recolhimentos espontâneos de aproximadamente R$ 65,5 milhões em PIS/Pasep e Cofins, com encaminhamento dos casos remanescentes para fiscalização (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Para o controle externo, esse episódio ilustra o custo fiscal da litigiosidade estrutural do sistema tributário brasileiro. Décadas de disputa judicial entre Estado e contribuintes resultaram em passivos bilionários, incerteza arrecadatória e complexidade normativa que favorece os que têm mais recursos para litigar. A capacidade dos Tribunais de Contas de auditar o impacto das grandes decisões judiciais sobre a sustentabilidade fiscal é, nesse contexto, um elemento essencial de qualquer sistema de controle maduro.

6 O PROGRAMA CONFIA E A TRANSIÇÃO PARA A CONFORMIDADE COOPERATIVA, UMA LEITURA PELO PRISMA DO CONTROLE EXTERNO

O Programa Brasileiro de Conformidade Cooperativa Fiscal (CONFIA), consolidado como programa permanente pela IN RFB nº 2.295/2025 e com base legal aprovada pela Lei Complementar nº 225/2026, representa a mudança mais significativa no modelo de relacionamento entre fisco e contribuinte desde a introdução do SPED. Em vez do modelo puramente adversarial, o CONFIA propõe um canal de diálogo, transparência e previsibilidade mútua, conforme informações da RFB (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Os resultados do piloto, realizado com 20 empresas participantes ao longo de 2024-2025, foram expressivos: tratamento colaborativo de 127 questões fiscais, com produção de atos normativos e interpretativos de efeito vinculante, regularização de inconsistências e arrecadação mais célere. A governança e os processos de trabalho, tanto da Receita Federal quanto dos contribuintes, foram aprimorados. O modelo foi reconhecido internacionalmente e terá sua norma técnica de gestão de compliance tributário publicada pela ABNT em 2026 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Há, nessa transição, um paralelo que merece ser explicitado. Graciliano Ramos não era um fisco coercitivo por princípio; ele era um fisco coercitivo por necessidade, diante de contribuintes que só pagavam quando pressionados. Quando descreveu as suas ações, ele

fez questão de registrar: "não empreguei rigores excessivos". O que ele aplicou foi equidade e ela produz, espontaneamente, mais conformidade do que a coerção sistemática.

A adoção do modelo cooperativo exige, no entanto, atenção rigorosa por parte dos Tribunais de Contas. O risco de captura regulatória, situação em que o ente regulador/fiscalizador passa a atuar primariamente em favor dos interesses dos regulados em detrimento do interesse público, é inerente a qualquer modelo baseado em relacionamento continuado.

Lima (2023) destaca que os Tribunais de Contas devem preservar sua independência como condição de credibilidade e que suas conclusões não sejam capturadas pelos interesses dos agentes fiscalizados. Essa diretriz, formulada para as auditorias de políticas públicas em geral, aplica-se com especial relevância ao monitoramento de programas como o CONFIA, onde a aproximação entre fisco e contribuinte é, simultaneamente, uma virtude operacional e um risco institucional.

Enquanto o CONFIA atua no segmento dos grandes contribuintes, a Malha Fiscal Digital (MFD) representa o instrumento de conformidade massiva da Receita Federal. Em 2025, foram enviados 101,5 mil comunicados com oportunidade de autorregularização, resultando em R$ 1,5 bilhão de crédito tributário regularizado espontaneamente (RECEITA FEDERAL, 2026). A Malha Fiscal PF, por sua vez, informou 3,2 milhões de contribuintes sobre divergências em suas declarações, com taxa de autorregularização de 75,2% e R$ 2,6 bilhões recuperados (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Esses números ilustram uma característica central da conformidade moderna: o uso de inteligência de dados para identificar, de forma massiva e relativamente não invasiva, divergências tributárias que, em modelos anteriores, só seriam detectadas por fiscalização individual. A DIRPF pré-preenchida, disponibilizada para mais de 31 milhões de contribuintes com uma taxa de adoção de 50,9% em 2025, representa o extremo mais pedagógico desse espectro: em vez de esperar que o contribuinte erre para então puni-lo, o Estado lhe fornece os dados corretos antes mesmo que ele declare (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Para os Tribunais de Contas, a pergunta relevante é se essa infraestrutura tecnológica de conformidade está sendo auditada quanto à sua qualidade, cobertura e equidade. Uma Malha Fiscal que captura sistematicamente pequenos contribuintes, mas deixa lacunas nos segmentos mais complexos e mais ricos, reproduz, em escala digital, a assimetria que Graciliano Ramos denunciava nas ruas de Palmeira dos Índios.

7 O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DA EQUIDADE FISCAL E DO DESENVOLVIMENTO: PROPOSIÇÕES PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Um dos pontos de maior opacidade na administração pública brasileira são as renúncias fiscais, cujo impacto arrecadatório direto supera, em muitos exercícios, o montante de créditos tributários constituídos por fiscalização. O Relatório da Fiscalização menciona especificamente o monitoramento do PERSE (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos) e a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). Somente o PERSE, no primeiro semestre de 2025, atingiu seu limite global de renúncia fiscal, levando à antecipação do encerramento dos benefícios (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

A atuação dos Tribunais de Contas nesse campo deve ir além do registro do cumprimento dos requisitos formais para a concessão de benefícios. Ela deve questionar a efetividade dos gastos tributários: os empregos prometidos foram gerados? O setor beneficiado apresentou, de fato, os resultados econômicos que justificaram a renúncia? E, em caso negativo, o mecanismo de revogação ou recuperação do benefício foi ativado com tempestividade?

Graciliano Ramos sintetizou esse princípio com precisão cirúrgica ao relatar que extinguiu "favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles". A renúncia fiscal injustificada é o favor do século XXI e os Tribunais de Contas são o único órgão com mandato constitucional para expô-la sistematicamente.

O Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 descreve uma iniciativa denominada "Receita Integra", cujo objetivo é o compartilhamento controlado de informações entre a Receita Federal e administrações tributárias estaduais e municipais, com foco inicial no combate ao uso de documentos fiscais inidôneos ("noteiras"). Ao final de 2025, o projeto encontrava-se em fase de testes com alguns estados (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Para os Tribunais de Contas, a demanda vai além: é necessária a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos fiscos e os sistemas de auditoria dos órgãos de controle externo. Quando um Tribunal de Contas estadual audita a receita municipal, ele precisa ter acesso a informações que cruzem dados do NFS-e, do SICONF, do CAUC e das declarações tributárias. A ausência dessa integração cria um ponto cego estrutural no controle externo que favorece a ineficiência arrecadatória.

Vieira (2026) argumenta que a transformação digital não é apenas um *upgrade* técnico, mas uma ferramenta de cidadania: quando o dado é transparente e cruzado em tempo real, a renitência dos devedores encontra o limite da eficiência algorítmica. Os

Tribunais de Contas devem ser não apenas usuários dessa infraestrutura, mas indutores ativos de sua expansão e qualidade.

Graciliano Ramos publicava seus relatórios em jornais para que o povo soubesse o que estava acontecendo. Araújo (2025) resgata um episódio paradigmático da pesquisa que embasou a obra do TCE-AL: a cidade de Milagres, na Bahia, que em 1989 afixava na praça central um cartaz com os recursos recebidos, suas origens e aplicações, em linguagem acessível a qualquer cidadão. Esse gesto, aparentemente simples, era, nos termos do Conselheiro Araújo, "a fiel prática da *accountability*" (TCE-AL, 2025).

Em 2026, o equivalente digital desse cartaz é o Portal da Transparência Fiscal, que existe, mas que raramente apresenta, de forma acessível e integrada, os dados de conformidade tributária: qual a proporção entre o potencial arrecadatório e o realizado, quais setores concentram mais renúncias e qual é o custo anual da sonegação em termos de política pública não realizada?

Os Tribunais de Contas têm a oportunidade de transformar dados fiscais complexos em informação cidadã. A efetividade das políticas públicas aumenta quando o cidadão compreende que a sonegação de um grande grupo econômico é o que falta para ter remédio no posto de saúde, professor na escola pública ou pavimentação da estrada vicinal. O controle social, nessa perspectiva, não é um apêndice do controle externo: é sua condição de legitimidade.

O Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 dedica atenção especial às operações de combate a fraudes fiscais estruturadas, esquemas deliberadamente construídos por grupos organizados para suprimir ou reduzir o pagamento de tributos. A Operação Carbono Oculto, no setor de combustíveis, resultou no bloqueio preventivo de aproximadamente R$ 1 bilhão em bens, com participação da PGFN e do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (Cira/SP). A Operação Poço de Lobato desarticulou um esquema bilionário ligado ao mesmo setor, resultando na interdição de uma refinaria pela ANP (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2026).

Esses resultados demonstram que a linha entre sonegação tributária sofisticada e crime organizado tornou-se cada vez mais tênue. O uso de "noteiras", interpostas pessoas e esquemas de compensação com créditos tributários indevidos, configura não apenas infração fiscal, mas frequentemente crime tributário qualificado, lavagem de capitais e fraude societária.

Para os Tribunais de Contas, a implicação é clara: a fiscalização da receita não pode ser encarada como atividade meramente contábil. Ela requer capacidade técnica para compreender estruturas societárias complexas, fluxos financeiros transfronteiriços e os

mecanismos pelos quais o crime organizado se infiltra no sistema tributário. A cooperação entre Tribunais de Contas, Receita Federal, PGFN e Ministério Público é uma necessidade institucional urgente.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico deste trabalho demonstrou, com base em fontes históricas e contemporâneas de elevada relevância institucional, que a efetividade das políticas públicas é umbilicalmente ligada à integridade e à eficácia do sistema de arrecadação. Essa constatação, válida para o pequeno município de Palmeira dos Índios em 1929, é igualmente válida para o Brasil de 2026, mas sua complexidade cresceu de forma exponencial.

Graciliano Ramos ensinou que a ética fiscal não é uma abstração normativa: é uma escolha cotidiana de quem e o que cobrar, como publicar as regras e como proteger os mais fracos das extorsões dos mais fortes. Ele realizou, sem lei que o obrigasse e sem tecnologia que o auxiliasse, o que os Tribunais de Contas contemporâneos têm o dever constitucional de promover: a *accountability* da receita como condição do financiamento da vida pública.

O Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026 da Receita Federal demonstra que a administração tributária brasileira está em uma transição paradigmática, do controle coercitivo puro para a conformidade cooperativa, da autuação reativa para a prevenção pedagógica, da fiscalização manual para a inteligência de dados. Essa transição é promissora, mas exige vigilância: o modelo cooperativo pode produzir ganhos de eficiência e redução de litigiosidade, mas também pode produzir captura se não for acompanhado por um controle externo rigoroso, independente e tecnicamente capacitado.

A agenda que se desenha para os Tribunais de Contas brasileiros, a partir deste diagnóstico, é exigente. Ela inclui: o desenvolvimento de metodologias de auditoria da receita e das renúncias fiscais; a construção de capacidade técnica para fiscalizar a tributação de ativos digitais, criptoativos e apostas; o acompanhamento da transição para a Reforma Tributária do Consumo, com foco na proteção das vinculações constitucionais; a promoção da interoperabilidade de dados entre fiscos e órgãos de controle; e a transformação de dados fiscais complexos em informação cidadã acessível.

Em conclusão, a essencialidade dos Tribunais de Contas manifesta-se, em sua dimensão mais profunda, quando a instituição de controle assegura que o Estado arrecade o que é devido, de quem é devido, para aplicar onde é necessário. Lima (2023) resume essa vocação ao afirmar que os Tribunais de Contas podem "contribuir decisivamente para melhores políticas de educação, saúde, saneamento, segurança pública". Mas essa contri-

buição pressupõe que o controle externo olhe para o ciclo fiscal em sua integralidade – da arrecadação à despesa – com a mesma coragem que Graciliano Ramos demonstrou nas vielas de Palmeira dos Índios: fechando os ouvidos para os que gritam, cobrando o que é devido e não favorecendo ninguém.

O futuro do controle externo reside nessa síntese: a precisão do dado unida à coragem da ética graciliana. Controlar a receita é, afinal, garantir que o Estado tenha os meios para cumprir a sua promessa de melhorar, efetivamente, a vida das pessoas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Homenagem ao Gestor Público Graciliano Ramos. In: TCE-AL. **Relatórios de Graciliano Ramos**: o legado de um gestor público sob a perspectiva do controle externo. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2025.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **O Tribunal de Contas e o Controle Social**: perspectivas para o século XXI. Salvador, 2024.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os artigos sobre avaliação de políticas públicas. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS e o Imposto Seletivo – IS. Brasília: Presidência da República, 2025a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025**. Dispõe sobre o regime tributário das apostas de quota fixa. Brasília: Presidência da República, 2025b.

BRASIL. **Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026**. Estabelece a base legal do Programa Brasileiro de Conformidade Cooperativa Fiscal – Confia. Brasília: Presidência da República, 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024**. Dispõe sobre a reoneração gradual da folha de pagamentos. Brasília: Presidência da República, 2024.

INTOSAI. **GUID 9020 / INTOSAI GOV 9400**: Guidelines on the Evaluation of Public Policies. Viena: International Organization of Supreme Audit Institutions, 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5). ISBN 978-65-5518-596-6.

RAMOS, Graciliano. Primeiro Relatório ao Governador do Estado de Alagoas. Palmeira dos Índios: Prefeitura Municipal, 10 jan. 1929. *In*: TCE-AL. **Relatórios de Graciliano Ramos**: o legado de um gestor público sob a perspectiva do controle externo. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2025.

RAMOS, Graciliano. Segundo Relatório ao Governador do Estado de Alagoas. Palmeira dos Índios: Prefeitura Municipal, 11 jan. 1930. *In*: TCE-AL. **Relatórios de Graciliano Ramos**: o legado de um gestor público sob a perspectiva do controle externo. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 2.291, de 14 de novembro de 2025**. Regulamenta a DeCripto e o CARF. Brasília: RFB, 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 2.295, de 3 de dezembro de 2025**. Institui o Programa Confia. Brasília: RFB, 2025b.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório Anual da Fiscalização 2025-2026**: Resultados 2025 e Planejamento 2026. Brasília: Subsecretaria de Fiscalização, 2026.

SANTOS, R. S.; PEREIRA, C. M. A. Gestão Fiscal e Desenvolvimento Sustentável: O papel indutor do Controle Externo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 112-135, 2025.

TCE-AL (Tribunal de Contas do Estado de Alagoas). **Relatórios de Graciliano Ramos**: o legado de um gestor público sob a perspectiva do controle externo. Coord. Lídia Machado Tavares Mendes. Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2025. 226 p.

VIEIRA, P. R. Transparência e *Accountability*: Do Império à Era Digital. **Revista Brasileira de Controle e Gestão Pública**, v. 14, n. 1, p. 45-68, 2026.



A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026 (PEC DA ESSENCIALIDADE) E AS PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO

Brazil's Constitutional Amendment 139/2026: Entrenching the Courts of Accounts as Essential Pillars of External Control

Juscelino da Silva Nascimento Júnior[1]

Jhenifer Kelly Santos de Castro[2]

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 139, promulgada em maio de 2026, encerrou um ciclo de quase uma década de tramitação legislativa e conferiu aos Tribunais de Contas brasileiros o status de instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. O presente artigo analisa o percurso histórico e institucional dessas cortes no Brasil,

1 Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-Graduado em Direito Público. Pós-Graduado em Licitações e Contratos. MBA em Direito Processual Civil. Bacharel em Direito. E-mail: juscelino.nascimento@tcmpa.tc.br

2 Assessora Especial da Câmara Especial de Julgamento II do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Mestre em Ciências do Trabalho e Relações Laborais. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho. Advogada. Bacharel em Direito. E-mail: jhenifer.castro@tcmpa.tc.br

reconstrói a trajetória da chamada PEC da Essencialidade, desde sua apresentação ao Senado em 2017 até sua promulgação, e examina as perspectivas de fortalecimento institucional abertas pela nova redação dos arts. 31, § 1º, e 75 da Constituição Federal. A pesquisa parte de revisão bibliográfica e documental, com ênfase na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial o julgamento da ADI 5.763/CE, e na produção doutrinária recente sobre o tema. Conclui-se que, embora a emenda represente avanço concreto e necessário ao afastar definitivamente a ameaça de extinção que pairava sobre as cortes, ela abre espaço para o foco da discussão se voltar para evolução e fortalecimento dos Tribunais de Contas, partindo da equiparação a outros órgãos essenciais, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Magistratura.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Emenda Constitucional nº 139/2026; PEC da Essencialidade; Controle externo; Fortalecimento institucional.

ABSTRACT

Constitutional Amendment No. 139, enacted in May 2026, brought to a close nearly a decade of legislative proceedings and granted Brazilian Courts of Accounts the status of permanent institutions essential to the exercise of external oversight. This article examines the historical and institutional trajectory of these courts in Brazil, reconstructs the path of the so-called PEC da Essencialidade from its introduction in the Federal Senate in 2017 through its enactment, and analyzes the institutional strengthening prospects opened by the new wording of Articles 31, § 1, and 75 of the Federal Constitution. The research draws on bibliographic and documentary review, with emphasis on the jurisprudence of the Federal Supreme Court, particularly the ruling in ADI 5.763/CE, and on recent scholarly production on the subject. It concludes that, while the amendment represents a concrete and necessary step forward in definitively removing the threat of extinction hanging over these courts, it creates space for the discussion to shift toward the evolution and strengthening of the Courts of Accounts, starting from their alignment with essential institutions such as the Public Prosecution Service, the Public Defender's Office, and the Judiciary.

Keywords: Courts of Accounts; Constitutional Amendment No. 139/2026; PEC da Essencialidade; External oversight; Institutional strengthening.

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, os Tribunais de Contas brasileiros conviveram com uma contradição incômoda: eram instituições previstas constitucionalmente mas que, ain-

da assim, podiam ser extintas por decisão política de quem tinha interesse direto em enfraquecê-las. A ameaça não era apenas teórica. Em 2017, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi suprimido por emenda à Constituição Estadual, e o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.763/CE, reconheceu a validade dessa extinção. Foi nesse cenário que a Emenda Constitucional nº 139, promulgada em 5 de maio de 2026, ganhou seu sentido mais profundo. Ao qualificar os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao controle externo e vedar expressamente sua extinção, o constituinte derivado respondeu a uma ameaça concreta, que a experiência cearense tornou real para todo o país.

Este artigo parte dessa constatação para examinar o que a EC nº 139/2026 representa de fato, o que ela traz de mudanças estruturais e, principalmente, o que ainda falta para que os Tribunais de Contas ocupem, na prática, o espaço institucional que a Constituição agora lhes reserva. Para isso, o texto está organizado em três movimentos: primeiro, uma síntese da origem e da evolução histórica dos Tribunais de Contas no Brasil; segundo, a reconstrução detalhada da tramitação da PEC da Essencialidade, desde sua apresentação ao Senado em 2017 até a promulgação em 2026; e terceiro, um ensaio sobre algumas perspectivas de fortalecimento abertas pela emenda e dos desafios que ainda precisam ser enfrentados.

A pesquisa se apoia em revisão bibliográfica e documental, compreendendo a produção doutrinária recente, os documentos legislativos que marcaram a tramitação da PEC e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2 A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O Tribunal de Contas surgiu no Brasil após a Proclamação da República, criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, para examinar, revisar e julgar as receitas e despesas públicas. Na exposição de motivos, Rui Barbosa o idealizou como "corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura" (BARBOSA, 1999, p. 253-262), dotado de posição autônoma, por entender insuficiente a mera aprovação do orçamento pelo Legislativo.

Como refere Aguiar Filho (2025, p. 45-46), a evolução constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil demonstra o progressivo fortalecimento de suas competências e de sua importância institucional.

Incorporado já à Constituição de 1891, o Tribunal de Contas teve suas competências progressivamente ampliadas pelas Constituições seguintes: do parecer prévio sobre as contas presidenciais (1934) à fiscalização de autarquias e contratos (1946) e à consolida-

ção como órgão de controle externo (1967/1969). A Constituição de 1988 (arts. 70 a 75) ampliou significativamente suas atribuições, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência. Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios foram instituídos gradativamente, por simetria ao TCU.

Hoje existem 33 Tribunais de Contas no país: o TCU, 26 TCEs e o TCDF, 3 TC dos Municípios (BA, GO e PA) e 2 TCMs (Rio de Janeiro e São Paulo), que deixaram de ser meros órgãos de controle contábil para se consolidarem como instituições essenciais, com atividade autônoma e independente, ainda que constitucionalmente definidas como "órgãos auxiliares".

3 A TRAJETÓRIA DA PEC DA ESSENCIALIDADE: DA PEC Nº 2/2017 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026

Compreender o impacto da Emenda Constitucional nº 139 exige conhecer o percurso político e legislativo que a moldou. Ao longo de quase uma década de tramitação no Congresso Nacional, a "PEC da Essencialidade" nasceu da preocupação concreta com a instabilidade das cortes de contas brasileiras e se transformou em amplo debate sobre o federalismo e a autonomia do controle externo.

Apresentada no Senado como Proposta de Emenda à Constituição nº 2 de 2017, de autoria do Senador Eunício Oliveira (MDB/CE) e subscrita por outros trinta e seis parlamentares, a proposição buscava alterar o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal, para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo. Sua justificação denunciava a insegurança jurídica que rondava o sistema de fiscalização, traduzida em recorrentes tentativas de extinção de cortes de contas, supressão de cargos e cortes orçamentários injustificados, atendendo a interesses políticos da ocasião. Pretendia-se conferir aos Tribunais de Contas um regime de essencialidade análogo ao do Ministério Público e da Defensoria Pública (arts. 127 e 134 da CF).

No exame da matéria, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania afastou ofensa às cláusulas pétreas e fixou distinção que se tornaria central: os Tribunais de Contas dos Estados (art. 75) são de criação obrigatória; os Tribunais de Contas Municipais têm criação vedada desde 1988, mas, onde já instituídos, não podem ser extintos; e os Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais que fiscalizam os municípios do Estado, permanecem de criação facultativa, submetendo-se à vedação de extinção uma vez criados[3].

3 O entendimento de que eles "submetem-se à vedação de extinção" foi superado pelo próprio STF posteriormente quando do julgamento da ADI nº 5.763/CE, que considerou constitucional a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará por meio de emenda à Constituição Estadual.

Aprovada em primeiro turno em maio de 2017, a proposta recebeu, no segundo turno, duas emendas de Plenário: uma que pretendia retroagir os efeitos a 1º de janeiro de 2017 e outra que estendeu a vedação também à criação ou instalação de novos Tribunais ou Conselhos de Contas, para deixar claro que o objetivo era preservar as cortes existentes, não obrigar à instituição de novas.

A matéria ingressou, então, em prolongado período de inércia, permanecendo mais de cinco anos à espera de inclusão na ordem do dia. Retomada em 2022, foi aprovada em segundo turno pelo Senado em dezembro daquele ano e remetida à Câmara dos Deputados, onde recebeu nova numeração (PEC nº 39, de 2022). Após novo trâmite dilatado, a Câmara aprovou o texto oriundo do Senado em primeiro e segundo turnos em novembro de 2025. O ciclo legislativo encerrou-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 139, em sessão solene do Congresso Nacional de 5 de maio de 2026, publicada no Diário Oficial da União de 6 de maio de 2026.

Com isso, o texto constitucional passou a consignar, no § 1º do art. 31, que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação; e, no art. 75, que os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, igualmente vedada sua extinção, criação ou instalação. A longa tramitação revela que esse reconhecimento não foi alteração meramente retórica, mas reação política a experiências concretas de instabilidade institucional.

A EC nº 139/2026 encerra, no plano normativo, a possibilidade de extinção, criação ou instalação de Cortes de Contas e, ao mesmo tempo, desloca o debate para outro patamar, pois já não se trata de discutir a sobrevivência dos Tribunais de Contas, mas a qualidade, a uniformidade, a legitimidade e a efetividade de sua atuação no modelo constitucional brasileiro de controle externo.

4 PERSPECTIVAS PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026

4.1 O FIM DA ESPADA DE DÂMOCLES: DA CONTINGÊNCIA POLÍTICA À PERENIDADE CONSTITUCIONAL

A metáfora da Espada de Dâmocles, remanescente da antiguidade grega, simboliza o perigo e a vulnerabilidade intrínsecos ao exercício do poder e do sucesso. Na parábola original, a percepção de uma lâmina afiada suspensa sobre o trono por um único fio

anula imediatamente os prazeres da realeza, demonstrando que os riscos de uma posição de destaque muitas vezes superam as suas aparentes benesses.

Até a promulgação da EC nº 139/2026, os Tribunais de Contas conviviam semelhantemente a Dâmocles com uma ameaça constante e silenciosa, uma vez que embora exercessem função de estatura constitucional, existiam sob a permanente possibilidade de supressão, sustentadas não por uma garantia de perenidade, mas pela tolerância contingente do poder político local. A "PEC da essencialidade", portanto, abre novas perspectivas para o fortalecimento institucional das Cortes de Contas no sistema brasileiro de controle externo.

Esse quadro de insegurança foi adensado pela orientação que o Supremo Tribunal Federal consolidou no julgamento da ADI 5.763/CE. Ao julgar improcedente a ação que impugnava a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, a Corte fixou que a Constituição não vedava a extinção desses órgãos, reconhecendo aos Estados margem de conformação em nome da autonomia federativa. Como observa Lima, F. S. (2026), tratava-se de orientação coerente com padrão jurisprudencial estável havia mais de duas décadas, que acabou por atribuir legitimidade jurídica a uma ameaça até então circunscrita ao plano político.

A divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes, acompanhado por Gilmar Mendes, leu a expressão "onde houver", do art. 31, § 1º, da Carta Política como sinal de preservação do modelo vigente em 1988, e destacou que vinte e nove deputados estaduais que votaram pela extinção do TC dos Municípios do Ceará haviam tido suas contas desaprovadas pelo próprio órgão, apontando como indício de desvio de finalidade. O Ministro Luís Roberto Barroso[4] registrou que o arranjo dos Tribunais de Contas merecia "uma revisita", apontando a excessiva politização na composição como problema relevante. Atualmente, as Cortes Estaduais são compostas por 7 membros, sendo 4 escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 3 pelo Chefe do Executivo do Ente, destes necessariamente deve ser indicado um da carreira de Conselheiro Substituto, um dentre os membros do Ministério Público de Contas e outro a sua livre escolha (art. 75, parágrafo único, da CF e enunciado 653 da Súmula do STF).

Motta (2026) sintetiza que as extinções jamais decorreram de debates sérios sobre eficiência, mas de interesses políticos momentâneos, marcados por intimidações e retaliações. Com a alteração dos arts. 31, § 1º, e 75, essa ameaça é afastada e o constituinte

4 A investidura dos membros dos Tribunais de Contas brasileiros opera, em regra, pela via da nomeação política: no TCU, os 9 Ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional (6 vagas) e pelo Presidente da República (3 vagas, com aprovação do Senado), nos termos do art. 73 da CF/1988; nos Tribunais Estaduais e Municipais, os conselheiros efetivos são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal, alternadamente pelos critérios de antiguidade e merecimento. O debate travado na ADI 5.763/CE suscitou reflexões sobre o grau de independência estrutural dessas Cortes em relação aos poderes que lhes submetem as contas, tema que permanece em aberto na agenda de aperfeiçoamento do controle externo brasileiro.

derivado substitui a contingência política pela perenidade constitucional. Como destaca Lima, E. P. (2025), se para os Tribunais de Contas dos Estados e para o TCU a alteração tem alcance sobretudo simbólico e elucidativo, para os Tribunais de Contas dos Municípios ela constitui proteção fundamental. Trata-se, na expressão de Albert (2018 *apud* LIMA, E. P., 2025), de uma emenda corretiva, que altera o próprio parâmetro constitucional sobre o qual a decisão do Supremo incidia. Superar a ameaça de extinção é, contudo, condição necessária, não suficiente, para o fortalecimento institucional pretendido para os próximos anos.

4.2 ESSENCIALIDADE E A APROXIMAÇÃO COM OS ÓRGÃOS DE GARANTIA

Ao inscrever no caput do art. 75 a fórmula "instituições permanentes, essenciais", o constituinte aproximou os Tribunais de Contas do estatuto reservado ao Ministério Público (art. 127) e à Defensoria Pública (art. 134). Essa aproximação produz efeitos jurídicos concretos, e não apenas simbólicos. Lima, E. P. (2025) identifica ao menos três.

O primeiro é uma blindagem reforçada contra o enfraquecimento gradual da instituição, que não admite seu esvaziamento por retirada de funções ou estrangulamento orçamentário; o segundo, a exigência de que toda reforma futura seja interpretada restritivamente, tornando suscetível de inconstitucionalidade aquilo que atinja o núcleo essencial da instituição; e, terceiro, o reconhecimento de um verdadeiro estatuto constitucional do controle externo, que deixa de ser função acessória de outro Poder, superando a leitura do art. 71 que o reduzia a mero apêndice do Legislativo, para afirmar-se como função autônoma de Estado.

A essencialidade agora expressa exige, porém, que as Cortes de Contas tenham arquitetura institucional correlata às demais instituições permanentes e essenciais, pois a EC nº 139/2026 transplantou a fórmula sem as estruturas equivalentes. É o que Lima, F. S. (2026) denomina o paradoxo do desenho: constitucionaliza-se a essencialidade sem a arquitetura de coordenação que sua afirmação recomendaria.

4.3 OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO EM PATAMAR EQUIVALENTE

A garantia de permanência conferida pela Emenda Constitucional nº 139/2026 representa um importante passo, mas a plena consolidação dos Tribunais de Contas em nível equiparável ao Ministério Público, à Defensoria Pública e, especialmente, à Magistratura, dependerá da construção dos mecanismos institucionais necessários para concretizar essa condição constitucional. Nesse processo, e sem a pretensão de esgotar o tema, três frentes merecem especial destaque.

A primeira é a **edição de uma lei nacional de processo de contas**, ou, na formulação mais ambiciosa de Caldas Furtado e Ferreira Junior (*apud* CUNHA, 2019), de um verdadeiro Código Processual dos Tribunais de Contas.

Ao analisar a natureza jurídica dos processos que tramitam nas Cortes de Contas, Cunha (2019, p. 121-142) sustenta que tais feitos ocupam uma posição de permeio entre o processo administrativo e o processo judicial, configurando um verdadeiro "processo de Contas" dotado de ontologia própria, expressão que colhe de Britto (2001 *apud* Cunha, 2019, p. 132), pois combina traços de ambos os regimes.

A autora converte essa constatação teórica em diagnóstico crítico ao apontar que a inexistência de uma lei processual nacional, somada à disciplina dos ritos por leis orgânicas e regimentos internos próprios de cada um dos trinta e três Tribunais de Contas, gera profundas assimetrias quanto à distribuição de processos, à contagem de prazos, à concessão de cautelares e aos próprios elementos das decisões, comprometendo o princípio do juiz natural, o contraditório e a segurança jurídica do gestor (Cunha, 2019)[5].

Como alerta Viana (*apud* Motta, 2026), sem essa proceduralização eleva-se o risco de o jurisdicionado ser tratado como objeto de fiscalização, e não como sujeito de direito. A competência da União para a tarefa encontra respaldo na competência concorrente para normas gerais de direito financeiro (art. 24, I), em procedimentos em matéria processual (art. 24, XI) e na fiscalização financeira da Administração Pública (art. 163, V), em registro de federalismo cooperativo que garante o devido processo legal substantivo.

Atualmente, a Atricon cconduz, por meio de uma comissão técnica, a realização de estudos preparatórios, pesquisas técnicas e análises comparadas sobre normas processuais aplicadas ao controle externo, envolvendo equipes de TCE-BA, TCE-MT, TCE-GO, TCE-PA, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RO, TCE-RJ, TCE-SC e TCE-TO, para criação de um anteprojeto de lei nacional voltado à normatização e à uniformização das regras processuais aplicáveis aos TCs brasileiros, a proposta do Código de Processo de Controle Externo Brasileiro[6].

A segunda frente é a **criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas**, à imagem do que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público representam para a Magistratura e o *Parquet*.

