REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

Volume XXIV - Nº 2

Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores,
não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas
do Estado do Ceará e do Instituto Plácido Castelo.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente
Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Vice-Presidente
José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Corregedor
Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Ouvidora
Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheiros
Soraia Thomaz Dias Victor
Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior
Onélia Maria Moreira Leite de Santana

Auditores
Itacir Todero
Paulo César de Souza
David Santos Matos
Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior
Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público junto ao TCE Ceará
José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Eduardo de Sousa Lemos
Leilyanne Brandão Feitosa
Júlio César Rôla Saraiva
Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente
Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico
Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Diretora-Geral
Marília Marinho de Andrade Oliveira

Coordenadora de Educação Continuada, Extensão e Pós-Graduação
Cristiane Buhamra Abreu

Gerente de Planejamento e Execução de Soluções de Aprendizagem
Pedro Henrique Alves Camelo

Gerente de Avaliação de Resultados de Soluções de Aprendizagem
Hanuzia Pereira Ferreira

Coordenador de Pesquisa, Inovação de Gestão da Informação
José Iran Batista de Melo Filho

Gerente de Pesquisa e Inovação
Larissa Victor Mota

Gerente de Gestão da Informação
Josimar Batista dos Santos

Coordenadora de Gestão, Infraestrutura e Logística
Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Gerente de Infraestrutura e Logística
Fabrício Bezerra Santos

Gerente de Instrução Processual
Paulo Alcântara Saraiva Leão

Assessores Administrativos
Carmen Cinira Correia Martins
Júlia Maria Pinheiro Pessoa
Raylena Pontes Cruz

Servidores
Márcio Bernardine Xavier
Marise Magalhães Bizarria Lopes
Vânia Maria Xavier Holanda
Virgílio Freire do Nascimento Filho

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor-Chefe)
Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC). Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)

Gleison Mendonça Diniz (Editor-Adjunto)
Pós-doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Assessor Administrativo do Gabinete do Conselheiro Edilberto Pontes do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE)

Alexandre Sobreira Cialdini
Doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULisboa), Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

Augusto Sherman Cavalcanti
Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB), Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

Carlos Mauro Benevides Filho
PhD em Economia pela Vanderbilt University (VU - EUA), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Fernando Boarato Meneguin
Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Consultor Legislativo do Senado Federal (SF)

Fernando Quadros da Silva
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4a Região (TRF)

Francisco Otávio de Miranda Bezerra
Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Advogado

Humberto Falcão Martins
Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), Consultor

Jair do Amaral Filho
Pós-doutor em Economia pela Université Sorbonne Nouvelle (IHEAL - França) e pela L'Université Paris 13 (França), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Amandino Teixeira Nunes Júnior
Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC – Portugal), Professor do Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCEUB), Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (CD)

Bernardo Mueller
Pós-doutor em Economia pela Indiana University, IU Bloomington (EUA) e pela University of Colorado, UC (EUA), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

Eduardo Vera-Cruz Pinto
Doutor em Ciências Histórico-Jurídicas pela Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal), Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal)

Fernando Luiz Ximenes Rocha
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE)

Fernando Antônio Rezende da Silva
Mestre em Economia pela Vanderbilt University (VU - EUA), Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

Hugo de Brito Machado Segundo
Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Jaime de Jesus Filho
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

João Ricardo Catarino
Doutor pela Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal), Professor de Direito Tributário, de Finanças Públicas e Direito Financeiro do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal)

Conselho Editorial

Jorge Katsumi Niyama
Pós-doutor em Contabilidade pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL - Portugal), pela Universidade de Coimbra (UC - Portugal) e pela Universidade of Otago (UO - Nova Zelândia), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

José Maurício Conti
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Livre-Docente e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

Juan Fernando Durán Alba
Licenciado e Doutor em Direito pela Universidade de Valladolid (UVa - Espanha), Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Valladolid (UVa - Espanha)

Luiz Fux
Doutor e Livre-Docente em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Ministro do Superior Tribunal Federal (STF)

Marcus Abraham
Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal), Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Pós-doutor em Direito pela Johann Wolfgang Goethe-Universität/Frankfurt am Main (JWG-UNI - Alemanha), Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

Raul Wagner dos Reis Velloso
Doutor em Economia pela Yale University (YU - EUA), Consultor

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (IRB)

José Filomeno de Moraes Filho
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Livre-Docente em Ciência Política, Professor da Universidade de Fortaleza (Unifor)

José Roberto Rodrigues Afonso
Pós-doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ULisboa - Portugal), Economista do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV-RJ)

Juarez Freitas
Doutor em Direito pela Universidade de Santa Catarina (UFSC), Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Marcos José Mendes
Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), Consultor Legislativo do Senado Federal (SF)

Marcus André Barreto Campelo de Melo
Pós-doutor em Ciência Política pelo Massachusets Institute of Technology (MIT - EUA), Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Raul Araújo Filho
Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Roberto de Góes Ellery Júnior
Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Professor da Universidade de Brasília (UnB)

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre Oliveira Lima
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Artur Gomes de Oliveira
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Eloisa Maia Vidal
Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Francisco Wilson Ferreira da Silva
Doutorado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

George Henrique de Moura Cunha
Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)

Hanuzia Pereira Ferreira
Doutorado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Hugo Pereira Filho
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Jaime de Jesus Filho
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Leonino Gomes Rocha
Doutorado em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca (USAL - Espanha)

Maira Coutinho Ferreira Giroto
Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior
Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Marcus Vinícius Veras Machado
PhD em Higher Education pela University of Arizona (UA - EUA)

Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes
Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)

Maria Anáber Melo e Silva
Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pela Universidade de Coimbra (UC - Portugal)

Maria Salvelina Marques Lourenço
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Marília Marinho de Andrade Oliveira
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Paulo Rogério Faustino Matos
Doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

Polyana Karina Mendes Ximenes
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Roberto Sérgio do Nascimento
Doutorado em Contabilidade pela Universidade de Zaragoza (UZ - Espanha)

Rodrigo Uchôa de Paula
Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Samuel Leite Castelo
Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC - Portugal)

Sarah Mesquita Lima
Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Simone Coêlho Aguiar
Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

Bruno Caminha Scarano
Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Lista de Avaliadores desta Edição

Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe
Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Lorena Lyra
Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nikael de Carvalho Almeida
Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Raimunda Edna Xavier da Silva
Mestrado em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Valéria Diniz de Miranda
Mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira
Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Maria Carolina Costa Madeira
Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Paulo Alcântara Saraiva Leão
Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Ricardo Pessoa de Carvalho
Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Victor Sampaio Gondim
Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social
Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização de Artigos
Gleison Mendonça Diniz
Josimar Batista dos Santos

Diagramação e Capa
Lorena Barbosa

Revisão Ortográfica
LCR Serviços Cinematográficos Ltda.

Tiragem
500 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2026

Dados internacionais de catalogação na Fonte
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle : doutrina e artigos / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 24, n.2 (jul. / dez. 2026). - Fortaleza: TCE-CE, 2026.

Periodicidade irregular (1998-2004)
Anual (2005-2008)
Semestral (2009-)

ISSN 1980-086X
e-ISSN 2525-3387

1. Tribunal de Contas – Ceará - Periódicos. I. Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

CDU 336.126.55(813.1)(05)

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

2026
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (85) 3488-5928
www.tce.ce.gov.br

Nota do Editor

A presente edição da Revista Controle reafirma o compromisso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará com a produção e a difusão do conhecimento voltado ao aperfeiçoamento da administração pública, da governança democrática e do controle externo. Mais do que um espaço institucional de divulgação, a revista busca consolidar-se como ambiente de reflexão crítica, diálogo interdisciplinar e circulação nacional de ideias relevantes para os desafios contemporâneos do Estado brasileiro.

Os Tribunais de Contas atravessam um período de transformação profunda. À tradicional atuação voltada à conformidade jurídica e contábil somam-se, cada vez mais, preocupações relacionadas à efetividade das políticas públicas, à transparência, à governança, à consensualidade administrativa e à produção de resultados concretos para a sociedade. Essa mudança de paradigma exige novas abordagens teóricas, novos instrumentos analíticos e maior aproximação entre controle, academia e gestão pública.

Nesse contexto, esta edição reúne artigos que dialogam diretamente com essa agenda contemporânea. Abre a revista o trabalho "Da auditoria operacional à avaliação de políticas públicas: bases conceituais para um novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas", de Reinaldo Alencar Domingues e Rogério Ribeiro, que propõe uma reflexão consistente sobre a evolução institucional das Cortes de Contas e sua aproximação com a avaliação de políticas públicas, tema cada vez mais central no debate nacional e internacional.

Na sequência, o artigo "Fragmentações, sobreposições e duplicidades: oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas", de Igor Pereira Oliveira, examina os desafios da coordenação estatal e da participação cidadã no controle da ação governamental, contribuindo para o debate sobre *accountability* democrática e controle social.

Também merece destaque o estudo "*Accountability* e transparência pública no Nordeste Brasileiro: análise, proposição e aplicação de um framework", de Maria Vanessa Silva dos Reis e coautores, que alia funda-

mentação teórica e proposição metodológica em torno de um dos temas mais relevantes da administração pública contemporânea: a transparência governamental e seus mecanismos de avaliação.

A revista contempla ainda discussões sobre controle orientado a resultados, governança em rede, mediação e resolução consensual de conflitos, integridade pública, sustentabilidade fiscal e qualidade da informação governamental. Ao fazê-lo, oferece um panorama plural das preocupações atuais do sistema de controle e da administração pública brasileira.

A presença significativa de autores vinculados a diferentes Tribunais de Contas, universidades e instituições públicas de várias regiões do país reforça o caráter colaborativo e nacional da publicação. Trata-se de aspecto particularmente importante para o fortalecimento de uma comunidade acadêmica e profissional comprometida com a modernização institucional, a produção de evidências e o aprimoramento das capacidades estatais.

Em tempos de crescente complexidade administrativa, restrições fiscais e demandas sociais cada vez mais sofisticadas, refletir sobre políticas públicas, governança e controle tornou-se tarefa indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Esperamos que os trabalhos ora publicados contribuam para esse esforço coletivo de construção institucional e estimulem novas pesquisas, debates e práticas inovadoras no âmbito do controle externo e da gestão pública.

Boa leitura.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Editor-Chefe da Revista Controle
pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Da auditoria operacional à avaliação de políticas públicas: bases conceituais para um novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas
Reinaldo Alencar Domingues, Rogério Ribeiro.....12

Fragmentações, sobreposições e duplicidades: oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas
Igor Pereira Oliveira.....50

Accountability* e transparência pública no Nordeste Brasileiro: análise, proposição e aplicação de um *framework
Maria Vanessa Silva dos Reis, Carlos Eduardo Felix, Leon Agostinho Figueredo Barbosa, Márcia Zabdiele Moreira.....85

Controle externo como indutor de políticas públicas para população de rua: estudo de caso da atuação orientada a resultados
Azor El Achkar.....122

Estudo de caso: como ajustes na governança da rede de controle da Bahia podem viabilizar auditorias conjuntas em políticas públicas?
Mariana Santos Coutinho da Silva.....150

Procedimentos alternativos para resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas
Lis Pitanga Ribas de Castro, Gabriel Jesus de Souza, Raimir Holanda Filho.....187

Mediação na Lei de Licitações e Contratos: Lei n.º 14.133/2021 e seu impacto nos Tribunais de Contas
Paula Tavares Fernandes Kaiser.....220

Consequencialismo nos acordos substitutivos de sanção
Gabriel Costa Pinheiro Chagas..... 256

Governança e transparência nos municípios de Alagoas: um estudo baseado nos dados do Radar Nacional da Transparência Pública
Alisson Moreira Lima, Dayanne Roberta de Oliveira Santos, Denys Dias Barreto.....280

Estratégias e desafios da governança na implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Ceará
Bruno de Oliveira Carneiro, Liana Peixoto Brandão Bandeira.....311

Transparência ativa no TCE/CE: estratégias de comunicação para o fortalecimento do controle social
Kelly Cristina Caixeta de Castro.....349

Transparência e qualidade informacional: uma análise do portal de convênios do Estado do Ceará e municípios do Vale do Jaguaribe
Larissa Dionara Cunha Costa, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior, Lorena Costa de Oliveira Araújo, Charleny Matias Braga.....374

Dívida pública dos estados brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000–2025): uma análise da sustentabilidade fiscal
Carina Carvalho de Amorim, Eldys Silva Valadão, Francielle da Silva Oliveira, Isaías Lopes da Cunha, Paulo Sérgio Almeida-Santos.....411

O Plano de Contratações Anual como instrumento de diálogo entre os planejamentos orçamentário-estratégicos e a implementação das políticas públicas
José Ricardo Moreira Dias, Yonara Duarte Caetano.....440

Gestão dos recursos do FUNDEB em Beberibe: análise da relação com os indicadores de aprendizagem na rede pública municipal
Silas Carvalho da Silva Lobão, Francisco Wilson Ferreira da Silva, Samuel Leite Castelo.....461

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle.....497

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Da auditoria operacional à avaliação de políticas públicas: bases conceituais para um novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas

From performance auditing to public policy evaluation: conceptual foundations for a new paradigm of action for courts of accounts

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1101

Reinaldo Alencar Domingues[1]
Rogério Ribeiro[2]

RESUMO

Este artigo discute os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na avaliação de políticas públicas e propõe as bases conceituais de uma abordagem alternativa. Trata-se de um ensaio teórico-conceitual, de natureza argumentativa, estruturado em três movimentos analíticos complementares: (i) revisão narrativa da literatura internacional sobre avaliação de políticas públicas, com ênfase na contraposição entre as abordagens de *Políticas Baseadas em Evidências e Políticas Informadas por Evidências*; (ii) análise do quadro normativo da auditoria governamental, especialmente as normas INTOSAI e a NBASP 9020; e (iii) construção propositiva de um modelo avaliativo alternativo. Argumenta-se que os modelos tradicionais de auditoria, centrados na responsabilização individual e na conformidade processual, mostram-se insuficientes diante da complexidade, interdependência e natureza valorativa das políticas públicas contemporâneas. Como resultado, propõe-se um modelo de atuação organizado em quatro pilares: reconhecimento da complexidade sistêmica das intervenções estatais; foco no diagnós-

1 Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: reinaldo.alencar@tc.df.gov.br

2 Mestrando em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: rribeiro@tc.df.gov.br

tico de falhas sistêmicas em vez da responsabilização individual; papel propositivo, pedagógico e informativo; e atuação articulada em redes institucionais. O artigo conclui que os Tribunais de Contas possuem condições institucionais e normativas para transitar de uma lógica predominantemente sancionadora para uma atuação orientada à produção de conhecimento estratégico e ao fortalecimento da governança democrática, sem prejuízo de suas competências fiscalizatórias tradicionais.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; avaliação de políticas públicas; auditoria operacional; governança democrática; políticas informadas por evidências.

ABSTRACT

This study examines the limitations of the traditional model of Brazilian Courts of Accounts in public policy evaluation and proposes the conceptual foundations for an alternative approach. It is a theoretical-conceptual and argumentative essay, structured around three complementary analytical movements: (i) a narrative review of the international literature on public policy evaluation, contrasting Evidence-Based Policy and Evidence-Informed Policy approaches; (ii) an analysis of government auditing standards, particularly INTOSAI guidelines and NBASP 9020; and (iii) the construction of an alternative evaluative model. It argues that traditional audit models, centered on individual accountability and procedural compliance, are structurally insufficient given the complexity, interdependence, and value-laden nature of contemporary policies. As a result, a new operational model is proposed, organized around four pillars: recognition of systemic complexity of state interventions; focus on diagnosing systemic failures rather than individual accountability; a propositional, pedagogical, and informative role; and coordinated action within institutional networks. The study concludes that Courts of Accounts possess the institutional and normative conditions to shift from a predominantly sanctioning logic to one oriented toward strategic knowledge production and the strengthening of democratic governance, while preserving their traditional oversight competencies.

Keywords: Courts of Accounts; public policy evaluation; performance auditing; democratic governance; evidence-informed policies.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 30/11/2025
Data de aprovação: 18/02/2026
Data de versão final: 02/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO: QUAL O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

É tempo de eleições. Governantes e representantes serão escolhidos para conduzir um novo ciclo político e administrativo. Em meio à crescente insatisfação com a qualidade das políticas públicas e ao clamor social por serviços mais eficazes, a sociedade deposita, por meio do voto, não apenas sua crítica ao passado, mas sobretudo sua esperança no futuro. A confiança democrática depositada nas urnas manifesta o desejo de que, dali em diante, os problemas coletivos sejam enfrentados e o novo governo encontre soluções concretas que resultem em melhorias na vida das pessoas.

Nesse contexto, uma questão fundamental se impõe: qual é, ou deveria ser, o papel dos Tribunais de Contas diante das inúmeras políticas públicas que, com frequência, não se convertem em melhoria de bem-estar e qualidade de vida para a sociedade? A questão central que parece mais afligir a sociedade não é "quem errou no passado?", mas sim "como se pode resolver o problema agora e no futuro?". O principal objetivo de se compreender como a realidade social chegou a certo estado de coisas é subsidiar a construção de soluções que alterem essa realidade. Responsabilizar os causadores da situação precária e eventualmente recompor prejuízos é questão necessária, mas secundária, no contexto das políticas públicas.