Entre as iniciativas voltadas ao referido aperfeiçoamento institucional destaca-se a PEC nº 28/2007, de autoria do Deputado Vital do Rêgo Filho, que propunha a criação do Con-

5 Os exemplos são concretos. a) Apenas sete tribunais observam a igualdade na distribuição de processos entre conselheiros titulares e substitutos, em afronta ao princípio do juiz natural e à diretriz da Resolução Atricon nº 03/2014; b) A contagem de prazos oscila entre dias corridos (de quinze a quarenta e cinco dias, conforme a corte) e dias úteis, sistemática do CPC/2015 seguida por apenas quatro tribunais; c) O recurso de revisão tem prazo de cinco anos em alguns tribunais e de dois em outros; d) Seis cortes sequer disciplinam a tutela cautelar; e) E, em amostragem de acórdãos de 2017, trinta e cinco por cento das decisões careciam de fundamentação adequada.

6 Informações sobre o projeto disponíveis em: https://projetos.atricon.org.br/projeto/cdigo-de-processo-de-controle-externo-h714nm028362o31ul9dwudfw. Acesso em: 20 jun. 2026.

selho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), mediante inclusão do art. 73-A na Constituição Federal, com a finalidade de exercer controle externo sobre as Cortes de Contas brasileiras. A proposta foi considerada admissível pela Comissão de Constituição e Justiça e aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2009, após amplo debate institucional envolvendo representantes dos Tribunais de Contas, Ministério Público de Contas, ATRICON, Instituto Rui Barbosa e especialistas da área. Apesar de permanecer pronta para apreciação pelo Plenário por vários anos, a PEC jamais foi votada.

Já a PEC nº 6/2013 e a PEC nº 22/2017, ambas apresentadas no Senado, também buscavam criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a PEC nº 22/2017, por sua vez, avançava ainda mais ao propor alterações na composição dos Tribunais de Contas e a instituição de uma lei nacional de processo de controle externo. Nenhuma das propostas, contudo, foi convertida em emenda constitucional, tendo sido arquivadas ao final das respectivas legislaturas.

Pode-se atribuir que o insucesso das PECs nº 28/2007, nº 6/2013 e nº 22/2017 decorreu, sobretudo, da ausência de consenso político e institucional, encontrando resistência relacionada à preservação da autonomia das Cortes de Contas, às implicações federativas da instituição de um órgão nacional de supervisão e à falta de convergência quanto à composição e às competências do conselho.

Motta (2026) atribui à ausência de uma instância nacional de coordenação a própria falta de identidade institucional entre as trinta e três cortes. Um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas supriria, a um só tempo, a uniformização jurisprudencial, o controle correicional e a coesão sistêmica de que o controle externo ainda carece, sendo, talvez, o passo mais decisivo rumo à equiparação pretendida.

A terceira frente reúne os parâmetros de equiparação capazes de aproximar os Tribunais de Contas do regime jurídico das instituições constitucionalmente fortalecidas, especialmente da Magistratura. Nesse contexto, merece destaque **a instituição de um estatuto ou lei orgânica nacional dos Tribunais de Contas**, apto a desempenhar, no âmbito do controle externo, papel semelhante ao exercido pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) e pela Lei Complementar nº 80/1994 em relação, respectivamente, à Magistratura, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Igualmente relevante é o reforço uniforme da autonomia administrativa, financeira e orçamentária dessas Cortes. Como observa Motta (2026), a simetria obrigatória estabelecida pelo art. 75 da Constituição Federal toma o Tribunal de Contas da União como paradigma institucional, ao passo que o art. 73 estende aos Tribunais de Contas garantias equivalentes às asseguradas ao Poder Judiciário pelo art. 96, chegando a equiparar os Ministros do TCU aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º).

A essencialidade e a perenidade institucional dos Tribunais de Contas, em especial das Cortes que julgam as contas municipais, portanto, elevam essas instituições para outro patamar de relevância. Entretanto, tal avanço deve ser acompanhado de mudanças estruturais que implementem efetivamente essa importância na prática, sob o risco desses dispositivos se tornarem o que Ferdinand Lassale (2001) chamou de "mera folha de papel".

5 CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 139/2026, que buscou garantir que instituições constitucionais não fossem extintas por conveniência política, levou quase uma década para ser aprovada pelo Congresso Nacional, percurso que revela, mais do que qualquer análise técnica, o peso dos interesses que historicamente gravitam ao redor do controle externo no Brasil.

O que a emenda entrega é concreto e necessário, os Tribunais de Contas deixam de existir sob a sombra da extinção e passam a ocupar, formalmente, o mesmo patamar de permanência e essencialidade do Ministério Público e da Defensoria Pública. Para os Tribunais de Contas dos Municípios, como o TCM/PA, essa proteção permite que a instituição possa planejar seu futuro, em vez de viver refém da tolerância política do momento.

A partir dessa mudança na Constituição, indaga-se como essa essencialidade se traduz em estrutura, coesão e independência efetiva? As trinta e três cortes do país continuam operando sob regras processuais distintas, sem um órgão nacional de coordenação, e sem uma lei orgânica que unifique garantias e deveres.

Os passos seguintes que ora se levantam podem ser assim identificados: a edição de uma lei nacional de processo de contas, que trate o gestor público como sujeito de direitos e não apenas como alvo de fiscalização; a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, capaz de garantir uniformidade, transparência e responsabilização interna; e o aprofundamento da autonomia administrativa e financeira das cortes, para que a independência declarada na Constituição não seja neutralizada no plano orçamentário.

Nenhuma dessas medidas é simples, e todas elas enfrentarão resistências, talvez as mesmas resistências que fizeram a PEC da Essencialidade aguardar por anos na fila de um Congresso que raramente tem pressa quando o assunto é fortalecer quem fiscaliza. Mas a base está posta. A Emenda Constitucional nº 139/2026 não resolveu o problema, mas tornou mais difícil ignorá-lo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR FILHO, Jorge Roberto Vieira. **Função Social dos Tribunais de Contas no Sistema Constitucional Brasileiro**: Probidade — Direitos Coletivos [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução ATRICON nº 03, de 2014**. [S. l.]: ATRICON, 2014.

BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, n. 82, p. 253–262, 1999. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 6 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111250. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687/PA**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, julgamento em 2 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418 MC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, julgamento em 6 de outubro de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2007**. Propõe a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). Primeiro signatário: Dep. Vital do Rêgo Filho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013**. Cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017**: altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Primeiro signatário: Senador Eunício Oliveira. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. (Na Câmara dos Deputados: PEC nº 39, de 2022.)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, julgamento em 26 de outubro de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017**. Cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e institui lei nacional de processo de controle externo. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2022**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez. 2001. Op. cit. CUNHA, Milene Dias da, p. 132.

CUNHA, Milene Dias da. Processo dos Tribunais de Contas: uma posição de permeio entre o administrativo e o judicial e a importância de um eixo estruturante nacional. *In:* LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processos de controle externo**: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 121-142.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Tradução de Aurélio Wander Bastos. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIMA, Edilberto Pontes. **A essencialidade dos Tribunais de Contas**: o que muda com a nova emenda constitucional. Atricon, 24 nov. 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/a-essencialidade-dos-tribunais-de-contas-o-que-muda-com-a-nova-emenda-constitucional/. Acesso em: 24 jun. 2026.

LIMA, Flávia Santiago. Da ADI 5763 à EC 139/2026: deferência judicial, reação legislativa e blindagem dos Tribunais de Contas. **JOTA**, 6 maio 2026. Observatório Constitucional. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/da-adi-5763-a-ec139-2026-deferenci a-judicial-reacao-legislativa-e-blindagem-dos-tribunais-de-contas. Acesso em: 24 jun. 2026.

MOTTA, Fabrício. Tribunais de Contas: permanentes e essenciais. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 maio 2026. Interesse Público. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais/. Acesso em: 24 jun. 2026.



A ESSENCIALIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS INTEGRATIVOS AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

The Essential Nature of the Court of Auditors and the Public Prosecutor's Office of Accounts: Constitutional Bodies Integral to the Democratic Rule of Law

Marcílio Barenco Corrêa de Mello[1]

RESUMO

O presente artigo científico examina, sob perspectiva crítica e jurisprudencial, a essencialidade dos Tribunais de Contas e a posição constitucional do Ministério Público de Contas no Estado Democrático de Direito. Parte-se da Emenda Constitucional n. 139/2026, que positivou a natureza permanente e essencial das Cortes de Contas no exercício do controle externo, para demonstrar que tal essencialidade não se resume à blindagem orgânica contra extinção, mas expressa uma garantia institucional de boa administração, legitimidade do gasto público, responsabilidade fiscal, proteção do patrimônio público e

1 Procurador e Ouvidor do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON. Pós-doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor pela Universidade do Minho. Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual. E-mail: marciliobarenco@hotmail.com

efetividade democrática. A investigação sustenta que a essencialidade dos Tribunais de Contas possui, simultaneamente, dimensão funcional, democrática e republicana, todas dependentes de uma estrutura interna de contraditório, técnica, fiscalização, provocação e controle da legalidade. Nesse ponto, o Ministério Público de Contas é apresentado como órgão integrativo dessa essencialidade, pois atua como *custos iures* e *custos societatis* no processo de contas, com autonomia funcional e independência de manifestações. A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revela um movimento ambivalente: de um lado, preserva-se a inserção orgânica do MPC na estrutura dos Tribunais de Contas; de outro, reafirma-se a imprescindibilidade de sua independência funcional, de seus meios de atuação e de sua capacidade de fiscalização. A conclusão propõe uma leitura sistêmica da EC n. 139/2026: a essencialidade não pertence apenas ao órgão julgador, mas ao sistema constitucional de controle externo, integrado pelas Cortes de Contas e pelo Ministério Público de Contas por meio de procedimentos transparentes de *accountability*.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Ministério Público de Contas; Essencialidade; Controle externo; Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This scientific paper critically examines the essential role of Brazilian Courts of Accounts and the constitutional position of the Public Prosecutor's Office before Courts of Accounts within the Democratic Rule of Law. It takes Constitutional Amendment No. 139/2026 as its starting point, since that amendment recognized Courts of Accounts as permanent and essential institutions for external control. The article argues that such essentiality cannot be reduced to an organic protection against extinction. Rather, it constitutes an institutional guarantee of good administration, legitimate public expenditure, fiscal responsibility, protection of public assets and democratic effectiveness. The study develops three dimensions of the essentiality of Courts of Accounts: functional, democratic and republican. It further argues that the Public Prosecutor's Office before Courts of Accounts is an integrative element of this essentiality, especially because it performs the roles of custos iures and custos societatis in accountability proceedings, under functional autonomy and independence. The jurisprudence of the Brazilian Supreme Court and the Superior Court of Justice reveals an ambivalent movement: while the organic insertion of the Public Prosecutor's Office into the structure of Courts of Accounts is preserved, the courts also reaffirm the indispensability of functional independence, sufficient means and autonomous oversight activity. The conclusion proposes a systemic reading of Cons-

titutional Amendment No. 139/2026: essentiality belongs not merely to the adjudicatory organ, but to the constitutional system of external control as a whole.

Keywords: Courts of Accounts. Public Prosecutor's Office before Courts of Accounts. Essentiality. External control. Democratic Rule of Law.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 139/2026 representa um ponto de inflexão na teoria constitucional do controle externo brasileiro. Ao alterar o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição da República, a reforma positivou expressamente que os Tribunais de Contas são instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo da Administração Pública, vedada sua extinção, criação ou instalação. Não se trata de simples cláusula organizatória. A opção do constituinte derivado desloca o tema dos Tribunais de Contas do plano da conveniência político-administrativa para o plano das garantias institucionais do Estado Democrático de Direito[2].

A promulgação da chamada PEC da Essencialidade, vertida na Emenda Constitucional n. 139/2026, deve ser lida à luz da trajetória recente da jurisprudência constitucional. Antes da reforma, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 5.763/CE, assentara a possibilidade de extinção de Tribunal de Contas dos Municípios por Emenda à Constituição estadual, desde que observados os limites formais e materiais do processo de reforma local. A decisão, tecnicamente defensável no regime constitucional então vigente, abriu, todavia, uma zona de vulnerabilidade institucional: se o órgão de controle externo pudesse ser suprimido por cálculo político circunstancial, o controle do poder público ficaria dependente do próprio poder controlado[3].

A EC nº 139/2026 surge, nesse contexto, como uma resposta normativa à insuficiência da proteção implícita. A alteração constitucional não apenas reafirma a importância dos Tribunais de Contas, mas também explicita que sua existência compõe a infraestrutura republicana de fiscalização do gasto, de conformidade jurídica, de avaliação da gestão pública e de proteção da confiança coletiva. A notícia institucional da promulgação registrou esse caráter de estabilização democrática do sistema de contas, reconhecendo a permanência das Cortes como limite à instabilidade política local e federativa[4].

---

2 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.** Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da Administração Pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2026.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 6. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 26 out. 2017. DJe 23 out. 2019.

4 BRASIL. Senado Federal. **Congresso promulga emenda da essencialidade dos Tribunais de Contas.** Agência Senado, Brasília, 5 maio 2026.

Essa essencialidade, contudo, não pode ser compreendida em chave corporativa. Se assim fosse, a norma constitucional perderia densidade democrática e se converteria em privilégio orgânico. O sentido juridicamente adequado é outro: os Tribunais de Contas são essenciais porque realizam função pública indispensável, porque viabilizam *accountability* democrática e porque protegem a República contra a opacidade do gasto, a captura do orçamento, a degradação da legalidade financeira e a substituição do interesse público por interesses privados. A essencialidade é, pois, funcional, democrática e republicana; não é uma blindagem autocentrada, mas uma responsabilidade institucional acrescida[5].

Também por isso, a presente investigação sustenta que a essencialidade dos Tribunais de Contas envolve necessariamente o Ministério Público de Contas. A Corte de Contas não é apenas o colegiado julgador. Ela é um complexo institucional integrado por órgãos deliberativos, corpos técnicos, unidades de auditoria, procedimentos de fiscalização, garantias processuais, formas de provocação, espaços de contraditório, instrumentos consensuais e instância ministerial especializada. O Ministério Público de Contas, nesse desenho, não é adereço funcional nem setor opinativo subalterno: é órgão de envergadura constitucional que atua na defesa da ordem jurídica no processo de contas, fiscal da juridicidade, provocador da atuação de controle, guardião do interesse público financeiro e instância de adversariedade democrática no interior do sistema[6].

O problema central deste artigo pode ser formulado nos seguintes termos: de que modo a essencialidade constitucional dos Tribunais de Contas, especialmente após a EC nº 139/2026, deve ser interpretada em conjugação com a função essencial do Ministério Público de Contas, considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça? A hipótese é a de que a essencialidade constitucional não se esgota no órgão decisório, mas alcança o sistema de controle externo como arquitetura funcional integrada, na qual o Ministério Público de Contas atua como *custos iures, custos societatis* e vetor de legitimação democrática.

A metodologia utilizada é jurídico-dogmática, bibliográfica e jurisprudencial. A análise considera a Constituição da República, a EC n. 139/2026, precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, doutrina nacional sobre Tribunais de Contas, boa administração pública, controle externo, Ministério Público de Contas, consensualidade administrativa e processo estrutural de controle. Especial atenção é conferida à produção doutrinária do autor deste artigo, notadamente à obra sobre Termo de

5 BRASIL. Câmara dos Deputados. Congresso promulga Emenda Constitucional que impede extinção de tribunais de contas. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 5 maio 2026.
6 CHADID, Ronaldo. A essencialidade do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no controle externo da Administração Pública. Revista Controle, Campo Grande, 2017.

Ajustamento de Gestão, aos estudos sobre o Ministério Público de Contas como *custos societatis* e *custos iures* e à reflexão contemporânea sobre controle externo estrutural[7].

A abordagem crítica da jurisprudência não pretende negar a coerência formal dos precedentes. Ao contrário: pretende examinar seus alcances, limites e tensões. No STF, os julgados sobre o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas afirmam, de modo reiterado, a inserção orgânica do MPC na estrutura das Cortes de Contas e a inexistência de autonomia administrativa, orçamentária ou financeira equiparável à do Ministério Público comum. Mas essa mesma jurisprudência também reconhece, em grau relevante, a independência funcional individual de seus membros, a necessidade de meios adequados de atuação e a invalidade de medidas arbitrárias que comprometam a atuação ministerial. É precisamente nessa tensão que se localiza a questão democrática mais aguda[8].

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem desempenhado papel relevante na densificação prática dessa independência funcional. O reconhecimento da prerrogativa de requisição direta de informações e documentos aos jurisdicionados, sem intermediação necessária do presidente da Corte de Contas, evidencia que a autonomia funcional do membro do MPC não pode ser retórica. Se o procurador de contas depender de autorização hierárquica do órgão que também poderá ser objeto de controle, o sistema transforma independência em licença e controle em deferência burocrática[9].

O objetivo, portanto, é oferecer uma leitura constitucionalmente responsável da EC n. 139/2026: os Tribunais de Contas são essenciais porque fiscalizam o poder; o Ministério Público de Contas integra essa essencialidade porque fiscaliza, provoca, contradita, opina, requer, controla a juridicidade e dá densidade democrática ao processo de contas. A essencialidade do sistema de controle externo é, assim, uma garantia contra o arbítrio administrativo, contra a captura política, contra o formalismo ineficaz e contra a indiferença institucional diante das necessidades públicas.

---

7 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022. 896 p.; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas Publicistas) – Universidade do Minho, Braga, 2021.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.254/PA. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 ago. 2024. Tese: é inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da Constituição Federal, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários ao desempenho da função.

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 51.841/CE. Rel. Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgamento em 6 abr. 2021. Informativo de Jurisprudência n. 691. Tema: requisição direta de informações e documentos por membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ESSENCIALIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: FUNCIONAL, DEMOCRÁTICA E REPUBLICANA

A essencialidade dos Tribunais de Contas deve ser entendida como garantia constitucional de preservação de uma função estatal indispensável: controlar a Administração Pública quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade no manejo de bens, valores, receitas, despesas, renúncias, contratos e políticas públicas. A Corte de Contas não substitui o gestor, não governa em seu lugar e não exerce jurisdição judicial (teoria da função típica). Todavia, exerce função de controle externo de matriz constitucional, cuja densidade normativa ultrapassa a mera conferência contábil de balanços. O controle de contas é hoje controle de juridicidade financeira, de governança pública, de resultados administrativos, de legitimidade do gasto público, e de racionalidade decisória no uso do dinheiro público[10].

O ponto decisivo está em reconhecer que a Constituição não instituiu o controle externo como ornamento de separação de poderes. A fiscalização financeira e orçamentária é mecanismo de contenção do poder, de visibilidade do gasto e de responsabilização do agente. Nos Estados contemporâneos, grande parte das escolhas públicas se realiza por meio do orçamento: quem recebe prioridade, quem permanece invisível, que direitos são implementados, quais políticas são postergadas e que grupos sociais suportam o custo das escolhas fiscais. Por isso, controlar as contas é controlar a realização material da Constituição. O orçamento é linguagem jurídica da prioridade pública; as Cortes de Contas são intérpretes institucionais dessa linguagem, ainda que não sejam seus autores políticos[11].

A literatura sobre *accountability* democrática reforça essa percepção. O desenho institucional dos Tribunais de Contas tem vocação para reduzir assimetrias de informação entre governantes, parlamentos e sociedade, criando condições para que a deliberação democrática seja informada por dados, evidências e avaliações técnicas. A fiscalização exercida pela Corte permite que o Legislativo controle, que a sociedade compreenda e que o administrador seja chamado a justificar. Não se trata apenas de punir ilícitos pretéritos, mas de estruturar uma cadeia pública de prestação de contas capaz de aproximar finanças públicas, direitos fundamentais e responsabilidade republicana[12].

10 LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021; PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo. 10. ed. São Paulo: Método, 2021.

11 FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. Sequência, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

12 WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020; WILLEMAN, Marianna Montebello. O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A EC nº 139/2026 torna explícita essa função de garantia. Ao qualificar os Tribunais de Contas como permanentes e essenciais, a Constituição passa a impedir a leitura de que tais órgãos seriam meras criações contingentes do poder constituinte estadual ou municipal. A proibição de extinção estabiliza a infraestrutura do controle; a vedação de criação ou instalação de novas Cortes, por outro lado, evita a proliferação orgânica sem avaliação de necessidade federativa, sustentabilidade administrativa e racionalidade financeira. A norma possui, portanto, uma dupla face: protege o que existe como garantia do controle e contém a expansão institucional como medida de prudência republicana.

É necessário observar, entretanto, que a essencialidade constitucional não exonera os Tribunais de Contas de *accountability*. Ao contrário, aumenta seu ônus de justificação. Quanto mais a Constituição protege determinada instituição, maior deve ser a expectativa de desempenho, transparência, integridade, controle de qualidade, fundamentação decisória, publicidade de resultados, controle social e abertura ao contraditório. A essencialidade não pode ser escudo contra críticas; deve ser compromisso com resultados públicos verificáveis. Uma Corte constitucionalmente essencial que não demonstre utilidade social, independência técnica e imparcialidade institucional enfraquece a própria razão da proteção que recebeu.

2.1.1 Essencialidade funcional

A dimensão funcional é a primeira e mais evidente. Os Tribunais de Contas são essenciais porque a função de controle externo é indeclinável em um Estado que arrecada, gasta, contrata, subvenciona, renuncia receitas, transfere recursos e implementa políticas públicas em escala massiva. Sem órgão técnico independente para examinar a conformidade do gasto, a Administração tende a se autorreferenciar; o Legislativo perde densidade informacional; o cidadão recebe apenas narrativas oficiais; e a legalidade financeira passa a depender da boa vontade dos próprios gestores. A essencialidade funcional, portanto, vincula-se à indispensabilidade de uma função de auditoria pública, julgamento técnico-político de contas, orientação, monitoramento e responsabilização[13].

A partir dessa perspectiva, o Tribunal de Contas não deve ser reduzido ao paradigma sancionatório. Sanções são relevantes, mas insuficientes. A função de controle externo também se realiza por auditorias operacionais, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, pareceres prévios, consultas, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão, avaliação de políticas públicas e indução de aperfeiçoamentos administrativos. Essa multiplicidade instrumental demonstra que a Corte de Contas está situada

13 INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. INTOSAI-P 1: The Lima Declaration. Viena: INTOSAI, 1977; INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. INTOSAI-P 10: Mexico Declaration on SAI Independence. Viena: INTOSAI, 2007.

entre legalidade, gestão, orçamento e políticas públicas. A sua essencialidade funcional decorre justamente da capacidade de operar nesse espaço híbrido sem se confundir com o governo, com o parlamento ou com o Judiciário.

Na obra deste autor intitulada "Termo de Ajustamento de Gestão", a lógica do controle externo aparece ligada a uma Administração Pública dialógica, juridicamente orientada e comprometida com soluções mais céleres, eficientes e efetivas para conflitos fiscalizatórios. A tese não abandona a legalidade nem banaliza a sanção; antes, reconhece que determinadas desconformidades exigem arranjos de correção, compromissos, prazos, metas e mecanismos de acompanhamento que ultrapassam a simples decisão retrospectiva. Esse ponto é fundamental para compreender a essencialidade funcional: controlar não é apenas declarar o erro, mas produzir condições para que a Administração deixe de reproduzi-lo[14].

A funcionalidade contemporânea do controle também exige seletividade, materialidade e relevância. Um Tribunal de Contas essencial não é o que examina tudo de modo igual, mas o que prioriza aquilo que compromete a Constituição financeira, a sustentabilidade fiscal, a integridade da despesa, a prestação de serviços públicos e a confiança social. O controle excessivamente atomizado pode gerar ruído, paralisia e formalismo; o controle estratégico, por outro lado, identifica riscos sistêmicos, corrige estruturas e orienta resultados. A essencialidade funcional, portanto, não se satisfaz com presença institucional: exige método, capacidade analítica, governança processual e avaliação de impacto[15].

Nesse ponto, a doutrina do controle estrutural oferece contribuição relevante. Problemas reiterados em saúde, educação, saneamento, previdência, contratações ou obras públicas raramente se explicam por um único ato isolado. Muitas vezes derivam de desenho institucional precário, insuficiência de planejamento, rotinas administrativas disfuncionais, fragmentação decisória ou cultura burocrática de baixa responsabilidade. A essencialidade funcional dos Tribunais de Contas justifica-se também porque esses órgãos podem identificar causas estruturais, formular diagnósticos, exigir planos de ação e acompanhar sua implementação. A decisão de contas, nesse modelo, deixa de ser apenas ponto final e se converte em etapa de correção progressiva[16].

A dimensão funcional tem, ainda, um limite: o Tribunal de Contas não governa. Sua essencialidade não autoriza substituição generalizada do mérito administrativo, nem

14 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022. 896 p.; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas Publicistas) – Universidade do Minho, Braga, 2021.

15 BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. Os Tribunais de Contas do Brasil: uma nova agenda de atuação baseada em releitura da matriz de competência do sistema de controle externo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 128, p. 53-100, jan./jun. 2024.

16 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Dos desafios na travessia de institucionalização do processo de controle estrutural ao processo estrutural de controle externo pelos Tribunais de Contas. Artigo de opinião, 2026; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. As causas estruturais como gênese do processo coletivo nos Tribunais de Contas. Artigo científico, 2026.

captura técnica da escolha política legítima. O controle externo deve respeitar a separação de poderes, a discricionariedade administrativa juridicamente conformada e a margem de conformação democrática do gestor eleito. A atuação da Corte é legítima quando examina juridicidade, razoabilidade fiscal, evidências, conformidade procedimental, efetividade mínima, integridade, motivação e compatibilidade constitucional da escolha. Torna-se problemática quando transforma preferência técnica em comando governamental sem base jurídica suficiente.

2.1.2 Essencialidade democrática

A essencialidade democrática dos Tribunais de Contas decorre de sua função de tornar visível o exercício financeiro do poder. A democracia não se esgota no voto; exige informação, controle, prestação de contas, responsabilização e possibilidade social de escrutínio. Sem dados confiáveis sobre receitas, despesas, contratos, renúncias, endividamento e resultados, o cidadão não julga governos: apenas reage a discursos. Os Tribunais de Contas qualificam a arena democrática porque produzem informação técnica institucionalizada, capaz de alimentar parlamentos, imprensa, sociedade civil, Ministério Público, gestores e cidadãos[17].

A dimensão democrática também se revela na relação entre controle externo e direitos fundamentais. A má gestão orçamentária não é um problema meramente contábil. Quando a despesa é ilegítima, quando a renúncia fiscal é opaca, quando o contrato é antieconômico, quando o planejamento é ficcional ou quando o controle interno é ineficiente, a consequência recai sobre serviços públicos, políticas sociais e grupos vulneráveis. A boa administração pública, compreendida como direito fundamental, impõe deveres de racionalidade, transparência, imparcialidade, eficiência, motivação e sustentabilidade. Por isso, a essencialidade democrática dos Tribunais de Contas dialoga diretamente com a efetividade constitucional de direitos[18].

A Corte de Contas, ao apreciar contas de governo, não examina apenas regularidade formal de balanços; contribui para a avaliação da gestão fiscal, da execução orçamentária e da coerência entre promessas políticas e realizações administrativas. Quando emite parecer prévio, oferece ao Legislativo e à sociedade uma leitura técnica sobre o modo como o governante realizou o orçamento. Quando julga contas de administradores, protege o erário contra desvios e desperdícios. Quando realiza auditorias operacionais, ilumina resultados e gargalos. Em todos esses casos, o Tribunal aumenta a densidade da democracia porque reduz a opacidade da Administração.

---

17 TUMA, Eduardo; SILVA FILHO, João Antônio da; LIZARDO, Filippe Soares. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e controle externo da administração pública. Revista Controle, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, 2022.
18 FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. Sequência, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

É nesse ambiente que o Ministério Público de Contas ganha centralidade. A democracia interna do processo de contas não depende apenas da existência de julgadores técnicos. Depende também de órgão que provoque, contradite, fiscalize a legalidade, represente interesses difusos e atue como fiscal da juridicidade. O MPC amplia a qualidade democrática do controle porque introduz no processo de contas uma voz institucional orientada à defesa da ordem jurídica e da sociedade, não coincidente com a unidade técnica, com o gestor, com o relator ou com o colegiado. O controle externo, assim, torna-se menos monológico e mais dialético[19].

A democracia exige, além disso, que a própria instituição de controle seja controlável. A essencialidade dos Tribunais de Contas não pode significar isolamento. Transparência ativa, decisões fundamentadas, divulgação de auditorias, critérios públicos de seleção de objetos de fiscalização, participação social, ouvidorias, integridade institucional, controle do nepotismo, prevenção de conflitos de interesse e prestação de contas do próprio órgão são exigências que derivam da mesma lógica constitucional que justifica a EC nº 139/2026. A Corte essencial não é a Corte intocável; é a Corte permanentemente responsável perante a Constituição e a sociedade.

A análise crítica da PEC da Essencialidade deve, portanto, rejeitar duas leituras extremas. A primeira, minimalista, afirmaria que nada mudou além da proibição de extinção. A segunda, triunfalista, trataria a emenda como consagração absoluta das Cortes, dispensando reformas internas. A leitura adequada é intermediária e exigente: a EC n. 139/2026 fortalece a estabilidade institucional do controle externo, mas impõe ao sistema de contas o dever de demonstrar maturidade democrática, abertura procedimental, independência efetiva e qualidade decisória.

2.1.3 Essencialidade republicana

A essencialidade republicana dos Tribunais de Contas está ligada à ideia de que a coisa pública não pertence ao governante, ao partido, ao grupo administrativo ou à burocracia de turno. O erário é patrimônio coletivo; o orçamento é instrumento de realização dos fins constitucionais; a despesa pública é ato de responsabilidade intergeracional; a renúncia de receita impacta prioridades sociais; e o endividamento compromete escolhas futuras. O controle externo é republicano porque recorda permanentemente que administrar é prestar contas. A República não tolera opacidade na gestão do dinheiro comum.

A teoria republicana da prestação de contas exige que todo exercício de poder seja justificável. A Corte de Contas traduz essa exigência em procedimentos, auditorias, julgamentos e deliberações. Quando exige motivação da despesa, comprovação da entrega,

19 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como custos societatis e custos iures. Controle em Foco: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 46-54, 2021.

regularidade da contratação, compatibilidade orçamentária, respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, o Tribunal atua como barreira contra a privatização do Estado. A essencialidade republicana, assim, é uma forma de proteção da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da responsabilidade fiscal.

O controle externo republicano também combate a naturalização do desperdício. A ineficiência grave, a contratação mal planejada, a obra paralisada, a política pública sem indicadores, a renúncia fiscal sem avaliação e a despesa sem comprovação de benefício público não são meras imperfeições gerenciais. São formas de lesão ao interesse público, porque consomem recursos que poderiam financiar direitos e necessidades coletivas. A obra de Juarez Freitas permite enxergar a boa administração como parâmetro jurídico de controle e não como simples recomendação moral: administrar bem é dever constitucional, e controlar a má administração é exigência do Estado de Direito[20].

A essencialidade republicana ganha especial densidade quando conjugada com o Ministério Público de Contas. O MPC personifica, no processo de contas, a defesa institucional da juridicidade, da probidade, da racionalidade fiscal e dos interesses sociais afetados pela gestão pública. Como *custos societatis*, não atua em nome de uma vontade corporativa; atua como expressão especializada da sociedade perante o sistema de controle. Como *custos iures*, vela pela integridade normativa do processo de contas, exigindo que a decisão respeite a Constituição, a legislação financeira, o devido processo, a motivação e a coerência jurisprudencial[21].

A República também impõe resistência à captura. Tribunais de Contas vulneráveis à pressão política local, ao loteamento de cargos, à subordinação financeira ou à fragilização de seus órgãos internos de fiscalização perdem capacidade republicana. A EC nº 139/2026 protege a existência das Cortes, mas não resolve, por si, os problemas de composição, governança, integridade, transparência e independência interna. Daí a importância de uma leitura integrativa: a essencialidade dos Tribunais de Contas deve ser acompanhada de garantias reais ao Ministério Público de Contas, à publicidade processual e ao controle social.