Este artigo sustenta que a resposta reside na transição de um modelo predominantemente centrado em auditoria retrospectiva, voltada

à punição de responsáveis e à recomposição de danos financeiros, para outro que priorize a avaliação como instrumento de construção de soluções para os problemas públicos. Nessa nova abordagem, os Tribunais de Contas assumem tríplice função — diagnóstico, fiscalização e produção de informação qualificada — e passam a se posicionar como mediadores estratégicos na qualificação do debate democrático e no aprimoramento da governança pública.

Historicamente, os Tribunais de Contas brasileiros têm ampliado seu escopo de atuação para acompanhar as transformações do Estado. Com as reformas gerencialistas das últimas décadas, a ênfase nos resultados e na eficiência administrativa levou à valorização das auditorias operacionais como instrumento de controle centrado na efetividade. Esse movimento representou um marco importante na transição do controle meramente formal para a incorporação de dimensões substantivas da ação estatal. Contudo, os avanços não foram suficientes para romper integralmente com os padrões herdados dos modelos tradicionais de administração e de controle.

O que se observa hoje nos 33 Tribunais de Contas brasileiros é uma difusão de práticas que, embora busquem responder à crescente demanda por avaliações de políticas públicas, ainda preservam traços dessa trajetória institucional. Manifesta-se, assim, uma tensão entre tradição e inovação. A cultura da avaliação se expandiu impulsionada por agendas de *accountability* e transparência, mas seus achados raramente são incorporados efetivamente no ciclo das políticas.

Esse descompasso transcende questões meramente técnicas. Reflete uma visão restrita da avaliação, ainda centrada na prestação de contas formal, sem ênfase na aprendizagem organizacional e na orientação de decisões públicas. Como resultado, muitas avaliações permanecem desconectadas da prática governamental, convertendo-se em procedimentos formais que legitimam ou criticam decisões já tomadas, em vez de informar escolhas futuras. Por outro lado, a administração pública contemporânea busca avançar rumo à governança democrática, na qual a legitimidade

das ações estatais decorre não apenas da conformidade legal, mas da capacidade de produzir valor público em contextos marcados por pluralidade, incerteza e disputas sociais legítimas.

Ao ampliarem seu escopo por meio das auditorias operacionais, os Tribunais de Contas passaram a analisar não apenas a legalidade dos atos, mas também a coerência e os resultados das políticas públicas. Contudo, essa ampliação requer mais do que novos instrumentos metodológicos. Exige mudança fundamental no modo como essas instituições compreendem e exercem seu papel no ecossistema da governança democrática. Isso implica compreender a avaliação não apenas como atividade técnica neutra, mas como prática intrinsecamente valorativa, que envolve disputas de sentido, escolhas normativas e deliberação sobre os fins da ação estatal.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo discutir os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas e propor as bases conceituais de uma abordagem alternativa. Busca-se, especificamente: (i) examinar as limitações das abordagens atuais de auditoria diante da complexidade das políticas públicas; (ii) analisar os fundamentos teóricos e normativos que ampliam o horizonte do papel avaliativo dos Tribunais de Contas; e (iii) delinear um modelo alternativo que integre controle, aprendizagem e melhoria da ação estatal.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em quatro seções: método, fundamentos teóricos sobre a natureza política das políticas públicas, transição dos modelos de auditoria e pilares do modelo proposto.

2 MÉTODO

Este artigo constitui um ensaio teórico-conceitual de natureza argumentativa, inserido na tradição qualitativa da administração pública e da ciência política (Meneghetti, 2011). O estudo lança mão da interpretação crítica e sistematizada de referenciais teóricos e normativos, com o objetivo

de problematizar paradigmas vigentes e propor uma alternativa conceitual para a atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas.

O percurso metodológico estrutura-se em três movimentos analíticos. O primeiro é uma revisão interpretativa da literatura sobre avaliação e políticas públicas, com ênfase nas tensões entre Políticas Baseadas em Evidências (*Evidence-Based Policy*) e Políticas Informadas por Evidências (*Evidence-Informed Policy*). A análise articula textos fundacionais e contemporâneos para identificar categorias analíticas e assentar o novo paradigma em bases teóricas sólidas, dialogando com os debates atuais da área.

O segundo movimento envolveu análise normativa e institucional das diretrizes da INTOSAI e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), especialmente a NBASP 9020. Essa análise foi conduzida sob perspectiva hermenêutico-analítica, com o objetivo de explicitar os pressupostos epistemológicos implícitos nas normas de auditoria e contrastá-los com os referenciais teóricos examinados anteriormente. Assim, promove-se aproximação entre a literatura especializada sobre políticas públicas e as perspectivas específicas do controle externo.

O terceiro movimento foi propositivo. Com base nas tensões identificadas entre teoria e normatividade, procedeu-se a síntese argumentativa reorganizada em princípios estruturantes de modelo alternativo de atuação. O modelo resultante é composto por quatro pilares formulados como resposta conceitual às limitações do paradigma tradicional de auditoria.

Por se tratar de ensaio teórico, as proposições apresentadas não derivam de evidências empíricas diretas, mas da articulação interpretativa entre fundamentos teóricos e normativos. O modelo proposto constitui contribuição conceitual cuja aplicação prática demanda investigação empírica futura.

3 REFLEXÕES TEÓRICAS: A NATUREZA POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção apresenta, em três tópicos, os referenciais teóricos necessários para subsidiar o reposicionamento das políticas públicas como objeto de análise dos Tribunais de Contas brasileiros.

3.1 Política como arena argumentativa

A compreensão das políticas públicas como arenas de disputa representa o rompimento com a visão tecnocrática segundo a qual a ação estatal seria derivada exclusivamente de diagnósticos objetivos e soluções racionais. Em oposição a essa perspectiva linear e instrumental, a literatura contemporânea tem demonstrado que as políticas públicas são construções sociais atravessadas por conflitos de interesse, disputas simbólicas e relações de poder. As evidências empíricas demonstram que as políticas públicas não derivam de consensos técnicos, mas de processos de deliberação política permeados por valores, narrativas e interpretações divergentes da realidade (Stone, 2012; Majone, 1989; Fischer, 2003).

Segundo Stone (2012), os problemas públicos não são "dados" objetivos do mundo real, mas categorias interpretativas que expressam julgamentos morais e disputas por atenção e prioridade na arena pública. A formulação de política pressupõe operação de enquadramento (*framing*), pela qual determinados aspectos da realidade são selecionados, nomeados, moralmente avaliados e transformados em questões coletivas. Esse processo de construção simbólica é influenciado por ideologias dominantes, discursos políticos e estruturas institucionais que moldam a percepção do que deve ser considerado problema legítimo e quais soluções são aceitáveis (Hajer; Laws, 2006; Yanow, 2006).

Majone (1989) complementa essa perspectiva ao sustentar que a formulação de políticas públicas é, essencialmente, processo de argu-

mentação, mais próximo da retórica do que da demonstração científica. A política opera por meio da construção persuasiva de narrativas que atribuem sentido e direção à ação pública, combinando dados empíricos com valores, interesses e estratégias discursivas. Assim, mesmo as evidências mais robustas precisam ser interpretadas à luz de disputas políticas, pois diferentes atores atribuem significados diversos aos mesmos indicadores, conforme suas agendas e visões de mundo (Fischer, 2003).

Essa mesma dinâmica argumentativa é fundamental para entender como um tema entra na agenda governamental. Nesse sentido, essa inclusão resulta da confluência entre três correntes independentes: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político (Kingdon, 2011). As "janelas de oportunidade" surgem quando esses fluxos se alinham, frequentemente impulsionados por empreendedores de políticas que detêm capacidade de articulação estratégica. Tal modelo revela que nem todos os problemas considerados tecnicamente relevantes ganham prioridade governamental — a atenção política é seletiva e condicionada à correlação de forças, ao contexto institucional e à habilidade dos atores em enquadrar suas demandas de forma persuasiva.

No contexto brasileiro, essa seletividade é agravada por desigualdades estruturais e assimetrias de representação. A formação da agenda pública tende a favorecer os grupos com maior capacidade de organização, influência política ou acesso às instituições estatais (Souza, 2006). Demandas de populações vulneráveis, por outro lado, frequentemente permanecem invisibilizadas ou negligenciadas, mesmo quando associadas a problemas sociais urgentes. Isso evidencia que as escolhas públicas não são neutras, mas reproduzem (ou podem desafiar) relações de poder historicamente constituídas.

3.2 Limites da abordagem de políticas baseadas em evidências

O modelo de políticas baseadas em evidências (*Evidence-Based Policy* [EBP]) emergiu como resposta às críticas de ineficiência e irracionalidade na gestão pública. A EBP propõe que decisões fundamentadas em conhecimento científico sobre "o que funciona" seriam intrinsecamente mais eficazes e legítimas (Davies *et al.*, 2000; Nutley; Smith; Davies, 2001). Contudo, essa abordagem enfrenta limitações estruturais que contradizem precisamente a natureza política das políticas públicas, como apresentado no tópico anterior.

Do ponto de vista epistemológico, a EBP pressupõe a possibilidade de identificar relações causais estáveis e generalizáveis no campo social, negligenciando que políticas públicas operam em sistemas marcados por interdependências, contingências históricas e especificidades contextuais (Pawson; Tilley, 1997). Mesmo metodologias rigorosas como ensaios clínicos randomizados mostram-se insuficientes para capturar a complexidade de intervenções que envolvem múltiplos atores e arranjos institucionais (Weiss, 1998). A questão fundamental não é simplesmente identificar "o que funciona", mas compreender "o que funciona, para quem, em que circunstâncias e por quê" — uma pergunta que demanda sensibilidade às condições locais, capacidades institucionais e trajetórias específicas de implementação (Pawson, 2006; Fischer *et al*., 2007).

No plano político, a EBP ignora a própria natureza da formulação de políticas, que constitui processo fundamentalmente argumentativo e não puramente técnico (Majone, 1989). A pretensão de despolitizar decisões públicas por meio da autoridade técnica representa, portanto, ilusão metodológica que obscurece as dimensões normativas inerentes à ação estatal. A mobilização seletiva de evidências para justificar posições prévias sugere que o conhecimento científico, longe de ser aplicado neutralmente, é interpretado pelas mesmas lentes valorativas e políticas que permeiam todo o processo de políticas públicas (Weiss, 1998; Head, 2010).

Essa abordagem reforça assimetrias entre especialistas e cidadãos, comprometendo a legitimidade democrática, especialmente em políticas que envolvem escolhas éticas e impactos distributivos diferenciados (Fischer *et al*., 2007). No contexto federativo brasileiro, a aplicação acrítica de *benchmarks*, sob a suposição de serem soluções universais neutras e objetivas, pode acentuar as desigualdades territoriais ao desconsiderar as condições estruturais diferenciadas dos entes subnacionais (Souza, 2006; Faria, 2005). Soma-se a isso a fragilidade institucional caracterizada por sistemas de monitoramento fragmentados, descontinuidade de dados e resistências burocráticas à experimentação e ao aprendizado (Jacob, 2024; Brasil, 2018).

Como enfatiza Sabrina Iocken (2022, p. 216), deve-se compreender as políticas públicas "sem que o processo se torne o fim em si mesmo, ao ponto de desconsiderar a complexidade e os múltiplos aspectos que envolvem o desenvolvimento e o bem-estar dos seres humanos e do ambiente em que vivem".

3.3 Um caminho alternativo: políticas informadas por evidências

Diante das limitações, emerge o modelo de políticas públicas informadas por evidências (*Evidence-Informed Policy* [EIP]), que reconhece o conhecimento científico como insumo relevante, mas não determinante em processos decisórios que necessariamente articulam diagnósticos técnicos, valores sociais, viabilidade política e considerações éticas (Head, 2016; Fischer *et al*., 2007). Essa reconceituação implica compreender que a relação entre evidência e decisão é mediada pelas mesmas crenças institucionais, culturas organizacionais e contextos de poder que moldam a construção dos problemas públicos, exigindo processos de tradução e negociação entre diferentes racionalidades (Nutley; Smith; Davies, 2001).

Para os Tribunais de Contas, essa perspectiva implica abandonar a tentação de impor julgamentos categóricos baseados em critérios técnicos descontextualizados, adotando análises que reconheçam a pluralidade de racionalidades e a natureza interpretativa da avaliação (Head, 2016). Com

frequência, as auditorias partem do pressuposto de que os objetivos das políticas públicas são dados legítimos, previamente definidos consensualmente. No entanto, se a política é um produto de disputas normativas e interesses concorrentes, a avaliação precisa considerar criticamente as finalidades das intervenções, e não apenas seus meios. Isso significa analisar se os fins perseguidos são legítimos, relevantes socialmente e compatíveis com princípios democráticos e de equidade (INTOSAI, 2019; Vedung, 2017).

Ao avaliar uma política de segurança pública, por exemplo, não basta verificar se indicadores criminais melhoraram; é necessário considerar impactos sobre direitos civis, percepções comunitárias e efeitos de longo prazo sobre a coesão social — dimensões que transcendem métricas quantitativas e demandam julgamentos valorativos informados por princípios democráticos (Fischer *et al*., 2007). Essa avaliação demanda o uso de metodologias qualitativas e interpretativas, sensíveis à complexidade dos contextos locais e às dinâmicas sociais que moldam a implementação das políticas. A escuta ativa dos diversos públicos afetados, a análise das perspectivas dos atores envolvidos e a reconstrução das trajetórias institucionais são estratégias que podem permitir aos Tribunais de Contas a realização de avaliações mais completas, legítimas e úteis para o aprimoramento democrático da gestão pública (Fischer *et al*., 2007).

A transição da "evidência que decide" para a "evidência que informa" representa, portanto, mais do que um ajuste metodológico: constitui reconfiguração institucional que demanda dos Tribunais de Contas maior abertura à complexidade, sensibilidade à diversidade de perspectivas e compromisso com a produção de conhecimento que qualifique o debate democrático sem pretender substituí-lo.

Nesse modelo, a evidência torna-se instrumento para ampliar o escrutínio público e orientar deliberações, reconhecendo que a efetividade das políticas depende tanto de sua fundamentação técnica quanto de sua legitimidade política e adequação contextual (Jacob, 2024; Head, 2016). Essa abordagem fortalece a legitimidade do controle externo ao posicio-

ná-lo como interlocutor crítico capaz de vislumbrar aspectos negligenciados e fomentar aprendizado institucional, em vez de autoridade técnica detentora de verdades definitivas.

Em suma, políticas públicas são arenas de disputa simbólica e material, nas quais o conhecimento técnico se entrelaça com valores, ideologias e interesses. Aceitar e compreender essa natureza, política e complexa, é condição necessária para que os Tribunais de Contas possam exercer controle qualificado, capaz de ir além da verificação procedimental e contribuir para a construção de um Estado mais reflexivo, participativo e orientado pelo interesse público.

Compreendida a natureza política e complexa das políticas públicas, torna-se necessário questionar em que medida os instrumentos de auditoria atualmente disponíveis nos Tribunais de Contas são capazes de lidar com essa realidade. É essa tensão que se analisa na seção seguinte.

4 DOS MODELOS TRADICIONAIS DE AUDITORIA À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 A natureza da auditoria operacional

As auditorias operacionais consolidaram-se no contexto da agenda gerencialista da Nova Gestão Pública, que ganhou força a partir da década de 1980. A concepção de controle foi deslocada da legalidade estrita para uma ênfase nos resultados e no desempenho, transpondo deliberadamente métodos do setor privado para a gestão pública (Mello, 2023).

A premissa central dessa perspectiva é que a máquina administrativa pode ser otimizada mediante a aplicação de técnicas gerenciais relativamente estáveis, replicáveis e neutras. Subjaz a crença de que existem modelos ideais de funcionamento, nos quais problemas de gestão seriam resolvidos por ajustes técnicos universalmente aplicáveis. Essa concepção tende a naturalizar determinados arranjos organizacionais, tratando-os não como escolhas políticas, mas como soluções tecnicamente necessárias.

O foco típico da auditoria operacional recai, portanto, sobre os meios, os processos internos e os fluxos de trabalho, tratando a política pública como um conjunto de atividades sob responsabilidade de órgãos executores. O nível de análise permanece na organização, não na dinâmica social ou no problema público que a política pretende enfrentar. Consequentemente, a estruturação conceitual da auditoria organiza-se em torno da economicidade (minimização de custos), eficiência (relação insumo-produto) e efetividade — esta última frequentemente vinculada ao cumprimento de metas preestabelecidas, sem questionar a adequação dessas metas ou a utilidade social da intervenção.

Do ponto de vista metodológico, a auditoria operacional sustenta-se no uso de *benchmarks* como principal critério de julgamento. A comparação estabelece-se como método central: o auditado é avaliado pela distância que o separa do modelo de referência. Essa abordagem revela uma herança do pensamento clássico da administração, particularmente a busca por soluções ótimas e universais. Assume-se que existe desenho processual objetivamente superior, que pode ser identificado e replicado em diferentes contextos, por vezes tratando as peculiaridades locais — sejam elas de natureza institucional, política ou social — como desvios a serem corrigidos. A dimensão política das escolhas de desenho institucional permanece invisível, como se as decisões sobre quem decide, quem ganha e quem perde pudessem ser dissolvidas em questões puramente técnicas. Os relatórios, portanto, assumem um caráter predominantemente prescritivo.