Em síntese, a essencialidade republicana converte a permanência orgânica em dever institucional de servir ao público. O Tribunal de Contas existe para proteger o orçamento, o patrimônio, a legitimidade do gasto e a confiança dos cidadãos. O Ministério Público de Contas existe, nesse mesmo sistema, para impedir que o controle se feche sobre si mesmo, para provocar a atuação da Corte, para fiscalizar a legalidade dos processos e

20 FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. Sequência, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

21 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como custos societatis e custos iures. Controle em Foco: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 46-54, 2021.

para defender que o interesse público financeiro seja tratado como bem jurídico coletivo e não como propriedade do gestor. Portanto, estamos diante de missões constitucionalmente integrativas entre os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas brasileiros.

2.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: FUNÇÃO DE *CUSTOS IURES* E *CUSTOS SOCIETATIS*

O Ministério Público de Contas ocupa posição constitucional singular. O art. 130 da Constituição brasileira estabelece que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. A norma não criou um Ministério Público comum dentro dos Tribunais de Contas, mas também não instituiu mera assessoria ou consultoria opinativa. O constituinte reconheceu uma atuação ministerial especializada, vocacionada à guarda da ordem jurídica no controle externo. Essa posição híbrida é fonte de tensões, mas também de riqueza institucional[22].

A expressão *custos iures* – usualmente aproximada de *custos iuris* – designa a função de fiscal da lei no âmbito dos processos de jurisdição administrativa de contas. O procurador de contas examina a regularidade processual, a adequação da instrução, a suficiência probatória, a correta incidência das normas constitucionais e infraconstitucionais, a coerência entre fatos e consequências jurídicas e a proporcionalidade das medidas propostas. Sua atuação não é mero capricho procedimental; é garantia de juridicidade decisória. Sem o olhar ministerial, o processo de contas corre o risco de converter-se em diálogo fechado entre unidade técnica, relator e jurisdicionado, repleto de vicissitudes[23].

A função de *custos societatis*, por sua vez, amplia o horizonte da atuação ministerial. O Ministério Público de Contas não fiscaliza a lei em abstrato: fiscaliza a lei em nome da sociedade, especialmente quando a gestão de recursos públicos afeta direitos coletivos, serviços essenciais, patrimônio público e confiança democrática. Sua legitimidade para representar, requerer, provocar fiscalizações, impugnar omissões e sustentar a responsabilização decorre da natureza pública do bem jurídico tutelado. O dinheiro público é expressão material da cidadania; por isso, o MPC atua como voz institucional qualificada dos interesses sociais no processo de contas.

---

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789/DF. Tribunal Pleno. Julgamento em 26 maio 1994. Precedente sobre a estatura constitucional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e sua inserção estrutural na Corte de Contas.

23 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como custos societatis e custos iures. Controle em Foco: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, nº 1, p. 46-54, 2021.

Defendemos essa duplicidade funcional em chave particularmente fecunda. Ao estudar a legitimidade do Ministério Público de Contas para atuar simultaneamente como autor de pretensões fiscalizatórias e fiscal da lei, refutamos a compreensão estreita que aprisiona o MPC na passividade opinativa. Se a Constituição confere a seus membros garantias e deveres ministeriais e se o controle externo tutela interesses difusos ligados à boa gestão pública, não há razão dogmática para reduzir a atuação ministerial à emissão de pareceres finais. A atuação como *custos societatis* exige iniciativa; a atuação como *custos iures* exige controle da legalidade[24].

Essa construção conecta-se à nossa obra sobre o Termo de Ajustamento de Gestão. Ao defendermos instrumentos de composição no controle das despesas públicas, demonstramos que o controle externo pode atuar de forma dialógica, consensual e orientada a resultados, sem renunciar às sanções quando necessárias. O MPC, nesse modelo, não é obstáculo à consensualidade; é seu garante jurídico. Pode exigir que o acordo respeite competência, motivação, proporcionalidade, transparência, reparação do dano, prevenção de reiteração, metas verificáveis e preservação do interesse público indisponível. A consensualidade legítima imprescinde do fiscal da juridicidade[25].

O mesmo raciocínio se projeta sobre o acordo de não persecução administrativa. Ao apresentarmos o Ministério Público de Contas como órgão democrático protagonista do acesso à Justiça, deslocamos o debate do processo judicial para o sistema multiportas de tutela de direitos públicos. A jurisdição administrativa e estatal não são as únicas vias de composição. O controle externo pode criar portas institucionais de prevenção, correção, recomposição e estabilização de condutas administrativas. O MPC, nesse contexto, atua como intérprete especializado no interesse público, evitando que a consensualidade se converta em leniência indevida ou renúncia disfarçada à responsabilização[26].

A doutrina de acesso à Justiça de Cappelletti e Garth auxilia a compreender esse deslocamento. A terceira onda renovatória, ao valorizar métodos adequados de solução de conflitos, não autoriza a banalização do acordo, mas exige desenho institucional capaz de oferecer respostas mais efetivas. No controle externo, isso significa que a tutela do erário e da boa administração pode demandar recomendações, planos, termos de ajustamento, monitoramentos e acordos estruturantes. O Ministério Público de Contas atua como ponte entre a rigidez sancionatória e a flexibilidade responsável, entre a legalidade e a efetividade, entre o processo e o resultado de efetividade[27].

---

24 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como custos societatis e custos iures. Controle em Foco: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, nº 1, p. 46-54, 2021.
25 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022. 896 p.; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas Publicistas) – Universidade do Minho, Braga, 2021.
26 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O acordo de não persecução administrativa: o Ministério Público de Contas como órgão democrático protagonista do acesso à Justiça. Controle em Foco: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 24-40, jul./dez. 2021.
27 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

Também sob o prisma processual, a função ministerial é indispensável. O processo de contas, embora não seja processo judicial em essência típica de poder, produz consequências jurídicas severas: imputação de débito, multa, inabilitação, proibição de contratação, rejeição de contas, recomendações, determinações, comunicação a outros órgãos e efeitos políticos de responsabilização em gravidade da situação jurídica de pessoas naturais ou jurídicas.

A presença de um órgão ministerial independente fortalece o contraditório substancial, a imparcialidade decisória e a qualidade da motivação. O MPC pode sustentar teses mais gravosas ou mais garantistas, requerer diligências, apontar nulidades, propor arquivamento ou responsabilização. Seu compromisso não é com a condenação, mas com a juridicidade e erário público.

A autonomia funcional é o núcleo desse desenho. Sem independência de convicção, o procurador de contas seria simples extensão administrativa da presidência da Corte ou do relator das contas públicas. A jurisprudência do STF admite que o MPC não possui autonomia financeira e orçamentária nos moldes do Ministério Público comum, mas reconhece a independência funcional de seus membros e a necessidade de meios suficientes para sua atuação plena. A análise crítica desse ponto exige equilíbrio: a inserção orgânica na Corte não pode ser transformada em subordinação funcional; e a inexistência de autonomia orçamentária própria não autoriza bloqueios administrativos que esvaziem a atuação ministerial imparcial e à atura do reconhecimento de sua envergadura constitucional e de seus membros[28].

Emerson Garcia sustenta, com acerto, que a autonomia do Ministério Público de Contas deve ser pensada como imperativo da adversariedade. A existência de um órgão ministerial junto à Corte de Contas só faz sentido se ele puder divergir, fiscalizar, provocar, censurar e questionar atos, inclusive do próprio Tribunal quando estiverem em jogo prerrogativas institucionais ou regularidade do controle. Sem adversariedade, o MPC perde sua razão de ser e o processo de contas perde uma de suas principais garantias democráticas[29].

Ronaldo Chadid, ao tratar da essencialidade do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, reforça que sua participação no controle externo não é acidental. O MPC é indispensável porque agrega ao sistema de contas uma perspectiva jurídico-ministerial própria, orientada à defesa do patrimônio público e à regularidade da Administração. A

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 ago. 2024. Tese: é inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da Constituição Federal, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários ao desempenho da função.

29 GARCIA, Emerson. A necessidade de aperfeiçoamento estrutural do controle externo: a autonomia do Ministério Público de Contas como imperativo da adversariedade. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 72, p. 85-103, abr./jun. 2019.

essencialidade dos Tribunais de Contas, portanto, não se completa sem a essencialidade funcional do órgão ministerial que perante eles atua[30].

Por fim, a função de *custos societatis* impede que o controle externo seja capturado por uma lógica puramente intraestatal. O processo de contas não pertence ao Tribunal, ao gestor ou ao Ministério Público de Contas; pertence à República. A sociedade é sua destinatária final. O MPC, por isso, atua como órgão de abertura do sistema, levando ao processo a exigência de tutela de interesses coletivos, de racionalidade do gasto e de integridade da Administração. Essa é a razão pela qual sua independência funcional não pode depender de deferência política ou autorização administrativa de terceiros.

2.3 ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO STJ

A jurisprudência constitucional sobre Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas apresenta uma elasticidade permanente entre organicidade e independência. De um lado, o STF sempre foi cauteloso em não equiparar o Ministério Público de Contas ao Ministério Público comum para fins de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. De outro, o próprio Tribunal reconhece que os membros do MPC possuem direitos, vedações, forma de investidura e independência funcional suficientes para atuar com liberdade perante a Corte de Contas. A crítica não está em apontar incoerência simples, mas em revelar que a independência funcional só se torna real quando acompanhada de meios materiais, garantias procedimentais e proteção contra interferências.

No caso da ADI nº 5.763/CE, o STF enfrentou a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. A decisão, anterior à EC nº 139/2026, concluiu que a Constituição então vigente não proibia a extinção de Tribunal de Contas dos Municípios por emenda constitucional estadual. Sob o ponto de vista formal, prevaleceu a leitura de que o art. 31, § 4º, impedia a criação de novos órgãos municipais de contas, mas não tornava irretratável a existência de órgão já instalado. Sob o ponto de vista institucional, porém, o julgamento expôs a fragilidade da proteção das Cortes diante de maiorias políticas locais[31].

Naquela oportunidade, os membros do Ministério Público de Contas que atuavam na Corte extinta, foram reaproveitados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, fragilizando-se, por arrastamento, o órgão ministerial que atuava naquele Tribunal de Contas cerrado pelo advento de mandamento legislativo do poder constituinte derivado decorrente. Legitimou-se a partir dali outras ameaças constantes espraiadas pragmaticamente Brasil afora.

---

30 CHADID, Ronaldo. A essencialidade do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no controle externo da Administração Pública. Revista Controle, Campo Grande, 2017.
31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 26 out. 2017. DJe 23 out. 2019.

A EC nº 139/2026 modificou o horizonte normativo desse precedente, impulsionador de novas ameaças institucionais. A decisão do STF não foi simplesmente "superada" por erro; foi superada por alteração constitucional derivada e deliberada. A crítica adequada reconheceu que o Tribunal julgou conforme a Constituição então interpretada, mas também reconheceu que o constituinte derivado entendeu necessário elevar o grau de proteção. Esse movimento demonstrou como a jurisprudência e a legislação constitucional dialogam: o STF abriu espaço à extinção; a reação política nacional fechou esse espaço, constitucionalizando a permanência e a essencialidade, dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas que atuam na órbita de suas jurisdições administrativas.

Essa dinâmica é relevante para a teoria da essencialidade. A decisão na ADI nº 5.763/CE revelou que, sem texto expresso, a permanência dos Tribunais de Contas podia ser tratada como tema de arranjo federativo, a arrastar os Ministérios Públicos de Contas para uma "vala comum". A EC nº 139/2026 afirmou o contrário: a existência das Cortes já instaladas é elemento do modelo constitucional de controle externo. O precedente, portanto, permanece importante como memória crítica: ele explica por que a emenda se tornou necessária e por que a essencialidade não deve ser lida como obviedade retórica[32].

Quanto ao Ministério Público de Contas, a ADI nº 789/DF é referência histórica. O STF reconheceu a estatura constitucional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mas o situou na intimidade estrutural da Corte de Contas. Essa formulação moldou décadas de jurisprudência: o MPC é constitucionalmente previsto, seus membros têm garantias ministeriais, mas o órgão não se emancipa administrativamente do Tribunal em que atua. A crítica contemporânea consiste em perguntar se essa inserção orgânica, sem salvaguardas administrativas suficientes, pode comprometer a própria independência funcional que o texto constitucional promete[33].

Na ADI nº 160/TO, o STF reafirmou que a Constituição Federal não conferiu autonomia administrativa ao Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas. Todavia, reconheceu a independência individual de seus membros, compreendida como liberdade de atuação perante os poderes do Estado, inclusive perante a própria Corte junto à qual oficiam. A distinção entre autonomia institucional e independência funcional individual tornou-se o eixo da jurisprudência. O desafio é operacionalizá-la: se a independência é individual, quem garante estrutura, servidores, acesso à informação, orçamento de funcionamento e proteção contra retaliações administrativas?[34]

---

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 26 out. 2017. DJe 23 out. 2019.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789/DF. Tribunal Pleno. Julgamento em 26 maio 1994. Precedente sobre a estatura constitucional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e sua inserção estrutural na Corte de Contas.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 160/TO. Tribunal Pleno. Julgamento em 23 abr. 1998. Precedente sobre a inexistência de autonomia administrativa do Ministério Público especial e sobre a independência funcional individual de seus membros.

A ADI nº 5.254/PA atualizou essa tensão. Ao julgar normas paraenses que conferiam autonomia administrativa e orçamentária aos Ministérios Públicos de Contas do Estado e dos Municípios, o STF declarou a inconstitucionalidade da autonomia institucional objetiva, por entender que o MPC está organicamente inserido no Tribunal de Contas e que os Estados devem observar o modelo federal. Entretanto, a decisão também destacou que a independência funcional dos membros e os meios necessários para o desempenho das atribuições devem ser garantidos. Essa ressalva é decisiva e deve ser levada a sério, sob pena de responsabilidade de seus detratores[35].

A leitura crítica da ADI nº 5.254/PA deve evitar dois equívocos. O primeiro seria afirmar que o STF negou a relevância do MPC. Não negou: preservou-lhe independência funcional e meios de actuação seguros. O segundo seria concluir que tudo se resolve pela fórmula "sem autonomia administrativa". Também não. Explico. Se a Corte de Contas, por sua presidência ou direção, puder controlar de modo discricionário estrutura, pessoal, informação, deslocamentos, tecnologia, protocolo, publicidade e acesso a dados, a independência funcional se torna dependente de concessões administrativas. A decisão do STF somente será coerente com a Constituição se o dever de garantir meios for interpretado como obrigação objetiva da Corte de Contas[36].

O STJ, no RMS nº 51.841/CE, ofereceu importante concretização prática dessa independência. A Primeira Turma reconheceu que membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas podem requerer informações diretamente aos jurisdicionados do respectivo Tribunal, sem subordinação ao presidente da Corte. O precedente tem enorme valor democrático: a requisição de informações é condição elementar de fiscalização. Se a obtenção de documentos dependesse de autorização hierárquica, a atividade investigativa e representativa do MPC ficaria submetida a filtros incompatíveis com a independência ministerial[37].

O STF, no RE nº 1.391.296 AgR/CE, reafirmou essa orientação ao manter o entendimento que assegura a membros do MPC a requisição direta de informações e documentos. A importância do precedente está em harmonizar a jurisprudência constitucional restritiva sobre autonomia administrativa com uma proteção robusta da autonomia funcional. A mensagem institucional é clara: o MPC pode não possuir orçamento próprio,

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 ago. 2024. Tese: é inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da Constituição Federal, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários ao desempenho da função.
36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 ago. 2024. Tese: é inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da Constituição Federal, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários ao desempenho da função.
37 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 51.841/CE. Rel. Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgamento em 6 abr. 2021. Informativo de Jurisprudência n. 691. Tema: requisição direta de informações e documentos por membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

mas sua função não pode ser domesticada pela presidência do Tribunal. A independência funcional exige capacidade real de agir, reconhecida pelo Pretório Excelso[38].

O STJ, no RMS nº 52.741/GO, reconheceu a legitimidade do Ministério Público de Contas para atuar fora da Corte em defesa de suas prerrogativas institucionais, ao menos em hipótese na qual se discutia ato que atingia representação ministerial. O acórdão destacou que a atuação restrita ao âmbito do Tribunal de Contas não exclui a possibilidade de defesa judicial de prerrogativas do *Parquet* de Contas. A decisão é relevante porque compreende que prerrogativa funcional não pode ficar sem tutela quando violada pelo próprio ambiente institucional de atuação[39].

A jurisprudência do STF no Tema 1044, contudo, fixou orientação restritiva quanto à legitimidade do Ministério Público de Contas para impetrar mandado de segurança em face de acórdão do Tribunal de Contas perante o qual atua. Esse precedente impõe limite importante e deve ser enfrentado com honestidade. A crítica possível não é negar a tese, mas distinguir sua incidência: uma coisa é impugnar o mérito de deliberação colegiada como se o MPC fosse parte recursal judicial universal; outra é defender prerrogativas funcionais indispensáveis à existência do próprio órgão ministerial. A tensão entre o Tema 1044 e o RMS nº 52.741/GO exige leitura cuidadosa, com honestidade intelectual[40].

A análise conjunta dos precedentes revela uma matriz interpretativa: o MPC não possui autonomia administrativa (plena), financeira e orçamentária próprias; seus membros possuem independência funcional; a Corte de Contas deve garantir meios necessários; a requisição direta de informações é prerrogativa funcional; e a defesa de prerrogativas institucionais (reconhecimento organizacional) pode exigir atuação externa em situações específicas. A crítica central é que a jurisprudência ainda carece de critérios operacionais objetivos para definir quais meios são indispensáveis, quais bloqueios administrativos violam a independência funcional e como se controla a omissão da própria Corte em garantir condições de atuação. Um processo legislativo maduro pode servir de correção sistêmica e de curso institucional, como aconteceu com a PEC da essencialidade, não podendo a jurisprudência ser o rumo final da organização administrativa dos Ministérios Públicos de Contas.

A jurisprudência, portanto, caminhou mais na afirmação abstrata de garantias do que na construção de remédios institucionais. Dizer que a Corte de Contas deve garantir re-

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.391.296 AgR/CE. Rel. Min. Cármen Lúcia. Primeira Turma. Julgamento em 2024. Precedente que reafirma a independência funcional do membro do Ministério Público de Contas para requisitar informações e documentos, sem autorização do presidente da Corte de Contas.

39 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no Recurso em Mandado de Segurança nº 52.741/GO. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento em 8 maio 2018. DJe 2 ago. 2018.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.178.617/PR, Tema 1044 da repercussão geral. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário Virtual. Julgamento em 25 abr. 2019. Tese sobre a ilegitimidade do Ministério Público de Contas para impetrar mandado de segurança em face de acórdão do Tribunal de Contas perante o qual atua.

cursos humanos e financeiros é correto; mas é preciso saber como isso se realiza, quem decide, qual o parâmetro mínimo, qual procedimento de impugnação, qual transparência orçamentária e quais consequências para medidas arbitrárias. A ADI nº 5.254/PA abriu essa porta ao mencionar invalidade por desvio de finalidade e responsabilização administrativa e criminal em caso de medidas que comprometam a independência funcional. A doutrina e as Cortes de Contas precisarão atentar no desenvolvimento correto desse ponto de tensão permanente[41].

No plano crítico, a aprovação da PEC da Essencialidade torna essa agenda ainda mais urgente. Se os Tribunais de Contas são órgãos permanentes e essenciais, também deve ser permanente e essencial a garantia de atuação do Ministério Público de Contas. A Corte não pode invocar essencialidade para proteger-se da extinção e, simultaneamente, enfraquecer o órgão que lhe confere contraditório, provocação e controle de juridicidade. A EC nº 139/2026 irradia efeitos interpretativos sobre todo o sistema de controle externo, inclusive sobre a proteção prática do MPC, de seus membros e de todos aqueles que compõe a estrutura organizacional de administração superior do sistema dos Tribunais de Contas brasileiro.

2.4 ESSENCIALIDADE INTEGRATIVA: CORTES DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A tese central deste artigo é a de que a essencialidade dos Tribunais de Contas deve ser lida como essencialidade integrativa do sistema de controle externo. O termo "integrativa" indica que a Corte de Contas não se reduz ao órgão colegiado decisório; ela integra uma arquitetura constitucional composta por conselheiros ou ministros e membros do Ministério Público de Contas, com instrumentos plenos de transparência. A qualidade democrática do controle decorre da interação equilibrada desses atores, e não da supremacia isolada de um deles.

Essa compreensão dialoga com a teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. O controle externo interpreta e aplica a Constituição financeira, a legalidade orçamentária e os princípios da Administração Pública. Essa interpretação não deve ser monopolizada por uma vontade institucional única. A abertura do processo de contas à participação, à manifestação ministerial, à atuação técnica, à defesa do jurisdicionado e a defesa da sociedade e do erário torna a decisão mais democrática, mais informada e mais legítima. A essencialidade dos Tribunais de Contas, portanto, depende da pluralidade interna do sistema[42].

---

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 ago. 2024. Tese: é inconstitucional, por violação aos arts. 130 e 75 da Constituição Federal, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, garantida a independência funcional de seus membros e os meios necessários ao desempenho da função.

42 HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

O Ministério Público de Contas é peça indispensável dessa pluralidade. Sua presença impede que a Corte de Contas se torne apenas órgão de auto-organização técnico-burocrática. O MPC formula pretensões, oferece pareceres, aponta nulidades, requer diligências, sustenta teses, defende o erário, provoca auditorias, acompanha termos de ajustamento e atua como garantidor da juridicidade. Sua função não é substituir a unidade técnica nem disputar o papel do relator. É introduzir no processo de contas uma racionalidade ministerial própria, voltada à ordem jurídica, ao regime democrático e aos interesses sociais.

Nossa doutrina sobre processos estruturais de controle externo aprofunda essa tese. Ao distinguir processos de controle estrutural e processos estruturais de controle, identificamos a insuficiência do controle focal diante de problemas administrativos persistentes. Essa reflexão reforça a necessidade de um Ministério Público de Contas ativo, capaz de perceber que a irregularidade muitas vezes não é episódio, mas sintoma de estrutura. O *custos societatis* não se limita a buscar a punição do agente isolado; busca proteger a coletividade contra sistemas administrativos que reproduzem danos[43].

A essencialidade integrativa também se relaciona à consensualidade administrativa. O Termo de Ajustamento de Gestão, os planos de ação, os monitoramentos e as recomendações estruturantes demonstram que o controle externo contemporâneo precisa combinar autoridade e diálogo. A presença do MPC é fundamental para que essa combinação não perca densidade jurídica e legitimidade democrática. O órgão ministerial pode assegurar que o acordo não sacrifique direitos, que a solução não seja meramente simbólica, que as obrigações sejam mensuráveis e que a Administração assuma compromissos compatíveis com a Constituição[44].

Sob o ponto de vista democrático, a integração entre Tribunal de Contas e MPC melhora a qualidade da decisão. O julgador decide melhor quando há contraditório e razões ministeriais; a unidade técnica trabalha melhor quando suas conclusões são submetidas a controle jurídico independente; o gestor se defende melhor quando conhece as teses ministeriais; a sociedade confia mais quando percebe que a Corte de Contas não decide em ambiente hermético. A essencialidade, portanto, não se mede apenas pela existência do órgão, mas pela qualidade do processo público que ele realiza.

---

43 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Dos desafios na travessia de institucionalização do processo de controle estrutural ao processo estrutural de controle externo pelos Tribunais de Contas. Artigo de opinião, 2026; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. As causas estruturais como gênese do processo coletivo nos Tribunais de Contas. Artigo científico, 2026.

44 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022. 896 p.; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas Publicistas) – Universidade do Minho, Braga, 2021.

Sob o ponto de vista republicano, a integração evita a concentração de poder no interior do próprio órgão de controle. O controle externo não pode reproduzir internamente a opacidade que combate externamente. A existência de Ministério Público de Contas com independência funcional, acesso a dados, condições de trabalho e liberdade de manifestação é um mecanismo de freios e contrapesos intrainstitucional. Ele permite que o sistema de contas seja fiscalizador e fiscalizável, técnico e jurídico, estável e aberto, permanente e responsável.

É nesse sentido que se deve compreender a expressão "órgãos institucionais integrativos ao Estado Democrático de Direito". Os Tribunais de Contas integram o Estado Democrático porque controlam o poder financeiro; o Ministério Público de Contas reside nessa integração porque controla a juridicidade do controle, defende o interesse social e atua como instância de abertura democrática do processo de contas. Um sem o outro permanece constitucionalmente relevante, mas o conjunto é mais forte, mais legítimo e mais aderente ao modelo republican, porquanto essencial ao Estado Democrático de Direito.

A EC nº 139/2026 deve, assim, irradiar uma hermenêutica de fortalecimento sistêmico. A permanência dos Tribunais de Contas não pode ser invocada apenas para impedir extinções; deve orientar reformas de governança, aperfeiçoamento processual, fortalecimento do MPC, profissionalização das auditorias, transparência ativa, integridade, participação social e avaliação de desempenho. O sentido profundo da emenda não é conservar estruturas por conservar, mas preservar e qualificar uma função pública indispensável ao controle de gastos públicos.

Essa conclusão não ignora os riscos do controle. Há risco de ativismo de contas, excesso de cautela, intervenção indevida no mérito administrativo, sobreposição a outros órgãos, insegurança jurídica e paralisia decisória. A essencialidade integrativa não autoriza hipertrofia. O controle externo deve ser juridicamente limitado, motivado, proporcional e consequencialista. O Ministério Público de Contas, nesse ponto, deve atuar tanto para provocar responsabilização quanto para impedir abusos de controle. Ser *custos iures* impõe-lhe também defender garantias do jurisdicionado e racionalidade institucional.

A análise crítica permite afirmar que a jurisprudência brasileira caminhou para equilibrar três vetores: a estabilidade institucional dos Tribunais de Contas, a independência funcional do Ministério Público de Contas e a *accountability* democrática dos próprios órgãos de controle. A EC nº 139/2026 resolveu o primeiro vetor em termos explícitos. O STF e o STJ vêm construindo o segundo com avanços e limites, mas com correções a serem superadas. O terceiro ainda depende de agenda institucional mais ousada, capaz de transformar essencialidade em desempenho, transparência e confiança pública.

No plano normativo, a essencialidade dos Tribunais de Contas deve ser compreendida como cláusula de proteção do controle externo, e não como prerrogativa corporativa. No plano funcional, exige capacidade de auditoria, julgamento, orientação e monitoramento. No plano democrático, exige informação pública, contraditório, controle social e participação. No plano republicano, exige integridade, impessoalidade e prestação de contas. No plano ministerial, exige MPC independente, atuante, tecnicamente qualificado e protegido contra interferências que tentem esvaziar ou detrair sua missão constitucional.

3 CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 139/2026 inaugura uma etapa constitucionalmente mais densa para o controle externo brasileiro. Ao reconhecer os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais, a Constituição afirma que a fiscalização da Administração Pública não pode ficar à mercê de maiorias políticas ocasionais, disputas federativas ou interesses circunstanciais dos próprios controlados. A essencialidade, contudo, não é medalha institucional. É dever de desempenho, abertura, transparência, qualidade decisória e responsabilidade democrática.

A análise desenvolvida demonstrou que essa essencialidade possui três dimensões indissociáveis. É funcional, porque a atividade de controle externo é indispensável ao exame técnico e jurídico da gestão pública. É democrática, porque produz informação, *accountability* e visibilidade sobre escolhas orçamentárias que afetam direitos. É republicana, porque protege o patrimônio público, a impessoalidade, a moralidade administrativa e a legitimidade do gasto contra capturas privadas e opacidades governamentais.

A pesquisa também demonstrou que o Ministério Público de Contas integra a própria essencialidade do sistema. Como *custos iures*, fiscaliza a legalidade e a juridicidade do processo de contas. Como *custos societatis*, representa institucionalmente os interesses sociais vinculados ao erário, à boa administração, ao orçamento público e à efetividade de políticas públicas. Sua função não é auxiliar passivo, mas atuação ministerial especializada, constitucionalmente prevista e funcionalmente independente.

A jurisprudência do STF, ao mesmo tempo em que nega autonomia administrativa (plena), financeira e orçamentária ao Ministério Público de Contas, afirma a independência funcional de seus membros e a necessidade de meios adequados para o desempenho de suas funções em grau de institucionalidade organizacional. A ADI nº 5.254/PA explicita essa ambivalência. A leitura crítica proposta neste artigo sustenta que essa decisão somente se compatibiliza com a Constituição se o dever de garantir meios for levado a sério e se forem invalidadas medidas administrativas que comprometam a atuação ministerial. Inserção orgânica não significa subordinação funcional.

O STJ e o STF, ao reconhecerem a prerrogativa de requisição direta de informações por membros do MPC, deram conteúdo prático à independência funcional. Essa orientação é decisiva porque a fiscalização depende de acesso direto a documentos e dados. Um órgão ministerial que não pode requisitar informações sem autorização da presidência do Tribunal perde capacidade investigativa e se torna dependente de filtro institucional incompatível com sua natureza constitucional.

O precedente da ADI nº 5.763/CE permanece relevante como marco histórico negativo. Ele mostrou a vulnerabilidade das Cortes de Contas antes da EC nº 139/2026 e explica por que a reforma constitucional era necessária. A aprovação da PEC da Essencialidade não desautoriza a jurisprudência anterior por simples discordância; altera o parâmetro normativo e afirma, agora expressamente, que a existência dos Tribunais de Contas já instalados integra o núcleo do controle externo constitucional, porquanto também grava de perenidade os Ministérios Públicos de Contas que junto ali oficiam.

A conclusão final é que a essencialidade dos Tribunais de Contas deve ser interpretada como essencialidade do sistema constitucional de controle externo. Esse sistema compreende a Corte, seus membros julgadores, o Ministério Público de Contas, o contraditório dos jurisdicionados, a informação pública, o controle social e os mecanismos de *accountability*. A EC nº 139/2026 protege a instituição, mas a Constituição exige que a instituição proteja a sociedade.

Assim, a autonomia e a independência funcionais do Ministério Público de Contas não são reivindicações corporativas; são condições democráticas reconhecidas e pacificadas, de validade material do controle externo. Sem MPC forte, independente e dotado de meios adequados, a essencialidade dos Tribunais de Contas fica incompleto, tendendo a desconfiança coletiva de ilegilitimidade. Com MPC atuante, técnico e juridicamente livre, o controle externo se torna mais dialógico, mais republicano, mais democrático e mais fiel ao Estado de Direito, em que ambos os órgãos se congregam em papel integrative para consolidação dos pilares do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. Os Tribunais de Contas do Brasil: uma nova agenda de atuação baseada em releitura da matriz de competência do sistema de controle externo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 128, p. 53-100, jan./jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso promulga Emenda Constitucional que impede extinção de tribunais de contas**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 5 maio 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 139, de 5 de maio de 2026. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da Administração Pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso promulga emenda da essencialidade dos Tribunais de Contas**. Agência Senado, Brasília, 5 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 160/TO**. Tribunal Pleno. Julgado em 23 abr. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789/DF**. Tribunal Pleno. Julgado em 26 maio 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.254/PA**. Tribunal Pleno. Julgado em 21 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.763/CE**. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 26 out. 2017. DJe 23 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no Recurso em Mandado de Segurança n. 52.741/GO**. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 8 maio 2018. DJe 2 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 51.841/CE.** Rel. Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgado em 6 abr. 2021. Informativo de Jurisprudência n. 691.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.178.617/PR**. Tema 1044 da repercussão geral. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário Virtual. Julgado em 25 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.391.296 AgR/CE**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Primeira Turma. Julgado em 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CHADID, Ronaldo. A essencialidade do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no controle externo da Administração Pública. **Revista Controle**, Campo Grande, 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração pública. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

GARCIA, Emerson. A necessidade de aperfeiçoamento estrutural do controle externo: a autonomia do Ministério Público de Contas como imperativo da adversariedade. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 72, p. 85-103, abr./jun. 2019.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1**: The Lima Declaration. Viena: INTOSAI, 1977.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 10**: Mexico Declaration on SAI Independence. Viena: INTOSAI, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **As causas estruturais como gênese do processo coletivo nos Tribunais de Contas**. Artigo científico, 2026.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como custos societatis e custos iures. **Controle em Foco**: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 46-54, 2021.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Dos desafios na travessia de institucionalização do processo de controle estrutural ao processo estrutural de controle externo pelos Tribunais de Contas**. Artigo de opinião, 2026.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O acordo de não persecução administrativa: o Ministério Público de Contas como órgão democrático protagonista do acesso à Justiça. **Controle em Foco**: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 24-40, jul./dez. 2021.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. Termo de Ajustamento de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022. 896 p.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de composição no controle das despesas públicas**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas Publicistas) – Universidade do Minho, Braga, 2021.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 10. ed. São Paulo: Método, 2021.

TUMA, Eduardo; SILVA FILHO, João Antônio da; LIZARDO, Filippe Soares. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e controle externo da administração pública. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, 2022.

VICTER, Sérgio de Oliveira. Ministério Público de Contas: histórico, competência. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2018.

VICTER, Stephenson Oliveira. Autonomia funcional do Ministério Público de Contas: uma análise da decisão proferida pela 1ª Turma do STJ no RMS n. 51.841/CE. **Controle em Foco**: Revista MPC-MG, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 5-23, jul./dez. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo coletivo estrutural**. Salvador: JusPodivm, 2023.

WILLEMAN, Marianna Montebello. ***Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática**: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.



A LÓGICA DA DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO FEDERALISMO FISCAL E DA ESCOLHA PÚBLICA

The Logic of Voluntary Transfer Distribution: An Analysis in Light of Fiscal Federalism and Public Choice

Rafael Larêdo Mendonça[1]

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo verificar se a alocação das transferências voluntárias reflete escolhas eficientes, à luz da teoria do federalismo fiscal e da teoria da escolha pública. Para tanto, foram analisados os dados do Estado do Pará no período de 2021 a 2025. Adotou-se uma abordagem quantitativa, com a estimação de modelos de regressão linear múltipla em corte transversal, considerando como variável dependente o volume de transferências voluntárias e, como variáveis explicativas, o porte populacional, a participação das despesas de capital, o PIB *per capita* e o nível de comprometimento da receita com despesas de pessoal. Os resultados indicam que o porte populacional exerce papel

1 Doutor em Administração pela Universidade da Amazônia (Unama). Contador e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), onde exerce a função de Diretor de Representação da Unidade Regional 2 (UR2), em Marabá. E-mail: rafael.laredo@tcepa.tc.br

central na explicação das transferências, além disso, verificou-se que a capacidade de gestão de recursos de investimento está positivamente associada ao volume de transferências. Conclui-se que a alocação das transferências voluntárias no Pará combina critérios de necessidade e capacidade institucional, indicando que as escolhas públicas realizadas tendem a incorporar simultaneamente elementos de redistribuição e eficiência.

Palavras-chaves: Federalismo fiscal; transferências voluntárias; teoria da escolha pública; Estado do Pará.

ABSTRACT

This study aimed to examine whether the allocation of voluntary transfers reflects efficient choices in light of Fiscal Federalism Theory and Public Choice Theory. To this end, data from the State of Pará covering the period from 2021 to 2025 were analyzed. A quantitative approach was adopted through the estimation of cross-sectional multiple linear regression models, considering the volume of voluntary transfers as the dependent variable and, as explanatory variables, population size, the share of capital expenditures, GDP per capita, and the level of revenue commitment to personnel expenditures. The results indicate that population size plays a central role in explaining the transfers. Furthermore, the capacity to manage investment resources was found to be positively associated with the volume of transfers. It is concluded that the allocation of voluntary transfers in Pará combines criteria of need and institutional capacity, indicating that the public choices made tend to simultaneously incorporate elements of redistribution and efficiency.

Keywords: Fiscal federalism; voluntary transfers; public choice theory; State of Pará.

1 INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais constituem importante instrumento de coordenação e redistribuição de recursos no federalismo brasileiro. Em um país marcado por profundas desigualdades econômicas e fiscais entre os entes federativos, a provisão de bens e serviços públicos depende, em grande medida, da capacidade do Estado em promover mecanismos redistributivos capazes de reduzir assimetrias regionais. No Estado do Pará, a relevância dessas transferências é ainda mais evidente devido à forte heterogeneidade territorial, econômica e financeira existente entre os municípios.

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, autores como Musgrave (1959), Oates (1972) e Shah (2006) argumentam que as transferências intergovernamentais devem atuar como mecanismos de equalização, direcionando recursos para entes com menor capacidade fiscal e maiores necessidades de provisão de serviços públicos. Ao mesmo tempo, a li-

teratura destaca que a distribuição dos recursos deve preservar incentivos à eficiência administrativa e à boa gestão fiscal dos governos locais.

Essa discussão aproxima-se da teoria da escolha pública, segundo a qual as decisões governamentais são influenciadas por incentivos institucionais, capacidades administrativas e estratégias políticas (Buchanan & Tullock, 1999). Nesse sentido, a distribuição das transferências voluntárias pode refletir tanto critérios de necessidade socioeconômica quanto fatores relacionados à capacidade institucional dos municípios.

Diante desse contexto, este estudo teve como objetivo verificar se a alocação das transferências voluntárias realizadas pelo Governo do Estado do Pará aos municípios, no período de 2021 a 2025, reflete escolhas eficientes. Para isso, analisa-se em que medida características como porte populacional, PIB per capita, perfil do gasto público e rigidez fiscal influenciam o volume de transferências voluntárias recebido pelos municípios paraenses.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A teoria do federalismo fiscal procura explicar como as funções de arrecadação, gasto e provisão de bens públicos devem ser distribuídas entre os diferentes níveis de governo — União, estados e municípios — de modo a maximizar eficiência, equidade e estabilidade econômica (Musgrave, 1959). Em sua formulação clássica, a teoria sustenta que o governo central deve concentrar as funções de redistribuição de renda e estabilização macroeconômica, enquanto os governos locais devem ser responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos mais próximos das preferências da população.

Musgrave (1959) formulou três funções clássicas do Estado: alocação, redistribuição e estabilização. Segundo o autor, a função redistributiva deve permanecer majoritariamente sob responsabilidade do governo central, porque os governos locais possuem capacidades fiscais muito desiguais. Por isso, mecanismos como transferências intergovernamentais são necessários para compensar desigualdades regionais e assegurar padrões mínimos de bem-estar.

Já Oates (1972) formulou o "teorema da descentralização", segundo o qual os governos locais devem prover os bens públicos cujos benefícios estão restritos ao território local, pois conhecem melhor as preferências da população. Ainda para Oates (1972), a existência de transferências de recursos intergovernamentais é essencial para corrigir desigualdades entre jurisdições e garantir que governos com menor capacidade arrecadatória possam ofertar serviços públicos adequados.

Autores contemporâneos do federalismo fiscal, como Shah (2006), Ahmad e Brosio (2006) e ainda Ter-Minassian (1997), aprofundaram a tradição inaugurada por Musgrave e Oates ao enfatizar que os sistemas de transferências intergovernamentais devem conciliar dois objetivos simultâneos: eficiência e redistribuição.

Quanto a teoria da escolha pública, Cruz (2008) define como o estudo aprofundado dos motivos que dão base às escolhas tomadas pelos gestores públicos na qual, por meio de suas análises, é possível determinar se foram escolhas eficientes ou não, entendendo que, no cenário das escolhas, há vários grupos de interesse que desempenham forças concorrentes na designação de recursos públicos.

Um dos pioneiros da teoria da escolha pública, James M. Buchanan observou que a decisão de um gestor é condicionada por múltiplas variáveis. Todavia, quando a tomada de decisão está orientada para a resolução de problemas públicos/coletivos, tende a produzir resultados mais eficientes (Buchanan, 1987).

Ainda segundo Buchanan e Tullock (1999), a política deve ser analisada como um sistema de trocas, semelhante ao mercado, no qual indivíduos negociam, votam e constroem coalizões. Nessa lógica, o Estado não é uma entidade abstrata e neutra, mas o resultado das escolhas de agentes que respondem a incentivos. Os autores defendem que diferentes regras de decisão produzem diferentes níveis de eficiência e de custos sociais. Para eles, sistemas políticos eficientes são aqueles que conseguem reduzir simultaneamente os custos de decisão e os custos impostos às minorias pelas escolhas da maioria.

Assim sendo, o Estado pode atuar de forma eficiente quando existem instituições capazes de alinhar os incentivos dos agentes públicos ao interesse coletivo. Assim, regras econômicas rígidas como exigências de prestação de contas, limites de gastos e critérios para o acesso a recursos públicos funcionam como mecanismos destinados a reduzir desperdícios, oportunismo e captura por interesses particulares (Tullock, 1965).

Assim sendo, considerando as teorias e as definições e estudos citadas, foram definidas quatro hipóteses para esta pesquisa:

H1 – Porte populacional: O porte populacional está inversamente associado ao volume de transferências voluntárias per *capita*, de modo que municípios de menor porte tendem a receber maiores volumes de recursos por habitante.

H2 – Capacidade administrativa para investimento: A participação das despesas de capital na despesa total está positivamente associada ao volume de transferências voluntárias *per capita*, indicando que municípios com maior capacidade administrativa para investimento tendem a captar mais recursos.

H3 – Desenvolvimento econômico: O nível de desenvolvimento econômico, mensurado pelo PIB *per capita*, está positivamente associado ao volume de transferências voluntárias *per capita*, considerando a lógica econômica de exploração primária dos municípios paraenses.

H4 – Rigidez fiscal: O grau de comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal tende a exercer influência sobre o volume de transferências voluntárias *per capita*.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo buscou verificar se a alocação das transferências voluntárias realizadas pelo Governo do Estado do Pará aos municípios, no período de 2021 a 2025, reflete escolhas eficientes à luz da teoria do federalismo fiscal e da teoria da escolha pública. Para isso, adotou-se abordagem quantitativa baseada na estimação de modelos de regressão linear múltipla com dados em corte transversal para os municípios paraenses.

A variável dependente corresponde ao volume de transferências voluntárias per capita recebidas pelos municípios no período analisado. As variáveis explicativas foram selecionadas com o objetivo de captar fatores relacionados tanto à necessidade socioeconômica quanto à capacidade institucional dos entes municipais. Foram consideradas: o porte populacional, como indicador de escala e dependência financeira; a participação das despesas de capital na despesa total, como *proxy* da capacidade de investimento e gestão de recursos vinculados a obras e projetos; o PIB *per capita*, como medida do dinamismo econômico municipal; e a participação das despesas de pessoal na receita corrente líquida ajustada, utilizada como indicador de rigidez fiscal.

A amostra da pesquisa compreendeu os 144 municípios do Estado do Pará. Os dados financeiros foram obtidos junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), por meio da plataforma Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. As informações populacionais foram coletadas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A coleta ocorreu entre os dias 05 e 15 de março de 2026, considerando dados consolidados referentes ao período de 2021 a 2025.

A análise empírica foi conduzida a partir da seguinte especificação econométrica:

$$Transf_pc_i = \beta_0 + \beta_1 \ln(PIBpc_i) + \beta_2\ Capex_i + \beta_3\ Pessoal_i + \beta_4\ \ln(Pop_i) + \varepsilon_i$$

em que $Transf_pc_i$ representa as transferências voluntárias *per capita* do município i; $\ln(PIBpc_i)$ corresponde ao logaritmo do PIB *per capita* municipal, utilizado como proxy do nível de desenvolvimento econômico; $Capex_i$ representa a participação média da

despesa de capital na despesa total, como indicador do perfil de gasto orientado a investimento; $Pessoal_i$ corresponde à proporção da receita corrente líquida comprometida com despesas de pessoal, sendo utilizada como proxy de rigidez fiscal; e $\ln(Pop_i)$ corresponde ao logaritmo da população, incluído para capturar efeitos de escala.

Os modelos foram estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), com auxílio do software GRETL. Os resultados evidenciaram elevada heterogeneidade entre os municípios paraenses, especialmente em relação à população, ao PIB per capita e ao volume de transferências recebidas, refletindo as desigualdades econômicas e fiscais existentes

A presença de multicolinearidade foi avaliada por meio do fator de inflação da variância (VIF), cujos resultados indicaram ausência de colinearidade relevante entre os regressores. Em seguida, aplicou-se o teste de *White* para verificação da homocedasticidade dos resíduos, sendo identificada a presença de heterocedasticidade. Em razão disso, todas as estimações foram realizadas com erros-padrão robustos (HC1), garantindo maior confiabilidade às inferências estatísticas.

Também foi aplicado o teste RESET de Ramsey para avaliação da especificação funcional do modelo. Adicionalmente, o teste de normalidade dos resíduos rejeitou a hipótese de distribuição normal; contudo, considerando o tamanho da amostra, tal resultado não compromete a validade estatística das estimações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, são apresentados os resultados da estimação do modelo de regressão linear múltipla, no qual a variável dependente corresponde ao volume de transferências voluntárias per capita (Transf_pc). A estimação foi realizada com a utilização de erros-padrão robustos à heterocedasticidade (HC1), de modo a garantir maior confiabilidade às inferências estatísticas. O modelo inclui como variáveis explicativas o porte populacional, a participação das despesas de capital, o PIB per capita, e o grau de comprometimento da receita com despesas de pessoal. Além disso, são reportados os principais testes de diagnóstico do modelo, incluindo testes de heterocedasticidade, especificação funcional e normalidade dos resíduos, permitindo avaliar a adequação dos pressupostos econométricos e a robustez dos resultados obtidos.

A seguir apresenta-se os resultados do modelo de regressão.

Tabela 2
Resultados dos Coeficientes
Variável dependente: Transf_pc | Erros padrão robustos (HC1)

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Razão-t	p-valor	
const	678,859	655,341	1,036	0,3021	
ln_pib_pc	113,394	63,8327	1,776	0,0779	*
pessoal_rcl	3,62231	3,7523	0,9654	0,336	
capex_total	1614,01	716,336	2,253	0,0258	**
ln_pop	−181,690	44,4173	−4,091	7,25E-05	***

Indicador	Valor	Indicador	Valor
Média var. dependente	254,2321	D.P. var. dependente	346,5418
Soma resíd. quadrados	12.138.560	E.P. da regressão	295,5127
R-quadrado	0,293162	R-quadrado ajustado	0,272821
F(4, 139)	4,395532	P-valor(F)	0,002237
Log da verossimilhança	−1020,957	Critério de Akaike	2051,914
Critério de Schwarz	2066,764	Critério Hannan-Quinn	2057,948

Fonte: *software* GRETL

Teste de White para a heteroscedasticidade -
Hipótese nula: sem heteroscedasticidade
Estatística de teste: LM = 82,2704
com p-valor = P(Qui-quadrado(14) > 82,2704) = 1,07064e-11

Teste RESET para especificação -
Hipótese nula: a especificação é adequada
Estatística de teste: F(2, 137) = 10,8407
com p-valor = P(F(2, 137) > 10,8407) = 4,25926e-05

Teste da normalidade dos resíduos -
Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal
Estatística de teste: Qui-quadrado(2) = 72,4622
com p-valor = 1,84092e-16

*Nota: Os símbolos *, ** e *** indicam níveis de significância estatística de 10%, 5% e 1%, respectivamente.*

Modelo: $Transf_pc_i=\beta_0+\beta_1 \ln(PIBpc_i)+\beta_2\ Capex_i+\beta_3\ Pessoal_i+\beta_4\ \ln(Pop_i)+\varepsilon_i$

No que se refere à variável porte populacional (ln_*pop*), os resultados indicam que ela exerce papel central na explicação das transferências voluntárias *per capita*. O coeficiente estimado foi negativo e estatisticamente significativo, indicando que municípios maiores recebem, em média, menores volumes de transferências por habitante. Esse resultado permite confirmar a hipótese H1, segundo a qual municípios de menor porte tendem a

receber maiores volumes de recursos *per capita*, sendo consistente com a lógica redistributiva do federalismo fiscal.

Os resultados sugerem que a distribuição dos recursos públicos está orientada por critérios de necessidade coletiva, em vez de uma lógica de mercado ou de escolhas privadas. Nesse contexto, observa-se uma tendência redistributiva, com maior direcionamento relativo de recursos para localidades de menor porte populacional e maior dependência financeira.

Em relação à variável participação das despesas de capital na despesa total (*Capex_total*), observa-se coeficiente positivo e estatisticamente significativo, sugerindo que municípios com maior orientação e capacidade de gestão para investimentos tendem a captar maiores volumes de transferências voluntárias. Esse achado confirma a hipótese H2 e é consistente com a lógica de funcionamento de convênios e instrumentos similares, que frequentemente exigem capacidade de execução de projetos de investimento.

Esse resultado sugere que municípios com maior orientação e capacidade de gestão de recursos para investimentos apresentam maior capacidade de captar recursos dos entes subnacionais. Isso ocorre porque a execução de despesas de capital – como obras, aquisição de equipamentos e infraestrutura – exige uma estrutura administrativa mais qualificada, capaz de elaborar projetos, cumprir exigências técnicas e burocráticas dos convênios.

Quanto à variável nível de desenvolvimento econômico (*ln_pib_pc*), o coeficiente estimado foi positivo, porém com significância estatística marginal (10%), indicando que municípios com maior nível de desenvolvimento econômico tendem a receber maiores volumes de transferências *per capita*. Nesse caso, os resultados fornecem evidência parcial de confirmação da hipótese H3, sugerindo que o nível de desenvolvimento econômico pode influenciar a alocação das transferências, embora de forma menos robusta.

Ainda quanto a variável PIB *per capita*, o resultado é explicado pela lógica da econômica do Estado do Pará, voltada à riqueza mineral, exploração de commodities agrícolas e de grandes projetos nas regiões. Municípios como Parauapebas, Canaã dos Carajás, Marabá, Barcarena, Tucuruí e Altamira apresentam elevado PIB *per capita* em razão da atividade exploratória de mineração, commodities agrícolas e de geração de energia hidrelétrica, sem que isso signifique que sua população seja mais rica. Grande parte da riqueza gerada por essas atividades é apropriada por empresas e agentes externos, enquanto permanecem elevados níveis de desigualdade e carências sociais.

Por fim, no que diz respeito à variável rigidez fiscal (proporção da receita corrente líquida comprometida com despesas de pessoal – *pessoal_rcl*), não foi observada signi-

ficância estatística, sugerindo que o grau de comprometimento da receita com despesas obrigatórias não exerce influência direta sobre o volume de transferências voluntárias recebidas. Dessa forma, não se confirma a hipótese H4, indicando ausência de evidência empírica de que a rigidez fiscal seja um fator determinante na distribuição desses recursos. Ainda assim, sua inclusão no modelo contribui para controlar diferenças na estrutura fiscal dos municípios, permitindo uma melhor identificação dos efeitos das demais variáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo verificar se a alocação das transferências voluntárias realizadas pelo Governo do Estado do Pará aos municípios, no período de 2021 a 2025, reflete escolhas eficientes, à luz das contribuições da teoria do federalismo fiscal e da teoria da escolha pública. A partir dessa perspectiva, buscou-se compreender em que medida características municipais relacionadas à necessidade socioeconômica e à capacidade de gestão influenciam o volume de recursos recebidos.

De forma sintética, os resultados empíricos indicaram que as hipóteses formuladas foram, em grande medida, confirmadas. A hipótese H1 foi confirmada, os achados indicam que o porte populacional exerce papel central na explicação das transferências voluntárias *per capita*, com municípios de menor porte recebendo proporcionalmente maiores volumes de recursos. A hipótese H2 também foi confirmada, indicando que a capacidade de investimento, mensurada pela participação das despesas de capital, está positivamente associada à captação de transferências. A hipótese H3 apresentou confirmação parcial, com significância estatística mais limitada, sugerindo que o dinamismo econômico local influencia a distribuição dos recursos, ainda que de forma menos robusta. Por outro lado, a hipótese H4 foi rejeitada, uma vez que a variável relacionada à rigidez fiscal não apresentou significância estatística.

A interpretação conjunta desses achados sugere que a alocação das transferências voluntárias no Estado do Pará não é aleatória nem exclusivamente orientada por critérios privados. Pelo contrário, os resultados estatísticos sugerem que a distribuição dos recursos públicos está orientada por critérios de necessidade coletiva, reforçando a função redistributiva do Estado, conforme previsto pela teoria do federalismo fiscal. Ao mesmo tempo que os mesmos sugerem que a capacidade de gestão e de execução também desempenha papel relevante na captação de recursos, indicando que as escolhas públicas incorporam elementos de eficiência, conforme sugerido pela teoria da escolha pública.

REFERÊNCIAS

Ahmad, E., & Brosio, G. (2006). **Handbook of fiscal federalism**. Edward Elgar.

Brasil. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União. 2000.

Brasil. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. Diário Oficial da União. 2023.

Buchanan, J. M. ***Public finance in democratic process***: *Fiscal institutions and individual choice*. University of North Carolina Press. 1987.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. ***The calculus of consent***: *Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press. 1999.

Carvalho, H. L. M., & Teixeira, L. A. Emendas parlamentares individuais e a teoria das escolhas públicas. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, 22(66), 165–186. 2025. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.15694314.

Cruz, J. N. **Economia e política**: uma abordagem dialética da escolha pública. Editora Coimbra. 2008.

Diniz, J. A., Macedo, M. A. da S., & Corrar, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC**. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/504.

Downs, A. ***An economic theory of democracy***. Harper & Row. 1957.

Lima Junior, E. **Decisão econômica x interesses políticos**: Uma abordagem do programa Bolsa Família no governo Lula (Dissertação de mestrado). Universidade da Amazônia. 2009.

Lui, L., Catini, B., & Miquelino, W. Políticas para agricultura na Amazônia: análise dos convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 62(2), e273800. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.273800.

Mascarenhas, C. Notas sobre o federalismo fiscal, o federalismo competitivo e a constituição financeira no Brasil. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, 3(3). Disponível em: https://doi.org/10.46818/pge.v3i3.170. 2020.

Mendes, M., Miranda, R. B., & Cosio, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: Diagnóstico e proposta de reforma. Senado Federal. 2008.

Moura, J. G. de, Soares Júnior, E. do C., Santos, A. V. dos, Paula, R. Z. A. de, & Freitas, C. A. L. L. De. Determinantes das receitas próprias em unidades subnacionais: O caso dos municípios maranhenses. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, 24(1), 347–365. Disponível em: https://doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p347-365. 2020.

Moutinho, J. da A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, 50(1), 151–166. 2016.

Moutinho, J. da A., & Kniess, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, 8(1), 84–99. 2017.

Musgrave, R. A. ***The theory of public finance***: *A study in public economy*. McGraw-Hill. 1959.

Oates, W. E. ***Fiscal federalism***. Harcourt Brace Jovanovich. 1973.

Pará. **Decreto nº 3.302, de 29 de agosto de 2023**. Regulamenta as transferências voluntárias de recursos do Estado do Pará mediante convênios e as parcerias sem transferência de recursos. Diário Oficial do Estado do Pará. 2023.

Pereira, P. T. **A teoria da escolha pública** (*public choice*): uma abordagem neoliberal? Análise Social, v. 32 (141), , 419-442. 1997.

Pantoja, F. P. Transferências voluntárias da União para os municípios brasileiros nas políticas públicas do esporte. **Revista de Administração Pública**, 52(4). 2018.

Ribeiro, C. P. P. **Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros**, 23(1), 1–24. 2023.

Sakurai, S. N. Superávit e déficit fiscal dos municípios brasileiros: Uma aplicação do modelo de viés de seleção em painel. **Nova Economia**, 24(3), 517–540. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6351/1505. 2014.

Santos, J. A. **A aplicação das ferramentas regulatórias na melhoria da atuação da Sudam no desenvolvimento da amazônia** (Trabalho de Conclusão de Curso). Escola Nacional de Administração Pública. 2024.

Shah, A. ***A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers (Policy Research Working Paper No. 4039)***. World Bank. Disponível em: http://hdl.handle.net/10986/9013. 2006.

Soares, M. M., & Melo, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 50(4), 539–561. 2016.

Ter-Minassian, T. ***Fiscal federalism in theory and practice***. *International Monetary Fund*.1977.

Tiebout, C. M. *A pure theory of local expenditures*. ***Journal of Political Economy***, 64(5), 416–424. 1956.

Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Tribunal de Contas lança novo módulo do Sistema e-Jurisdicionado, o de Transferências Voluntárias**. Portal TCE-PA. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/comunicacao/noticias/8487-tribunal-de-contas-cria-novo-modulo-do-sistema-e-jurisdicionado-o-de-transferencias-voluntarias.

Tullock, G. ***The politics of bureaucracy***. Public Affairs Press. 1965.



RENÚNCIAS DE RECEITA E CONTROLE EXTERNO: DESAFIOS AVALIATIVOS NO TCE-PA

Tax expenditures and external control: evaluative challenges within the state Court of Accounts of Pará (TCE-PA)

Paulo Roberto Barbosa Lustosa[1]

Vera Maria de Guapindaia Braga[2]

RESUMO

Este estudo analisa os fatores institucionais, técnicos e organizacionais que dificultam a implementação da avaliação das renúncias de receita no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA). Mediante abordagem mista, combina revisão bibliográfica, pesquisa documental e survey aplicado a 67 servidores da área finalística do Tribunal, utilizando questionário estruturado segundo o modelo das Alavancas de Controle de Si-

1 Doutor em Contabilidade e Controladoria pela USP (2001). Graduado em Engenharia Civil (FTESM, 1981). Visiting Scholar UIUC-USA (1999-2000) e (2017-2018). Professor Titular da UNB. E-mail: prblustosa@gmail.com

2 Mestra em Direito e Desenvolvimento na Amazônia pela UFPA (2023). Auditora de Controle Externo do TCE/PA. Especialista em Auditoria Financeira pela Universidade de Brasília (2026). Especialista em Gestão Governamental pelo Centro Universitário do Estado do Pará (2007). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade da Amazônia (1979). Auditora de controle externo - Tribunal de Contas do Estado do Pará. ORCID 0000-0002-9007-7663. E-mail: veramgbraga@gmail.com

mons (1995). Conclui-se que os obstáculos à consolidação da função avaliativa decorrem não apenas de limitações técnicas, mas também da configuração organizacional das próprias estruturas de controle institucional, demandando fortalecimento da governança avaliativa, ampliação da capacidade técnica e desenvolvimento de mecanismos permanentes de monitoramento e aprendizagem institucional no âmbito do controle externo.

Palavras-chave: renúncia de receita; gastos tributários; controle externo; governança avaliativa; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This study analyzes the institutional, technical, and organizational factors that hinder the implementation of tax expenditure evaluation within the scope of the State Court of Accounts of Pará (TCE-PA), Brazil. Adopting a mixed-methods approach, the research combines a literature review, documentary analysis, and a survey conducted with 67 staffs members from the Court's operational areas. Data were collected through a structured questionnaire based on Simons' (1995) Levers of Control framework. The findings indicate that the challenges to consolidating the evaluative function stem not only from technical limitations but also from the organizational configuration of institutional control structures themselves. The study concludes that strengthening evaluative governance, expanding technical capacity, and developing permanent mechanisms for monitoring and institutional learning are essential to enhancing the evaluation of tax expenditures within the external control system.

Keywords: Tax expenditures; Evaluation; Supreme Audit Institutions; External Control; Public Governance; Levers of Control.

1 INTRODUÇÃO

As renúncias de receita tributária, também denominadas gastos tributários, constituem instrumentos de implementação de políticas públicas indiretas por meio da concessão de incentivos fiscais, isenções, créditos presumidos e demais benefícios tributários. Embora operacionalizadas pelo lado da receita, produzem efeitos fiscais e econômicos equivalentes aos das despesas orçamentárias diretas, reduzindo a arrecadação estatal com o objetivo de estimular setores econômicos, regiões ou grupos específicos.

No Brasil, os gastos tributários assumem elevada relevância fiscal. Segundo estimativas federais apresentadas no Projeto de LOA (PLOA) 2026, os benefícios tributários previstos para 2026 superarão R$ 600 bilhões. No Estado do Pará, as projeções oficiais

apresentadas no PLOA 2026 indicam aproximadamente R$ 2,6 bilhões em renúncias fiscais estaduais para o mesmo exercício.

Apesar dessa materialidade financeira, a avaliação sistemática da efetividade dos incentivos fiscais ainda apresenta fragilidades relevantes, especialmente no âmbito do controle externo subnacional. Em muitos casos, os Tribunais de Contas concentram sua atuação na verificação formal da legalidade dos benefícios fiscais, com menor aprofundamento na análise de resultados, impactos e custo-benefício das políticas públicas indiretas.

Esse cenário assume relevância adicional diante das transformações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, que promovem a transição do ICMS para o IBS e ampliam a necessidade de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos incentivos fiscais. A nova conformação tributária fortalece a necessidade de estruturas institucionais capazes de mensurar efetividade, racionalidade econômica e impactos fiscais das políticas de renúncia de receita.

Nesse contexto, o presente estudo busca responder à seguinte questão: quais fatores dificultam a implementação da avaliação das renúncias de receita no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará?

O objetivo da pesquisa consiste em analisar como valores institucionais, barreiras organizacionais, mecanismos de monitoramento e processos internos de aprendizagem influenciam a capacidade avaliativa do controle externo sobre políticas públicas indiretas.

O tema apresenta relevância prática para os profissionais da área de controle, especialmente diante da crescente necessidade de fortalecimento da governança fiscal e da *accountability* das políticas tributárias.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL APLICADO

A literatura nacional e internacional reconhece os gastos tributários como modalidades indiretas de gasto público, sujeitas aos mesmos princípios de transparência, monitoramento e avaliação aplicáveis às despesas orçamentárias diretas (Almeida, 2000, p. 32; Almeida, 2001, p. 58).

No contexto brasileiro, embora o termo "gastos tributários" seja amplamente difundido, parte da literatura utiliza a expressão política pública indireta para caracterizar a implementação de políticas por meio do sistema tributário. Garcia e Leonetti (2021, p.244), ao analisarem as desonerações fiscais sob a ótica do controle e da legitimidade das políticas públicas, adotam essa terminologia para enfatizar que tais instrumentos constituem formas de intervenção estatal com repercussões econômicas e distributivas relevantes.

Essa compreensão converge com a abordagem de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Fundo Monetário Internacional, que definem os tax expenditures como mecanismos utilizados para alcançar objetivos econômicos e sociais por meio do sistema tributário, com impactos fiscais significativos (OECD, 2010; IMF, 2019; IMF, 2022).

O Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), elaborado pela Receita Federal, constitui o principal instrumento de mensuração e transparência das renúncias de receita no Brasil, adotando critérios operacionais alinhados às práticas internacionais. Todavia, diversos autores apontam que a mera divulgação das informações fiscais, embora necessária, é insuficiente para assegurar a efetividade dessas políticas, na medida em que não contempla, de forma sistemática, a avaliação de resultados e impactos socioeconômicos (Paes, 2014; Valpassos, 2016).

Nesse sentido, a literatura tem enfatizado a necessidade de tratar as renúncias de receita como políticas públicas indiretas sujeitas aos mesmos princípios de planejamento, monitoramento e avaliação aplicáveis às despesas diretas. Essa perspectiva desloca o debate do mero cumprimento formal de requisitos legais para a análise da eficiência, eficácia e economicidade dos benefícios concedidos.

A evolução recente do marco normativo brasileiro reforça a centralidade da avaliação dos gastos tributários. Além da Emenda Constitucional nº 109/2021, a Lei Complementar nº 224/2025 introduziu mecanismos de redução linear de benefícios fiscais federais e estabeleceu limites para a expansão dos gastos tributários, ampliando a necessidade de monitoramento, transparência e avaliação sistemática dessas políticas públicas indiretas.

No âmbito do controle externo, observa-se evolução gradual da atuação dos Tribunais de Contas sobre os gastos tributários, especialmente a partir do desenvolvimento de referenciais técnicos voltados à avaliação de políticas públicas e auditorias operacionais.

Entretanto, a avaliação das renúncias de receita ainda enfrenta obstáculos relacionados à ausência de metodologias estruturadas, limitações técnicas, sensibilidade política e fragilidades organizacionais internas.

Para análise dessas barreiras, o estudo adotou o modelo das Alavancas de Controle de Simons (1995), composto por quatro dimensões: Sistema de Crenças, Sistema de Limites, Sistema de Controle Diagnóstico e Sistema de Controle Interativo.

O modelo permite compreender como valores institucionais, restrições organizacionais, mecanismos de monitoramento e processos de aprendizagem influenciam a capacidade institucional de implementação da função avaliativa.