Embora as normas brasileiras de auditoria do setor público já previssem explicitamente políticas públicas como objetos de auditorias operacionais (INTOSAI, 2016a; 2016b), elas tendiam a ser tratadas como um conjunto de programas a serem geridos, aplicando-se as mesmas ferramentas conceituais. A política pública constituía apenas mais um objeto possível, entendido como a soma de vários processos, sem que sua natureza específica demandasse mudança paradigmática na abordagem.

Essa abordagem, portanto, falha sistematicamente em abordar dimensões centrais das políticas públicas: a relevância do problema público

identificado, a adequação da teoria de mudança que orienta a intervenção, a utilidade social efetiva da política e, fundamentalmente, a relação causal entre a ação estatal e as transformações observadas na realidade social.

Para superar as limitações dessa visão e responder à complexidade das políticas públicas, a INTOSAI apresentou novo marco normativo que buscou expandir os horizontes do controle externo.

4.2 Avaliação de políticas públicas segundo a NBASP 9020

A NBASP 9020 (tradução da GUID 9020 da INTOSAI) representa tentativa de reconfiguração conceitual da atuação das entidades de fiscalização superiores (EFS) ao introduzir a lógica avaliativa como perspectiva complementar às auditorias operacionais (Loureiro, 2023). A norma se apresentou como marco que buscava redefinir os critérios de análise quando o objeto de controle é uma política pública, deslocando o foco dos processos organizacionais para a utilidade gerada pela intervenção estatal.

Considerar sua natureza é essencial para compreender seus limites e potencialidades. A NBASP 9020 é classificada pela INTOSAI como GUID (norma orientativa), não como ISSAI (norma mandamental). Essa distinção não é meramente técnica. Enquanto normas mandatórias impõem ritos rígidos e procedimentos bem definidos, a NBASP 9020 possui caráter recomendatório e orientativo. Seu objetivo é induzir práticas, fomentar o aprendizado institucional e oferecer diretrizes flexíveis que permitam às entidades de fiscalização superiores adaptarem suas abordagens aos contextos específicos.

A norma inicia destacando que seu objetivo

> "não é estabelecer uma nova norma, para além dos princípios comuns de avaliação, porque há muitas práticas diferentes no que diz respeito à avaliação, podendo se tornar sem utilidade delimitar uma fronteira entre o que pode e o que não pode ser considerado avaliação" (INTOSAI, 2019, p. 6).

Diante da multiplicidade de abordagens legítimas e da complexidade do tema, a NBASP 9020 admite a polissemia do termo "avaliação" e sinaliza a diversidade de perspectivas legítimas. Essa postura inicial sugere aceitação do pluralismo metodológico, distanciando-se da padronização típica das auditorias tradicionais e reconhecendo que diferentes perguntas avaliativas exigem diferentes desenhos de pesquisa.

Entretanto, a inovação trazida pela norma não reside no objeto, mas na perspectiva analítica. Políticas públicas já eram objetos de auditorias operacionais, conforme destacado anteriormente. A novidade está na mudança de perspectiva. Enquanto as auditorias operacionais focavam no desempenho organizacional (processos, produtos, metas), a NBASP 9020 desloca a atenção para a utilidade social. O movimento segue da análise de regularidade e desempenho para a análise da vantajosidade das intervenções públicas.

Essa mudança se manifesta na natureza das perguntas formuladas. A auditoria operacional questiona se o processo foi bem executado, se as metas foram cumpridas, se os recursos foram utilizados eficientemente. A avaliação, sob a ótica da NBASP 9020, pergunta se a intervenção foi vantajosa para a sociedade e se a mudança observada decorre efetivamente da política implementada. Trata-se de salto qualitativo que exige novos referenciais analíticos e desloca o eixo da análise dos processos organizacionais para os problemas públicos.

A norma introduz duas dimensões que não encontram paralelo exato nos tradicionais "três Es" da auditoria operacional. A dimensão da relevância avalia a adequação da política às necessidades sociais, permitindo questionar a própria existência da intervenção. Ela autoriza perguntas como "a política ainda é necessária?" ou "o problema se transformou?". A dimensão da utilidade, por sua vez, avalia a vantajosidade da política em relação às necessidades sociais identificadas. Vai além da eficácia no cumprimento de metas, dado que uma política pode atingir os indicadores pactuados e ainda assim não alterar a realidade social, ou gerar efeitos colaterais negativos que superam os benefícios pretendidos.

A centralidade da questão da causalidade constitui o elemento mais marcante da NBASP 9020. A norma é enfática ao estabelecer que "a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos da política implementada, sem os quais não é possível avaliar sua utilidade" (INTOSAI, 2019, p. 15). Para afirmar que uma política é útil, o Tribunal precisa demonstrar que os efeitos registrados decorrem da política e não de fatores externos. Isso exigiria que as instituições de controle saíssem da análise descritiva para a análise inferencial ou explicativa.

Porém, esse se torna um ponto de tensão interna significativa. Apesar de a norma ponderar que é possível questionar "se a avaliação da utilidade de uma política pública vai além do mandato das entidades avaliadoras e as traz para dentro de discussões políticas", logo em seguida, conclui com a alegação de que sua "contribuição para o debate democrático é neutra e baseada em fatos: ela apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências" (INTOSAI, 2019, p. 9-10). Mais adiante, o texto afirma explicitamente que, "diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados" (INTOSAI, 2019, p. 11). Dessa forma, fica evidenciada a aproximação da NBASP 9020 em relação à perspectiva da EBP.

Essa autoimagem institucional, contudo, colide frontalmente com a natureza argumentativa e valorativa das políticas públicas discutida anteriormente (Weiss, 1998). Ao reivindicar neutralidade e objetividade presumidas, a norma desconsidera que a escolha do objeto de avaliação, dos indicadores priorizados e do recorte causal adotado constitui, em si mesma, exercício interpretativo inevitavelmente permeado por valores e pressupostos teóricos (Stone, 2012; Fischer, 2003; Majone, 1989).

Instala-se, assim, tensão latente entre visões diferentes sobre que tipo de conhecimento é possível, desejável e aceitável ao se lidar com políticas públicas. A inclinação da norma, ainda que meramente recomendatória, revela preferência inerente sobre o que seria considerado conhecimento legí-

timo para atestar a utilidade das políticas, negligenciando outras tradições avaliativas igualmente válidas que serão exploradas na seção subsequente.

4.3 Disputas epistemológicas e caminhos possíveis para o controle

A discussão sobre auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas transcende questões normativas e metodológicas para enfrentar um problema central: a natureza do conhecimento produzido pelos Tribunais de Contas e os limites de sua atuação no contexto de tensão entre técnica burocrática e legitimidade democrática. Esse embate não se resume a questão de mandato institucional, mas reflete disputas profundas sobre o que constitui evidência válida para julgar a ação estatal.

A distinção entre auditoria e avaliação não reside nos instrumentos empregados. Estatísticas, análise documental e entrevistas servem igualmente a ambas as práticas. Como apontam Piddington *et al*. (2024), existem concepções divergentes sobre o que conta como evidência válida. A auditoria tradicional opera próxima à concepção restrita de evidência, típica do movimento de Políticas Públicas Baseadas em Evidências, discutido na seção 2. Nessa perspectiva, busca-se verdade gerencial universal, centrada na conformidade e na eficiência mensurável. Essa visão pressupõe que a realidade pode ser capturada de modo aproximadamente objetivo, isolando variáveis como em ambiente controlado.

A NBASP 9020 parece preservar essa concepção restrita de evidência ao destacar a neutralidade inquestionável da atuação das entidades de fiscalização superiores. A norma enfatiza noção específica de causalidade baseada no impacto mensurável objetivo como distintivo da avaliação. Embora ofereçam sedutora ilusão de objetividade, tais abordagens produzem resultados altamente sensíveis a escolhas metodológicas complexas, cujas limitações raramente são comunicadas, permitindo que estimativas precárias sejam interpretadas como verdades absolutas pelo público. Tais avaliações, apesar de sustentarem pretensões científicas, não submetem

seus achados aos mecanismos de validação próprios da ciência, como a revisão cega por pares, valendo-se da credibilidade das instituições para apresentar seus resultados com autoridade diante da sociedade.

Quando o objeto é um problema político de natureza complexa, essa visão restrita torna-se insuficiente. Ela ignora contextos, culturas institucionais e a dinâmica política, reduzindo a análise a métricas que não capturam o valor público da intervenção.

Essa distinção recupera a tensão weberiana entre racionalidades burocráticas e políticas (Weber, 2004). A auditoria opera sob a lógica da racionalidade instrumental, tratando da adequação de meios a fins. Existem padrões de referência definidos, relativamente consensuais no campo técnico da administração. A evidência serve para comprovar conformidade ou desvio em relação a padrões estabelecidos.

A avaliação de políticas, por sua vez, opera na fronteira da racionalidade substantiva, envolvendo valores e legitimidade. Ao avaliar relevância ou utilidade, o Tribunal examina questões sem resposta técnica única, dependentes de pactos sociais e escolhas democráticas. A esfera política opera com concepção narrativa de evidência, em que discursos, percepções e construções de sentido são fundamentais para validação e aceitação. O Tribunal, ao avaliar a utilidade social de uma política, precisa reconhecer a existência dessas narrativas sem ser capturado por elas. Ignorar que políticas são disputas de sentido aliena o controle da realidade social. Aderir às narrativas sem rigor técnico politiza indevidamente o controle.

A natureza do problema indica a abordagem mais adequada. Processos administrativos são passíveis de padronização técnica. Quando o objeto é um procedimento, os critérios de eficiência e economicidade são aplicáveis. Pode existir um consenso técnico relativo sobre boas práticas administrativas. Avaliações de políticas públicas, contudo, são essencialmente contestáveis — independentemente de quem as faça (Stone, 2012; Majone, 1989; Fischer, 2003). Uma política pode ser gerencialmente eficiente, mas socialmente irrelevante ou geradora de desigualdades consideradas injus-

tas. A avaliação exige abandonar a premissa de que problemas públicos são apenas falhas técnicas. Muitas vezes refletem desenhos institucionais inadequados, conflitos de interesse e teorias de mudança complexas que não se resolvem facilmente pela adoção de práticas consagradas de gestão.

Tribunais de Contas não possuem mandato eletivo. Sua legitimidade deriva da competência técnica, não da representação popular. Se basearem suas decisões unicamente em concepções tecnocráticas de evidência, ignorando contexto e valores em disputa, extrapolam suas atribuições. Tal invasão da esfera democrática converte escolhas democráticas em imperativos técnicos, desconsiderando não apenas divergências científicas, mas também paradigmas contemporâneos do campo, como os consubstanciados nas diretrizes e competências preconizadas pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA, 2020a; 2020b).

Para atuar legitimamente na avaliação de políticas, os Tribunais de Contas deveriam transitar para concepção mais pragmática de evidência e causalidade, conforme proposto por Jannuzzi (2024). Nessa perspectiva, evidência não é apenas o dado causal rigoroso, mas qualquer insumo instrumental útil para diagnosticar, ajustar e monitorar a política. Isso inclui estatísticas oficiais, dados administrativos, documentos técnicos e normativos, e o conhecimento tácito dos gestores. A definição pragmática situa-se entre a conceituação tecnocrática-positivista da comunidade de EBP e aquela construtivista-interpretativista adotada pela perspectiva de EIP.

Sob a ótica pragmática, o papel do controle externo se redefine. Ele deixa de buscar conformidade binária ou causalidade positivista. Assume a atuar como produtor de insumos qualificados para o debate democrático. A pergunta deixa de ser se a evidência é cientificamente incontestável para se tornar se ela eleva o entendimento sobre o objeto e é útil para aprimorar a gestão e a decisão pública no contexto específico. Como argumenta Jannuzzi (2024), evidência depende do que se quer saber e do propósito a que se destina. Isso permite avaliar relevância e utilidade da política respeitando a complexidade da realidade local e a diversidade democrática na esfera política.

Os Tribunais enfrentam, portanto, desafio paradigmático. Devem reconhecer o pluralismo epistemológico e metodológico, aceitando que a causalidade em políticas públicas é frequentemente complexa e contextual, não redutível a modelos teóricos universais. A abordagem se torna mais interpretativa, oferecendo análises que subsidiem a deliberação política sem substituí-la. O sucesso da avaliação de política pública realizada por Tribunal de Contas não se mede pela emissão de determinações coercitivas para alteração de políticas. Mede-se pela qualidade dos insumos oferecidos ao Congresso e à sociedade para exercício de *accountability*.

Respeitando a separação de poderes, o Tribunal contribui para o debate democrático evitando a tendência tecnocrática da crença de que problemas políticos possuem soluções técnicas únicas e universais. Superar esse impasse epistemológico exige mais do que reflexão; requer novo modelo de atuação prática que operacionalize a concepção pragmática de evidência.

Com base nessas disputas epistemológicas, torna-se possível delinear modelo alternativo de atuação dos Tribunais de Contas, que explore o potencial da avaliação de políticas públicas sem reproduzir as armadilhas criticadas anteriormente. É o que se propõe na quarta seção.

5 NOVO PARADIGMA DE AVALIAÇÃO PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme defendido anteriormente, a natureza política e complexa da ação estatal e os limites dos paradigmas tradicionais de controle externo exigem um novo marco interpretativo para os Tribunais de Contas. A superação das tentações tecnocráticas requer redefinição profunda do papel institucional do controle, integrando controle e aprendizagem, sanção e colaboração, técnica e política, regularidade e transformação.

5.1 Quais os potenciais das avaliações por Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas ocupam posição estratégica para exercer esse novo papel avaliativo. Como instâncias autônomas de controle externo, detêm mandato, estrutura e legitimidade para realizar avaliações que promovam não apenas conformidade legal e eficiência administrativa, mas também aprendizagem institucional, indução de práticas de referência e fortalecimento da *accountability* democrática (Iocken, 2018; Jacob, 2024).

A realização de inspeções *in loco*, a coleta de documentos administrativos e a entrevista com gestores e beneficiários permitem identificar o hiato entre planejado e executado, revelando dinâmicas informais, improvisações e gargalos que indicadores agregados ou análises normativas dificilmente captariam (Fischer, 2003; Pawson; Tilley, 1997).

Os relatórios públicos produzidos pelos Tribunais desempenham função informativa fundamental no ecossistema da governança. Ao esclarecer processos de formulação e implementação ou oferecer diagnósticos sobre políticas públicas, disponibilizam informações acessíveis para parlamentares, gestores, sociedade civil e imprensa. Suas análises, quando bem fundamentadas, orientam decisões, qualificam o debate público e fomentam a melhoria contínua das políticas públicas (Jacob, 2024).

Essa dimensão torna-se ainda mais relevante quando se considera que muitas políticas no Brasil são desenhadas sem diagnósticos consistentes, teorias de mudança explícitas ou preparação adequada para avaliação (Lassance, 2025; Jannuzzi, 2024). Embora não possam substituir os gestores, os Tribunais exercem papel indutor ao exigir elementos mínimos de planejamento e fundamentação técnica desde a concepção da política.

A expansão da atuação dos Tribunais para diferentes fases do ciclo das políticas públicas — análise do diagnóstico, exame da coerência do desenho programático, acompanhamento da execução — favorece visão integrada e maior proximidade entre o controle externo e as abordagens baseadas em teoria da mudança (Lassance, 2025; Varone *et al*., 2023). Contudo,

esse alargamento impõe desafios: requer desenvolvimento de competências analíticas específicas, além de postura institucional que combine rigor técnico com sensibilidade política. A produção de conhecimento precisa ser rigorosa e legitimada pelos atores envolvidos, evitando avaliações tecnocráticas ou desconectadas da gestão pública (Pires; Lotta, 2023).

A concepção ampliada de *accountability* posiciona os Tribunais de Contas como produtores de informação estratégica para a sociedade. Sua contribuição está em reduzir assimetrias de informação, tornar a ação governamental inteligível e fomentar o aprendizado coletivo. A eficácia decorre menos da ameaça de sanções e mais da credibilidade das análises, da aprendizagem organizacional e da utilidade social dos achados (Bovens; Hart; Kuipers, 2006; Jacob, 2024). O diferencial não está apenas no poder jurídico-formal, mas na capacidade de influenciar, qualificar e orientar a gestão pública por meio da produção de conhecimento rigoroso e contextualizado. Decorre mais da legitimidade reconhecida nos Tribunais de Contas do que da legalidade que lhes confere poder coercitivo.

5.2 Os pilares de uma nova abordagem pelo controle externo

O potencial ampliado dos Tribunais de Contas fundamenta quatro princípios interdependentes. O primeiro princípio é o reconhecimento da complexidade sistêmica, que impõe foco no diagnóstico de falhas sistêmicas em vez da responsabilização simplista. Com base nesse diagnóstico, o Tribunal pode assumir seu papel propositivo e informativo, cuja efetividade é potencializada por sua vocação para a governança em rede. Juntos, esses pilares deslocam o controle externo da lógica predominantemente burocrático-sancionadora para uma função integrada à governança pública democrática.

5.2.1 Reconhecimento da complexidade sistêmica das intervenções estatais

O primeiro princípio fundamenta-se no reconhecimento de que as políticas públicas operam em sistemas complexos adaptativos. Tais siste-

mas caracterizam-se por três elementos centrais: interdependência entre os atores; não linearidade nas relações de causa e efeito; e emergência de padrões e resultados que não podem ser previstos pela análise isolada dos elementos do sistema (Meadows, 2019; Furtado *et al*., 2015).

Como propôs Anderson (1972), "mais é diferente": a lógica do sistema como um todo não se reduz à lógica de seus componentes. Em contrapartida, o modelo de controle tradicional baseia-se em premissas opostas: modelos causais estáveis, planejamento linear e conformidade com padrões previamente definidos. Consequentemente, a análise de políticas públicas demanda abordagens metodológicas capazes de capturar essa complexidade inerente.

Nesse contexto, as políticas públicas configuram-se como redes dinâmicas compostas por múltiplos centros de decisão. Essas redes incluem agentes com margens de autonomia, fluxos informais de poder e estruturas institucionais que mediam os efeitos esperados das intervenções (Furtado *et al*., 2015). Por esse motivo, avaliações limitadas à verificação de metas ou indicadores agregados correm o risco de gerar diagnósticos equivocados ou incompletos, e suas proposições, potencialmente contraproducentes (Head, 2016).

Um caminho possivelmente mais adequado reside na adoção de métodos interpretativos capazes de apreender a dinâmica sistêmica, tais como a análise de redes de políticas, os mapas de causalidade e os métodos mistos de investigação (Rhodes, 2006). Nesse sentido, há diversas abordagens contemporâneas. De um lado, é impossível compreender a política olhando apenas para o ator governamental (Fischer *et al*., 2007). As políticas são, na verdade, coproduzidas em redes de atores que incluem agências estatais, organizações da sociedade civil, especialistas e o setor privado. A avaliação, portanto, deve mapear essas conexões, conflitos e alianças que moldam o resultado.

Por outro lado, essa rede não é estática. As avaliações precisam ser sensíveis às especificidades temporais e contextuais (Varone *et al*., 2023). Isso significa que o processo decisório não é evento único, mas trajetória

que se desdobra no tempo, com momentos críticos, aprendizados e adaptações. Assim, a avaliação robusta não apenas identifica quem influencia a política, mas também como e quando essa influência ocorre ao longo de seu ciclo de vida.

Dentro desse repertório metodológico, a abordagem realista oferece contribuições particularmente relevantes para os Tribunais de Contas. Como enfatizado anteriormente, a avaliação de políticas públicas deve superar a indagação simplista sobre seu sucesso (Pawson; Tilley, 1997). Em vez disso, a investigação deve se aprofundar para identificar os componentes específicos que foram eficazes, os grupos populacionais beneficiados, as condições que permitiram o êxito e os motivos e processos subjacentes a esses resultados (Fontaine, 2023; Pawson, 2006). A ênfase recai sobre a explicação dos mecanismos causais em contextos específicos, e não sobre a busca por demonstrações com pretensões generalizáveis. É preciso compreender os fatores que mediam, moderam ou distorcem os efeitos da política pública ao longo de sua trajetória (Weiss, 1998).

Este princípio também demanda flexibilidade metodológica e pluralismo analítico. O exame conduzido pelos Tribunais de Contas deve combinar diferentes fontes e técnicas de coleta de dados. Análises quantitativas inferenciais baseadas em dados administrativos e avaliações econométricas de impacto, quando verdadeiramente viáveis e adequadas, devem ser complementadas por informações qualitativas para que ganhem utilidade no contexto em que são empregadas (Furtado et al., 2015; Jannuzzi, 2024). A integração desses métodos permite capturar as múltiplas dimensões que estruturam a política pública: formal e informal, técnica e simbólica, legal e social.

Em síntese, este primeiro pilar desloca a atuação do controle externo do plano normativo-gerencial estático para o plano dinâmico e interpretativo. Esse movimento exige postura analítica voltada à compreensão dos sistemas complexos adaptativos nos quais as políticas públicas se desenvolvem. Mais fundamentalmente, essa abordagem sistêmica produz

explicações contextualizadas que não apenas diagnosticam falhas, mas também identificam mecanismos causais específicos e padrões emergentes (Yin, 2018). Essas análises, ao revelarem a complexidade dos processos de implementação e seus efeitos não lineares, fornecem subsídios mais robustos para a deliberação democrática sobre o aperfeiçoamento das políticas públicas.

5.2.2 Foco no diagnóstico, e não em responsabilização

Com base no reconhecimento de que políticas públicas operam em sistemas complexos, a busca por individualizar e imputar responsabilidades torna-se abordagem inadequada ou, no mínimo, sem utilidade prática. Por isso, o segundo princípio representa inflexão decisiva na lógica tradicional do controle externo: em vez de se concentrar na imputação individual de responsabilidades, é preciso orientar a atuação para a identificação das falhas sistêmicas que comprometem o funcionamento coletivo das políticas públicas e para a indução de práticas com potencial de oferecer melhores resultados. Em contextos marcados por interdependência institucional, fragmentação federativa e multiplicidade de atores, os resultados de uma política pública não decorrem da atuação isolada de ente ou gestor, mas da articulação entre diversas esferas, órgãos e agentes — e, até mesmo, de fatores exógenos, que fogem ao controle dos agentes públicos (Bovens; Hart; Kuipers, 2006; OCDE, 2020).

A insistência em modelos de responsabilização direta e singularizada torna-se, nesses casos, não apenas ineficaz, mas potencialmente prejudicial. Ao priorizar a identificação de culpados, o controle externo pode gerar efeitos adversos, como o aumento da burocratização, o comportamento defensivo dos gestores e a desmobilização institucional (Han, 2023). No contexto brasileiro, esse fenômeno tem sido frequentemente referenciado como "apagão das canetas", decorrente do "medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultan-

do na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas" (Fundação Tide Setúbal, 2024, p. 6).

Nesse cenário, a atuação do Tribunal de Contas deve assumir postura mais diagnóstica do que sancionadora. O foco desloca-se da pergunta "quem falhou?" para "por que o sistema não funcionou e o que pode ser feito para ajustá-lo?". Isso implica mapear zonas de sobreposição ou omissão de responsabilidades, gargalos de coordenação, déficits de capacidade administrativa, ruídos institucionais e obstáculos à cooperação (Furtado et al., 2015). Trata-se, em última instância, de compreender os mecanismos que inviabilizam a consecução dos objetivos da política e de indicar formas concretas de redesenhar seus arranjos institucionais.

Cabe destacar que essa lógica não elimina a necessidade de responsabilização individual, mas a reposiciona como consequência, e não mais como ponto de partida ou de chegada da fiscalização. Os meios de coerção continuam sendo instrumentos operacionais de extrema relevância na atuação das Cortes de Contas, particularmente nos contextos fiscalizatórios preponderantemente de conformidade, tais como análises técnicas de licitações, obras e atos de pessoal.

Contudo, no contexto das avaliações de políticas públicas, ao compreender a disfunção sistêmica em primeiro lugar, o Tribunal evita diagnósticos apressados e abre espaço para atuação mais justa, estratégica, pedagógica e, sobretudo, funcional. A responsabilização pode tornar-se, assim, possível desdobramento da compreensão do contexto, e não objetivo a ser perseguido ou fim em si mesmo.

Por fim, ao incorporar o princípio da ênfase no diagnóstico sistêmico, os Tribunais de Contas passam a operar como agentes de inteligência institucional, contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais e do controle social. Em vez do foco quase exclusivo em apontar culpados, contribuem com a sociedade ao iluminar os caminhos de reforma e aperfeiçoamento do funcionamento coletivo do Estado e da entrega de produtos e serviços públicos.

5.2.3 Papel propositivo, pedagógico e informativo

A consequência lógica de um diagnóstico focado em falhas sistêmicas é a necessidade de reorientar a função do controle. Nesse sentido, o terceiro princípio propõe uma inflexão na atuação dos Tribunais de Contas, para transitar de órgãos com tendências majoritariamente burocrático-sancionadoras para instituições públicas com elevada capacidade propositiva, orientadora e informativa, cuja utilidade do produto avaliativo decorre mais da legitimidade e credibilidade conquistada do que das competências conferidas pelo ordenamento jurídico. Esse novo paradigma destaca que a principal contribuição dos Tribunais de Contas para a governança pública democrática não reside no exercício do poder coercitivo, mas sim na habilidade de produzir e disseminar conhecimento relevante, confiável e oportuno, capaz de qualificar o debate público e subsidiar decisões nos poderes Executivo, Legislativo e o controle social exercido pela sociedade civil (Jacob, 2024).

Adotar essa nova postura implica engajamento colaborativo e construtivo, compatível com a complexidade e a interdependência das políticas públicas contemporâneas. O impacto das fiscalizações deixa de depender das sanções formais, ou do risco delas, para decorrer da credibilidade técnica e da legitimidade social dos diagnósticos produzidos. Essa lógica se caracteriza como governança branda (*soft governance*), na qual a influência decorre do uso consistente de evidências, da reputação consolidada e do aprendizado compartilhado, e não de imposições verticais (Dunlop; Radaelli, 2023).

Nesse contexto, a função constitucional de informar (art. 71, CF/1988) pode ser mais bem explorada. Torna-se necessário que os Tribunais de Contas vão além do simples registro de inconformidades ou relatórios técnicos para oferecerem informações qualificadas sobre o estado de coisas e as escolhas públicas que sejam acessíveis, inteligíveis e dotadas de sentido estratégico. Essa informação deve ser entendida como bem público informacional, tempestivo e orientado para induzir melho-

rias concretas. Para tanto, é essencial diversificar os formatos de entrega — como relatórios resumidos em linguagem simples, painéis interativos, produções audiovisuais, maior presença nas mídias tradicionais e digitais — e garantir canais bidirecionais de comunicação com a sociedade, adequando a comunicação às especificidades dos diferentes públicos envolvidos e garantindo sua inclusão no debate público (OCDE, 2020).

Uma atuação genuinamente propositiva pressupõe ainda uma interação deliberativa aprofundada. Fiscalizações mais efetivas são aquelas que envolvem, desde sua concepção, os principais atores da política, construindo diagnósticos compartilhados e recomendações ajustadas à realidade e à capacidade de implementação (Weiss, 1998).

Importa ressaltar que essa reconfiguração do papel institucional não diminui a função tradicional de controle dos Tribunais de Contas, mas a amplia. Ao deslocar o foco da responsabilização para a estratégia de influência qualificada, os Tribunais de Contas podem ampliar sua relevância pública ao promoverem uma governança mais reflexiva e contribuírem ativamente para o aprimoramento das políticas públicas. A credibilidade dos Tribunais de Contas, nesse modelo, vai além do aspecto normativo; se fundamenta no rigor analítico, na transparência dos métodos adotados e na utilidade pública das informações que oferecem. Assim, passariam a oferecer política pública de controle externo com a mesma qualidade que vislumbram exigir dos gestores públicos.

5.2.4 Vocação constitucional para a Governança em Rede

Após reconhecer a complexidade das políticas públicas, a necessidade de diagnósticos sistêmicos sofisticados e o papel informativo das auditorias, o quarto princípio estabelece que a efetividade dos Tribunais de Contas depende fundamentalmente de sua atuação articulada em redes institucionais, e não apenas de ações isoladas.

Os artigos 70 a 75 da Constituição Federal conferem aos Tribunais de Contas autonomia funcional e garantias de isenção, criando uma base institucional sólida para o exercício do controle externo. Essa arquitetura constitucional, que estabelece a função pedagógica e orientadora, posiciona essas instituições como adequadas para transcender a fiscalização tradicional. Nesse sentido, os Tribunais de Contas emergem como agentes centrais na promoção da *accountability* democrática e no aprimoramento contínuo da gestão pública.

Contudo, essa vocação constitucional precisa concretizada plenamente, razão pela qual os Tribunais de Contas precisam assumir um papel mais ativo na coordenação interinstitucional e no diálogo com múltiplos atores. Como enfatiza Iocken (2018, p. 259-260), deve-se visar:

> um novo controle, ativado pela *legitimidade por proximidade*, (que) se distancia do modelo anterior. O envolvimento das partes interessadas aponta para uma abordagem inovadora ao permitir um diagnóstico compartilhado por diversos atores envolvidos com os problemas. [...] O olhar que realmente importa direciona para a percepção das políticas públicas como indutoras de bem-estar sustentável e não como procedimentos destinados a somente resolver problemas (Iocken, 2018, p. 259-260).

A capacidade de influenciar positivamente as políticas públicas não deriva primordialmente do poder sancionador, mas da confiança e da credibilidade construídas na interação sistemática com gestores públicos, legisladores, pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos (Fung, 2006).

A credibilidade constitui capital reputacional que demanda cultivo permanente por meio de duas dimensões complementares. Na dimensão metodológica, isso se traduz no uso de métodos reconhecidos academicamente, na triangulação sistemática de fontes de dados, nos critérios analíticos transparentes e replicáveis, e na disponibilização pública de dados e metodologias. Na dimensão institucional, manifesta-se por meio de postura genuinamente dialética e aberta ao debate, receptividade à crítica qualificada, compromisso demonstrável com o aprendizado contínuo e

resposta tempestiva e fundamentada aos questionamentos (Varone *et al*., 2023; INTOSAI, 2019).

Além da busca continuada pela excelência técnica, os Tribunais de Contas devem se posicionar como articuladores em ecossistemas ampliados de controle e *accountability*. Isso implica estabelecer colaborações ativas com universidades e centros de pesquisa especializados, organismos multilaterais e redes internacionais de controle, conselhos de políticas públicas e outros órgãos técnicos e de pesquisa (Fung, 2006).

Essas alianças estratégicas proporcionam múltiplos benefícios: qualificação técnica por meio do acesso a *expertise* especializada e metodologias avançadas que superam limitações cognitivas individuais; ampliação do impacto pela criação de múltiplos canais para disseminação e apropriação dos achados avaliativos; e conhecimento contextualizado pelo acesso a informações sobre dinâmicas locais e perspectivas dos beneficiários das políticas (Fung, 2006; Brasil, 2020).

Cabe destacar que a inserção em redes de governança não compromete a independência funcional dos Tribunais. Pelo contrário, as parcerias ampliam a capacidade técnica e a legitimidade institucional, desde que preservadas as prerrogativas constitucionais de autonomia decisória e isenção no julgamento.

Em resumo, a credibilidade dos Tribunais de Contas no campo da avaliação de políticas públicas resulta de sua capacidade de conciliar a prerrogativa de autonomia institucional com a colaboração em rede. Ao combinar independência funcional com abertura ao diálogo; rigor técnico com sensibilidade contextual; e mandato fiscalizador com função orientadora, o controle externo promovido pelos Tribunais de Contas pode ampliar sua contribuição para o fortalecimento de políticas públicas informadas por evidências (EIP).

Como resultado, pode-se esperar mais adesão ao uso dos achados das fiscalizações pelos poderes Executivo e Legislativo, a promoção de cultura de transparência e responsividade na administração pública e o aprimoramento contínuo dos serviços públicos orientados ao interesse coletivo.

Quadro 1 – Síntese operacional do modelo proposto

Pilar	Perguntas avaliativas	Evidências e métodos
(1) Complexidade sistêmica	Quais interdependências estruturam a política? Que mecanismos explicam os resultados em cada contexto? Quais efeitos emergentes se manifestam?	Mapeamento de atores e fluxos. Mapas causais e análise de redes. Abordagem realista (mecanismo–contexto–resultado). Métodos mistos e rastreamento de processos.
(2) Diagnóstico sistêmico	Por que o sistema não produziu os resultados esperados? Onde estão falhas de coordenação, capacidade ou incentivos?	Mapeamento de falhas: coordenação, capacidades, incentivos, desenho. Análise comparada entre unidades diferentes. Consideração de fatores exógenos. Responsabilização como consequência, não como ponto de partida.
(3) Papel propositivo e informativo	Que evidências qualificam o debate público e decisões futuras? Como tornar os achados úteis e acessíveis?	Síntese de evidências com transparência metodológica. Produtos diferenciados acessíveis (relatório técnico, sumário executivo, painéis). Recomendações factíveis e contextualizadas.
(4) Governança em rede	Que articulações ampliam legitimidade e capacidade técnica? Como preservar independência com abertura ao diálogo?	Colaboração com academia e redes institucionais. Triangulação de fontes e critérios explícitos. Transparência e aprendizado contínuo.

Fonte: elaborado pelos autores (2026), de acordo com o modelo proposto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas e delineou as bases conceituais de uma abordagem alternativa mais aderente à governança pública democrática. Com base na revisão da literatura internacional e da análise das normas INTOSAI/NBASP, argumentou-se que o paradigma vigente, centrado na conformidade processual, na mensuração retrospectiva de desempenho e na responsabilização individual, revela-se estruturalmente insuficiente para enfrentar a complexidade e a dimensão valorativa das políticas públicas contemporâneas.

A análise evidenciou três fundamentos para essa conclusão. Primeiro, as políticas públicas não constituem objetos técnicos neutros, mas

arenas de disputa permeadas por valores e interpretações divergentes, o que exige dos Tribunais de Contas maior sensibilidade interpretativa e contextual. Segundo, embora as normas da INTOSAI e, especialmente, a NBASP 9020 sinalizem abertura para atuação avaliativa mais sofisticada, persiste tensão entre racionalidades tradicionais de auditoria e as exigências metodológicas de avaliações sistêmicas. Terceiro, os Tribunais de Contas dispõem de atributos institucionais e capacidades técnicas que os habilitam a atuar não apenas como julgadores retrospectivos, mas como produtores de conhecimento estratégico orientado ao aprimoramento da ação estatal em prol da sociedade.