O modelo das Alavancas de Controle parte do pressuposto de que a efetividade organizacional depende do equilíbrio entre mecanismos voltados à orientação estratégica, ao monitoramento de desempenho, à aprendizagem organizacional e à definição de limites institucionais. Segundo Simons (1995), organizações que buscam alcançar seus objetivos de forma sustentável precisam combinar diferentes sistemas de controle capazes de influenciar comportamentos, orientar prioridades e reduzir riscos.

O Sistema de Crenças corresponde ao conjunto de valores, propósitos e diretrizes que orientam a atuação organizacional e reforçam o comprometimento com objetivos institucionais. O Sistema de Limites estabelece restrições formais e informais destinadas a delimitar comportamentos aceitáveis e reduzir riscos organizacionais. O Sistema de Controle Diagnóstico compreende mecanismos de monitoramento, indicadores e metas utilizados para acompanhar resultados e corrigir desvios em relação aos objetivos estabelecidos. Por sua vez, o Sistema de Controle Interativo refere-se aos processos de diálogo, aprendizagem e compartilhamento de conhecimento que permitem às organizações adaptar-se a desafios estratégicos e ambientes complexos.

A aplicação desse *framework* ao contexto do controle externo permite analisar não apenas a existência de instrumentos técnicos voltados à avaliação das renúncias de receita, mas também fatores organizacionais relacionados à priorização institucional do tema, à percepção de barreiras internas, à disponibilidade de mecanismos de monitoramento e à capacidade institucional de promover aprendizagem e inovação na atuação fiscalizatória. Dessa forma, o modelo oferece uma perspectiva integrada para compreender por que determinadas competências formalmente atribuídas às organizações podem apresentar diferentes níveis de implementação prática.

3 METODOLOGIA

A pesquisa possui abordagem mista (quantitativa e qualitativa), de caráter exploratório e descritivo, combinando revisão bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de campo (*survey*).

O questionário foi aplicado a servidores vinculados à Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará, abrangendo auditores, técnicos e ocupantes de funções de chefia. Foram obtidas 67 respostas válidas.

O instrumento foi estruturado em escala Likert de cinco pontos, organizado segundo as quatro dimensões do modelo das Alavancas de Controle de Simons (1995).

Os dados foram analisados por estatística descritiva, utilizando médias, medianas, quartis e desvios padrão.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A amostra apresentou predominância de Auditores de Controle Externo, representando aproximadamente 85% dos respondentes, o que confere elevada representatividade técnica aos resultados obtidos.

Considerando o conjunto das dimensões analisadas, observou-se média geral de 2,64 na escala Likert de cinco pontos, indicando tendência predominante entre a discordância parcial e a neutralidade quanto à institucionalização da avaliação das renúncias de receita no âmbito do Tribunal. A distribuição quartílica apresentou primeiro quartil (Q1) igual a 1, mediana (Q2) igual a 2 e terceiro quartil (Q3) igual a 3. Esses resultados revelam concentração das respostas nos níveis inferiores da escala, indicando que 25% das percepções situaram-se até o nível de discordância total e que 75% não ultrapassaram o nível de neutralidade.

A análise integrada das quatro dimensões do modelo das Alavancas de Controle de Simons (1995) evidencia padrão organizacional consistente na forma como a avaliação das renúncias de receita é percebida e tratada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Os resultados demonstram combinação de fragilidade nos Sistemas de Crenças, Controle Diagnóstico e Controle Interativo, associada à predominância relativa do Sistema de Limites. Enquanto os Sistemas de Crenças, Diagnóstico e Interação apresentaram medianas iguais a 2 e terceiro quartil igual a 3, o Sistema de Limites apresentou mediana igual a 3,5 e terceiro quartil igual a 4, indicando percepção significativamente mais elevada da existência de barreiras organizacionais relacionadas à avaliação das renúncias de receita.

O Sistema de Crenças apresentou média geral de 2,39, mediana igual a 2, terceiro quartil igual a 3 e desvio padrão de 1,16, indicando baixa priorização institucional da avaliação das renúncias de receita como componente estratégico da atuação do controle externo. O fato de 75% das respostas não ultrapassarem o nível de neutralidade sugere limitada internalização da avaliação como valor organizacional compartilhado.

O Sistema de Controle Diagnóstico apresentou média geral de 2,47, mediana igual a 2, terceiro quartil igual a 3 e desvio padrão de 1,13, evidenciando fragilidade dos instrumentos formais de monitoramento. Os resultados sugerem percepção predominante de insuficiência de indicadores, metas institucionalizadas e mecanismos estruturados de acompanhamento da efetividade dos incentivos fiscais.

O Sistema de Controle Interativo apresentou média geral de 2,21, mediana igual a 2, terceiro quartil igual a 3 e desvio padrão de 1,13, configurando uma das dimensões mais frágeis da pesquisa. A concentração das respostas entre discordância parcial e neutrali-

dade indica reduzida institucionalização de espaços permanentes de diálogo, compartilhamento de conhecimento e aprendizagem organizacional relacionados à avaliação das renúncias de receita.

Em contraste, o Sistema de Limites apresentou a maior média entre todas as dimensões analisadas (3,49), mediana igual a 3,5, terceiro quartil igual a 4 e desvio padrão de 1,10. Diferentemente das demais dimensões, os resultados situam-se entre neutralidade e concordância parcial, indicando percepção mais consistente da existência de barreiras organizacionais, cautela institucional e sensibilidade temática associadas à avaliação dos incentivos fiscais.

A comparação dos desvios padrão evidencia dispersão moderada e relativamente homogênea entre as quatro dimensões, variando entre 1,10 e 1,16. Esse resultado sugere que as percepções identificadas não decorrem de grupos isolados de respondentes, mas refletem padrão institucional relativamente consistente no conjunto da amostra.

Tabela 1 – Síntese dos resultados por dimensão do modelo das Alavancas de Controle

Dimensão	Média	Q1	Mediana (Q2)	Q3	DP	Interpretação
Sistema de Crenças	2,39	1,00	2,00	3,00	1,16	Baixa priorização institucional da avaliação
Sistema de Limites	3,49	3,00	3,50	4,00	1,10	Percepção consistente de barreiras organizacionais
Sistema Diagnóstico	2,47	1,00	2,00	4,00	1,13	Fragilidade dos mecanismos de monitoramento
Sistema Interativo	2,21	1,00	2,00	3,00	1,13	Baixa institucionalização da aprendizagem e do diálogo
Resultado consolidado	2,64	1,00	2,00	3,00	1,13	Predomínio de percepções críticas quanto à institucionalização da função avaliativa

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A consolidação dos resultados evidencia contraste significativo entre o Sistema de Limites e as demais dimensões analisadas. Enquanto os Sistemas de Crenças, Diagnóstico e Interação apresentaram medianas iguais a 2 e terceiro quartil igual a 3, indicando concentração das respostas entre discordância parcial e neutralidade, o Sistema de Limites apresentou mediana igual a 3,5 e terceiro quartil igual a 4, revelando percepção mais elevada da existência de barreiras organizacionais associadas à avaliação das renúncias de receita. Esse padrão reforça a interpretação de que os obstáculos à consolidação da função avaliativa decorrem não apenas da ausência de instrumentos técnicos, mas também

de fatores institucionais relacionados à cautela organizacional, à sensibilidade temática e à baixa priorização estratégica da avaliação.

Em síntese, os resultados sugerem que as dificuldades para implementação da avaliação das renúncias de receita não decorrem apenas da ausência de instrumentos técnicos. As evidências apontam para um ambiente institucional em que mecanismos de cautela e limitação organizacional apresentam maior presença do que mecanismos voltados à aprendizagem, monitoramento e priorização estratégica da função avaliativa. Sob a perspectiva da governança pública, o fortalecimento da avaliação das renúncias de receita exige não apenas o desenvolvimento de metodologias e indicadores, mas também o fortalecimento dos valores institucionais favoráveis à avaliação, da aprendizagem organizacional e dos mecanismos de monitoramento capazes de sustentar a avaliação como atividade permanente do controle externo.

5 RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS

Os resultados da pesquisa sugerem a necessidade de fortalecimento da governança avaliativa no âmbito do controle externo, especialmente em relação às políticas públicas indiretas.

Nesse sentido, recomenda-se:

Eixo	Recomendação
Governança	institucionalizar política interna de avaliação de renúncias de receita
Monitoramento	desenvolver indicadores permanentes de efetividade e impacto
Capacitação	ampliar formação técnica em avaliação econômica e análise contrafactual
Integração institucional	fortalecer espaços permanentes de troca de conhecimento
Transparência	estimular divulgação periódica de resultados dos incentivos fiscais

Também se mostra relevante o fortalecimento de auditorias operacionais específicas voltadas à análise de efetividade dos benefícios fiscais, integrando aspectos de desempenho, economicidade e impacto socioeconômico.

Adicionalmente, a criação de painéis permanentes de monitoramento pode contribuir para ampliar a capacidade institucional de acompanhamento da governança dos incentivos fiscais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa demonstram que a avaliação das renúncias de receita ainda se encontra pouco institucionalizada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Observou-se combinação de baixa priorização institucional da função avaliativa, fragilidade dos mecanismos de monitoramento e reduzida institucionalização de espaços permanentes de aprendizagem institucional, associada à percepção significativa de barreiras organizacionais relacionadas ao tema.

As evidências sugerem que a consolidação da governança avaliativa depende não apenas da existência formal de competências constitucionais de controle, mas também do fortalecimento de capacidades organizacionais voltadas à avaliação de políticas públicas indiretas.

O estudo contribui ao demonstrar que as limitações da avaliação das renúncias de receita possuem natureza simultaneamente técnica, organizacional e institucional, exigindo reequilíbrio entre mecanismos de controle, monitoramento e aprendizagem no âmbito do controle externo.

Como limitação, destaca-se a concentração da amostra na estrutura técnico-operacional do Tribunal. Pesquisas futuras poderão ampliar a investigação comparativamente entre diferentes Tribunais de Contas estaduais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, *84*, 19–62. 2000.

ALMEIDA, F. C. R. A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários. **Revista do Tribunal de Contas da União**, *88*, 54–65. 2001.

BRAGA, V. M. G. A política de incentivos ao desenvolvimento socioeconômico do Estado do Pará: A**valiação dos resultados e impactos por meio da implementação de um referencial de controle pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará**. Editora Dialética. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Diário Oficial da União. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Diário Oficial da União. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Diário Oficial da União. 2025a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025**. Diário Oficial da União. (2025b).

BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários 2026**. Receita Federal do Brasil. 2025.

CORCELLI, C. Gastos Tributários e Crescimento Econômico no Brasil entre 2004 e 2015: Uma Avaliação Empírica. **Cadernos de Finanças Públicas**, 20(3). Disponível em: https://doi.org/10.55532/1806-8944.2020.100. 2021.

GARCIA, F. A. M. (2024). Controle da renúncia de receita pelo Tribunal de Contas e os desafios da avaliação. **Revista Foco**, 17(4), e4736. 2024.

GARCIA, V., & LEONETTI, C. A. (2021). O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 11(1), 242–265. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. ***Tax expenditure reporting and its use in fiscal management***. IMF. 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. ***How to evaluate tax expenditures***. IMF. 2022.

LAFFONT, J.-J., & TIROLE, J. ***A theory of incentives in procurement and regulation***. MIT Press. 1993.

MELO, M. A. **O controle externo no Brasil**: Instituições, *accountability* e desempenho. Dados, 50(2): 252-285. 2007.

NADIR JUNIOR, M., et al. Benefícios fiscais e sustentabilidade: um estudo dos municípios catarinenses. **Revista de Administração Pública**, 55(2), 331–356. 2021.

O'DONNELL, G. *Horizontal accountability in new democracies.* ***Journal of Democracy***, 9(3), 112–126. 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. ***Tax expenditures in OECD countries***. OECD Publishing. 2010.

PAES, N. L. Gastos tributários e seus impactos econômicos. **Revista de Economia Contemporânea**, 18(3), 345–367. 2014.

SIMONS, R. ***Levers of control****: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business School Press. 1995.

VALPASSOS, C. F. F. **Gasto tributário social e orçamento público** (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). 2016.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS AUDITORES

Título: CONTROLE DA RENÚNCIA DE RECEITA NO TCE/PA

Levantamento de dados (Survey) para TCC em Auditoria Financeira – UnB.

As respostas são anônimas e de uso exclusivamente acadêmico.

PARTE A – Caracterização do Respondente (Variáveis Demográficas)

Eixo	Recomendação
1.Sexo do(a) respondente	( ) Feminino ( ) Masculino ( ) Outro ( ) Prefiro não informar
2. Faixa etária	( ) Até 30 anos ( ) 31 a 40 anos ( ) 41 a 50 anos ( ) 51 a 60 anos ( ) Acima de 60 anos
3. Vínculo/profissão principal no Tribunal de Contas	( ) Auditor de Controle Externo ( ) Analista/Técnico ( ) Conselheiro /Substituto ( ) Cargo de direção/chefia ( ) Outro
4. Tempo de atuação em Tribunal de Contas	( ) Até 5 anos ( ) 6 a 10 anos ( ) 11 a 20 anos ( ) Acima de 20 anos
5. Nível de formação acadêmica mais elevado	( ) Graduação ( ) Pós-graduação lato sensu ( ) Mestrado ( ) Doutorado
6. Área predominante de formação acadêmica	( ) Contabilidade ( ) Direito ( ) Administração ( ) Economia ( ) Outra
7 Atuo no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)	( ) Sim ( ) Não
8. Atuo diretamente em atividades de fiscalização ou auditoria no Tribunal de Contas.	( ) Sim ( ) Não
9. Exerço ou já exerci função de chefia ou direção no Tribunal de Contas.	( ) Sim ( ) Não

PARTE B – Questionário estruturado, em Escala Likert de 5 pontos

Para cada uma das afirmações abaixo, responda em uma escala de cinco pontos, onde:

1 = Discordo totalmente

2 = Discordo parcialmente

3 = Nem discordo nem concordo

4 = Concordo parcialmente

5 = Concordo totalmente

Afirmação	Resposta
1. O Tribunal de Contas do Estado do Pará comunica de forma clara que a avaliação da eficácia das políticas públicas efetivadas por meio de renúncia de receita faz parte do papel do controle externo. (SC)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
2. Os valores institucionais difundidos internamente reforçam a importância do interesse público acima de interesses políticos ou econômicos específicos. (SC)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
3. A atuação do Tribunal na avaliação de políticas públicas efetivadas por meio de renúncia de receita é percebida, internamente, como tão relevante quanto a fiscalização da legalidade e da conformidade formal dos atos do Executivo. (SC)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
4. Os discursos da alta administração do Tribunal incentivam os auditores a analisar criticamente os impactos econômicos e sociais das políticas públicas. (SC)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
5.A política pública de renúncia de receitas fiscais é reconhecida internamente como um tema estratégico para o controle externo. (SC)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
6. Existem normas ou práticas institucionais que desestimulam a atuação do Tribunal em áreas sensíveis do ponto de vista político. (SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
7. A avaliação de políticas públicas que envolvem grandes interesses econômicos é percebida como uma atividade de risco institucional. (SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
8,Os auditores percebem limites implícitos quanto ao grau de aprofundamento das análises sobre renúncia de receitas fiscais. (SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
9. A estrutura de governança do Tribunal impõe restrições à atuação técnica independente em determinados temas de política pública. (SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5

Afirmação	Resposta
10.Há receio de consequências institucionais negativas quando análises técnicas contrariam interesses do Poder Executivo. (SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
11.Há insegurança jurídica quanto à atuação do Tribunal de Contas na avaliação dos resultados e impactos das renúncias de receita.(SL)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
12.O Tribunal possui indicadores formais para monitorar a efetividade das políticas públicas relacionadas à renúncia de receitas fiscais. (SCD)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
13.Existem metas institucionais claramente definidas para a avaliação periódica da ficácia das políticas de incentivos fiscais. (SCD)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
14. A avaliação das renúncias de receita é considerada no planejamento anual das ações de controle doTribunal. (SCD)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
15. A avaliação da política de renúncia de receitas fiscais é tema recorrente de discussão entre a alta administração e as áreas técnicas do Tribunal. (SCI).	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
16. Os servidores participam ativamente de debates institucionais sobre os impactos econômicos e sociais dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado. (SCI)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
17. O tema da avaliação das renúncias de receita é objeto de diálogo regular entre o Tribunal de Contas e os órgãos do governo estadual gestores dessas políticas públicas. (SCI)	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5
Comentários (Opcional): _____	( )1 ( )2 ( )3 ( )4 ( )5

APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO Título:

Questão	Média	Q1	Q2	Q3	DP
Q1	2,37	1,00	2,00	3,00	1,27
Q2	2,72	2,00	3,00	4,00	1,15
Q3	2,10	1,00	2,00	3,00	1,07
Q4	2,46	2,00	2,00	3,00	1,15
Q5	2,31	1,00	2,00	3,00	1,16
Q6	3,66	3,00	4,00	5,00	1,24
Q7	3,48	3,00	4,00	4,00	1,06
Q8	3,42	3,00	3,00	4,00	0,97
Q9	3,22	3,00	3,00	4,00	1,18
Q10	3,84	3,00	4,00	5,00	1,05
Q11	3,33	3,00	3,00	4,00	1,08
Q12	2,24	1,00	2,00	3,00	1,10
Q13	2,36	1,00	2,00	3,00	1,18
Q14	2,81	2,00	3,00	3,00	1,10
Q15	2,30	2,00	2,00	3,00	0,94
Q16	2,01	1,00	2,00	3,00	1,04
Q17	2,30	1,00	2,00	3,00	1,06



CONTROLE PÚBLICO E CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL DOS RPPS: ESTUDO DE CASO DA ATUAÇÃO DA 1ª PROCURADORIA DE CONTAS DO MPC/CE

Public Oversight and Professional Certification of Public Sector Pension Regimes (RPPS): a case study of the First Office of the Special Prosecution Office at the Court of Accounts of the State of Ceará

Renam Magalhães da Silva[1]

Guilherme Bezerra Barbosa[2]

RESUMO

A certificação profissional dos dirigentes e membros dos órgãos colegiados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) consolidou-se como requisito de governança previdenciária após as alterações promovidas na Lei nº 9.717/1998. O presente artigo analisa, por meio de estudo de caso, a experiência da 1ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará (MPC/CE) na fiscalização desse requisito em RPPS municipais. A pesquisa demonstra que o cruzamento de bases públicas de dados,

1 Graduado em ciências contábeis pela Universidade Federal do Ceará, Consultor Técnico da 1ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará. E-mail: renam.cont@gmail.com

2 Mestre em direito constitucional e graduado em direito pela Universidade Federal do Ceará, Assessor Administrativo da 1ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará. E-mail: guilhermebezerrabarbosa@gmail.com

associado à atuação coordenada entre Tribunal de Contas, Ministério Público de Contas e Ministério da Previdência Social (MPS), constitui metodologia eficiente de controle.

Palavras-chave: Controle externo; Regimes Próprios de Previdência Social; Certificação profissional.

ABSTRACT

The professional certification of managers and members of the governing bodies of Brazilian Special Social Security Regimes (RPPS) has become a key requirement for pension governance following the amendments to Law No. 9,717/1998. This article presents a case study of the experience of the First Prosecutor's Office of Accounts of the Public Prosecution Office of Accounts of the State of Ceará in overseeing compliance with these certification requirements in municipal RPPS. The study shows that the integration of publicly available databases, combined with coordinated action between the Court of Accounts, the Public Prosecution Office of Accounts and the Ministry of Social Security, provides an effective strategy for strengthening external oversight of pension governance.

Keywords: External oversight; Special Social Security Regimes (RPPS); Professional certification.

1 INTRODUÇÃO

Os RPPS administram patrimônio público de elevada relevância financeira e exercem papel fundamental para a garantia de direitos de servidores e de seus dependentes. Todavia, no Estado do Ceará, levantamento recente apontou que os déficits previdenciários acumulados pelos RPPS municipais ultrapassam R$ 44 bilhões[3], evidenciando que fragilidades na gestão previdenciária podem comprometer a sustentabilidade do próprio plano de benefícios, além de possivelmente prejudicar as finanças do ente instituidor como um todo, uma vez que o orçamento fiscal pode ser progressivamente pressionado a cobrir déficits financeiros e atuariais. Esse cenário demonstra que a busca pelo equilíbrio dos regimes próprios depende não apenas de medidas de aperfeiçoamento da estrutura normativa do RPPS, mas também do fortalecimento da governança das unidades gestoras e da profissionalização de seus dirigentes e órgãos colegiados.

Nesse contexto, destaca-se o fato que a profissionalização da gestão previdenciária passou a ocupar posição central na legislação nacional. Embora a certificação profissio-

3 DIÁRIO DO NORDESTE. Defensores da PEC 66: municípios no Ceará acumulam déficit de R$ 44 bilhões com a Previdência. Fortaleza, 1 ago. 2025. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/defensores-da-pec-66-municipios-no-ceara-acumulam-deficit-de-r-44-bilhoes-com-a-previdencia-1.3674050. Acesso em: 30 jun. 2026.

nal já fosse exigida dos responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos dos RPPS, nos termos da Portaria MPS nº 519, de 24 de agosto de 2011, a Lei nº 13.846/2019 ampliou significativamente esse requisito ao incluir o art. 8º-B na Lei nº 9.717/1998, estendendo a exigência de certificação aos dirigentes e membros dos órgãos colegiados da unidade gestora.

A crescente valorização da governança dos RPPS demonstra que a sustentabilidade previdenciária depende não apenas do equilíbrio financeiro e atuarial, mas também da adoção de mecanismos capazes de assegurar a profissionalização da gestão, o fortalecimento dos controles internos e a observância de boas práticas de governança, sendo o aperfeiçoamento do controle externo dos RPPS fator de grande relevância nesse processo[4]. Assim, parte-se da hipótese de que a fiscalização, pelos órgãos de controle externo, do cumprimento dos requisitos legais de certificação profissional dos dirigentes e membros dos órgãos colegiados pode constituir importante instrumento de fortalecimento da governança previdenciária e de prevenção de riscos à gestão dos regimes próprios.

A partir dessa premissa, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: quais estratégias de fiscalização podem ser adotadas pelos órgãos de controle externo para verificar o cumprimento das exigências de certificação profissional nos RPPS? Para tanto, analisa-se a experiência da 1ª Procuradoria de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará, com o objetivo de identificar práticas fiscalizatórias passíveis de replicação por outros Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa, mediante estudo de caso, conforme a metodologia proposta por Creswell[5], com análise documental do levantamento dos procedimentos de fiscalização relativos aos RPPS em tramitação no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), dos Procedimentos Investigativos de Contas (PIC) instaurados pela 1ª Procuradoria de Contas, das manifestações ministeriais e decisões proferidas nos respectivos processos, bem como de informações extraídas do Painel dos Profissionais Certificados do Ministério da Previdência Social, do Cadastro dos Regimes Próprios de Previdência Social (CADPREV) e de outros documentos públicos relativos aos RPPS dos Municípios de Choró, Jaguaruana e Quiterianópolis.

Além desta introdução, o artigo desenvolve-se em três seções. A primeira apresenta o estudo de caso, descrevendo a metodologia de fiscalização adotada pela 1ª Procuradoria de Contas do MPC/CE na análise dos casos dos Municípios de Choró, Jaguaruana

4 ARAÚJO JÚNIOR, Jaílson Gomes de; LIMA, Diana Vaz de. Lógicas institucionais dos Tribunais de Contas na fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). Regimes Próprios: aspectos relevantes. v. 19. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2025. p. 394-419.
5 CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

e Quiterianópolis. Em seguida, são discutidos os principais resultados da experiência, com ênfase nas contribuições da fiscalização da certificação profissional para o fortalecimento da governança dos RPPS e para o aperfeiçoamento do controle externo. Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais se sintetizam os principais resultados da pesquisa e o potencial de replicação da metodologia por outros órgãos de controle externo.

2 ESTUDO DE CASO: CONSTRUÇÃO E APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO

O ano de 2026 representou importante marco na implementação da certificação profissional prevista no art. 8º-B da Lei nº 9.717/1998, em razão do término dos prazos de diversas regras de transição previstas na regulamentação do MPS e da ampliação das exigências de certificação aplicáveis aos profissionais dos RPPS[6]. Além da manutenção da certificação dos responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos, passaram a incidir requisitos mais abrangentes quanto ao nível de certificação exigido dos dirigentes das unidades gestoras, dos membros do Comitê de Investimentos e dos membros titulares dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, observados o porte do RPPS e o volume de recursos administrados. Com isso, a certificação profissional consolidou-se como requisito para o exercício de funções estratégicas de governança previdenciária, cuja observância passou a demandar mecanismos específicos de fiscalização pelos órgãos de controle externo.

Em um primeiro momento, realizou-se levantamento dos procedimentos em tramitação no TCE/CE, com o objetivo de identificar experiências anteriores relacionadas ao controle da certificação profissional. Foram localizados dezesseis procedimentos fiscalizatórios envolvendo RPPS. Dentre eles, apenas o Processo nº 30143/2024-5, referente à Auditoria realizada no Fundo Municipal de Seguridade Social de Quiterianópolis, já havia culminado na prolação de decisão determinando a regularização da situação de dirigente em exercício sem a certificação profissional legalmente exigida, mediante comprovação da certificação ou sua substituição. Esse diagnóstico evidenciou que, embora a certificação profissional já constituísse requisito legal para o exercício de determinadas funções na gestão dos RPPS, sua fiscalização ainda ocupava espaço reduzido no conjunto das ações de controle desenvolvidas pela Corte de Contas.

Após esse levantamento inicial, procedeu-se com a identificação de possíveis situações de desconformidade nos demais RPPS de municípios cearenses, mediante o cruzamento

6 BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social. Manual de Certificação dos Profissionais dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Versão 2.0. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/manual-da-certificacao-profissional-versao-2.0. Acesso em: 30 jun. 2026.

de informações provenientes de bases de dados públicas. Para tanto, foram consultados o Painel dos Profissionais Certificados do Ministério da Previdência Social[7], o CADPREV, atos de nomeação e demais informações disponibilizadas pelos próprios RPPS em seus portais eletrônicos. Esse procedimento permitiu identificar unidades gestoras cujos dirigentes exerciam suas funções sem qualquer certificação profissional, subsidiando a instauração de PICs e o acompanhamento de casos já em tramitação.

O cruzamento das informações obtidas nas bases públicas permitiu identificar, no exercício de 2026, três RPPS com indícios de ausência de certificação profissional dos seus dirigentes e membros de órgãos colegiados: Quiterianópolis, Choró e Jaguaruana. No caso de Quiterianópolis, a atuação da 1ª Procuradoria concentrou-se no acompanhamento do Processo nº 30143/2024-5, em trâmite no TCE/CE, no qual já havia sido proferido o Acórdão nº 1750/2026, determinando a comprovação da certificação profissional da dirigente ou sua substituição. Diante da permanência da irregularidade, o MPC/CE atuou no sentido de reforçar a efetividade da decisão, requerendo a adoção das providências necessárias ao seu cumprimento.

Nos Municípios de Choró e Jaguaruana, por sua vez, inexistiam procedimentos específicos voltados à fiscalização da certificação profissional. Diante disso, a 1ª Procuradoria instaurou PICs destinados à apuração da regularidade da certificação dos dirigentes da unidade gestora, dos responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos, dos integrantes do Comitê de Investimentos e dos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, conforme as exigências previstas na Lei nº 9.717/1998 e na regulamentação do MPS.

As diligências compreenderam a requisição de informações e documentos aos respectivos RPPS, incluindo a relação atualizada dos dirigentes, responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos e membros dos órgãos colegiados, os respectivos atos de nomeação ou designação, as comprovações de certificação profissional, bem como esclarecimentos acerca das demais irregularidades identificadas durante a instrução, especialmente aquelas relacionadas ao CADPREV e ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). A documentação encaminhada foi confrontada com as informações constantes do Painel dos Profissionais Certificados do MPS, do CADPREV e de outras bases públicas, permitindo verificar a conformidade das nomeações e a efetiva observância dos requisitos legais para o exercício das funções.

Embora o PIC possua natureza predominantemente investigativa e não se destine, em regra, à imposição imediata de determinações ou sanções, sua instauração pode produzir

---

7 BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Painel dos Profissionais Certificados Aprovados – Lei nº 9.717/1998 – RPPS. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/painel-dos-profissionais-certificados-aprovados-lei-9-717-98-rpps. Acesso em: 30 jun. 2026.

importante efeito indutor de conformidade. A formalização da investigação, aliada à requisição de informações e à demonstração dos indícios de irregularidade, pode estimular os gestores a adotar providências voltadas à regularização das situações identificadas, seja mediante a obtenção da certificação profissional exigida, seja pela substituição dos agentes que não preenchiam os requisitos legais. Sob essa perspectiva, o PIC mostrou-se instrumento apto a promover a solução consensual e preventiva das desconformidades, reduzindo a necessidade de instauração de processos de controle externo voltados à aplicação de sanções, ao controle de legalidade dos atos administrativos ou à responsabilização dos agentes públicos.

No caso de Jaguaruana, a instrução processual revelou irregularidade que extrapolava o objeto inicial da investigação. Durante a análise da documentação, verificou-se que o Município permanecia amparado por CRP emitido por força de decisão judicial, embora a ação judicial que dava suporte à emissão do CRP tivesse sido julgada desfavoravelmente ao município, com trânsito em julgado em 28 de julho de 2025, após juízo de retratação fundado na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 968. Não obstante o reconhecimento judicial da legitimidade das medidas fiscalizatórias adotadas pela União, constatou-se a emissão de novos CRPs por força de decisão judicial em 18 de agosto de 2025 e 14 de fevereiro de 2026, circunstância que motivou comunicação ao MPS para apuração da compatibilidade das informações constantes do CADPREV com a decisão judicial transitada em julgado e adoção das providências cabíveis.

A situação evidencia que a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas pode qualificar significativamente a fiscalização exercida pelo MPS sobre os RPPS. Enquanto o MPS exerce supervisão nacional predominantemente baseada nas informações prestadas pelos próprios entes federativos, o controle externo estadual possui maior proximidade com a realidade administrativa dos municípios e com a documentação produzida pelos respectivos RPPS, circunstância que favorece a identificação de inconsistências dificilmente perceptíveis apenas por meio das bases cadastrais nacionais. A comunicação dessas situações amplia a capacidade fiscalizatória do MPS e contribui para a adoção de providências mais aderentes às peculiaridades do caso concreto.

Ressalte-se que a permanência de CRPs judiciais em situações potencialmente incompatíveis com a orientação firmada pelo STF pode reduzir os incentivos para que os entes federativos busquem soluções administrativas destinadas à regularização de seus RPPS. Em vez de aderirem a mecanismos estruturantes de saneamento previdenciário, como o Pró-Regularidade RPPS, os gestores podem ser estimulados a manter a dependência

de provimentos judiciais para obtenção do certificado, enfraquecendo a política pública concebida pelo MPS para promover a regularização gradual dos regimes próprios.

A experiência acumulada nos casos de Quiterianópolis, Choró e Jaguaruana demonstra que a fiscalização da certificação profissional pode ser incorporada às rotinas ordinárias do controle externo mediante a utilização coordenada de informações já disponíveis em bases públicas e a adoção de instrumentos processuais compatíveis com as peculiaridades de cada situação. A partir da análise dos casos, foi possível mapear um procedimento de fiscalização composto, em linhas gerais, por cinco etapas sucessivas: (i) levantamento dos procedimentos de fiscalização relativos aos RPPS em tramitação no Tribunal de Contas; (ii) cruzamento de informações provenientes do Painel dos Profissionais Certificados do MPS, do CADPREV, dos portais eletrônicos dos RPPS e de outras bases públicas de dados; (iii) identificação de situações de desconformidade quanto ao cumprimento das exigências legais de certificação profissional; (iv) definição da estratégia de atuação, mediante acompanhamento de processos já existentes, instauração de PIC ou adoção de outra medida processual compatível com as peculiaridades do caso concreto; e (v) monitoramento das providências adotadas pelos gestores para promover a regularização das irregularidades constatadas. Trata-se de procedimento de baixo custo operacional, por utilizar exclusivamente bases públicas de dados já disponíveis e passível de adaptação por outros órgãos de controle externo interessados em incorporar a fiscalização da certificação profissional às suas rotinas institucionais.