Com base nesses fundamentos, propôs-se um modelo conceitual estruturado em quatro pilares articulados. O reconhecimento da complexidade sistêmica desloca o controle externo de um enfoque normativo estático para uma abordagem interpretativa e dinâmica. O foco no diagnóstico de falhas sistêmicas reorienta a fiscalização da identificação de culpados para a compreensão de mecanismos institucionais que comprometem resultados – sem eliminar a responsabilização sempre que necessário. O papel propositivo, pedagógico e informativo enfatiza a produção e disseminação de conhecimento qualificado como principal contribuição à governança democrática. Por fim, a atuação em redes institucionais reconhece que a efetividade do controle depende de articulações estratégicas, preservada a independência constitucional.

Em resposta ao objetivo proposto, este ensaio demonstrou que os Tribunais de Contas podem e devem transcender o papel de meros fiscais para se tornarem produtores de conhecimento estratégico. A principal contribuição deste trabalho é a proposição de novo paradigma de atuação, consolidado em modelo conceitual de quatro pilares: (i) o reconhecimento da complexidade sistêmica como premissa analítica; (ii) o foco no diagnóstico de falhas sistêmicas em detrimento da atuação centrada na busca por culpados; (iii) o exercício de um papel propositivo, pedagógico e informativo; e (iv) a atuação articulada em redes de governança. Essa arquitetura analítica, operacionalizada no Quadro 1, oferece caminho con-

creto para que o controle externo transite de lógica centrada na imposição normativa para função que articula evidência, deliberação e aprendizado.

Ao adotar tal abordagem, a avaliação de políticas públicas deixa de ser um fim em si mesma – um procedimento focado em julgar o passado – para se converter em instrumento para a construção de um futuro mais promissor. O modelo proposto reafirma a competência constitucional e a capacidade técnica dos Tribunais de Contas para, sem prejuízo de suas funções tradicionais, assumirem posição central no aprimoramento da governança e na consolidação de um Estado genuinamente democrático e orientado a resultados que importam para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. W. More is different. **Science**, v. 177, n. 4047, p. 393-396, 1972.

BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília, 2018, v. 1.

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

DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S. M.; SMITH, P. C. (org.). **What works? Evidence-based policy and practice in public services**. Bristol: Policy Press, 2000.

DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. Policy learning and policy evaluation. *In*: VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 76-92.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 95-111, 2005.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (org.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

FISCHER, F. **Reframing public policy**: discursive politics and deliberative practices. New York: Oxford University Press, 2003.

FONTAINE, G. Realist evaluation in the policy design framework. *In*: VARONE, Frédéric; JACOB, S.; BUNDI, P. (Org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 47-63.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **O fenômeno do apagão das canetas**: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. Coordenação de pesquisa: Gabriela Lotta; Vera Monteiro. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Org.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

HAJER, M.; LAWS, D. Deliberative policy analysis: a discursive perspective. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 291-309.

HAN, Y. The contribution of evaluation to accountability mechanisms. In: VARONE, Frédéric; JACOB, Steve; BUNDI, Pirmin (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 104-117.

HEAD, B. W. Reconsidering the evidence-based policy agenda. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 4, p. 361-375, 2010.

HEAD, B. W. Toward more "evidence-informed" policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3910:** central concepts for performance auditing. Viena: INTOSAI, 2016a.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3920:** the performance auditing process. Viena: INTOSAI, 2016b.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 9020:** evaluation of public policies. Viena: INTOSAI, 2019.

IOCKEN, S. N. **Controle compartilhado de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IOCKEN, S. N. O controle das políticas públicas. *In*: DALLARI, A. A.; GICO JÚNIOR, I. T. (Org.). **Controle da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 215-234.

JACOB, S. Navigating the challenges of policy evaluation. **Canadian Public Administration**, v. 67, n. 2, p. 282-290, 2024. DOI: 10.1111/capa.12571.

JANNUZZI, P. de M. **Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial**. Campinas: Alínea, 2024.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2011.

LASSANCE, A. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise *ex ante***. Brasília, DF: Ipea, 2025.

LOUREIRO, R. D. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. *In*: LIMA, E. C. P. (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 525-536.

MAJONE, G. **Evidence, argument, and persuasion in the policy process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

MEADOWS, D. H. **Pensando em sistemas**: como o pensamento sistêmico pode ajudar a resolver os principais problemas globais. Tradução de Marcelo Douek. São Paulo: Trevisan Editora, 2019.

MELLO, D. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. *In*: LIMA, E. C. P. (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 107-155.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

NUTLEY, S. M.; SMITH, P. C.; DAVIES, H. T. O. Evidence-based policy and practice: cross-sectoral lessons from the UK. **Public Money & Management**, v. 21, n. 1, p. 29-36, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Policy framework on sound public governance**. Paris: OECD Publishing, 2020.

PAWSON, R. **Evidence-based policy:** a realist perspective. London: Sage Publications, 2006.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic evaluation**. London: Sage Publications, 1997.

PIDDINGTON, G. V. A.; MACKILLOP, E.; DOWNE, J. Do policy actors have different views of what constitutes evidence in policymaking? **Policy & Politics**, v. 52, n. 2, p. 239-258, 2024.

PIRES, R.; LOTTA, G. Policy evaluation and the reproduction of social inequalities. In: VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (Org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 154-168.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. **Competências em avaliação para o Brasil**. Brasília: RBMA, 2020b.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. **Diretrizes para a prática da avaliação no Brasil**. Brasília: RBMA, 2020a.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STONE, D. **Policy paradox**: the art of political decision making. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. New York: Routledge, 2017.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2.

WEISS, C. H. **Evaluation:** methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

YANOW, D. Interpretive policy analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 115-131.

YIN, R. K. **Case study research and applications**: design and methods. 6. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Fragmentações, sobreposições e duplicidades: oportunidades de engajamento entre cidadãos e TCU no controle de políticas públicas

Fragmentation, overlap and duplication: opportunities for engagement between citizens and TCU in the oversight of public policies

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1099

Igor Pereira Oliveira[1]

RESUMO

Políticas públicas devem ser implementadas de modo integrado e coordenado. Contudo, a falta de coordenação plena (fragmentação), várias políticas públicas para o mesmo problema (sobreposição) ou políticas diferentes que entregam os mesmos serviços à sociedade (duplicidade) têm potencial de comprometer a eficácia da intervenção governamental, exigindo melhorias com vistas à prestação de serviço público adequado. Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) realize regularmente fiscalizações utilizando o método FSD, os efeitos negativos podem ser avaliados por meio da participação cidadã. Com base em pesquisa qualitativa, análise documental e de conteúdo, este estudo pretende investigar as origens de aplicação do método FSD na instituição superior de controle dos Estados Unidos, o *Government Accountability Office* (GAO), identificar auditorias do TCU sobre o tema em diversas políticas públicas, avaliar se há preocupação com os serviços prestados ao cidadão e evidenciar possíveis oportunidades de melhoria na metodologia, para contemplar a participação cidadã. A investigação confirmou a falta de interação entre TCU e cidadãos durante fiscalizações sobre defesa civil, tecnologia da informação, transformação digital, infraestrutura de transportes, desenvolvimento da região Nordeste, saneamento básico, identificação civil nacional, sistema de ensino fundamental e processo eletrônico judicial. Entende-se que a Corte de Contas federal pode incorporar formalmente a participação cidadã ao ciclo

1 Graduado em Engenharia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestre em Engenharia pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduando em Controle de Políticas Públicas pela Escola de Governo do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU). Atuou como Especialista em Regulação da ANEEL. Atualmente é Auditor Federal de Controle Externo do TCU. E-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br

de auditorias FSD, identificando os efeitos negativos, potenciais e reais, avaliando melhorias no serviço prestado e viabilizando comunicação adequada com a sociedade.

Palavras-chave: fragmentações, sobreposições e duplicidades; participação cidadã; controle externo; Tribunal de Contas da União (TCU); *Government Accountability Office* (GAO).

ABSTRACT

Public policies should be implemented in an integrated and coordinated manner. However, the lack of full coordination (fragmentation), the existence of multiple public policies addressing the same problem (overlap), or different policies delivering the same services to society (duplication) have the potential to undermine the effectiveness of government intervention, thus requiring improvements aimed at ensuring the provision of adequate public services. Although the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) regularly conducts oversight activities using the FSD method, negative effects could be assessed through citizen participation. Based on qualitative research and documentary and content analysis, this study seeks to examine the origins of the application of the FSD method within the United States supreme audit institution, the Government Accountability Office (GAO), identify TCU audits addressing this issue across various public policy areas, assess whether there is concern for services delivered to citizens, and highlight potential opportunities for methodological improvement in order to incorporate citizen participation. The investigation confirmed a lack of interaction between the TCU and citizens during audits in areas such as civil defense, information technology, digital transformation, transport infrastructure, regional development in the Northeast, basic sanitation, national civil identification, primary education, and digital judicial processes. It is therefore understood that the Federal Court of Accounts of Brazil can formally incorporate citizen participation into the FSD audit cycle, identifying potential and actual negative effects, assessing improvements in service delivery, and enabling effective and appropriate communication with society.

Keywords: fragmentation, overlap and duplication; citizen participation; external control; Federal Court of Accounts (TCU); Government Accountability Office (GAO).

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 24/11/2025
Data de aprovação: 09/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025 (Lei n.º 15.080/2024) dispõe, em seu art. 146, que o Tribunal de Contas da União (TCU) deve enviar um quadro-resumo sobre a qualidade da implementação e o alcance de metas e objetivos dos programas governamentais objeto de auditorias operacionais para subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária.

A obrigação existe desde 2007. O parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) ressaltou à época a importância de tornar os programas mais transparentes e melhorar a eficiência da ação pública (Brasil, 2006).

O Acórdão n.º 2.127/2017 mostra que o quadro-resumo demanda a elaboração de documento que reúne trabalhos realizados em determinado período e, por isso, a partir de 2017, o TCU passa a disponibilizar à CMO o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP)[2], cuja elaboração foi disciplinada pela Portaria Segecex n.º 25/2023.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), citada pela Portaria, destaca a importância de avaliar fragmentações, sobreposições e duplicidades na intervenção governamental.

Na fragmentação, mais de uma instituição atua na intervenção pública sem coordenação plena. Na sobreposição, várias políticas ou instituições

2 Os Relatórios de Políticas e Programas de Governo estão disponíveis em https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

agem sobre o mesmo problema com objetivos e estratégias semelhantes. Na duplicidade, instituições ou políticas públicas diferentes entregam os mesmos serviços ou produtos à sociedade — o método FSD[3] conforme o guia prático do Governo Federal de avaliação *ex post* de políticas públicas (Brasil, 2018).

A propósito, o sistema de planejamento e gestão do TCU foi revisado em 2019. O diagnóstico identificou à época que o processo de planejamento do Tribunal apresentava complexidade e fragmentação, nem sempre se relacionando com a estratégia organizacional. Segundo a OCDE (2017), o TCU poderia aprimorar a coerência e a efetividade de seus trabalhos sobre temas de governança transversais e de alto risco por meio do fortalecimento da integração entre as equipes de auditoria e dos mecanismos internos de coordenação, incluindo redução do grau de fragmentação ou de atuação em silos entre as unidades de auditoria.

O plano anual de auditoria interna do Tribunal, referente ao período de abril de 2021 a março de 2022, se propôs a examinar possíveis casos de fragmentação e sobreposição nas unidades técnicas, especialmente quanto a temas transversais, o que poderia gerar deliberações divergentes e prejudicar a produtividade do controle externo (Acórdão n.º 745/2021).

Em fins de 2022, para enfrentar esse problema, o Tribunal reorganizou as secretarias de controle externo por meio da Resolução TCU n.º 347/2022, passando a ter arquitetura organizacional desfragmentada.

O método FSD é interdisciplinar e contribui para o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública, atraindo, naturalmente, fiscalizações relacionadas ao desempenho das organizações.

Dessa perspectiva, a Controladoria-Geral da União (CGU), ao avaliar em 2021 as ações ministeriais voltadas para a primeira infância, evidenciou que ações governamentais fragmentadas comprometiam o atendimento das demandas sociais (Brasil, 2021).

Segundo a Lei n.º 13.257/2016, os entes federados podem instituir comitês intersetoriais para assegurar a articulação interfederativa em pri-

3 Método FSDL conforme OLACEFS (2023), que inclui lacunas no acrônimo.

meira infância, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos. O TCU, no Acórdão n.º 2.732/2022, recomendou a implementação do comitê intersetorial, o que só foi viabilizado no Decreto n.º 12.083/2024.

Em 2025, o Tribunal autorizou a realização de auditoria para identificar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nos benefícios assistenciais de transferência de renda pagos pela União, já que a competência comum atinente à função Assistência Social tem sido utilizada pelos entes federados para estabelecer políticas e programas públicos (Acórdão n.º 761/2025).

O novo Referencial do TCU (Brasil, 2025), ao disponibilizar insumos teóricos, legais e práticos sobre a participação cidadã em auditorias governamentais, incentiva a incorporação do tema em todos os processos de controle externo.

A iniciativa implica benefício tanto para as Instituições Superiores de Controle (ISC) quanto para a sociedade. Também pode ser utilizada nas análises com o método FSD, para promover eficiência nos gastos sociais e ampliar a compreensão de áreas sensíveis aos cidadãos.

Considerando que o método FSD é uma das ferramentas para evitar desperdícios e melhorar a entrega dos serviços para o cidadão, e com base em pesquisa qualitativa, pretende-se investigar as origens de aplicação do método FSD; identificar acórdãos do TCU que contenham abordagem técnica e prática para fragmentações, sobreposições e duplicidades, em diversas políticas públicas; avaliar se há preocupação das equipes de auditoria, nesses acórdãos, com os serviços prestados ao cidadão; e evidenciar possíveis oportunidades de melhoria na metodologia adotada, para contemplar a participação cidadã nas fiscalizações.

Este estudo é relevante por dialogar diretamente com o controle externo exercido pelo TCU, que, segundo Brasil (2018), é uma das instituições que deve conduzir as avaliações de políticas públicas. Além de seu maior grau de independência, realiza avaliações baseadas na reflexão crítica e, quando necessário, propõe mudanças na condução da política públi-

ca. Dessa forma, a pesquisa apresenta potencial de contribuição aplicada, ao subsidiar informações que contribuem para intervenção governamental integrada e coordenada, com base em evidências e no estímulo à incorporação formal da participação cidadã nas auditorias governamentais.

2 FRAGMENTAÇÕES, SOBREPOSIÇÕES E DUPLICIDADES

A seção em Brasil (2018) sobre o método FSD, um dos passos para análise do diagnóstico do problema em avaliações de políticas públicas, foi produzida com base nos estudos do Acórdão n.º 709/2018, que trata de auditoria sobre a preparação do governo brasileiro para a implementação da Agenda 2030 e da meta 2.4 dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

A meta refere-se a sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes. O Tribunal identificou a falta de integração dos órgãos responsáveis pela intervenção estatal sobre o mercado de agrotóxicos.

Havia fragmentação dos dados e das informações relativas ao registro, à importação, ao contrabando, à prescrição agronômica, à fiscalização do uso, à produção e à tributação de agrotóxicos, o que limitava a atuação dos órgãos fiscalizadores e impossibilitava a produção de informações avaliativas sobre as desonerações tributárias desse mercado.

A metodologia do TCU, por sua vez, foi adaptada com base nos trabalhos do *Government Accountability Office* (GAO), a Instituição Superior de Controle (ISC) dos Estados Unidos da América (EUA). Consequentemente, a compreensão do método passa pelo estudo da sistemática adotada pelo GAO.

A publicação de referência (GAO, 2015) cita que em fevereiro de 2010 a ISC norte-americana recebeu nova atribuição legal[4] para identificar e reportar ao Congresso anualmente a existência de fragmentações, sobreposições ou duplicidades, e pondera:

4 *Public Law No. 111–139 - 124 Stat. 29*. Disponível em https://www.congress.gov/public-laws/118th-congress. Acesso em: 2 set. 2025.

> A continuidade e o aumento das pressões fiscais exigirão que o governo federal tome decisões de política pública difíceis. No curto prazo, os órgãos do Poder Executivo e o Congresso podem adotar medidas para aprimorar a eficiência dos programas federais, maximizando o nível de serviços prestados para um determinado volume de recursos, bem como para aumentar a efetividade dos programas no alcance de seus objetivos. Ademais, conforme já apontado pelo GAO, existem oportunidades para a adoção de ações em áreas nas quais os programas federais são ineficientes ou ineficazes em razão de fragmentação, sobreposição ou duplicação (GAO, 2015, p. 2, tradução do autor).

Embora essa obrigação legal se inicie em 2010, pelo menos desde 1994 o GAO realizava avaliações nesse sentido numa série de áreas políticas sensíveis aos cidadãos, tais como segurança alimentar, formação profissional, desenvolvimento na primeira infância e desenvolvimento rural (ver, por exemplo, GAO, 1994; 1996).

Os estudos de Braga e James (2020) mostraram como o TCU pode incluir o método em suas auditorias e relatar casos fundamentados em relatório anual consolidado. De Paula e Fraidenraich (2025) evidenciaram que a política de banda larga implementada no Brasil apresenta indícios de fragmentação, sobreposição e duplicação entre programas, baseando-se, inclusive, em deliberações como o Acórdão n.º 2.053/2018.

Os estudos de Dassen e Renzo (2024), contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) referente a experiências internacionais que destacam o uso de ferramentas digitais pelas ISC para participação dos cidadãos em fiscalizações, citam ferramenta *online* do GAO que acompanha o progresso de atendimento a recomendações decorrentes do método FSD.

Ao disseminar o método FSD, a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), com o apoio do TCU, indicou a necessidade de consultar atores relevantes quanto aos efeitos identificados, com vistas a garantir compreensão do contexto pela equipe de auditoria (OLACEFS, 2023), e comentou a importância de identificar possíveis efeitos negativos decorrentes de FSD, como a ineficácia na atuação governamental e o desperdício de esforços.

3 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS

No Brasil, o recente Acórdão n.º 1.763/2025 dispôs sobre auditoria na política pública de manutenção da malha rodoviária federal, um dos cinco temas mais votados pelos cidadãos para fiscalização[5]. A decisão ressaltou consulta pública junto à sociedade sobre o estado de conservação das pontes, em todas as regiões do país. A escuta ativa dos cidadãos gerou quase quinhentas manifestações.

A sessão[6] do Plenário realizada em 19 de fevereiro de 2025 também expôs estratégia na seleção de voluntários para o acompanhamento de obras de creches e de escolas, sinalizando mudança prática na direção da participação efetiva do cidadão nas auditorias da Corte de Contas federal. A OLACEFS tem valorizado essas iniciativas:

> Envolver mais intensamente a cidadania por meio de mecanismos de participação. A confiança dos cidadãos aumenta quando estes percebem que podem participar ativamente dos processos de fiscalização. As ISC podem avançar nessa área ao promover auditorias participativas, nas quais os cidadãos tenham a oportunidade de propor temas a serem auditados, contribuir com informações, denunciar irregularidades e acompanhar a implementação das determinações, recomendações ou conclusões de auditoria. Tal abordagem amplia a transparência e fomenta um senso de corresponsabilidade na fiscalização dos recursos públicos (OLACEFS, 2024, p. 51, tradução do autor).

Ao valorizar o engajamento entre a administração pública e os cidadãos, Schommer *et al*. (2015) destacaram a importância da influência do controle social para ativar o sistema de controle institucional e os efeitos das interações entre governo e comunidade.

5 Os resultados da votação podem ser acessados em https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/consulta-identifica-prioridades-da-populacao-em-areas-de-interesse-publico. Acesso em: 2 set. 2025.

6 Ata do Tribunal de Contas da União (TCU) n.º 6/2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/ata-sessao. Acesso em 2 set. 2025.

Dessa perspectiva, cabe mencionar a valorização dos Tribunais de Contas como instituições de controle horizontal, que contêm espaços institucionalizados para assegurar a boa governança dos recursos públicos, defendendo práticas associadas ao conceito de representação democrática, como transparência e controle social (Rocha, Zuccollotto e Teixeira, 2020).

A propósito, o TCU evidenciou a diferença entre controle social e participação cidadã em auditorias. Segundo o Referencial do TCU (Brasil, 2025), a participação cidadã engloba todas as formas pelas quais a cidadania se envolve no processo político, incluindo controle social, voto, participação em debates públicos, envolvimento em consultas públicas e participação em conselhos.

O documento também expôs lista não exaustiva de formas de participação cidadã em auditorias: pesquisas ou questionários; formulários online; reuniões presenciais ou *online*; e oficinas presenciais ou *online*.

Por outro lado, os estudos de Mendiburu (2020), ao considerarem que a participação cidadã é fortalecida por cultura de diálogo entre as partes, reforçaram que havia, à época, participação esporádica dos cidadãos em fiscalizações das ISC da América Latina, o que levanta questões sobre a "magnitude" (ou frequência) dessas iniciativas.

Com vistas a fortalecer o impacto das ISC por meio do engajamento externo, Brétéché e Swarbrick (2024) mostraram que a participação de *stakeholders* não governamentais (o que inclui os cidadãos) é uma exceção nas ISC da Europa, encontrando-se predominantemente em fase piloto naquelas que possuem alguma experiência prévia.

4 METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa e exploratória. A técnica de análise de conteúdo, utilizada com base em Bardin (2016), é uma das formas de analisar as informações qualitativamente. Na fase de pré-análise, os acórdãos do TCU foram distinguidos pela relevância.

A pesquisa por deliberações do Plenário[7] foi realizada com base nas expressões fragmentação, sobreposição e duplicidade, o que resultou em cerca de cem acórdãos, observados em conjunto com seus respectivos relatórios e votos, fundamentais para entendimento da atuação do controle externo.

Assumiu-se que o TCU, ao avaliar a intervenção governamental com o método FSD, sempre cita nas decisões as três expressões. Além disso, tendo em vista que no controle aplicado à avaliação de políticas públicas esse tipo de verificação é apenas uma subquestão de auditoria, conforme Brasil (2020), sabe-se que os acórdãos pesquisados contêm, em regra, diversos itens de verificação não utilizados nesta pesquisa.

Cada texto de acórdão tem a seguinte estrutura: relatório (referente aos estudos e às conclusões da unidade especializada em auditoria); voto (posicionamento do Ministro Relator do processo); e acórdão em si (contém as deliberações do Plenário do Tribunal sobre o instrumento de fiscalização[8]).

Tendo em vista os estímulos da OCDE (2017) para utilização do método FSD, optou-se por um recorte temporal que considerasse acórdãos emitidos a partir de 2017. Em seguida, o recorte material resultou na exclusão de acórdãos que não contêm estudos aprofundados sobre o tema. Ao final, o artigo utilizou 22 acórdãos do Plenário (aproximadamente 20% do total pesquisado), emitidos entre 2017 e 2024 e constantes do Apêndice.

Em relação ao GAO, as pesquisas foram iniciadas nos casos descritos em seu relatório anual: oportunidades adicionais para reduzir fragmentação, sobreposição e duplicação[9]. O aprofundamento dos exames exigiu pesquisa sobre relatórios específicos e sobre técnicas utilizadas para aprimorar a Administração Pública nos EUA, que podem ser úteis no Brasil, inclusive porque Brasil (2018) demonstra a relevância da observação de lições e experiências adotadas em políticas públicas de outros países.

Os contextos de cada política pública com sua expressão respectiva (fragmentação, sobreposição ou duplicidade) foram entendidos e as informações técnicas relacionadas entre si.

7 Os acórdãos estão disponíveis em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 2 set. 2025.
8 A seção II do capítulo III do Regimento Interno do TCU contém os instrumentos de fiscalização.
9 Disponíveis em https://www.gao.gov/reports-testimonies. Acesso em: 2 set. 2025.

Em seguida, a interpretação dos resultados permitiu explicitá-los individualmente em relação a cada expressão, ou agrupá-los sobre a necessidade de reorganização da administração pública, bem como sobre desafios para funcionamento de fóruns, conselhos ou comitês, ambas estratégias em GAO (2015) para reduzir os riscos de FSD. Práticas de GAO (2023a) para implementação de políticas de forma integrada e coordenada também foram evidenciadas.

Por fim, observou-se possível preocupação do TCU com os serviços prestados ao cidadão e se as metodologias adotadas em cada auditoria permitiram a participação cidadã. Os resultados foram conectados com o arcabouço teórico.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Sobreposição entre estados e municípios

A Constituição Federal define, em seu artigo 211, que a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º), enquanto os estados e o DF devem priorizar o ensino fundamental e o médio (§ 3º).

O TCU recomendou ao Ministério da Educação (MEC) que, no processo de definição das metas do novo Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei n.º 2.614/2024), especificasse a responsabilidade de cada ente no cumprimento de metas (Acórdão n.º 969/2024). Isso porque grande parte dos estados oferece o ensino fundamental tanto nos anos iniciais como nos finais, o mesmo ocorrendo com a oferta do ensino fundamental pelos municípios, em sobreposição de ofertas.

Trata-se de caso de sobreposição na intervenção governamental por força constitucional, em que mais de um ente federado atua prioritariamente (não exclusivamente) no ensino fundamental com estratégias semelhantes.

5.2 Fragmentação do processo eletrônico judicial

Em 2009, foi firmado acordo de cooperação técnica[10] no âmbito do Judiciário e da Advocacia-Geral da União (AGU) para elaboração e implementação do padrão nacional de integração de sistemas de processo eletrônico. Cinco anos depois, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu duas resoluções.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 3/2013, emitida em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), considerando a multiplicidade de sistemas de tramitação processual, instituiu o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) para propiciar plena interoperabilidade entre os sistemas. Já a Resolução CNJ n.º 185/2013 instituiu o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe).

A interoperabilidade[11] de dados e informações para aprimorar a gestão de políticas públicas é exigência da Lei para o Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021).

Ocorre que em 2019 o TCU identificou a fragmentação do sistema PJe-Nacional e a falta de implementação do MNI. Por isso, vários sistemas apresentavam dificuldades de interoperabilidade, com burocratização excessiva e aumento de custos e tempos de tramitação (Acórdão n.º 1.534/2019).

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçou, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.259, a relevância do sistema eletrônico de execução penal unificado (SEEU), constante da Resolução CNJ n.º 280/2019:

> A efetiva implantação de um sistema único nacional informatizado permite ao Judiciário a integração com outras instituições e contribui para a efetivação dos atos normativos do CNJ, para a aplicação igualitária da legislação penal e do exercício de direitos fundamentais das pessoas em cumprimento de pena, bem como para o cumprimento de decisões dos tribunais superiores (Brasil, 2023, p. 13).

10 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/comite-nacional-de-gestao-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-do-poder-judiciario/modelo-nacional-de-interoperabilidade/. Acesso em: 2 set. 2025.

11 Interoperabilidade é a capacidade de sistemas se comunicarem com outros no compartilhamento de dados.

Embora os Acórdãos de relação n.º 652/2022, n.º 1.193/2023 e n.º 2.645/2023 monitorem o cumprimento das deliberações do Acórdão n.º 1.534/2019 e o STF tenha valorizado, em 2023, a implantação de sistema único informatizado, o acordo de 2009 não foi suficiente para viabilizar a integração dos sistemas de processo eletrônico judicial.

5.3 Duas políticas públicas para o mesmo serviço

As Carteiras Nacionais de Identidade (CNI) foram criadas pela Lei n.º 7.116/1983 e são emitidas por órgãos de identificação de estados e do DF. A Lei n.º 13.444/2017, por sua vez, dispõe sobre a identificação civil nacional, com a criação do Documento Nacional de Identidade (DNI), que deve ser emitido pela justiça eleitoral ou, no mínimo, certificado por ela.

O respectivo projeto de lei informou que não se tratava da imposição de documento único:

> [...] Vale destacar que não se está pretendendo impor um documento único nem criar um documento novo, pois o documento de RCN poderá futuramente substituir o título de eleitor e conterá diversas informações e números oriundos de outros órgãos do Poder Público, com a finalidade de simplificar, com segurança, a identificação do cidadão (Brasil, 2015, p. 4).

Em novembro de 2023, o Decreto n.º 11.797/2023 dispôs sobre o serviço de identificação do cidadão. O serviço deve ser utilizado para expedição da CNI e terá interface de comunicação com os dados da Identificação Civil Nacional (ICN), conforme acordo estabelecido com a justiça eleitoral.

Trata-se de duplicidade na intervenção pública, decorrente da atuação legislativa (Lei n.º 7.116/1983 e Lei n.º 13.444/2017), em que instituições diferentes entregam os mesmos serviços à sociedade. Por isso, o Acórdão n.º 1.226/2024 determinou à Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão (CEFIC) a mitigação dos efeitos decorrentes da duplicidade existente.

5.4 Incentivos para reorganização da administração pública

A ISC dos EUA apresenta como uma das estratégias para reduzir os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade a reorganização da administração pública, que consiste na transferência, consolidação, coordenação ou extinção de agência ou função federal, ou na autorização para delegar funções (GAO, 2015).

Por exemplo, o GAO identificou unidades especializadas da Guarda Costeira com capacidades semelhantes, usadas para apoiar as mesmas missões:

> O GAO identificou certa sobreposição entre as capacidades das diferentes unidades das Forças Especializadas e as missões da Guarda Costeira que elas apoiam — em alguns casos, unidades das Forças Especializadas estavam co-localizadas com outras unidades com muitas das mesmas capacidades e missões semelhantes. Em agosto de 2019, autoridades da Guarda Costeira reconheceram que a reorganização de 2013 não incluiu uma análise sobre possíveis sobreposições ou duplicações de capacidades e concordaram que poderiam existir lacunas ou redundâncias nas capacidades das Forças Especializadas (GAO, 2019, p. 2, tradução do autor).

No Brasil, o Acórdão n.º 351/2020 recomendou ao governo federal o estabelecimento de critérios objetivos e claros para que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) delimite a atuação de cada órgão nas ações de prevenção a desastres e minimize os riscos de FSD nas ações governamentais. Desastres são eventos adversos que causam impactos na sociedade.

À época da auditoria, dois ministérios eram responsáveis pelas ações: o da Integração Nacional e o das Cidades (Lei n.º 13.502/2017). A partir de 2019, as duas pastas passaram a fazer parte do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), conforme Lei n.º 13.844/2019.

Contudo, a partir de 2023 (Lei n.º 14.600/2023) a organização básica ministerial volta a incluir o Ministério da Integração e do Desenvolvi-

mento Regional e o Ministério das Cidades. O primeiro é responsável pela PNPDEC (Decreto n.º 11.830/2023). O segundo, pela redução de riscos de desastres associados a extremos climáticos no ambiente e no planejamento urbano (Decreto n.º 11.468/2023).

Os Acórdãos n.º 1.469 e n.º 2.653, ambos de 2017, recomendaram a adoção de estratégias para minimizar redundâncias e ineficiências na atuação das empresas estatais de tecnologia, em especial do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), de modo a otimizar o provimento de aplicações e serviços de tecnologia da informação (TI). Segundo o Acórdão n.º 2.789/2019, a fragmentação é o fator normativo do modelo, pois decorre de uma previsão legislativa que define a estrutura organizacional da Administração Pública.

Além disso, a transformação digital de governo é a utilização de tecnologias digitais para o atendimento eficiente do cidadão, a integração de serviços e de políticas públicas e a promoção da transparência (Decreto n.º 12.069/2024). Tendo em vista que, na sobreposição, várias políticas ou instituições agem sobre o mesmo problema com objetivos e estratégias semelhantes, existia o risco de sobreposição das ações governamentais relacionadas à transformação digital, registrado no Acórdão n.º 1.784/2021.

Isso porque o Decreto n.º 9.319/2018 instituiu o Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital) e o Decreto n.º 10.609/2021 o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Nessa decisão, o TCU considerou que não havia necessidade de deliberação para mitigar esse risco, pois não foi identificada, na prática, nenhuma situação em que eventual atuação sobreposta, duplicada ou fragmentada implicou prejuízo às iniciativas.

Por fim, a Lei n.º 14.600/2023 exige a articulação entre o Ministério de Portos e Aeroportos e o Ministério dos Transportes na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes, ou seja, a promoção de integração intermodal.

Em 2020, o Acórdão n.º 1.327/2020 recomendou ao governo federal a uniformização do horizonte temporal considerado para investimentos de longo prazo nos diversos instrumentos de planejamento de infraestrutura de transportes e a ausência de critérios uniformes para a priorização de investimentos.

Seis meses depois do início da vigência da Lei n.º 14.600/2023, o TCU reforçou que cada ministério decidiu seus projetos isoladamente, sem considerar os corredores logísticos envolvidos, aumentando os riscos de gargalos ou duplicidade de esforços (Acórdão n.º 2.519/2023).

5.5 Desafios para funcionamento de fóruns, conselhos ou comitês

Outra estratégia reconhecida em GAO (2015) são os i*nteragency groups*, comumente conhecidos como fóruns, conselhos ou comitês. Trata-se de espaços de coordenação interinstitucional estabelecidos na legislação ou pelo Poder Executivo. O GAO reforça que são úteis para definir metas nacionais, identificar e abordar ineficiências e coordenar serviços.

O Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) dos EUA financia ou conduz pesquisas biomédicas por meio da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada para Saúde (ARPA-H), dos Institutos Nacionais de Saúde (NIH), da Autoridade de Pesquisa e Desenvolvimento Avançado em Biomedicina (BARDA) e da Administração de Alimentos e Medicamentos (FDA).

Em 2022, o Congresso norte-americano forneceu US$ 1 bilhão para o estabelecimento da ARPA-H, responsável por inovar em pesquisa em saúde e acelerar avanços médicos, em contexto que exige coordenação em larga escala. Também criou comitê consultivo[12] para coordenar esforços e fornecer aconselhamento e assistência em tarefas específicas de programas ou projetos da ARPA-H. Contudo, a ARPA-H iniciou, no segundo semestre de 2023, pesquisas relacionadas a montante de US$ 387 milhões antes da reunião do comitê — o que não havia ocorrido pelo menos até novembro de 2023.

12 *Public Law No. 117–328. 136 Stat. 5780*. Disponível em: https://www.congress.gov/public-laws/118th-congress. Acesso em: 2 set. 2025.