3 DISCUSSÃO

A experiência analisada demonstra que a fiscalização da certificação profissional representa importante instrumento de aperfeiçoamento do controle externo dos RPPS. A ampliação das exigências promovida pela legislação e pela regulamentação do MPS deslocou a profissionalização da gestão para o centro da governança previdenciária, tornando a verificação do cumprimento dos requisitos legais de investidura dos dirigentes e membros dos órgãos colegiados objeto legítimo da atuação dos órgãos de controle. Sob essa perspectiva, a fiscalização da certificação profissional complementa o controle tradicionalmente exercido sobre aspectos financeiros, contábeis e atuariais, permitindo atuação preventiva voltada à mitigação de riscos antes da consolidação de irregularidades capazes de comprometer a sustentabilidade do regime.

O levantamento realizado pela 1ª Procuradoria revelou, contudo, que esse objeto de fiscalização ainda ocupava espaço reduzido no âmbito do TCE/CE. Embora não seja possível extrair conclusões sobre a realidade de outros Tribunais de Contas, a experiência analisada demonstra que a fiscalização da certificação profissional pode ser incorpo-

rada às rotinas ordinárias de controle com reduzido impacto operacional, especialmente mediante a utilização integrada de bases públicas de dados.

Outro resultado relevante refere-se ao emprego de informações públicas como mecanismo de seleção de riscos. O cruzamento de dados provenientes do Painel dos Profissionais Certificados do MPS, do CADPREV e dos portais eletrônicos dos RPPS mostrou-se suficiente para identificar situações de potencial desconformidade que não haviam sido objeto de fiscalização específica. A utilização coordenada dessas bases permite racionalizar a atividade de controle, direcionando os esforços institucionais para situações de maior relevância e reduzindo custos associados à realização de fiscalizações de caráter amplo ou aleatório.

A experiência também evidencia o potencial do PIC como instrumento de controle preventivo. Embora sua finalidade primordial seja a apuração de indícios de irregularidade, a requisição de informações e documentos aos gestores possibilita o esclarecimento dos fatos e a adoção de providências voltadas à regularização das situações identificadas ainda na fase investigativa, permitindo que o controle externo atue antes da instauração de processos destinados ao exame da legalidade dos atos administrativos ou à aplicação de sanções.

O caso de Jaguaruana demonstra, por sua vez, que a fiscalização da certificação profissional pode revelar irregularidades que extrapolam o objeto inicialmente investigado. A análise da documentação encaminhada ao PIC permitiu identificar possível inconsistência relacionada à manutenção de CRPs emitidos por força de decisão judicial, circunstância que motivou comunicação ao MPS para adoção das providências de sua competência. O caso demonstra que a fiscalização da governança dos RPPS pode produzir efeitos que ultrapassam a verificação da certificação profissional, contribuindo para o aperfeiçoamento da supervisão administrativa exercida pelo órgão federal.

Em perspectiva mais ampla, os resultados da pesquisa indicam que a fiscalização da certificação profissional constitui instrumento relevante para o fortalecimento da governança dos RPPS. A experiência da 1ª Procuradoria de Contas do MPC demonstra que essa atuação pode ser incorporada às rotinas institucionais do controle externo mediante procedimento de baixo custo operacional, baseado na integração de informações públicas e na utilização de instrumentos processuais já disponíveis. Embora as conclusões decorram de um estudo de caso, os resultados sugerem que procedimentos semelhantes podem ser adaptados por outros órgãos de controle externo, contribuindo para ampliar a efetividade da fiscalização da gestão previdenciária municipal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar de que forma a fiscalização da certificação profissional dos dirigentes e membros dos órgãos colegiados dos RPPS pode contribuir para o aperfeiçoamento do controle externo da gestão previdenciária municipal, tomando como referência a experiência da 1ª Procuradoria de Contas do MPC/CE.

A análise dos casos de Quiterianópolis, Choró e Jaguaruana evidencia que a verificação do cumprimento dos requisitos legais de certificação profissional constitui importante instrumento para o fortalecimento da governança dos RPPS, permitindo ao controle externo atuar preventivamente sobre aspectos relacionados à qualificação técnica dos responsáveis pela gestão previdenciária. A experiência também demonstrou que a utilização integrada de informações públicas, aliada ao emprego de instrumentos processuais já disponíveis no âmbito do controle externo, amplia a capacidade de identificação de situações de desconformidade e favorece a adoção tempestiva de medidas voltadas à sua regularização.

Os resultados obtidos sugerem, ainda, que a fiscalização da certificação profissional pode assumir papel mais relevante nas rotinas de controle dos RPPS, especialmente diante da ampliação das exigências legais e regulamentares implementadas a partir de 2026. Embora as conclusões decorram de um estudo de caso, a experiência analisada oferece elementos que podem contribuir para o aperfeiçoamento das estratégias de fiscalização pelos órgãos de controle externo, reforçando a importância da profissionalização da gestão como dimensão indissociável da boa governança e da sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Jaílson Gomes de; LIMA, Diana Vaz de. Lógicas institucionais dos Tribunais de Contas na fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). **Regimes Próprios: aspectos relevantes**. v. 19. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2025. p. 394-419.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Manual de Certificação dos Profissionais dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Versão 2.0. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/manual-da-certificacao-profissional-versao-2.0. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. **Painel dos Profissionais Certificados Aprovados – Lei nº 9.717/1998 – RPPS**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2026. Disponível em:https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/painel-dos-profissionais-certificados-aprovados-lei-9-717-98-rpps. Acesso em: 30 jun. 2026.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Defensores da PEC 66**: municípios no Ceará acumulam déficit de R$ 44 bilhões com a Previdência. Fortaleza, 1 ago. 2025. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/defensores-da-pec-66-municipios-no-ceara-acumulam-deficit-de-r-44-bilhoes-com-a-previdencia-1.3674050. Acesso em: 30 jun. 2026.



O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO INDUTOR DE EQUIDADE: AUDITORIA PIONEIRA EXPÕE AS BARREIRAS ENFRENTADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS COM DEFICIÊNCIA NO AMBIENTE LABORAL

The Federal Court of Accounts as a driver of equity: pioneering audit exposes the barriers faced by public servants with disabilities in the workplace

Sergio Ricardo Costa Caribé[1]

RESUMO

O artigo analisa auditoria operacional do **Tribunal de Contas da União** voltada a avaliar se pessoas com deficiência que atuam como servidores da **Administração Direta Federal** encontram condições efetivas de **acessibilidade, acolhimento e combate ao capacitismo** no ambiente laboral. O estudo adota como recorte analítico os aspectos relativos às **barreiras atitudinais**, às **lacunas institucionais** e à **sub-representação** dos servidores públicos com deficiência. A partir de revisão documental, uso de base de dados, questionamentos a gestores e pesquisa com servidores com deficiência de **36 órgãos federais**, os achados revelam que: a) 36% dos respondentes relataram ter sofrido discriminação no

1 Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU). Supervisor da Política de Acessibilidade do TCU. Presidente do Comitê Técnico de Acessibilidade e Inclusão do Instituto Rui Barbosa (IRB). E-mail: sergiocaribe@tcu.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9871-5084.

ambiente de trabalho; b) metade dos órgãos carece de **política formal de acessibilidade**; c) apenas **2,21%** dos servidores públicos são pessoas com deficiência, em contraste com **7,3%** de prevalência desse segmento na população brasileira. A auditoria identificou que as barreiras atitudinais reforçam o **capacitismo** na administração pública, prejudicando a consolidação de um ambiente laboral inclusivo. O artigo conclui que o **controle externo** desempenha função essencial na indução de políticas públicas de equidade, convertendo compromissos normativos internacionais em recomendações efetivas para o aperfeiçoamento da gestão pública. Como contributo para os estudos sobre administração pública inclusiva, são exploradas evidências empíricas inéditas sobre o capacitismo na atividade laboral do servidor público e apontadas alternativas para mitigar a distância entre o paradigma de **direitos humanos** e a realidade institucional brasileira.

Palavras-chave: controle externo; barreira atitudinal; capacitismo institucional; administração pública inclusiva; Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

ABSTRACT

The article analyzes an operational audit conducted by the **Federal Court of Accounts** (*Tribunal de Contas da União*) aimed at assessing whether persons with disabilities serving as civil servants of the **Federal Direct Administration** find effective conditions of **accessibility, welcoming, and combating ableism** in the workplace. The study adopts as its analytical focus the aspects related to **attitudinal barriers, institutional gaps,** and the **underrepresentation** of public servants with disabilities. Based on documentary review, use of databases, **inquiries to managers,** and a survey with public servants with disabilities from **36 federal agencies**, the findings reveal that: a) **36%** of respondents reported having suffered discrimination in the work environment; b) half of the agencies lack a **formal accessibility policy**; c) only **2.21%** of public servants are persons with disabilities, in contrast with the 7.3% prevalence of this segment in the Brazilian population. The audit identified that attitudinal barriers reinforce **ableism** in public administration, undermining the consolidation of an inclusive work environment. The article concludes that **external control** plays an essential role in inducing public policies of equity, converting international normative commitments into effective recommendations for the improvement of public management. As a contribution to the studies on inclusive public administration, unprecedented empirical evidence on ableism in the work activity of the public servant is explored, and alternatives are pointed out to mitigate the gap between the **human rights** paradigm and the Brazilian institutional reality.

Keywords: external control; attitudinal barrier; institutional ableism; inclusive public administration; Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

1 INTRODUÇÃO

A **Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD)** – incorporada ao ordenamento jurídico pátrio com estatura constitucional pelo **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**[2] –, operou uma mudança de paradigma na compreensão jurídica e social da deficiência. A **CDPD** deslocou o conceito de deficiência do modelo médico para o **modelo social de direitos humanos**. No plano infraconstitucional, a **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**[3], densificou esses compromissos ao estabelecer um regime jurídico abrangente voltado à promoção da igualdade de oportunidades, à eliminação de barreiras e à garantia de acessibilidade em todas as esferas da vida social.

O **art. 4.3 da CDPD** estabelece a obrigação de consulta e participação ativa das pessoas com deficiência nos processos decisórios relativos a políticas, programas e ações que lhes digam respeito. Já o **art. 27** consagra o direito ao trabalho em igualdade de condições, com o combate ao capacitismo e a garantia de iguais oportunidades de ascensão profissional e de fornecimento de **adaptações razoáveis** no ambiente laboral.

Apesar da robusta previsão normativa, a distância entre o paradigma legal e a realidade administrativa constitui problema que demanda investigação empírica sistemática. É nesse hiato — entre o dever-ser normativo e o ser administrativo — que se insere a atuação do **Tribunal de Contas da União (TCU)** como órgão de controle externo constitucionalmente incumbido de fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da gestão pública. Por meio da **auditoria operacional**, o TCU dispõe de instrumental técnico apto a avaliar se as políticas públicas estão produzindo os resultados pretendidos e se os direitos constitucionalmente assegurados estão sendo efetivamente materializados.

Alinhado, entre outras diretivas, à declaração de **2025** como o **Ano da Pessoa com Deficiência no Controle Externo Brasileiro**, o TCU conduziu a sua primeira auditoria para avaliar se pessoas com deficiência encontram, no ambiente laboral da Administração Direta do Poder Executivo Federal, condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que assegurem sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho.

Conduzida pela **Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)**, sob a relatoria do Ministro **Benjamin Zymler**, a auditoria abrangeu **36 órgãos** da Administração Direta Federal e mobilizou uma triangulação metodológica para coleta de evidências testemunhal e documental que combinou: a) pesquisa e requerimentos de informações; b) revisão documental; c) uso de base de dados.

2 BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2009.
3 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

O Guia **"Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas"**[4] da Rede de Acessibilidade – estratégia formalizada entre o TCU, as casas do Congresso Nacional, os tribunais superiores, entre outros órgãos –, ao sistematizar diretrizes para a promoção da acessibilidade, serviu como bússola orientadora para a delimitação do escopo e dos parâmetros avaliativos dessa auditoria pioneira, conferindo-lhe rigor metodológico e consistência analítica.

Este artigo examina um recorte específico dos achados da auditoria. Concentra-se, intencionalmente, em três eixos que, argumenta-se, operam de forma mutuamente reforçadora: a) o **capacitismo** e a **barreira atitudinal**; b) as lacunas na institucionalização das políticas de acessibilidade e inclusão; c) a **sub-representação** dos servidores públicos com deficiência.

A pergunta que orienta esta investigação pode ser assim formulada: em que medida os achados da auditoria operacional conduzida pelo TCU revelam a persistência de um **capacitismo institucionalizado** na Administração Pública Direta Federal que compromete a efetiva inclusão e acolhimento dos servidores públicos com deficiência no ambiente laboral?

Além de responder a essa indagação, o artigo busca demonstrar a essencialidade do **controle externo** como indutor de equidade, evidenciando como recomendações exaradas pelo TCU no julgamento dessa auditoria traduzem comandos normativos abstratos em obrigações concretas, monitoráveis e juridicamente vinculantes para os gestores públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PARADIGMA DA CDPD E A SUPERAÇÃO DO MODELO MÉDICO

A **CDPD** foi construída com ativa participação social e representa a mais abrangente codificação internacional dos direitos das pessoas com deficiência. A Convenção consagra o **modelo social da deficiência** em oposição ao modelo médico. Por este último, a deficiência é vista como tragédia individual em face da qual é o corpo desviante da 'normalidade' que merece cuidado e tratamento por meio de técnicas de reabilitação (PEREIRA; BARBOSA, 2016)[5]. Mitra (2006, p. 237)[6] alerta que "[...] este modelo é fortemente normativo: as pessoas são consideradas deficientes por serem incapazes de funcionar como uma pessoa 'normal'." No modelo social, a deficiência é tida **como** um componente

4 JANNUZZI, Adriana Padula et al. Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas. Brasília: Rede de Acessibilidade, 2019.
5 PEREIRA, Éverton Luís.; BARBOSA, Livia. Índice de Funcionalidade Brasileiro: percepções de profissionais e pessoas com deficiência no contexto da LC 142/2013. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3017–3026.
6 MITRA, Sofia. The Capability Approach and Disability. Journal of Disability Policy Studies, v. 16, n. 4, 2006. p. 236–247.

da diversidade humana (SANTOS, 2016)[7] resultante da interação entre um corpo com impedimento e um ambiente hostil e incapacitante (Barbosa; Pereira; Rodrigues, 2017)[8].

A **CDPD** estabelece que pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. A **LBI**, ao incorporar esse paradigma ao direito interno, tipifica as barreiras em seis categorias: urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, atitudinais e tecnológicas. As **barreiras atitudinais** são definidas como atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas.

Essa acepção consagra a ideia de que o conceito de deficiência é complexo e, conquanto reconheça a presença de impedimento corporal, também denuncia a opressão que a estrutura social impõe à pessoa com deficiência (DINIZ, 2007)[9]. As concepções em disputa entre os modelos médicos e social "[...] representam concepções de quem é a pessoa com deficiência, do seu lugar social, quais direitos devem acessar, além da distância entre um modelo e outro da compreensão da gênese da desigualdade social." (KLAZURA; FOGAÇA, 2021, p. 11)[10].

2.2 CAPACITISMO ESTRUTURAL E INTERSECCIONALIDADE

O **capacitismo,** conceito que denomina a opressão estrutural baseada na hierarquização de corpos a partir de um padrão de normalidade funcional, materializa-se em face de atitudes preconceituosas que produzem exclusão sistemática (MELLO, 2016)[11]. No ambiente laboral, o capacitismo assume formas específicas que vão desde a discriminação explícita até as microagressões cotidianas, sendo ainda mais grave no serviço público, ao contrariar os princípios constitucionais de impessoalidade e igualdade que vinculam a administração pública (Gesser; Bock; Lopes, 2020)[12].

7 SANTOS, Wederson. Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3007–3015.
8 BARBOSA, Livia; PEREIRA, Éverton Luís; RODRIGUES, Daniela da Silva. LC 142: desafios da avaliação da deficiência em um marco de justiça. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, v. 25, n. 4, p. 909–915, 2017.
9 DINIZ, D. O que é deficiência. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.
10 KLAZURA, Marcos Antonio; FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno. Pessoa com deficiência entre o modelo biomédico e o modelo biopsicossocial: concepções em disputa. Emancipação, v. 21, 2020. p. 1–18.
11 MELLO, Anahí Guedes de. Deficiência, Incapacidade e vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3265-3276.
12 GESSER, Marivete; BLOCK, Pamela; LOPES, Paula Helena (org.). Estudos da deficiência: anticapacitismo e emancipação social. Curitiba: CRV, 2020. p. 17-35.

2.3 O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DE EQUIDADE

O **TCU** exerce o controle externo da Administração Pública Federal. Tradicionalmente associado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, seu campo de atuação foi progressivamente expandido até alcançar a avaliação de políticas públicas, consolidando-se como **ator** de promoção da governança. Willems (2020)[13] sustenta que a **auditoria operacional** constitui o instrumento por excelência dessa atuação, ao permitir aferir se os programas governamentais estão alcançando os resultados pretendidos.

O **Manual de Governança do TCU**, ao sistematizar diretrizes para a atuação institucional do Tribunal, reconhece o controle externo como função essencial à promoção da equidade e redução das desigualdades. A auditoria investigada neste artigo insere-se nesse paradigma: não se trata de verificar a conformidade formal com as normas de acessibilidade, mas de avaliar se as políticas públicas produzem os efeitos concretos e desejados na vida das pessoas.

3 METODOLOGIA

3.1 DESENHO DA AUDITORIA

O artigo adota como base empírica a auditoria operacional realizada no âmbito do **Processo TC 011.103/2025-6.** O seu objetivo foi avaliar se profissionais com deficiência que atuam na Administração Direta do Poder Executivo Federal encontram condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que garantam sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho. A auditoria abrangeu **36 órgãos** e estabeleceu o capacitismo como seu problema central, investigado em dois pilares: a) falha no princípio da burocracia representativa; b) baixa maturidade na gestão da política de acessibilidade e inclusão. Em relação ao segundo pilar, foi conferida especial atenção às **barreiras atitudinais.**

3.2 QUESTÕES QUE DELIMITAM O ESCOPO DO ARTIGO

Três questões formuladas a partir da auditoria estruturam o recorte analítico deste artigo:

1. Em que medida as pessoas com deficiência que atuam na Administração Direta do Poder Executivo Federal enfrentam **barreiras atitudinais** no ambiente de trabalho e como essas barreiras afetam sua permanência, bem-estar e desenvolvimento profissional?

2. Os órgãos auditados dispõem de estruturas formais capazes de garantir a eliminação progressiva das barreiras que afetam as pessoas com deficiência?

13 WILLEMS, Juliana de Oliveira Meirelles. O controle externo de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: fundamentos e instrumentos. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 2, 2020. p. 127-153.

3. O nível de **representatividade** das pessoas com deficiência no quadro funcional e nos cargos de liderança da Administração Direta Federal é compatível com os deveres de participação ativa e de promoção da igualdade consagrados pela **CDPD** e pela **LBI**?

3.3 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

A coleta de dados da auditoria empregou triangulação metodológica que combinou: a) pesquisa com questionários enviados a **3.462** profissionais com deficiência, com **873 respondentes**; b) análise documental de normativos, políticas institucionais e manifestações dos gestores; c) exame de dados administrativos. O tratamento dos dados contemplou: tabulação estatística descritiva; análise de conteúdo dos documentos institucionais, com categorização binária (existência/ausência de política formal) e avaliação qualitativa de robustez; e triangulação entre a percepção dos servidores, a autodeclaração dos gestores e os dados documentais e administrativos, com identificação de padrões de convergência e divergência.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CAPACITISMO E BARREIRA ATITUDINAL: A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES

Os dados da pesquisa revelam um quadro preocupante de persistência da **barreira atitudinal** no serviço público federal. Mais de **36%** dos 873 respondentes da pesquisa relataram ter sofrido discriminação em razão da deficiência no ambiente de trabalho. Os relatos incluem desde preconceito e piadas de teor capacitista até a desconsideração de opiniões técnicas.

A percepção dos servidores evidencia que o capacitismo opera de forma insidiosa: não só por atos explícitos de discriminação, mas de uma cultura que naturaliza a inferiorização da pessoa com deficiência. O medo de retaliação foi apontado como fator inibidor de denúncias, indicando que os canais institucionais de acolhimento não são percebidos como seguros.

A estratificação dos dados da pesquisa por gênero sugere existir **interseccionalidade** nos marcadores de exclusão. Cerca de **48% das mulheres**, frente a **35% dos homens**, responderam ter sofrido discriminação em razão da deficiência por colegas e chefias no ambiente de trabalho. Os relatos também evidenciaram variações quanto aos tipos de deficiência, com prevalência, no mesmo contexto, de maior preconceito em face de pessoas com **deficiência mental (60,9%)**, seguidas por deficiências física e sensorial (**39,3% e 36,9%**). Essa evidência corrobora a literatura sobre interseccionalidade e indica que es-

tratégias de combate ao capacitismo, desatentas às especificidades dos diferentes grupos, tendem a ser insuficientes.

A opinião dos gestores revela um descompasso entre a autopercepção institucional e a **experiência** vivida pelos servidores. Parcela expressiva dos gestores avaliou o ambiente como inclusivo, enquanto os dados da pesquisa revelaram que essa percepção não é compartilhada por aqueles que vivenciam o capacitismo cotidianamente. Essa divergência é, por si, um achado relevante, sugerindo que o capacitismo pode parecer invisível para quem não o experimenta diretamente, o que reforça a importância de dar centralidade à voz das pessoas com deficiência.

4.2 LACUNAS INSTITUCIONAIS: FALTA DE GOVERNANÇA EM ACESSIBILIDADE

Os achados da auditoria expõem um vazio institucional significativo. Metade dos órgãos auditados não dispõem de **política formal de acessibilidade**, apenas **6%** possuem colegiado específico voltado à temática e somente **8%** formalizaram plano de ação de acessibilidade. Esses números revelam que, transcorridos mais de quinze anos da incorporação da **CDPD** ao ordenamento jurídico pátrio e dez anos da promulgação da **LBI**, a Administração Pública Federal Direta ainda carece dos instrumentos básicos de governança em acessibilidade, achado identificado pela equipe de auditoria como causa estrutural das lacunas verificadas.

Sem orientação normativa vinculante emanada do órgão central do **Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal**, cada órgão atua de forma isolada – ou, com mais frequência, deixa de atuar. A análise das respostas dos gestores evidencia grande desconhecimento sobre as obrigações legais. Muitos declararam não ter clareza sobre as exigências da **LBI** e da **CDPD** quanto à acessibilidade no ambiente de trabalho. A ausência de designação formal de responsáveis pela temática em grande parte dos órgãos agrava o problema: a acessibilidade é tida como responsabilidade difusa sendo, em regra, negligenciada.

A auditoria identificou boas práticas isoladas que, conquanto meritórias, confirmam a ausência de uma política sistêmica e coordenada.

4.3. SUB-REPRESENTAÇÃO E DÉFICIT DE PARTICIPAÇÃO

Os dados de recursos humanos analisados pela auditoria revelam que as pessoas com deficiência representam apenas **2,21%** do quadro funcional da Administração Direta Federal, em contraste com a prevalência de **7,3%** na população brasileira. A sub-represen-

tação é ainda mais acentuada nos cargos de chefia e liderança, nos quais a participação de pessoas com deficiência é reduzida a **1,9%.**

A auditoria identificou que a sub-representação é, simultaneamente, causa e consequência do **capacitismo institucionalizado**. É causa, porque a baixa presença de pessoas com deficiência nos quadros funcionais e, sobretudo, nas instâncias decisórias reduz a pressão interna por políticas inclusivas e perpetua a invisibilidade das demandas desse grupo. É consequência, porque as barreiras atitudinais e a ausência de adaptações razoáveis desestimulam o ingresso e a permanência, num ciclo de exclusão que se autoalimenta.

4.4 O TCU COMO INDUTOR DE EQUIDADE: RECOMENDAÇÕES

A auditoria operacional, apreciada em **1/7/2026** pelo **Acórdão nº 1743/2026-TCU-Plenário**[14], resultou em um conjunto articulado de recomendações que transcendem a mera verificação de conformidade e assumem caráter indutor de transformação institucional.

O TCU recomendou ao **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)**, em articulação com o **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)** e outros órgãos, que avalie a viabilidade de instituir norma geral com diretrizes para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência. Aos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal, foram dirigidas, dentre outras, recomendações para: a) estimular a capacitacão e sensibilização dos servidores, em especial dos gestores e chefias; b) instituir instância permanente de acessibilidade e inclusão; c) reservar no mínimo **10%** das vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência; d) estabelecer procedimentos de escuta ativa; e) reforçar que a ocupação de funções de confiança por servidores com deficiência pode ocorrer sem prejuízo da jornada especial.

Esses encaminhamentos ilustram o papel do controle externo como indutor de equidade, como preconiza o **Manual de Governança do TCU**. Ao traduzir os comandos normativos da **CDPD** e da **LBI** em obrigações concretas, a auditoria operacional opera como mecanismo de *accountability* que converte compromissos internacionais em realidade administrativa.

---

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.743/2026-TCU-Plenário. Auditoria operacional sobre acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência na Administração Direta do Poder Executivo Federal. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2026.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo evidencia que a Administração Pública Federal Direta brasileira ainda não oferece condições efetivas de inclusão, dignidade e permanência laboral às pessoas com deficiência. O **capacitismo institucional**, manifestado no capacitismo e na barreira atitudinal, nas lacunas de governança e na sub-representação de pessoas com deficiência, mina a efetividade dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil. O significativo descompasso entre a autopercepção institucional de inclusão e a experiência vivida pelas pessoas com deficiência recomenda que futuras avaliações de políticas inclusivas confiram centralidade à voz das próprias pessoas com deficiência, para capturar as dimensões sutis do capacitismo que escapam às métricas tradicionais de conformidade normativa.

As recomendações exaradas configuram uma agenda concreta de transformação institucional. Sua efetividade, contudo, dependerá do monitoramento continuado pelo próprio **TCU** e da adesão dos órgãos fiscalizados, aspectos que sugerem a necessidade de acompanhamento e de estudos longitudinais sobre o impacto das medidas adotadas.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia; PEREIRA, Éverton Luís; RODRIGUES, Daniela da Silva. **LC 142:** desafios da avaliação da deficiência em um marco de justiça. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, v. 25, n. 4, p. 909-915, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.743/2026-TCU-Plenário**. Auditoria operacional sobre acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência na Administração Direta do Poder Executivo Federal. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2026.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.

GESSER, Marivete; BLOCK, Pamela; LOPES, Paula Helena (org.). **Estudos da deficiência:** anticapacitismo e emancipação social. Curitiba: CRV, 2020. p. 17-35.

JANNUZZI, Adriana Padula et al. **Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas**. Brasília: Rede de Acessibilidade, 2019.

KLAZURA, Marcos Antonio; FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno. **Pessoa com deficiência entre o modelo biomédico e o modelo biopsicossocial**: concepções em disputa. Emancipação, v. 21, 2020. p. 1-18.

MELLO, Anahí Guedes de. **Deficiência, incapacidade e vulnerabilidade**: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3265-3276.

MITRA, Sofia. *The Capability Approach and Disability.* ***Journal of Disability Policy Studies***, v. 16, n. 4, 2006. p. 236-247.

PEREIRA, Éverton Luís; BARBOSA, Livia. **Índice de Funcionalidade Brasileiro:** percepções de profissionais e pessoas com deficiência no contexto da LC 142/2013. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3017-3026.

SANTOS, Wederson. **Deficiência como restrição de participação social:** desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 10, 2016. p. 3007-3015.

WILLEMS, Juliana de Oliveira Meirelles. O controle externo de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: fundamentos e instrumentos. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, 2020. p. 127-153.



ANTES DE PUNIR, PREVENIR: CONTROLE PÚBLICO PREVENTIVO BASEADO EM DADOS ABERTOS E A EXPERIÊNCIA DO VINDEX *COMPLIANCE*

Preventing before punishing: open-data preventive public control and the VINDEX Compliance experience

Thiago Felipe Costa de Morais[1]

Lucas Lafetá Vargas[2]

RESUMO

Este artigo discute a essencialidade do controle público sob a perspectiva preventiva, sustentando que, no controle orientado a resultados, o produto mais valioso da atividade de controle é o dano evitado, e não a sanção aplicada. Apresenta-se a camada de conformidade preventiva do VINDEX, arquitetura computacional que integra bases públicas abertas (Portal Nacional de Contratações Públicas, com 4.255.147 contratos; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas; cadastros da Receita Federal, com 45,1 milhões de empresas; quadro societário nacional, com 54,6 milhões de vínculos e CPF

1 Especialista em inteligência de dados aplicada ao controle público. Idealizador e desenvolvedor do VINDEX, arquitetura de inteligência de dados aplicada à integridade em contratações públicas, análise de riscos e conformidade preventiva. E-mail: thiagodemorais@groupseven.com.br.

2 Mestre em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial. Coautor da pesquisa, com contribuição na fundamentação teórica e na discussão dos resultados sob a perspectiva da gestão pública e da estratégia empresarial. ORCID: 0009-0003-6954-1892. E-mail: lucaslafeta@yahoo.com.br

mascarado; e bases eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral) em três funções: verificação pré-contratual, monitoramento contínuo por trilhas de auditoria e indicador sintético de conformidade por ente. Como demonstração empírica, o cruzamento temporal entre contratos e sanções identificou 53.234 contratos, somando R$ 4,07 bilhões, assinados após o início de sanção registrada no CEIS contra o respectivo fornecedor. Trata-se de universo de alertas que uma consulta automática teria sinalizado ao gestor no momento da contratação, a custo computacional desprezível. O monitoramento contínuo gerou 168.963 sinais de atenção em cinco trilhas, e o indicador de conformidade foi calculado para 29.974 entes e unidades contratantes. Conclui-se que o deslocamento do controle do achado retrospectivo para o alerta preventivo, em cooperação entre tribunais de contas, gestores e sociedade, constitui expressão direta da essencialidade do controle público no Estado contemporâneo.

Palavras-chave: Controle preventivo; Controle orientado a resultados; Dados abertos. Conformidade pública; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This paper discusses the essentiality of public control from a preventive perspective, arguing that, under results-oriented control, the most valuable outcome of control activity is the damage avoided rather than the sanction applied. It presents the preventive compliance layer of VINDEX, a computational architecture that integrates open public databases (the Brazilian National Public Procurement Portal, with 4,255,147 contracts; the National Registry of Inept and Suspended Companies; Federal Revenue Service registries, with 45.1 million companies; the national corporate ownership dataset, with 54.6 million partnership records and masked taxpayer IDs; and electoral databases) into three functions: pre-contractual screening, continuous monitoring through audit trails and a synthetic compliance indicator per public entity. As empirical demonstration, the temporal cross-referencing of contracts and sanctions identified 53,234 contracts, totalling BRL 4.07 billion, signed after the starting date of a sanction registered against the respective supplier. This is a universe of alerts that an automatic query would have flagged to the manager at the moment of contracting, at negligible computational cost. Continuous monitoring produced 168,963 attention signals across five audit trails, and the compliance indicator was computed for 29,974 contracting entities. The paper concludes that shifting control from retrospective findings to preventive alerts, in cooperation among audit courts, public managers and society, is a direct expression of the essentiality of public control in the contemporary State.

Keywords: Preventive control. Results-oriented control. Open data. Public compliance. Audit courts.

1 INTRODUÇÃO

O controle público brasileiro opera, em sua maior parte, sob lógica retrospectiva: a irregularidade é praticada, o dano se consuma e somente anos depois, no julgamento de contas, na tomada de contas especial ou na ação de ressarcimento, o aparato de controle alcança o fato. Nesse intervalo, o recurso já foi despendido, a evidência se degradou e a recomposição do erário tornou-se incerta e custosa. Quanto mais robusto o devido processo, mais distante ele tende a ficar do momento em que o dano poderia ter sido evitado.

A Lei nº 14.133/2021 deslocou parte relevante do eixo normativo para a prevenção, ao exigir das contratações públicas governança, gestão de riscos e linhas de defesa internas[3]. Na mesma direção, a doutrina do controle orientado a resultados propõe que a efetividade do controle seja medida menos pelo volume de sanções aplicadas e mais pela capacidade de preservar o resultado da ação governamental.

Este artigo insere-se nesse debate a partir de uma pergunta prática: *em que medida uma camada de verificação preventiva, construída exclusivamente sobre dados públicos abertos, pode antecipar o momento do controle, do achado retrospectivo para o alerta emitido antes da consumação do dano?* Para respondê-la, apresenta-se a camada de conformidade preventiva do VINDEX, arquitetura computacional construída sobre dados públicos abertos, cujo módulo investigativo foi descrito em trabalho anterior[4], e quantifica-se o universo de contratações firmadas com fornecedores que já constavam do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) na data de assinatura do contrato.

O trabalho está organizado em seis seções, que percorrem, após esta introdução, a fundamentação da prevenção como fronteira institucional, o método e as bases integradas, os resultados, a discussão dos usos e limites e as considerações finais.

2 DA REPRESSÃO À PREVENÇÃO: A NOVA FRONTEIRA DO CONTROLE

O controle orientado a resultados parte de uma constatação econômica simples: o custo social da irregularidade consumada é sempre superior ao custo de sua prevenção. A recuperação de valores exige instrução processual, contraditório e execução, e com frequência esbarra na insolvência do devedor. O alerta preventivo, ao contrário, opera antes do empenho, quando o gestor ainda dispõe de alternativas lícitas de contratação. A jurisprudência recente dos tribunais de contas tem valorizado essa dimensão, com ênfase no consensualismo e na função pedagógica e orientadora do controle externo. Nessa

3 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 jul. 2026. Ver, em especial, os arts. 11, parágrafo único (governança e gestão de riscos), e 169 (linhas de defesa).

4 O módulo investigativo do VINDEX, com os padrões de cartel, a Lei de Benford e os padrões de apadrinhamento político, foi descrito em artigo anterior do autor, submetido ao X Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (2026), ao qual o presente trabalho dá continuidade.

perspectiva, a essencialidade das cortes de contas não se mede apenas pela capacidade de sancionar irregularidades consumadas, mas também pela de induzir sistemas de prevenção, gestão de riscos e conformidade nos próprios jurisdicionados.

Esse movimento não é apenas doutrinário. Levantamento realizado nesta pesquisa a partir do catálogo da ATRICON e dos portais institucionais identificou cerca de quarenta soluções de inteligência artificial e analítica de dados em operação em mais de vinte cortes de contas brasileiras[5]. O Tribunal de Contas da União mantém família de robôs (ALICE, SOFIA e MONICA, entre outros) que analisa editais antes da sessão de julgamento das propostas. O Tribunal de Contas de Santa Catarina reporta, com a ferramenta VigIA, cobertura integral das licitações do estado, superando o paradigma da amostragem[6]. Cortes como TCE-PE (Aurora), TCE-MT (PLATÃO) e TCE-MG (Veredas) operam soluções análogas. O traço comum a essas iniciativas é o deslocamento temporal: a análise migra do processo julgado para o edital publicado.

Permanece, contudo, uma lacuna. Essas ferramentas são internas às cortes de contas, e o gestor municipal, sobretudo o de pequeno porte, sem controladoria estruturada, não dispõe de instrumento equivalente para verificar, antes de assinar, se o fornecedor está sancionado, se o quadro societário apresenta vínculos de atenção ou se o padrão de contratação do próprio ente destoa do mercado. É nessa lacuna que se insere a proposta aqui descrita: uma camada de conformidade preventiva, construída sobre dados abertos e de metodologia transparente, que estende ao jurisdicionado e à sociedade critérios de verificação equivalentes aos empregados pelos órgãos de controle.

3 MÉTODO

3.1 ARQUITETURA E BASES INTEGRADAS

O VINDEX é implementado em Python, com persistência em SQLite, integralmente a partir de dados públicos. A base consolidada em julho de 2026 reúne, entre outras fontes: 4.255.147 contratos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); 45,1 milhões de empresas dos cadastros públicos da Receita Federal; 54,6 milhões de vínculos societários do Quadro de Sócios e Administradores, com CPF mascarado na forma da Lei Geral de Proteção de Dados[7]; 3.716 registros de sanções do CEIS[8]; 752.237 registros de

5 ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Catálogo de soluções de inteligência artificial dos Tribunais de Contas, 2024; e II Encontro Nacional de Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas (ENIATC), 2025. Levantamento próprio consolidado a partir dos portais institucionais identificou cerca de quarenta soluções em operação ou piloto em mais de vinte cortes de contas.

6 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ferramenta de inteligência artificial do TCE/SC analisou 3,4 mil licitações no primeiro trimestre. Florianópolis, 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br. Acesso em: 6 jul. 2026.

7 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

8 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Portal da Transparência. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes. Acesso em: 6 jul. 2026.

doações eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral; e 341.897 registros de compras públicas de saúde do Banco de Preços em Saúde. O processamento completo ocorre em servidor de configuração modesta, sem infraestrutura de big data.

3.2 AS TRÊS FUNÇÕES DA CAMADA PREVENTIVA

A camada de conformidade preventiva organiza-se em três funções complementares: (i) verificação pré-contratual, consulta automática do CNPJ do fornecedor contra o CEIS e demais cadastros restritivos, com retorno em fração de segundo, antes do empenho; (ii) monitoramento contínuo, por trilhas de auditoria executadas periodicamente sobre a totalidade da base de contratos (fracionamento de despesa, concentração de fornecedor, porte empresarial incompatível com o volume contratado e conformidade estatística dos valores pela Lei de Benford[9]), na linha das diretrizes internacionais de detecção de conluio[10]; e (iii) indicador sintético de conformidade, escore por ente contratante que agrega os sinais das trilhas e permite priorização, calculado para 29.974 entes e unidades contratantes.

3.3 PROTOCOLO DO ESTUDO EMPÍRICO

Para quantificar o potencial preventivo, adotou-se protocolo deliberadamente conservador. Os contratos do PNCP foram cruzados com o CEIS pela chave do CNPJ do fornecedor, retendo-se exclusivamente aqueles cuja data de assinatura é posterior à data de início da sanção; contratos anteriores à sanção foram descartados. O conjunto resultante constitui, por construção, o universo de contratações que uma consulta automática ao CEIS, realizada no momento da assinatura, teria sinalizado ao gestor. Cabe registrar a salvaguarda interpretativa que orienta todo o trabalho: cada registro é sinal de atenção e hipótese fiscalizatória, não afirmação de irregularidade, e sua validação compete aos órgãos de controle.

4 RESULTADOS

4.1 CONTRATAÇÕES POSTERIORES À SANÇÃO: UM UNIVERSO DE ALERTAS

O cruzamento temporal identificou 53.234 contratos, somando R$ 4.075.358.901,12, assinados após o início de sanção registrada no CEIS contra o respectivo fornecedor. A

9 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.752/2011-Plenário, que referenciou o emprego da Lei de Benford na triagem de indícios de irregularidade; e BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate à fraude e corrupção. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

10 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement.* Paris: OECD, 2009. Disponível em: https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

distribuição é fortemente concentrada. Os dois maiores fornecedores do conjunto, aqui anonimizados por se tratar de indícios em fase de triagem, ambos do setor de terceirização de serviços, respondem por R$ 911 milhões e R$ 561 milhões em contratos posteriores ao início de suas sanções, o que corresponde, em conjunto, a cerca de 36% do valor total.

Quadro 1 — Síntese do cruzamento CEIS × PNCP (contratos posteriores ao início da sanção)

Dimensão	Valor
Contratos identificados	53.234
Valor global somado	R$ 4,07 bilhões
Maior fornecedor (Empresa A — terceirização)	R$ 911 milhões
Segundo maior (Empresa B — terceirização)	R$ 561 milhões
Critério temporal	assinatura posterior ao início da sanção

Fonte: elaboração própria a partir da base VINDEX (julho de 2026).

O achado comporta duas leituras. A primeira é jurídica: o alcance das sanções varia, pois o impedimento de licitar e contratar restringe-se à esfera do ente sancionador, enquanto a declaração de inidoneidade alcança toda a Administração Pública . Parte dos contratos identificados pode, portanto, ser formalmente regular, e o conjunto deve ser lido como universo de alertas, não de irregularidades. A segunda leitura é a que sustenta a tese deste artigo. Mesmo nos casos formalmente regulares, o alerta emitido no momento da assinatura teria provocado a verificação do alcance da sanção antes do empenho, verificação que custa segundos; nos casos de vedação efetiva, teria evitado a contratação. Em qualquer das hipóteses, o controle atuaria antes do fato, e não anos depois dele.

4.2 MONITORAMENTO CONTÍNUO: TRILHAS SOBRE 4,25 MILHÕES DE CONTRATOS

A segunda função da camada preventiva, o monitoramento contínuo, foi executada sobre a totalidade da base de contratos e gerou 168.963 sinais de atenção em cinco trilhas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 — Sinais de atenção por trilha de monitoramento contínuo

Trilha	Sinais
Fracionamento de despesa — janela trimestral	100.000
Fracionamento de despesa — janela anual	50.000
MEI/ME com contratos acima de R$ 100 mil	14.231
Concentração de fornecedor superior a 80%	2.971
Anomalia estatística (Lei de Benford)	1.761
Total	**168.963**

Fonte: elaboração própria a partir da base VINDEX (processamento de 30 jun. 2026).

Os volumes das duas trilhas de fracionamento refletem limites de gravação do processamento em lote[11], de modo que o universo real é igual ou superior ao registrado. Diferentemente do cruzamento com o CEIS, que produz alerta binário e imediato, as trilhas produzem sinais graduais. Sua função preventiva é permitir que o próprio gestor identifique, em seu ente, padrões que tenderiam a se converter em achados de auditoria, corrigindo-os antes da fiscalização. O indicador sintético de conformidade, calculado para 29.974 entes e unidades contratantes, agrega esses sinais em escore único e viabiliza tanto a priorização pelos órgãos de controle quanto o acompanhamento pelo cidadão.

4.3 A TRILHA DE BENFORD COMO TERMÔMETRO ESTATÍSTICO

Entre as cinco trilhas, merece nota metodológica a de conformidade estatística. A Lei de Benford, observada por Newcomb e formalizada por Benford , estabelece que, em conjuntos numéricos naturais que abrangem várias ordens de grandeza, o primeiro dígito significativo segue distribuição logarítmica, e desvios acentuados podem indicar interferência humana na formação dos valores, como o arredondamento artificial ou a fixação de montantes logo abaixo de limites de modalidade. A técnica é reconhecida pelo Tribunal de Contas da União como instrumento de triagem de indícios[12].

No VINDEX, a trilha agrupa os contratos por órgão contratante e compara a distribuição observada dos primeiros dígitos com a distribuição teórica, adotando como medida o desvio absoluto médio (MAD), com corte operacional de 5%, na linha dos parâmetros de conformidade propostos por Nigrini[13]. Aplicado à base de 4,25 milhões de contratos, o teste gerou 1.761 sinais, relativos a 1.650 órgãos distintos. O desvio nada afirma sobre

11 Os valores das trilhas de fracionamento correspondem aos limites de gravação configurados no processamento em lote, de modo que o universo de sinais dessas duas trilhas é igual ou superior ao registrado no quadro.
12 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.752/2011-Plenário, op. cit
13 NIGRINI, M. J. Benford's Law: applications for forensic accounting, auditing, and fraud detection. Hoboken: Wiley, 2012.

conduta, pois pode decorrer de particularidades legítimas do objeto contratado, mas indica ao órgão, antes de qualquer fiscalização, que seu padrão de valores comporta revisão interna.

5 DISCUSSÃO: O MOMENTO PREVENTIVO E SEUS LIMITES

O resultado central pode ser enunciado de forma direta: R$ 4,07 bilhões em contratações que uma consulta automática teria sinalizado no momento da assinatura. A assimetria entre o custo da prevenção, uma consulta em fração de segundo, e o custo da repressão, anos de instrução processual com recomposição incerta, é o argumento econômico da essencialidade do controle preventivo.

A incorporação dos alertas ao ciclo do controle pode ocorrer em três planos. No plano do gestor, a verificação pré-contratual traduz critérios de controle em alertas para a primeira e a segunda linhas de defesa exigidas pela Lei nº 14.133/2021, e o ordenador de despesa passa a ser o primeiro controlador do próprio ato. No plano dos tribunais de contas, os alertas alimentam a atuação pedagógica e orientadora: comunicados ao jurisdicionado antes da consumação do dano, convertem potencial tomada de contas em correção tempestiva, em linha com o consensualismo da jurisprudência recente. No plano da sociedade, a publicidade dos escores de conformidade amplia o controle social previsto na Lei de Acesso à Informação e cria incentivo reputacional à regularização. Nos três planos a ferramenta é complementar às soluções internas das cortes, compondo uma rede de controle assentada em critérios verificáveis.

Os limites do método devem ser registrados. O VINDEX não acusa e não substitui o auditor, o controlador interno, o parecerista jurídico ou o tribunal de contas: sua função é reduzir assimetria informacional e oferecer ao gestor um espelho preventivo dos riscos que provavelmente seriam observados em fiscalização futura, organizando sinais de atenção para decisão humana qualificada. Nenhum sinal é autossuficiente: falsos positivos existem em todas as trilhas, e a validação documental e humana é etapa obrigatória. A cobertura do PNCP permanece desigual em consórcios públicos e autarquias municipais. O mascaramento do CPF nos dados societários, imposto pela LGPD, limita cruzamentos pessoais. Por fim, a dimensão fiscal do indicador sintético depende da completude das declarações ao SICONFI, ainda parcial na base, razão pela qual o escore atual pondera predominantemente sinais contratuais. Esses limites não infirmam a conclusão central; delimitam o papel da ferramenta como camada de priorização e alerta, subordinada ao juízo técnico do órgão de controle competente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo sustentou que a essencialidade do controle público, nos novos tempos da Administração, mede-se pela capacidade de evitar o dano, e não apenas de puni-lo. A demonstração empírica quantifica em moeda corrente o espaço que separa o controle repressivo do preventivo: 53.234 contratos e R$ 4,07 bilhões firmados após o início de sanção do fornecedor, todos sinalizáveis por consulta automática no momento da assinatura. As trilhas de monitoramento contínuo e o indicador de conformidade estendem essa lógica do ato isolado ao padrão de contratação de cada ente. O novo controle público não é apenas o que encontra o erro com precisão, mas o que cria condições para que o erro não aconteça.

A experiência sugere que arquiteturas construídas sobre dados públicos, com critérios metodológicos transparentes, podem operar como infraestrutura comum de prevenção, acessível a tribunais de contas, gestores e cidadãos. Como agenda futura, indicam-se a integração dos alertas aos sistemas de compras dos entes, a completude fiscal do indicador com a ingestão integral do SICONFI, a avaliação da taxa de falsos positivos em cooperação com cortes de contas e a medição do efeito preventivo propriamente dito.

REFERÊNCIAS

ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Catálogo de soluções de inteligência artificial dos Tribunais de Contas, 2024; e II Encontro Nacional de Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas (ENIATC), 2025**. Levantamento próprio consolidado a partir dos portais institucionais identificou cerca de quarenta soluções em operação ou piloto em mais de vinte cortes de contas.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.752/2011-Plenário,** que referenciou o emprego da Lei de Benford na triagem de indícios de irregularidade; e BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate à fraude e corrupção. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.752/2011-Plenário**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/. Acesso em: 6 jul. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). **Portal da Transparência**. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes. Acesso em: 6 jul. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. ***Guidelines for fighting bid rigging in public procurement***. Paris: OECD, 2009. Disponível em: https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

NEWCOMB, S. Note on the frequency of use of the different digits in natural numbers. American Journal of Mathematics, v. 4, n. 1, p. 39-40, 1881; e BENFORD, F. The law of anomalous numbers. ***Proceedings of the American Philosophical Society***, v. 78, n. 4, p. 551-572, 1938.

NIGRINI, M. J. ***Benford's Law****: applications for forensic accounting, auditing, and fraud detection*. Hoboken: Wiley, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ferramenta de inteligência artificial do TCE/SC analisou 3,4 mil licitações no primeiro trimestre**. Florianópolis, 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br. Acesso em: 6 jul. 2026.



O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

The Court of Auditors as a Driver of Consensual Solutions in Public Administration

Danilo Ferreira Andrade[1]

RESUMO

O artigo analisa o papel dos Tribunais de Contas como indutores da consensualidade administrativa, vertente de atuação ainda pouco explorada pela doutrina e pela prática do controle externo. Inicialmente, buscou-se sistematizar os distintos papéis desempenhados pelos Tribunais de Contas na promoção da consensualidade, propondo-se uma classificação em três vertentes de atuação, definidas conforme o grau de envolvimento do órgão de controle externo no processo negocial: (i) atuação como parte na solução consensual, por meio da celebração de acordos substitutivos, como os termos de ajustamento de gestão; (ii) atuação como mediador-supervisor de soluções consensuais de controvérsias envolvendo a Administração Pública; e (iii) atuação como indutor da consensualidade administrativa, mediante a adoção de medidas normativas, procedimentais e fiscalizatórias destinadas a estimular o emprego da autocomposição diretamente pela

1 Procurador do Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. Ex-Procurador-Geral de Contas do Estado da Bahia. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: danilof.andrade@gmail.com

Administração Pública. O estudo concentra-se nesta última vertente, caracterizada pelo estímulo à utilização da autocomposição pela Administração Pública sem participação direta do Tribunal de Contas no processo negocial. São examinados seus fundamentos normativos, especialmente o princípio constitucional da eficiência administrativa e o dever estatal de promoção da consensualidade previsto no art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil. Por fim, são analisados mecanismos pelos quais os Tribunais de Contas podem criar condições favoráveis à autocomposição administrativa, com destaque para a suspensão de processos de controle externo para tentativa de solução consensual, a instituição de etapas prévias de autocomposição e a realização de auditorias destinadas a avaliar as estruturas, os procedimentos e as práticas de consensualidade da Administração Pública.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; controle externo; consensualidade administrativa; autocomposição.

ABSTRACT

This article examines the role of Brazilian Courts of Accounts as promoters of consensual administrative action, a dimension of external control that remains relatively unexplored in legal scholarship and practice. First, it seeks to systematize the different roles played by Courts of Accounts in promoting consensual solutions, proposing a three-part classification based on the body's degree of involvement in negotiations: (i) acting as a direct party to administrative settlement agreements, such as conduct adjustment agreements; (ii) acting as a mediator and supervisor of consensual dispute resolutions involving Public Administration; and (iii) promoting consensual governance through regulatory, procedural, and oversight measures that encourage the direct use of consensual dispute resolution by public entities. The study focuses on this third function, characterized by encouraging Public Administration to use consensual dispute resolution without the he Court's direct participation in negotiations. It examines its legal foundations—specifically the constitutional principle of administrative efficiency and the State's duty to promote amicable dispute resolution, as established in Article 3, §§ 2 and 3, of the Brazilian Code of Civil Procedure. Finally, the article analyzes mechanisms through which Courts of Accounts may create favorable conditions for administrative consensuality, with particular emphasis on the suspension of external control proceedings to allow attempts at consensual resolution, the establishment of preliminary consensual resolution stages, and audits designed to assess consensual structures and practices within the Public Administration.

Keywords: Courts of Accounts; external control; administrative consensuality; consensual dispute resolution.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais incumbidos da função de controle externo da gestão pública, cujas competências estão elencadas no art. 71 da Constituição Federal de 1988.

Embora não tenha havido alteração formal no rol de competências constitucionais, a forma de exercício do controle externo passou por um processo de significativa transformação nas últimas décadas. A incorporação de novas competências mediante tensionamento interpretativo do texto constitucional e a redefinição de prioridades fiscalizatórias modificaram o perfil de atuação dos Tribunais de Contas, na busca por uma maior efetividade do controle da gestão pública.

Merecem destaque, nesse contexto, o reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para concessão de tutela de urgência, com fundamento na teoria dos poderes implícitos[2], bem como a crescente valorização de instrumentos de controle preventivo e concomitante da gestão pública, permitindo, quando necessário, uma intervenção mais tempestiva do órgão de controle para inibição ou correção de irregularidades, em vez de restringir sua atuação à responsabilização posterior por ilícitos e danos já consumados.[3]

Outra importante inovação na prática institucional dos Tribunais de Contas, verificada a partir do final da década de 2000, foi a busca por soluções consensuais de problemas jurídico-administrativos.

A celebração de termos de ajustamento de gestão para a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo e, mais recentemente, a atuação dos Tribunais de Contas como facilitadores de soluções consensuais de controvérsias entre a Administração Pública e particulares, ganharam relevo na agenda da esmagadora maioria dos órgãos de controle externo brasileiros.

Os instrumentos tradicionais de controle externo da gestão pública – aplicação de sanções, condenação ao ressarcimento de danos ao erário e expedição de determinações corretivas – passaram, portanto, a conviver com mecanismos consensuais de solução de problemas jurídicos relacionados a matérias de competência dos Tribunais de Contas.

O presente trabalho se propõe a analisar esse fenômeno da consensualização no controle externo, com ênfase em uma vertente de atuação ainda pouco explorada pela doutrina e pela prática institucional dos Tribunais de Contas: o papel desses órgãos como indutores de soluções consensuais na Administração Pública.

---

2 O precedente histórico sobre o tema foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 19 nov. 2003.

3 Tornou-se recorrente, em tempos recentes, a afirmação de que os Tribunais de Contas devem realizar mais "biópsias" e menos "autópsias", em alusão à necessidade de privilegiar formas de controle capazes de identificar e corrigir problemas enquanto ainda há espaço para reorientar a atuação administrativa e evitar a consumação de prejuízos ao interesse público.

Busca-se examinar se os Tribunais de Contas podem estimular a autocomposição pela Administração Pública sem participar diretamente dos processos negociais, bem como identificar os fundamentos normativos e instrumentos aptos a viabilizar essa função indutora.

2 CONSENSUALIDADE E CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA

2.1 BREVES NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Direito Administrativo brasileiro foi construído a partir de uma base principiológica refratária à ideia de consensualidade. A interpretação tradicional dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que compunham o cerne do regime jurídico-administrativo, representava um obstáculo à busca de soluções concertadas para problemas jurídicos enfrentados pela Administração Pública.

A partir do final da década de 1990, iniciou-se, contudo, um movimento doutrinário de revisão teórica de alguns paradigmas tradicionais do Direito Público brasileiro.

O interesse público deixou de ser entendido como um dado pré-definido e hierarquicamente superior, passando a ser "aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos, feitos à luz das circunstâncias concretas" (Binenbojm, 2007, p. 167). Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 142), operou-se a "passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma virtuosa relação de ponderação". Essa mudança de concepção permitiu que a consensualidade despontasse como um meio juridicamente adequado para a realização do interesse público, por ser ínsita à dinâmica negocial a ponderação dialogada entre todos os interesses envolvidos na controvérsia.

De igual modo, o dogma da indisponibilidade do interesse público sofreu uma releitura, não mais servindo de obstáculo à atuação administrativa consensual[4]. Passou-se a compreender que a consensualidade não implica disposição do interesse público, pois a Administração não negocia o interesse público em si, mas os *modos de alcançá-lo* com maior eficiência (Moreira Neto, 2003, p. 154).

Paralelamente à transformação dos paradigmas teóricos do Direito Administrativo, observou-se, sobretudo na última década, uma expressiva produção legislativa em favor da consensualidade no Direito Público brasileiro.

Merece destaque, nesse sentido, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), introduzido pela Lei n. 13.655/2018, que instituiu uma verdadeira *cláusula geral de consensualidade administrativa*, isto é, um permissivo

4 De acordo com Odete Medauar (2017, p. 378), "essa indisponibilidade constitui fórmula vaga, com ausência de sentido preciso, sendo tautológico afirmar que na atividade administrativa os bens e interesses não estão à livre disposição dos agentes públicos". A autora aponta, ainda, que tal princípio não é encontrado na contemporânea doutrina estrangeira, e que a alegação da "indisponibilidade" como barreira às práticas consensuais na Administração Pública representa negação da realidade e visão desatualizada.

genérico para que toda a Administração, independentemente de lei ou regulamento específico, celebre acordos administrativos com o objetivo de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público (Binenbojm, 2026, p. 46; Guerra; Palma, 2018, p. 146-148), inclusive no âmbito da atividade sancionatória estatal (Aragão, 2025, p. 317-343).

A consensualidade difundiu-se, assim, por todos os ramos do Direito Público e passou a ser praticada pelos diversos órgãos que compõem o sistema brasileiro de justiça multiportas[5], desde a jurisdição penal – com a transação penal, o acordo de colaboração premiada e, mais recentemente, o acordo de não persecução penal – até a jurisdição constitucional, com os acordos celebrados no âmbito do Supremo Tribunal Federal em ações de controle concentrado de constitucionalidade.[6]

Os Tribunais de Contas não permaneceram alheios a esse movimento de valorização de soluções consensuais no Direito Público.

É certo que, em um primeiro momento, houve resistência à utilização de mecanismos consensuais para solução de problemas jurídicos em matérias de competência dos Tribunais de Contas, como reflexo do pensamento doutrinário tradicional, historicamente refratário à ideia de consensualidade na Administração Pública.

No modelo clássico do controle externo, os Tribunais de Contas, ao constatarem irregularidades na gestão pública, atuavam essencialmente por meio de decisões imperativas e unilaterais, consubstanciadas na imposição de obrigações aos órgãos e entidades jurisdicionados para a correção das inconformidades identificadas (função corretiva), bem como, conforme o caso, na rejeição de contas (função judicante), na aplicação de sanções (função sancionatória) e na imputação de débito aos responsáveis (função ressarcitória).

A partir do final dos anos 2000, já sob o influxo dos novos paradigmas do Direito Administrativo, os Tribunais de Contas passaram a incorporar, de forma gradual, instrumentos de consensualização em seus processos de controle, alinhando-se à tendência mais ampla de valorização de soluções negociadas no âmbito do Poder Público.

---

5 A justiça multiportas, nas palavras de Trícia Navarro (2026, p. 99), "representa um novo modelo de justiça, que agrega ambientes públicos e privados, presenciais e virtuais, bem como métodos heterocompositivos e autocompositivos na busca da prevenção e resolução adequada dos conflitos". Nesse paradigma, a justiça – compreendida como a solução adequada de problemas jurídicos concretos – pode ser acessada em múltiplas esferas, todas com legitimidade para promover o tratamento de disputas.

6 O STF criou, por meio da Resolução n. 697/2020, o Centro de Mediação e Conciliação, posteriormente renomeado como Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. Trata-se de infraestrutura institucional que se dedica à utilização de técnicas de autocomposição para solução de problemas jurídico-constitucionais inseridos na competência do STF. De acordo com dados do painel de acordos cíveis disponibilizado no sítio eletrônico oficial do STF (consulta realizada em 15 jun. 2026), foram homologados, desde 2015, nove acordos em processos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADO e ADPF). Sobre o tema, cf. Alvim, 2026, p. 39-79; Didier Jr.; Fernandez, 2026, p. 61-101.

No ano de 2007, em iniciativa pioneira, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba disciplinou o *Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional (PACTO)* (Paraíba, 2007), instrumento negocial celebrado entre a Corte de Contas e a autoridade administrativa responsável, visando à correção das irregularidades identificadas em processos de controle externo.

Pouco depois, em 2011, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás passou a prever, em seu art. 110-A, a possibilidade de a Corte de Contas celebrar T*ermo de Ajustamento de Gestão (TAG)* "para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade". O TAG viria a se consolidar, nos anos seguintes, como o principal mecanismo utilizado pelos Tribunais de Contas para a correção consensual de irregularidades e o ajustamento de condutas.

Desde então, observou-se uma profusão de atos normativos subnacionais instituindo e regulamentando instrumentos de solução consensual no âmbito do controle externo. De acordo com levantamento realizado por Marcela Cristina Arruda Nunes (2021, p. 120), até 2021, mais de 70% dos Tribunais de Contas brasileiros já contavam com instrumentos de controle consensual previstos em suas respectivas legislações de regência.

Outro importante marco no processo evolutivo da autocomposição nos Tribunais de Contas foi a Nota Recomendatória n. 02/2022, editada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros a adoção prioritária de instrumentos de solução consensual de conflitos.

A despeito do grande avanço promovido pelos Tribunais de Contas dos entes subnacionais, o movimento da consensualidade no sistema brasileiro de controle externo da gestão pública recebeu impulso decisivo no final de 2022, com a edição, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), da Instrução Normativa n. 91/2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A iniciativa do TCU conferiu projeção nacional a uma nova vertente de atuação consensual no controle externo, na qual a Corte de Contas passa a desempenhar papel de "mediador" de controvérsias relevantes entre a Administração Pública e particulares, especialmente em contratos de concessão em situação de crise, buscando soluções adequadas, céleres e eficientes para os problemas identificados.

Os resultados expressivos obtidos pelo TCU no curto período de funcionamento da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)[7] motivaram outros Tribunais de Contas a adotar mecanismos semelhantes, como

7 O Tribunal de Contas da União disponibiliza, em seu sítio eletrônico oficial, página específica contendo a síntese dos casos que resultaram em acordos homologados, com a identificação dos benefícios econômicos, sociais, ambientais, dentre outros, produzidos em favor do interesse público.

o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que editou a Resolução n. 204/2023, instituindo a Mesa de Mediação e Conciliação (MMC), e o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que editou a Resolução n. 46/2024, disciplinando procedimento de mediação de controvérsias relevantes envolvendo a Administração Pública estadual, em matéria de competência do Tribunal. Ampliou-se, desse modo, o repertório de instrumentos de controle consensual da Administração Pública.

2.2 AS VERTENTES DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE

A promoção da consensualidade pelos Tribunais de Contas pode ser atualmente compreendida a partir de três distintas vertentes de atuação.

Os órgãos de controle externo podem atuar (i) como *partes* na solução consensual, negociando diretamente a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo; (ii) como "*mediadores*" de soluções consensuais de controvérsias que envolvem a Administração Pública; e (iii) como indutores da consensualidade administrativa, estimulando a Administração a utilizar a autocomposição como modo de solução de problemas jurídicos, sem, contudo, participar diretamente do processo negocial.

Cada uma dessas vertentes corresponde a um grau distinto de envolvimento do Tribunal de Contas no processo de construção da solução consensual, variando desde a negociação direta (grau máximo de envolvimento) até o mero estímulo à consensualidade administrativa, sem participação no processo negocial (grau mínimo de envolvimento).

Ao atuar como parte na solução consensual, o Tribunal de Contas *negocia diretamente* com o agente público jurisdicionado a *correção de irregularidades* identificadas em processos de controle externo, e, em contrapartida, desde que cumpridas as obrigações assumidas, deixa de aplicar as sanções legalmente previstas e de determinar unilateralmente as medidas necessárias à correção do estado de desconformidade, além de valorar positivamente a postura colaborativa do gestor por ocasião do julgamento de suas contas.

O Tribunal de Contas, nesse caso, integra o acordo de vontades, assumindo compromissos materiais e processuais cuja eficácia, em regra, fica condicionada ao cumprimento das obrigações pactuadas com o agente público responsável pela correção da irregularidade apurada.

O principal instrumento utilizado pelos Tribunais de Contas para pactuar o ajustamento de condutas e a correção de irregularidades é o termo de ajustamento de gestão

(TAG), espécie de acordo substitutivo[8] celebrado entre a Corte de Contas e o gestor público submetido à sua jurisdição[9].

O Tribunal de Contas também pode participar do processo negocial como um *terceiro* imparcial, não envolvido diretamente na controvérsia. Nesse caso, o seu papel aproxima-se do de um *mediador*, cabendo-lhe aproximar as partes envolvidas na controvérsia – a Administração Pública e o particular que com ela mantém relação jurídica – e facilitar a construção de uma solução concertada apta a atender adequadamente ao interesse público.

Não se trata, porém, de uma mediação puramente facilitativa, tal como normatizada pelo art. 165, §3º, do CPC, porquanto os técnicos do Tribunal que participam das negociações exercem um filtro de juridicidade amplo das propostas discutidas pelas partes, estabelecendo, de forma dialógica e cooperativa, os limites jurídicos para o exercício legítimo da liberdade de negociar, sem invadir o espaço de discricionariedade reservado ao administrador público[10]. Aproxima-se, assim, de um modelo eclético de mediação, combinando técnicas facilitativas e avaliativas[11].

Parece mais apropriado, diante dessas características, qualificar a atuação do Tribunal de Contas como a de um *mediador-supervisor* da solução consensual, expressão que evidencia a natureza híbrida de sua atuação, conjugando elementos de mediação clássica (facilitação do diálogo) e de controle concomitante do processo negocial[12].