Além disso, em 2020 criou-se comitê provisório para reduzir a fragmentação dos esforços na vigilância relacionada a doenças zoonóticas (transmitidas entre animais e humanos) na vida selvagem dos EUA, ressaltando-se a necessidade de sistema nacional abrangente. Em 2021, os gestores concordaram em tomar providências para viabilizar o sistema e em 2023 criaram comitê permanente. O GAO identificou que o comitê ainda não tinha definido cronograma de implementação e cada agência governamental tinha sua própria base de dados, em prejuízo à plena interoperabilidade (GAO, 2023b).

No Brasil, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento Nordeste (Sudene) é composto por entes estaduais e municipais e por ministérios do Poder Executivo federal, dentre outros integrantes. Por força da Lei Complementar n.º 125/2007, deve formular a política pública e determinar as medidas de ajustes necessárias para cumprimento dos objetivos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. Suas reuniões devem ter frequência trimestral. O Acórdão n.º 1.827/2017 evidenciou interstício entre reuniões superior a três anos, além de aprovações de resoluções *ad referendum* do Conselho, inclusive as relacionadas com prioridades na aplicação de recursos financeiros.

Do mesmo modo, identificou-se a inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) em determinado período. O Comitê é responsável por coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico (Acórdão n.º 2.392/2022). Em 2023, o Cisb voltou a realizar as reuniões[13].

5.6 Práticas para implementação de políticas de forma integrada e coordenada

No tocante ao ensino fundamental, o Projeto de Lei Complementar n.º 25/2019 prevê a criação de comissões bipartites de pactuação federativa, compostas por representantes dos estados e dos municípios e instituí-

13 Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/comite-interministerial-de-saneamento-basico-cisb/calendario. Acesso em: 2 set. 2025.

das por norma estadual. Uma das atribuições das comissões é a definição da responsabilidade pela oferta do ensino, em sintonia com as recomendações do GAO (2023a):

> As agências envolvidas na colaboração devem trabalhar conjuntamente para definir e acordar seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo a forma como o esforço colaborativo será liderado. Ao fazê-lo, as agências podem esclarecer quem fará o quê, organizar seus esforços conjuntos e individuais, e facilitar a tomada de decisão. A clareza sobre papéis e responsabilidades pode ser alcançada quando as agências cooperam para identificar e aproveitar suas forças, recursos e competências, bem como ao concordarem com etapas específicas para a tomada de decisão (GAO, 2023a, p. 12, tradução do autor).

A publicação supracitada do GAO, ainda não difundida no Brasil, apresentou práticas de colaboração interinstitucional que ajudam a enfrentar desafios transversais, inclusive aqueles que envolvam o método FSD. As práticas são:

a) definir resultados e objetivos comuns;
b) garantir a *accountability*;
c) construir pontes entre diferentes culturas organizacionais;
d) identificar e sustentar a liderança na tomada de decisões;
e) esclarecer papéis e responsabilidades;
f) incluir participantes relevantes;
g) desenvolver e atualizar orientações e acordos escritos; e
h) aproveitar recursos (financeiros e tecnológicos) e informações compartilhadas.

A título de exemplo, o Departamento de Justiça (DOJ) dos EUA recebe regularmente correspondências de comitês e membros do Congresso (dezenas de milhares entre 2012 e 2021), com solicitações de informações e outros temas.

O GAO (2022) evidenciou que o Departamento não estabeleceu orientações para garantir o fornecimento de dados confiáveis, precisos e completos:

> Dispor desse tipo de orientação é especialmente importante, dado que existem diferenças significativas nos processos de correspondência entre os diversos escritórios e componentes do DOJ. Diferenças nos procedimentos para garantir dados precisos e completos, ou a ausência de tais procedimentos, entre os escritórios e componentes do DOJ, podem resultar em fragmentação. Essa fragmentação pode gerar diferenças na pontualidade das respostas, dependendo de quais escritórios ou componentes do DOJ recebam a correspondência. O manual de correspondência do DOJ não aborda a precisão dos dados nos sistemas internos de gestão de correspondência do órgão, nem fornece orientações para organizar esses dados (GAO, 2022, p. 15, tradução do autor).

Além disso, o fortalecimento da liderança do CNJ é fundamental para viabilizar um sistema único nacional no âmbito do Judiciário brasileiro, o que pode evidenciar a falta de outra prática de colaboração: "Manter a liderança também é importante para sustentar os esforços interinstitucionais ao longo do tempo, garantir a continuidade e evitar atrasos desnecessários na implementação" (GAO, 2023a, p. 11).

Por outro lado, os casos de inoperância de instâncias colegiadas e a ineficácia do acordo de cooperação referente à integração de sistemas de processo eletrônico judicial sinalizam que a adoção de apenas uma das práticas pode ser insuficiente.

Percebe-se, inclusive, que embora as práticas de colaboração interinstitucional listadas sejam aparentemente óbvias, a implementação de políticas públicas no Brasil e nos EUA sinaliza que se trata do óbvio de difícil aplicação.

5.7 Participação cidadã no ciclo de auditorias FSD

O quadro abaixo contém a perspectiva do TCU em cada um dos temas escolhidos. Nota-se que, em regra, há uma preocupação com o cidadão durante as fiscalizações.

Quadro 1 – O olhar para o cidadão em fiscalizações sobre FSD

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	O cidadão na fiscalização
Tecnologia da Informação	1469	2017	Auditoria Operacional	O cidadão é citado mais de 200 vezes. A otimização do provimento de serviços passa pela redução do número e da complexidade da infraestrutura de TI utilizada pelos órgãos na implementação de serviços e aplicações, **inclusive os dedicados ao uso pelo cidadão**.
	2653	2017		
	2789	2019		
Identificação Civil Nacional	1226	2024	Acompanhamento	O cidadão é citado mais de 80 vezes. O TCU buscou contribuir para o fortalecimento e a eficácia dos programas de identificação civil no Brasil e **assegurar que os cidadãos possam usufruir** de serviços públicos com maior confiabilidade e acessibilidade.
Transformação Digital	1784	2021	Acompanhamento	A cidadania é citada mais de 40 vezes. Para que a população brasileira possa efetivamente aproveitar a transformação digital, é essencial prover infraestrutura, conectividade e **oferecer educação para que cidadãos tenham conhecimentos e habilidades mínimos** para a utilização de recursos digitais.
Desenvolvimento do Nordeste	1827	2017	Levantamento	O estudo do TCU se propõe a **oferecer ao cidadão** avaliação, sob a perspectiva do controle externo, acerca do tema desenvolvimento da Região Nordeste.
Processo Eletrônico Judicial	1534	2019	Auditoria Operacional	O tema tem relação com a **universalização do acesso dos cidadãos** ao Poder Judiciário.
Plano Nacional de Educação	969	2024	Acompanhamento	Cita o cidadão apenas uma vez. **O PNE é relevante para o cidadão**, inclusive por ser decenal e incluir amplo debate no Congresso.
Defesa Civil	351	2020	Auditoria Operacional	O cidadão não é citado. Uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil inclui a **participação da sociedade civil.**

Quadro 1 – O olhar para o cidadão em fiscalizações sobre FSD (continuação)

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	O cidadão na fiscalização
Infraestrutura de Transportes	1327	2020	Auditoria Operacional	O cidadão não é citado no trabalho de 2019. O Acórdão n.º 2.519/2023 destaca que **os cidadãos precisam ter acesso** ao que fundamentou o planejamento e as decisões no planejamento de transportes.
	2519	2023	Acompanhamento	
Saneamento Básico	2392	2022	Acompanhamento	O cidadão não é citado

Fonte: elaborado pelo autor (2025). Informações de acórdãos citados no Quadro.

Considerando, por exemplo, os dois trabalhos que mais citaram o cidadão, sobre tecnologia da informação e identificação civil nacional, o primeiro realizou pesquisas na internet, observou estudos na área de governo digital elaborados por organizações internacionais, promoveu reuniões por videoconferência com representantes acadêmicos que atuam na área de governo eletrônico e gestores públicos, e viabilizou painel de referência com convidados de alguns dos órgãos visitados.

O segundo, bem mais recente, realizou avaliações, induziu autoavaliações de controles, identificou e comunicou riscos aos gestores públicos, revisitou a matriz de riscos e solicitou aos gestores que encaminhassem as providências adotadas para cada risco.

A metodologia acima, ressalte-se, é compatível com as normas internacionais (INTOSAI, 2019), que incentivam o diálogo sólido e a compreensão dos gestores públicos sobre procedimentos da auditoria, para aumentar as chances de melhorias reais na administração pública.

Na mesma sintonia, a delimitação de expectativas em relação aos *stakeholders* institucionais (parlamento e gestores) é mais praticada no contexto europeu do que em relação aos cidadãos (Brétéché; Swarbrick, 2024).

De modo coerente, os resultados deste artigo, representados por acórdãos emitidos de 2017 a 2024, evidenciam que não houve interação com os cidadãos durante as auditorias:

Quadro 2 – Aspectos da metodologia utilizada nas auditorias

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	Metodologia adotada
Tecnologia da Informação	1469	2017	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões com representantes acadêmicos e gestores públicos, realização de painel de referência com convidados de alguns órgãos visitados, questionário aplicado a gestores públicos e diálogo com representantes de associação que representa servidores de tecnologia da informação.
	2653	2017		
	2789	2019		
Identificação Civil Nacional	1226	2024	Acompanhamento	A fiscalização realizou avaliações, induziu autoavaliações de controles, identificou e comunicou riscos aos gestores públicos, revisitou a matriz de riscos e solicitou aos gestores que encaminhassem as providências adotadas para cada risco.
Transformação Digital	1784	2021	Acompanhamento	Revisão documental, entrevistas e reuniões com gestores públicos.
Desenvolvimento do Nordeste	1827	2017	Levantamento	Revisão documental, realização de reuniões técnicas e painel de referência com gestores em nível federal e estadual e especialistas, além do evento “Diálogo Público”.
Processo Eletrônico Judicial	1534	2019	Auditoria Operacional	Revisão documental, painel de referência, reuniões com gestores públicos.
Plano Nacional de Educação	969	2024	Acompanhamento	Revisão documental, reuniões com gestores públicos e tribunais de contas, interação com uma organização da sociedade civil, obtenção de dados e informações em sistemas. Acompanhamento de audiências públicas da Câmara dos Deputados e do Senado federal.

Quadro 2 – Aspectos da metodologia utilizada nas auditorias (continuação)

Tema	Acórdão	Ano	Instrumento de fiscalização	Metodologia adotada
Defesa Civil	351	2020	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões e entrevistas com gestores públicos e especialistas, questionários encaminhados aos entes federados, visitas a estados e municípios, análise de informações constantes de bancos de dados oficiais.
Infraestrutura de Transportes	1327	2020	Auditoria Operacional	Revisão documental, reuniões e entrevistas com gestores públicos, representantes de associações do transporte e especialistas, painel de referência (interno e externo), evento público transmitido.
	2519	2023	Acompanhamento	
Saneamento Básico	2392	2022	Acompanhamento	Revisão documental, painéis de referência, reuniões com gestores públicos.

Fonte: elaborado pelo autor (2025). Informações de acórdãos citados no Quadro.

Aliás, as equipes de auditoria interagiram, em regra, apenas com gestores públicos e especialistas, por meio de reuniões, solicitações de informações, painéis de referências, entrevistas e aplicação de questionários.

Os resultados reforçam conclusões de Mendiburu (2020) sobre as ISC da América Latina:

> Em termos do alcance da participação cidadã na fiscalização ao longo do ciclo de auditoria, observa-se, com algumas exceções, um déficit significativo de práticas e experiências de participação nas ISC durante a fase de execução das auditorias e de acompanhamento das constatações e recomendações emitidas. Quanto à profundidade da participação cidadã nas auditorias, há ênfase no uso de reclamações de cidadãos ou canais de denúncia — embora avaliações sobre sua efetividade sejam escassas —, assim como na divulgação dos relatórios de auditoria, seguida de ações de conscientização ou capacitação do público […] (Mendiburu, 2020, p. 9, tradução do autor).

Nesse sentido, Rocha, Zuccollotto e Teixeira (2020) concluíram que os Tribunais de Contas brasileiros têm, em geral, nível fraco de per-

meabilidade à sociedade, inclusive no processo de elaboração do plano de auditoria ou mesmo de participação durante a realização das fiscalizações.

Em uma das práticas do GAO (2023a), a inclusão de participantes relevantes, considera-se que problemas complexos e desafios intersetoriais devem incluir a participação de quaisquer indivíduos interessados, com vistas à obtenção de conhecimentos em diferentes perspectivas. Partindo dessa premissa, a incorporação do cidadão como parceiro fundamental nas fiscalizações permite gerar conhecimento sobre diferentes realidades, fortalece a imagem institucional das ISC e contribui para ampliar a legitimidade da atuação do controle externo.

Por exemplo, a equipe de auditoria poderia incentivar o engajamento do cidadão para obter evidências ou opiniões quando a universalização do acesso ao Poder Judiciário e ao atendimento escolar é prejudicada, respectivamente, pela fragmentação do processo eletrônico judicial e pela falta de atuação de estados e municípios no ensino fundamental. O mesmo se aplica em contextos de falta de participação da sociedade civil na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil devido à necessidade de reorganização ministerial.

Em suma, considerar o cidadão como protagonista em fiscalizações que utilizam o método FSD pode adicionar à atuação das ISC corresponsabilidade na vigilância dos recursos públicos (OLACEFS, 2024), engajamento entre a administração pública e os cidadãos, incentivado por Schommer *et al*. (2015), e uma das práticas de colaboração institucional de GAO (2023a), sem perder de vista a inclusão explícita do cidadão na lista de atores relevantes de OLACEFS (2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2010, o GAO possui atribuição legal para identificar e reportar ao Congresso anualmente a existência de fragmentações, sobreposições ou duplicidades na intervenção governamental dos EUA. No Brasil, o TCU tem usado a técnica especialmente a partir de 2018, contempora-

neamente às recomendações da OCDE em 2017.

Considerando que o método FSD é uma das ferramentas para evitar desperdícios e melhorar a entrega dos serviços para o cidadão, e com base em pesquisa qualitativa, este estudo identificou acórdãos do Tribunal que contêm enfoque técnico e prático para o tema, em diversas políticas públicas; avaliou se havia preocupação das equipes de auditoria, nesses acórdãos, com os serviços prestados ao cidadão; e evidenciou possíveis oportunidades de melhoria na metodologia, para contemplar a participação cidadã.

Neste contexto, o novo Referencial de Participação Cidadã do TCU se relaciona com os esforços de várias ISC para engajamento entre a administração pública e os cidadãos, em sintonia com a OCDE, o BID, a INTOSAI, e a OLACEFS.

Além de valorizar a participação cidadã no ciclo de políticas públicas, a OCDE (2025) destacou recentemente o papel das ISC na coordenação das ações governamentais em ambiente de separação de poderes. Também citou que se trata de processo gradual de evolução:

> Por meio de um processo gradual de evolução, em vez de revolução, estão surgindo caminhos híbridos de participação cidadã [...]. Promover uma abordagem iterativa de participação cidadã e representação recursiva na formulação de políticas exigirá maior atenção ao monitoramento do desempenho e do impacto ao longo do tempo, bem como esforços renovados para ampliar a inclusão e a flexibilidade (OCDE, 2025, p. 9, tradução do autor).

O movimento do Tribunal a partir do Referencial do TCU (Brasil, 2025) sinaliza mais uma evolução gradual, desta vez para o diálogo amplo com a sociedade no controle de políticas públicas, em cenários complexos que exigem visão intersetorial, interfederativa e multilateral.

Na prática, o TCU caminha para engajamento entre cidadãos e controle externo, que pode ser fortalecido com a incorporação da participação cidadã no método FSD: (a) identificando ou confirmando os efeitos negativos, potenciais e reais, como a ineficácia na atuação governamental

e o desperdício de esforços; (b) avaliando melhorias no serviço público prestado; e (c) viabilizando adequada comunicação com a sociedade.

Sobre a comunicação com a sociedade, a ISC norte-americana tem mostrado anualmente o que foi e o que não foi implementado: *"In our 2011 to 2024 annual reports, we directed 140 matters to Congress, of which 76 remain open"* (GAO, 2024, p. 117)[14], algo valorizado por Dassen e Renzo (2024). Ao comunicar os resultados das auditorias com o método FSD, de modo similar ao relatório anual do GAO, o TCU permitiria que o cidadão optasse, espontaneamente, por compreender os problemas identificados, contribuindo para um debate qualificado.

Consequentemente, a Corte de Contas federal pode contribuir para mudança de entendimento de Dassen e Renzo (2024), que classificou o nível de participação cidadã nas auditorias pretéritas[15] da ISC do Brasil como baixo, ou para os estudos de Mendiburu (2020), já que, em sua visão, "o tema da participação cidadã em auditorias externas requer maior experimentação, documentação, pesquisa e aprendizado" (Mendiburu, 2020, p. 44).

Para reforçar esse raciocínio, em complemento ao dispositivo tradicional exposto no art. 146 da LDO 2025 ou no art. 156 da LDO 2026, a lei de diretrizes orçamentárias federal poderia exigir ao TCU seção exclusiva no quadro-resumo (ou nos RePP) sobre eventuais fragmentações, sobreposições e duplicidades, em sintonia com a atribuição legal do GAO de 2010 (*Public Law No. 111–139, Title II*), com metodologia que garantisse a participação dos cidadãos nas fiscalizações sobre metas e objetivos de programas e ações governamentais.