---

8 De acordo com Diogo Figueiredo de Moreira Neto (2003, p. 153), "os acordos substitutivos são instrumentos administrativos, que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação de interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menores custos". Em sentido semelhante. PALMA, 2015, p. 252.

9 Dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, ao menos 28 já regulamentaram o uso do instrumento, ainda que, em alguns casos, com nomenclatura diversa. Os Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Paraíba adotam, respectivamente, as denominações de Termo de Adoção de Providências (TAP), Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional (PACTO). Apesar da diversidade terminológica, os instrumentos possuem natureza e finalidade semelhantes, destinando-se essencialmente à pactuação com o gestor público de prazos e metas para a regularização de atos ou procedimentos.

10 De acordo com Bruno Dantas (2023, p. 66), "a proposta, com a mediação, evidentemente, não é substituir o gestor, mas aproximá-lo do auditor para, trabalhando juntos desde o início, chegarem às soluções mais eficientes e seguras".

11 Há na doutrina norte-americana debate intenso acerca da distinção entre mediação facilitativa (*facilitative mediation*) e mediação avaliativa (*evaluative mediation*), categorias cunhadas por Leonard Riskin (1998, p. 7-51), 1996). Os defensores do modelo puramente facilitativo sustentam tratar-se da única modalidade legítima de mediação, na qual o mediador se limita a facilitar o diálogo e incentivar os litigantes a construírem autonomamente a solução da controvérsia, abstendo-se de emitir opiniões que possam influenciar a tomada de decisão. Já os defensores da mediação avaliativa afirmam que a utilização de técnicas avaliativas — pelas quais o mediador pode expressar opiniões sobre o objeto do litígio, sem afastar a autonomia decisória das partes — fornece elementos relevantes para uma tomada de decisão mais informada, e, portanto, para construção de acordos mais adequados. John M. Lande sustenta, no entanto, que a referida dicotomia é falsa e excessivamente formalista, pois, na prática, mediadores frequentemente combinam técnicas facilitativas e avaliativas, o que costuma ser apropriado e benéfico. A predominância de uma ou outra técnica pode variar conforme o tipo de controvérsia submetida à mediação (Lande, 2000, p. 321-322). O próprio Leonard L. Riskin, posteriormente, passou a reconhecer o problema da dicotomia, afirmando que, na prática, muitos mediadores adotam abordagens facilitativas e avaliativas em relação a uma mesma questão (Riskin, 2003, p. 11-12).

12 Neste sentido, reconhecendo a hibridez da função desempenhada pelo TCU nos procedimentos de solução consensual, cf. Almeida, 2026, p. 31.

Essa particularidade da atuação do Tribunal de Contas, longe de comprometer a juridicidade do procedimento, constitui justamente o diferencial que confere maior segurança jurídica e proteção ao interesse público nas soluções consensuais facilitadas pelo Tribunal (Almeida, 2026, p. 30)[13].

Além disso, uma vez alcançado o consenso e formalizado o acordo, o Tribunal de Contas exerce um controle acerca de sua juridicidade e vantajosidade para fins de homologação. O ato homologatório agrega maior segurança jurídica ao acordo, impedindo que os signatários sejam futuramente responsabilizados, no âmbito do próprio Tribunal de Contas, pela solução adotada, salvo em caso de dolo ou fraude.

A chancela do órgão de controle externo também amplia a legitimidade do acordo, dificultando sua posterior contestação por outros órgãos de controle. Tal aspecto assume especial relevância em contratos de concessão na área de infraestrutura, nos quais a estabilidade das soluções consensuais constitui importante fator de segurança jurídica e de atração de investimentos[14].

Por fim, o Tribunal de Contas também pode atuar como indutor da consensualidade administrativa. Nessa hipótese, o órgão de controle externo estimula a Administração a buscar, pela via consensual, a solução do problema jurídico existente, sem, contudo, participar diretamente do processo negocial, seja como parte, seja como terceiro facilitador.

Trata-se de vertente de atuação ainda pouco explorada pelos Tribunais de Contas brasileiros, mas que apresenta relevante potencial de desenvolvimento no contexto da Administração Pública consensual e constitui o objeto de investigação do presente trabalho.

3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

A doutrina vem reconhecendo a existência de novas funções dos Tribunais de Contas, em acréscimo às funções clássicas extraíveis das regras de competência previstas no art. 71 da Constituição Federal, dentre as quais merece destaque a função indutora, caracterizada por um perfil de atuação centrado na persuasão, disseminação da informação e estímulo aos gestores públicos (Motta; Godinho, 2025, p. 15).

No presente artigo, o papel indutor é invocado em uma acepção mais específica. Busca-se, com a expressão, designar a atuação do Tribunal de Contas voltada ao estímulo da con-

13 Em sentido semelhante, Didier Jr; Fernandez, 2025, p. 483: "A construção de soluções consensuais com o acompanhamento de ente dotado de mais expressiva capacidade institucional em relação ao objeto do problema jurídico tende a promover resultados qualitativamente melhores e maior segurança para os envolvidos e para a sociedade".
14 Cabe registrar que a constitucionalidade da IN TCU 91/2022 foi impugnada por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183/DF, ajuizada pelo Partido Novo, ainda pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal. Nela se questiona, dentre outros aspectos, a competência do TCU para atuar como facilitador e homologador de soluções consensuais entre a Administração Pública e particulares.

sensualidade administrativa, sem que o órgão de controle participe diretamente do processo negocial, seja como parte da negociação, seja como terceiro facilitador do diálogo.

Essa vertente de atuação abrange, assim, todos os arranjos e técnicas de que o Tribunal de Contas pode se valer, no exercício de suas competências, para criar condições favoráveis à construção de soluções consensuais diretamente pela Administração Pública.

3.1 FUNDAMENTOS NORMATIVOS

A atuação do Tribunal de Contas no sentido de induzir a busca de soluções consensuais pela Administração Pública, como alternativa ao modelo tradicional de decisões administrativas impositivas e unilaterais, alicerça-se em dois importantes fundamentos normativos: o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88) e o dever estatal de promoção da consensualidade (art. 3º, §§2º e 3º, do CPC).

3.1.1 Princípio da eficiência administrativa

A autocomposição, desde que adequada ao caso, proporciona inúmeras vantagens práticas em comparação às alternativas adversariais de resolução de controvérsias (contencioso administrativo, judicial ou arbitral), na medida em que viabiliza a construção de soluções *menos onerosas*, permitindo melhor aproveitamento dos escassos recursos públicos; *mais céleres*, reduzindo o tempo de resolução de controvérsias que comprometem a implementação de políticas públicas; e *mais efetivas*, uma vez que a participação direta dos interessados tende a produzir soluções mais aceitáveis e com maior probabilidade de serem implementadas.

Reconhece-se, assim, uma estreita conexão entre a solução consensual de problemas públicos e o princípio da eficiência, sendo possível qualificar a consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais (Binenbojm, 2023).

Nesse sentido, entende-se que o princípio da eficiência, na condição de mandado de otimização[15], impõe ao Poder Público o dever de estruturar, na maior medida do possível, mecanismos institucionais e procedimentais aptos a viabilizar a utilização de soluções consensuais para o tratamento de problemas jurídico-administrativos.

Evidentemente, a conveniência e a vantajosidade do uso da via consensual, em substituição à atuação impositiva e unilateral da Administração Pública, deverão ser avaliadas

15 Segundo Robert Alexy (2012, p. 90), "o ponto decisivo de distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes".

de forma motivada em cada caso concreto. O que se reconhece, a partir da normatividade do princípio da eficiência, é o dever estatal de assegurar as condições necessárias para que o administrador possa recorrer à via consensual sempre que ela se revelar o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

O princípio da eficiência constitui, nessa perspectiva, importante fundamento constitucional para que os Tribunais de Contas promovam e estimulem a busca por soluções dialogadas para os problemas jurídicos inseridos em sua esfera de competência.

3.1.2 Dever estatal de promoção da consensualidade (art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC)

O § 2º do art. 3º do CPC prevê que o "Estado *promoverá*, sempre que possível, *a solução consensual* dos conflitos", ao passo que o § 3º do referido artigo estabelece que a "conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos *deverão ser estimulados* por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial".

Esses dispositivos consagram o dever estatal de estímulo à autocomposição, que passa a ser considerada, por expressa opção legislativa, o modo preferencial de solução de problemas jurídicos (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 140).

Há algumas observações importantes sobre os dispositivos.

Em primeiro lugar, o art. 3º, § 2º, do CPC coloca o *Estado* – e não apenas o Poder Judiciário – como titular do dever jurídico de promoção da consensualidade. O âmbito de aplicação da norma alcança, portanto, todos os órgãos estatais que lidam com a solução de problemas jurídicos concretos, pouco importando a função que exerçam (Ferraz, 2025, p. 14). Trata-se, assim, de um princípio – do estímulo à solução por autocomposição – que orienta toda atividade estatal na solução de problemas jurídicos (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 178-179).

Como lecionam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, o art. 3º, §2º, do CPC consiste em uma diretriz central de todo o sistema brasileiro de justiça multiportas, impondo ao Estado o dever, exigível perante todos os entes estatais, de estabelecer normas de organização e de procedimento compatíveis com o estímulo à autocomposição, nas esferas legislativa, judiciária, administrativa e controladora (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 40).

Em segundo lugar, §§ 2º e 3º do art. 3º do CPC veiculam deveres de duas ordens: (i) *dever institucional* dos órgãos estatais de criar arranjos e estruturas institucionais, bem como técnicas e procedimentos, que estimulem a autocomposição (art. 3º, §2º); e (ii) *dever funcional* dos sujeitos processuais de incentivar a utilização de métodos de solução consensual (art. 3º, §3º).

Em terceiro lugar, o Tribunal de Contas é *destinatário da norma* que estabelece o dever de promoção da consensualidade. Isso significa que a Corte de Contas deve criar as condições institucionais e procedimentais que viabilizem e estimulem a autocomposição em processos de controle externo.

A regulamentação do TAG e de procedimentos de mediação-supervisão, assim como a criação de arranjos institucionais especializados em autocomposição, a exemplo da Secex-Consenso, representam importantes medidas voltadas ao cumprimento desse dever. Mas não exaurem o universo de medidas possíveis, como se demonstrará nos tópicos a seguir.

Além disso, por força do art. 3º, §3º do CPC, os atores do sistema de controle externo da gestão pública, especialmente os magistrados de contas, devem, na condução dos processos, estimular sempre que possível a solução consensual de controvérsias, valendo-se das técnicas processuais disponíveis, inclusive em outras portas de acesso à justiça, para viabilizar o alcance de tal propósito[16].

Em quarto lugar, o Tribunal de Contas não é só destinatário da norma; ele é, também, *fiscalizador do cumprimento da norma* pela Administração Pública. Ou seja, cabe aos Tribunais de Contas verificar se os órgãos e entidades sujeitos à sua fiscalização dispõem de uma infraestrutura institucional e procedimental que favoreça a construção de soluções consensuais.

3.2 MECANISMOS DE INDUÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS

Como anteriormente assinalado, ao atuar como indutor da consensualidade administrativa, o Tribunal de Contas estimula a construção de soluções consensuais sem participar diretamente do processo negocial.

Há, nessa vertente de atuação, um amplo espaço para a experimentação institucional e processual. Isso porque o ordenamento jurídico brasileiro impõe ao Estado o dever de promover, sempre que possível, a solução consensual dos problemas jurídicos, sem, contudo, predefinir os meios necessários ao alcance dessa finalidade (art. 3º, §2º, do CPC).

Além disso, o art. 3º, §3º, do CPC veicula uma cláusula geral que consagra a abertura de nosso sistema para *técnicas atípicas* de solução consensual de problemas jurídicos, de modo que, além das técnicas tradicionais da mediação e da conciliação, podem ser criadas técnicas novas, inclusive pela combinação de técnicas existentes (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 178).

16 Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez defendem que, no sistema brasileiro de justiça multiportas, há base normativa para o *livre trânsito de técnicas entre diferentes portas de acesso à justiça*. É possível, assim, buscar na disciplina regente de outra porta a técnica adequada para abordar determinado aspecto do caso (2025, p. 809-811).

Não há, portanto, como antecipar um repertório completo de mecanismos que podem ser adotados pelos Tribunais de Contas para estimular a autocomposição pela Administração Pública. Inúmeras são as possibilidades de atuação nesse campo, muitas delas ainda não exploradas ou sequer cogitadas.

Nos tópicos seguintes, serão examinados alguns mecanismos de indução da consensualidade administrativa que revelam potencial para estimular a construção de soluções consensuais no âmbito da Administração Pública.

3.2.1 Suspensão do processo de controle externo para tentativa de autocomposição

O Tribunal de Contas deve, na condução dos processos de controle externo, estimular sempre que possível os mecanismos de solução consensual de controvérsias.

Nesse sentido, ao vislumbrar, em determinada situação concreta, que uma solução concertada tem potencial para melhor atender ao interesse público, o órgão julgador pode utilizar técnicas processuais que viabilizem a autocomposição administrativa, sem necessariamente participar do processo negocial.

Uma das técnicas é a suspensão do processo de controle externo, por prazo determinado, para oportunizar a construção de solução consensual[17] pela Administração Pública, sem que o próprio Tribunal de Contas figure como parte ou terceiro facilitador do acordo. O Tribunal, nesse caso, abre uma janela processual para que os entes administrativos, ou a Administração Pública e o particular que com ela mantém relação jurídica, negociem diretamente a solução do problema jurídico identificado, e, havendo consenso, informem o resultado alcançado.

Essa técnica processual tem sido utilizada pelo TCU em tomada de contas de convênios e instrumentos congêneres de transferência voluntária de recursos federais, quando constatada (i) a inexecução parcial do objeto ou a sua execução total sem a funcionalidade pretendida; (ii) a viabilidade da retomada do ajuste; e (iii) a ausência de má-fé do gestor responsável.

O primeiro precedente do TCU a admitir expressamente essa possibilidade foi firmado em 2024, na Tomada de Contas Especial nº 008.765/2022-7, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (Acórdão n. 978/2024), ocasião em que o Plenário da Corte estabeleceu a seguinte orientação:

---

17 Essa técnica processual é prevista pelo CPC para as ações de família (art. 694, parágrafo único), cuja adoção depende de requerimento das partes. No âmbito do processo de controle externo, entende-se ser possível a suspensão de ofício, em razão da forte carga de interesse público na obtenção de solução mais adequada e eficiente para o problema jurídico submetido à apreciação do Tribunal de Contas.

> Em tomada de contas especial instaurada com fundamento na inexecução parcial do objeto pactuado ou na execução total do objeto sem funcionalidade, pode o TCU sobrestar o processo e determinar ao repassador que inicie tratativas junto ao convenente com vistas à adoção de meios de solução consensual para a finalização da obra ou do serviço ajustado, em benefício da coletividade, desde que demonstrada a viabilidade da retomada do ajuste e não comprovada a má-fé do gestor.

O caso concreto versava sobre a tomada de contas especial de um termo de compromisso celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e um pequeno município do Estado de Rondônia, tendo por objeto a construção de um sistema de abastecimento de água para atender à população local. O ajuste interfederativo tinha por finalidade mitigar o grave *déficit* de saneamento básico existente no ente beneficiário dos recursos federais. De acordo com dados oficiais citados na decisão do TCU, apenas 18,8% da população do município tinha acesso aos serviços de abastecimento de água, enquanto a média nacional alcançava 84,2%.

Constatou-se que a obra, embora integralmente executada, se encontrava inoperante em razão de um impasse contratual entre o município convenente e a companhia de saneamento do Estado de Rondônia. Havia, também, a informação da viabilidade técnica de operação do sistema, desde que fossem sanadas algumas pendências.

Como não houve o alcance da finalidade pública almejada com o ajuste – não gerando, portanto, o benefício social esperado –, a unidade técnica especializada do TCU propôs, em linha com a jurisprudência tradicional da Corte de Contas para situações desta natureza, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com imputação de débito correspondente à integralidade dos recursos federais transferidos e aplicação de multa proporcional ao dano ao erário.

O Plenário do TCU, todavia, não acolheu a proposta da área técnica, por considerar que a providência que melhor atenderia ao interesse público, no caso concreto, não seria a restituição dos recursos federais repassados e aplicação de sanção aos gestores responsáveis, mas o célere e efetivo funcionamento do sistema de abastecimento de água, notadamente porque restou evidenciada a viabilidade de colocá-lo em operação. Deliberou-se, assim, pelo sobrestamento do processo para que a FUNASA iniciasse tratativas junto ao município convenente e à companhia estadual de saneamento, com vistas a garantir a plena funcionalidade da obra e o alcance integral do benefício social esperado com o ajuste interfederativo.

Importante notar que, à época da decisão, o ato normativo que disciplinava a tomada de contas especial não previa a possibilidade de suspensão do processo para tentativa de

solução consensual. A técnica processual foi adotada com fundamento no dever estatal de promoção da consensualidade (art. 3º, §§2 e 3º, do CPC)[18].

A opção do Tribunal de Contas por esse mecanismo de atuação indutora – em vez da participação direta no processo negocial, como parte (TAG) ou terceiro facilitador da construção da solução consensual (mediação-supervisão) – deve considerar, dentre outros fatores, a natureza e complexidade do problema jurídico enfrentado, a materialidade dos valores envolvidos e a própria capacidade operacional do órgão de controle.

3.2.2 Criação de etapa prévia de autocomposição

Por força do art. 3º, §2º, do CPC, o Tribunal de Contas deve editar normas de procedimento que estimulem, na medida do possível, a adoção de meios de solução consensual de problemas jurídicos pela Administração Pública.

Nessa linha, constitui importante mecanismo de indução da consensualidade a criação de etapas procedimentais destinadas à avaliação prévia da viabilidade de soluções autocompositivas antes da instauração de processos de responsabilização no âmbito do controle externo.

No caso de tomada de contas especial, modalidade de processo de controle externo que se destina essencialmente à apuração de dano ao erário e à obtenção do respectivo ressarcimento, o Tribunal de Contas pode exigir, entre as providências administrativas preliminares à instauração do processo, que a Administração Pública avalie, em certas circunstâncias, a viabilidade de solução consensual do problema jurídico.

Em outros termos, admite-se a criação de uma etapa prévia de autocomposição para hipóteses em que o Tribunal considere, previamente e em abstrato, que a construção de solução consensual tem potencial para atender ao interesse público de forma mais eficiente do que a instauração de processo voltado à responsabilização e ao ressarcimento.

O TCU já possui iniciativa nesse sentido. A Instrução Normativa nº. 98/2024, que dispõe sobre a tomada de contas especial, prevê, em seu art. 24, que, quando o dano preliminarmente apurado tiver por fundamento a inexecução parcial do objeto ou a execução total sem o alcance da funcionalidade pretendida, e desde que presente a boa-fé dos responsáveis, a Administração poderá adotar solução consensual no âmbito das medidas administrativas prévias à instauração da tomada de contas, com vistas à resolução de impasses que impedem a efetivação da política pública e à conclusão satisfatória do objeto.

18 O TCU, após o precedente mencionado, passou a adotar a mesma técnica processual em situações semelhantes: *Acórdão nº 1425/2024* – Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, TC 010.583/2020-3, sessão de 17 jul. 2024; *Acórdão nº 7480/2024* – Segunda Câmara, Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, TC 022.070/2021-4, sessão de 22 out. 2024. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) também possui precedente no mesmo sentido: *Resolução nº. 39/2025* – 1ª Câmara, Rel. Con. Inaldo Araújo, TCE 000892/2022, sessão de 01 abr. 2025.

Caso a solução consensual não seja viável, extrapole o prazo de 120 dias para sua formalização, ou não seja cumprida nos termos acordados, proceder-se-á com a imediata instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 24, § 3º, da referida instrução normativa.

A medida é salutar e revela uma forma de indução da consensualidade administrativa exercida pelo Tribunal de Contas mediante a conformação de seus próprios procedimentos de controle. Em vez de atuar diretamente no processo negocial, o órgão de controle estimula a Administração Pública a avaliar, previamente à instauração de processo de responsabilização, se a autocomposição se mostra o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

3.2.3 Realização de auditorias para avaliar as práticas de consensualidade da Administração Pública

Como destacado no item 3.1.2, o Tribunal de Contas *não é apenas destinatário* da norma que consagra o dever estatal de promoção da consensualidade, extraível do princípio constitucional da eficiência e do dispositivo previsto no art. 3º, §2º, do CPC. É, também, *fiscalizador* do cumprimento desse dever pela Administração Pública.

Nesse sentido, é possível que o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência fiscalizatória (art. 71, inciso IV, da CF/88), realize auditoria operacional para avaliar a forma pela qual órgãos e entidades públicas incorporam mecanismos consensuais aos seus processos decisórios e de gestão de controvérsias.

O objetivo dessas auditorias seria examinar a capacidade institucional da Administração Pública para a adequada utilização de mecanismos de solução consensual de problemas jurídicos e recomendar, quando for o caso, a implementação de melhorias e a incorporação de boas práticas.

Esse é um campo de atuação ainda inexplorado pelos Tribunais de Contas, e que pode funcionar como importante mecanismo indutor e aperfeiçoador de práticas consensuais na Administração Pública brasileira.

Entre os aspectos auditáveis, podem ser destacados:

a) existência de uma política formal de consensualidade: embora já existam diversos diplomas legais que estabelecem balizas mínimas para a atuação consensual da Administração Pública – a exemplo do art. 26 da LINDB, arts. 32 a 34 da Lei nº. 13.140/2015, art. 3º, §2º, do CPC e art. 151 da Lei nº. 14.133/2021 –, é recomendável que os entes públicos institucionalizem políticas de consensualidade, criando arquiteturas normativas e institu-

cionais que fomentem a utilização da via consensual como mecanismo legítimo de gestão administrativa[19].

Merece destaque, nesse sentido, a iniciativa do Estado da Bahia, que, em 2024, instituiu por lei (Lei Estadual nº 14.783/2024) política pública específica de consensualidade, com os objetivos declarados de estimular o consenso como forma de solução de conflitos, de reduzir a litigiosidade administrativa e judicial, e de fomentar a cultura de administração pública consensual, participativa e transparente.

Os Tribunais de Contas podem, portanto, estimular os entes públicos fiscalizados a instituírem políticas formais de consensualidade administrativa, bem como avaliar a adequação das políticas eventualmente existentes e recomendar os aperfeiçoamentos que mostrarem cabíveis.

b) Adequação da infraestrutura institucional: para que a consensualidade seja efetivada e estimulada, a Administração Pública deve dispor de arranjos institucionais adequados à autocomposição de controvérsias.

Quanto a esse aspecto, cabe destacar que o art. 174 do CPC prevê a criação, no âmbito da Administração Pública de todas as unidades federativas, de câmaras de prevenção e resolução consensual de conflitos envolvendo órgãos e entidades administrativas, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A mesma infraestrutura de autocomposição também é prevista no art. 32 da Lei nº. 13.140/2015.

c) Qualificação técnica dos servidores públicos: a existência de um corpo de servidores tecnicamente qualificado para lidar com métodos autocompositivos é outro aspecto fundamental para a consolidação da consensualidade como modo eficiente de solução de problemas jurídico-administrativos.

Negociar não é apenas uma arte ou habilidade orientada por avaliações intuitivas. Existem métodos e técnicas estruturados cujo domínio amplia as possibilidades de construção de soluções consensuais adequadas e eficientes[20].

Por essa razão, auditorias destinadas a avaliar as práticas de consensualidade da Administração Pública devem abranger o exame da qualificação técnica dos agentes públicos responsáveis pela condução dos procedimentos autocompositivos.

d) Estrutura procedimental: a Administração Pública deve dispor de um procedimento adequadamente estruturado para a tomada de decisão acerca da celebração, ou não, de um acordo administrativo.

---

19 Como assinala Gustavo Binenbojm (2023, p. 23), "mesmo sendo despicienda uma disciplina na via legal sobre o tema [da consensualidade estatal], tal circunstância não exime a Administração Pública estadual da responsabilidade de criar os desenhos procedimentais e institucionais adequados para lidar com o assunto".

20 Veja-se, por exemplo, o método da negociação baseada em princípios (*Principled Negotiation*), desenvolvido no Projeto de Negociação de Harvard (*Program on Negotiation – Harvard*). Existem atualmente diversas certificações concedidas por organizações nacionais e internacionais que atestam o domínio teórico e prático na facilitação de acordos.

É recomendável que o procedimento contemple a realização de estudos técnicos acerca da vantajosidade econômica e social da solução consensual proposta, mediante avaliação comparativa das alternativas disponíveis, especialmente do cenário de não acordo.

Também se mostra relevante a existência de diretrizes e critérios previamente definidos para balizar a celebração dos acordos, bem como a exigência de motivação acerca das razões de fato e de direito que justificam a opção administrativa pela solução consensual. A motivação é requisito de validade da decisão administrativa que acolhe a proposta de solução consensual, e deve explicitar, com apoio nos estudos técnicos anteriormente mencionados, as razões pelas quais a Administração entende que a autocomposição representa o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

É necessário, outrossim, que o acordo eventualmente celebrado e a decisão administrativa que o antecede sejam divulgados, em observância ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), de modo a permitir a ciência e o amplo escrutínio pelos órgãos de controle e pela sociedade civil.

Em casos de maior relevância social e econômica, afigura-se também recomendável que a Administração utilize técnicas de abertura do procedimento para assegurar a participação popular no processo decisório, tais como audiências e consultas públicas, bem como instrumentos de qualificação técnica da decisão, a exemplo de painéis de referência e de outras formas de consulta a especialistas.

Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de tratamento isonômico entre administrados que se encontram em situações semelhantes. Para que esse propósito seja alcançado no âmbito da consensualidade administrativa, é fundamental que a decisão de celebrar o acordo seja considerada um precedente administrativo a ser adotado em casos similares[21], bem como que haja a previsão de instrumentos processuais aptos a garantir a integridade e coerência dos padrões decisórios da Administração Pública.

A existência de um procedimento adequadamente estruturado para a construção de soluções consensuais no âmbito da Administração Pública, com regras voltadas a assegurar a vantajosidade, a legitimidade, a publicidade e a isonomia dos acordos celebrados, confere maior segurança jurídica aos envolvidos, especialmente aos agentes públicos responsáveis pela tomada de decisão, mitigando os receios que frequentemente inibem a utilização da via consensual.

---

21 Nesse sentido, BARREIROS, 2016, p. 333-340. A autora pondera, entretanto, que essa vinculação ao precedente não é absoluta, sob pena de engessamento da atuação administrativa. O precedente poderá, assim, ser superado (*overruling*) quando se revelar inadequado à satisfação do interesse público ou incompatível com novo contexto normativo ou fático, mediante fundamentação adequada e específica, resguardando-se os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da igualdade. Também será possível afastar a sua aplicação pelo uso da técnica do *distinguishing*, quando houver uma diferença substancial entre base fática do precedente e o caso concreto examinado. Embora as conclusões tenham sido desenvolvidas no estudo dos negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público, não há razão para deixar de aplicá-las aos acordos em geral celebrados pela Administração Pública. Em sentido semelhante, defendendo que o Poder Público, quando firma um acordo administrativo, estabelece um precedente que deve ser observado em situações semelhantes, MACHADO, 2020, p. 52.

Os Tribunais de Contas, na condição de fiscalizadores do cumprimento do dever estatal de promoção de soluções consensuais, podem, portanto, desempenhar importante papel de indução da consensualidade administrativa, mediante a produção de diagnósticos, a sistematização e difusão de boas práticas, e a formulação de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais existentes.

4 SÍNTESE CONCLUSIVA

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, os Tribunais de Contas brasileiros vêm incorporando, de forma gradual, instrumentos voltados à promoção de soluções autocompositivas no exercício do controle externo.

É possível, atualmente, reconhecer diferentes papéis dos Tribunais de Contas na promoção de soluções consensuais de problemas jurídico-administrativos. A depender do grau de envolvimento no processo negocial, os órgãos de controle externo podem atuar (i) como *partes* na solução consensual, negociando diretamente a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo, em substituição à aplicação de sanção e à expedição de determinações corretivas (acordos substitutivos); (ii) como *mediadores-supervisores* de soluções consensuais de controvérsias que envolvem a Administração Pública, promovendo o diálogo entre os interessados e auxiliando-os na construção consensual da solução da controvérsia; e (iii) como *indutores* da consensualidade administrativa, estimulando a Administração a utilizar a autocomposição como modo de solução de problemas jurídicos, sem, contudo, participar diretamente do processo negocial, seja como parte na negociação, seja como terceiro facilitador do diálogo.

Esta última vertente, ainda pouco explorada pela doutrina e pela prática dos Tribunais de Contas, encontra fundamento no princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88) e no dever estatal de promoção de soluções consensuais de controvérsias (art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC).

No exercício dessa função indutora, os Tribunais de Contas podem adotar medidas normativas, procedimentais e fiscalizatórias destinadas a criar condições favoráveis à autocomposição, entre as quais se destacam a suspensão de processos de controle externo para oportunizar a construção de soluções consensuais diretamente pela Administração, a instituição de etapas prévias de autocomposição e a fiscalização das estruturas, dos procedimentos e das práticas administrativas voltadas à consensualidade.

Abre-se, assim, um amplo campo de experimentação institucional e processual para que os Tribunais de Contas, sem necessariamente participarem das negociações, contribuam para consolidar a autocomposição como instrumento de solução eficiente dos problemas jurídico-administrativos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, Erika de Oliveira. **A Instrução Normativa TCU 91/2022:** por uma análise crítica do processo consensual à luz da participação de vulneráveis. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), São Paulo, 2026.

ALVIM, Teresa Arruda. *Cabe consensualidade no controle concentrado? In*: MELAZZI, Juliana *et al.* (coord.). **Ensaios de direito processual: justiça multiportas**. São Paulo: Juspodivm, 2026.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A indiferença do veto ao art. 26, §1º, II, da LINDB para a admissibilidade de acordos substitutivos de sanções. *In*: BINENBOJM, Gustavo (coord.). **Comentários à Nova LINDB (Lei nº. 13.655/2018)**. São Paulo: Juspodivm, 2025.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. **Revista do TCU**, Brasília, nº 152, p. 16-26, jan./abr. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade*: um novo paradigma para o direito administrativo. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Interesse público versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. ***Uma teoria do direito administrativo***. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2026.

DANTAS, Bruno. ***Consensualismo na administração pública e regulação***: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte, Fórum, 2023.

DIDIER Jr., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Direito processual em transformação.* São Paulo: Juspodivm, 2026.

DIDIER Jr. *Introdução à justiça multiportas.* 2 ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

FERRAZ, Luciano. Resenha introdutória: ADPF 1183 e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). *In*: FERRAZ, Luciano (coord.). **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública**. v. 2. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 135-169, nov. 2018.

LANDE, John M. Toward more sophisticated mediation theory. **Journal of Dispute Resolution**, Columbia, v. 2000, n. 2, p. 321-333, 2000.

MEDAUAR, Odete. ***O direito administrativo em evolução.*** 3. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, jan./jun. 2025.

NAVARRO, Trícia. Teoria da justiça multiportas. *In*: MELAZZI, Juliana *et al.* (coord.). **Ensaios de direito processual**: justiça multiportas. São Paulo: Juspodivm, 2026.

NUNES, Marcela Cristina Arruda. *O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais:* aplicação ao TCE-SP. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021

PALMA, Juliana Bonacorsi de. ***Sanção e acordo na administração pública.*** São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

RISKIN, Leonard L. ***Decisionmaking in mediation****:* the new old grid and the new new grid system. Notre Dame Law Review, Notre Dame, v. 79, n. 1, 2003.

RISKIN, Leonard L. ***Understanding mediators' orientations, strategies, and techniques****: a grid for the perplexed.* Harvard Negotiation Law Review, Cambridge, v. 1, p. 7-51, 1996.



Instituto
Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Telefone: (71) 3115-4576 | Site: www. irbcontas.org.br

Endereço Sede:

Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo – Asa Norte, Brasília – DF CEP: 70.830-018

Endereço Subsede:

Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, nº495, Plataforma 05,

Avenida 4 Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41745-002 - CAB Salvador/BA

REALIZAÇÃO



Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



APOIO