Quanto às limitações, esta pesquisa qualitativa não permite generalizações. Por outro lado, pode fornecer hipótese a ser testada pelas ISC, ao associar uma metodologia consagrada, o método FSD, com a participação cidadã em auditorias governamentais.

14 "Em nossos relatórios anuais de 2011 a 2024, encaminhamos 140 questões ao Congresso, das quais 76 permanecem em aberto" (tradução do autor).

15 Antes de Brasil (2025) e dos casos práticos em 2025.

Futuras investigações podem avaliar a existência de participação cidadã no ciclo de auditorias FSD do TCU, após a publicação do Referencial do TCU (Brasil, 2025), inclusive a contribuição efetiva da sociedade brasileira para identificar possíveis efeitos negativos, potenciais e reais, e avaliar melhorias no serviço público prestado.

REFERÊNCIAS

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

BRAGA, C. R. A.; JAMES, B. Discussão sobre Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade no Governo Brasileiro: uma abordagem para o TCU. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 144, p. 36–71, 2020. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1606. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 1.775, de 2015. Dispõe sobre a Identidade Civil Nacional e dá outras providências.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1301476. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. **Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 2/2006-CN (PLDO 2007)**. Brasília, DF: CMO, 2006. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/77362. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação das ações ministeriais voltadas à primeira infância**. Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/925952. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado**: tramitação eletrônica de execução penal instituída pelo Conselho Nacional de Justiça — ADI 6259/DF. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1105.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial sobre participação cidadã no âmbito do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/referencial-de-participacao-cidada-no-tcu. Acesso em: 2 set. 2025.

BRÉTÉCHÉ, B.; SWARBRICK, A. Increasing the impact of supreme audit institutions through external engagement: Compendium of European experiences with developing effective relationships between SAIs and non-governmental stakeholders. **SIGMA Papers**, n. 69, OECD Publishing, Paris, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/5d25341e-en. Acesso em: 2 set. 2025.

DASSEN, N.; LAVIN, R. **Citizen participation in government audits through digital tools**: overview of initiatives from supreme audit institutions. Inter-American Development Bank (IDB). Felipe Herrera Library. Washington, DC, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.18235/0013049. Acesso em: 2 set. 2025.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **GUID 3910** — Central concepts for performance auditing. [S.l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing/. Acesso em: 2 set. 2025.

MENDIBURU, M. Citizen Participation in Latin America's Supreme Audit Institutions: Progress or Impasse? Accountability Working Paper, n. 6, **Accountability Research Center and Controla Tu Gobierno**, agosto 2020. Disponível em: https://accountabilityresearch.org/publication/citizen-participation-in-latin-americas-supreme-audit-institutions--progress-or-impasse/. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brazil's Federal Court of Accounts**: insight and foresight for better governance. Paris: OECD Publishing, 2017. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264279247-en. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Explorando novas fronteiras na participação cidadã no ciclo de políticas**. Paris: OECD Publishing, 2025. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: https://doi.org/10.1787/77f5098c-en. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Análise FSDL**: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas. Coordenação do TCU. Brasília: OLACEFS, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/analise-fsdl-guia-pratico-para-

-aplicacao-da-analise-de-fragmentacoes-sobreposicoes-duplicidades-e--lacunas.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Construyendo confianza institucional en América Latina y el Caribe: resultados de la primera consulta regional a partes interesadas sobre el rol de la fiscalización pública. **Comunidad OLACEFS**, [*s. l.*], n. 49, jul./dez. 2024. Disponível em: https://olacefs.com/wp-content/uploads/2024/12/Informativo-Comunidad-OLACEFS-julio-diciembre2024.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

PAULA, R. S. de; FRAIDENRAICH, G. **Considerations on broadband policy in Brazil**: a case study of overlapping programs. Digital Policy, Regulation and Governance, [*s. l.*], v. 27, n. 6, p. 629-647, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1108/DPRG-09-2024-0222. Acesso em: 2 set. 2025.

ROCHA, D. G. da; ZUCCOLLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da *social accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 201–219, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220190294. Acesso em: 2 set. 2025.

SCHOMMER, Paula Chies *et al*. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1375–1400, nov./dez. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7612115166. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions of Dollars in Financial Benefits**.

Washington, DC: GAO, 2024. (Annual Report to Congressional Addressees, GAO-24-106915). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-24-106915. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Coast Guard**: assessing deployable specialized forces' workforce needs could improve efficiency and reduce potential overlap or gaps in capabilities. Washington, DC: GAO, 2019. (Report to Congressional Committees, GAO-20-33). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-20-33. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Department of Justice**: actions needed to better track and monitor responses to congressional correspondence. Washington, DC: GAO, 2022. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105231). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-23-105231. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Early Childhood Programs**: multiple programs and overlapping target groups. Washington, DC: GAO, 1994. (Fact Sheet, GAO/HEHS-95-4FS). Disponível em: https://www.gao.gov/products/hehs-95-4fs. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Fragmentation, Overlap, and Duplication**: evaluation and management guide. Washington, DC: GAO, 2015. (GAO-15-49SP). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Government Performance Management:** leading practices to enhance interagency collaboration and address crosscutting challenges. Washing-

ton, DC: GAO, 2023a. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105520). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-23-105520. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Managing for Results**: achieving GPRA's objectives requires strong congressional role. Washington, DC: GAO, 1996. (Testimony, GAO/T--GGD-96-79). Disponível em: https://www.gao.gov/products/t-ggd-96-79. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Zoonotic Diseases**: federal actions needed to improve surveillance and better assess human health risks posed by wildlife. Washington, DC: GAO, 2023b. (Report to Congressional Committees, GAO-23-105238). Disponível em: https://www.gao.gov/products/gao-23-105238. Acesso em: 2 set. 2025.

APÊNDICE A — SUMÁRIOS OFICIAIS DOS ACÓRDÃOS

Tabela 1 — Sumários oficiais dos acórdãos do TCU analisados

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
1469	2017	RELATÓRIO DE AUDITORIA NATUREZA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS AOS CIDADÃOS DE FORMA ELETRÔNICA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.
1827	2017	RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DO TEMA DESENVOLVIMENTO, COM RECORTE NORDESTE (FISC NORDESTE). CIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. REMESSAS DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO.
2127	2017	ACOMPANHAMENTO. QUADRO-RESUMO COM INFORMAÇÕES SOBRE PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS FISCALIZADOS PELO TCU. ATENDIMENTO AO ART. 123 DA LDO DE 2018. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NA EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, AÇÕES E PROGRAMAS PÚBLICOS.
2653	2017	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÓRDÃO N.º 1.469/2017-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REVISÃO DOS TERMOS DO ACÓRDÃO N.º 1.469/2017 PARA CONFORMÁ-LO A OUTRA DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E AO RECORRENTE.
709	2018	RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS ODS. COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO À ONU. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA.
2053	2018	LEVANTAMENTO COM OBJETIVO DE AVALIAR A POLÍTICA NACIONAL DE BANDA LARGA, COM IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS A ELA ASSOCIADOS.
1534	2019	RELATÓRIO DE AUDITORIA. CJF. CNJ. CSJT. STM. INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJE) E MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE DOS SISTEMAS JUDICIAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MNI). DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA RELACIONADAS AO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO PJE E DO MNI, À FRAGMENTAÇÃO DOS SISTEMAS, A SUA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE E AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA, ENTRE OUTROS ASPECTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
2789	2019	AUDITORIA OPERACIONAL COM O OBJETIVO DE AVALIAR DE MODO SISTÊMICO O FUNCIONAMENTO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL COM VISTAS A IDENTIFICAR OS EFEITOS DA FRAGMENTAÇÃO, DUPLICIDADE E SOBREPOSIÇÃO DAS FUNÇÕES TÍPICAS DE TI DECORRENTES DO ATUAL MODELO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA IDENTIFICADAS. RECOMENDAÇÕES.
351	2020	AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.
1327	2020	AUDITORIA OPERACIONAL. INTEGRAÇÃO MULTIMODAL DE TRANSPORTES. AVANÇO NA GOVERNANÇA PARA ESTRUTURAÇÃO DA POLITÍCA [sic] PÚBLICA DE INTEGRAÇÃO DOS MODOS DE TRANSPORTES. FRAGILIDADES NO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E PLANOS SETORIAIS COM PREJUÍZO À INTEGRAÇÃO MULTIMODAL. EXCESSO DE BUROCRACIA COMO DESINCENTIVO AO USO INTEGRADO DOS MODOS DE TRANSPORTES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS [sic].
745	2021	ADMINISTRATIVO. PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA PARA O PERÍODO DE ABRIL/2021 A MARÇO/2022.
1784	2021	AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO. MECANISMOS DE GOVERNANÇA PARA ACOMPANHAR A ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL. DESBUROCRATIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE ALINHAMENTO ENTRE ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL (EGD) E ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL BRASILEIRA (E-DIGITAL). MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL ESTRUTURADOS. FALHAS NA GESTÃO DE RISCOS. RECOMENDAÇÃO.
652 (de relação)	2022	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
2392	2022	1ª ETAPA DE ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL DE SANEAMENTO BÁSICO TRAZIDO PELA LEI N.º 14.026/2020. ATUAÇÃO SATISFATÓRIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS ENVOLVIDOS. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. REMESSA DE CÓPIAS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA PROSSEGUIMENTO DOS TRABALHOS.

Acórdão Plenário	Ano	Sumário oficial
2732	2022	RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ - PCF. PROGRAMA ALIMENTA BRASIL - PAB; PROGRAMA REDE DE SUPORTE SOCIAL AO DEPENDENTE QUIMICO - PDQ. RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS.
1193 (de relação)	2023	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
2519	2023	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES E DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS SISTÊMICAS E RECORRENTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.
2645 (de relação)	2023	PROCESSO N.º 028.028/2020-1
969	2024	6º CICLO DE ACOMPANHAMENTO DO PNE 2014-2024. IDENTIFICAÇÃO DE POSSIBILIDADES DE MELHORIAS A SEREM ADOTADAS NA ELABORAÇÃO DO PNE 2024-2034. RECOMENDAÇÕES.
1226	2024	ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL - ICN. ACOMPANHAMENTO DE RISCOS COM POTENCIAL DE CAUSAR INSUCESSO NO PROGRAMA ICN. DUPLICIDADE E SOBREPOSIÇÃO ENTRE O PROJETO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO (DNI), INSTITUÍDO PELA LEI N.º 13.444/2017, E A IMPLEMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE NACIONAL (CIN), BASEADA NA LEI N.º 7.116/1983. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ÀS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DAS RESPECTIVAS INICIATIVAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.
761	2025	PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AUDITORIA PARA IDENTIFICAR FRAGMENTAÇÕES, SOBREPOSIÇÕES, DUPLICIDADES E LACUNAS NOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PAGOS PELA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS.
1763	2025	AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL (AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 163Q). INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PREDITIVOS REALISTAS. FALTA DE INDICADORES QUALITATIVOS E DADOS DE AFERIÇÃO DE EFETIVIDADE. DETERIORAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA E COMPROMETIMENTO DA SEGURANÇA E EFICIÊNCIA LOGÍSTICA.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutores e Amigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Accountability e transparência pública no Nordeste Brasileiro: análise, proposição e aplicação de um *framework*

Accountability and public transparency in Brazilian Northeast: analysis, proposition, and application of a framework

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1113

Maria Vanessa Silva dos Reis[1]
Carlos Eduardo Félix[2]
Leon Agostinho Figueredo Barbosa[3]
Márcia Zabdiele Moreira[4]

RESUMO

Este estudo analisa comparativamente o nível de transparência fiscal disponibilizado nos portais eletrônicos das capitais do Nordeste Brasileiro e propõe um *framework* conceitual-operacional orientado à avaliação da efetividade da *accountability*, integrando critérios legais e dimensões de usabilidade. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se no desenvolvimento e na aplicação do referido *framework*, estruturado em cinco dimensões analíticas: Maturidade dos dados, Atualização, Transparência técnica, Eficiência comunicacional e o Aprendizado e engajamento (MA-

1 Doutoranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC), mestra em Economia Rural (UFC) e especialista em Gestão Pública Municipal, bem como em Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Possui graduação em Administração Pública, Tecnologia em Gestão da Tecnologia da Informação e é Licencianda em Letras-Língua Inglesa. É membro (sócia) da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). E-mail: vanessareis6622@gmail.com

2 Mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: carloseduardofelix20@gmail.com

3 Mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: leonbarbosa@alu.ufc.br

4 Doutora e mestra em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), com Especialização em Pesquisa Científica e graduação em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). É professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (PPAC) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atua, desde 2018, como Editora Adjunta da Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão e coordena o Laboratório de Pesquisa em Estratégia e Negócios Internacionais (InterLab). E-mail: marciazabdiele@ufc.br

TEA). O estudo adotou uma abordagem quantitativa e descritiva, com coleta de dados secundários realizada manualmente nos portais oficiais em junho de 2025. As análises incluíram a aplicação de critérios adaptados da Escala Brasil Transparente (EBT-CGU), estatística descritiva e Regressão Linear Múltipla para investigar determinantes socioeconômicos. Os resultados indicaram disparidades significativas na conformidade legal: enquanto um grupo de capitais (Salvador, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza e São Luís) demonstrou excelência, outras capitais (Maceió e Natal) evidenciaram opacidade informacional crítica, especialmente na atualização de demonstrativos fiscais. Constatou-se que variáveis como população e receita *per capita* não explicam estatisticamente essas variações, sugerindo que a transparência é mais influenciada por fatores político-institucionais do que por capacidades fiscais. Destaca-se que a mera disponibilidade de dados não garante a inteligibilidade necessária ao cidadão. Além de suas contribuições teóricas ao diagnosticar barreiras institucionais, este estudo oferece contribuição prática ao propor o *framework* MATEA como uma ferramenta que ultrapassa a verificação binária para incorporar dimensões de usabilidade e engajamento, instrumentalizando a gestão pública para uma transparência orientada ao efetivo controle social.

Palavras-chave: *accountability*; governança pública; transparência fiscal; *framework* MATEA; Nordeste Brasileiro.

ABSTRACT

This study comparatively analyzes the level of fiscal transparency available on the electronic portals of the capitals of the Brazilian Northeast and proposes a conceptual-operational framework oriented toward evaluating the effectiveness of accountability, integrating legal criteria and usability dimensions. Methodologically, the research is based on the development and application of the aforementioned framework, structured into five analytical dimensions: Data Maturity, Update, Technical Transparency, Communication Efficiency, and Learning and Engagement (MATEA). The study adopted a quantitative and descriptive approach, with secondary data collection

performed manually on official portals in June 2025. The analyses included the application of criteria adapted from the Brazil Transparency Scale (EBT-CGU), descriptive statistics, and Multiple Linear Regression to investigate socioeconomic determinants. The results indicated significant disparities in legal compliance: while a group of capitals (Salvador, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza, and São Luís) demonstrated excellence, other capitals (Maceió and Natal) evidenced critical informational opacity, especially regarding the update of fiscal statements. It was found that variables such as population and per capita revenue do not statistically explain these variations, suggesting that transparency is influenced more by political-institutional factors than by fiscal capacities. Notably, the mere availability of data does not guarantee the necessary intelligibility for citizens. In addition to its theoretical contributions in diagnosing institutional barriers, this study offers a practical contribution by proposing the MATEA framework as a tool that goes beyond binary verification to incorporate dimensions of usability and engagement, equipping public management for transparency oriented toward effective social control.

Keywords: accountability; public governance; fiscal transparency; MATEA framework; Brazilian Northeast.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 15/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A transparência pública constitui princípio fundamental do Estado democrático de direito, especialmente em países emergentes, sendo consolidada por instrumentos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), que impõem a divulgação de informações fiscais, orçamentárias e administrativas e

promovem a *accountability* por meio de portais de transparência (Borssa; Schiavi, 2023). O acesso às informações contribui para a tomada de decisões públicas e para o fortalecimento da confiança entre cidadãos e instituições, reforçando a relação entre transparência e *accountability* – que envolve prestação de contas e responsabilização fiscal. Tal relação pode ser exercida de forma ativa ou passiva, a depender da clareza, acessibilidade e possibilidade de reutilização das informações (Araújo; Lopes; Dias, 2022; Mendieta, 2012).

No âmbito dos portais de transparência municipais, destaca-se a avaliação quantitativa por meio de índices e critérios específicos, como a Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria-Geral da União (CGU), utilizada para medir a conformidade legal e a usabilidade dos portais (Prediger; Allebrandt, 2024). Diante das disparidades regionais e das diferenças de capacidade institucional e tecnológica, a qualidade das informações depende de fatores como completude, atualização e navegabilidade, que influenciam a efetividade da transparência fiscal (Forte, 2020).

Apesar dessa robustez normativa e da existência de métricas oficiais, a literatura contemporânea aponta uma desconexão entre a disponibilidade da informação e a sua efetiva apropriação pela sociedade. Estudos recentes indicam que métricas tradicionais tendem a validar a mera exposição de dados, ignorando barreiras de linguagem e usabilidade que geram uma "opacidade técnica" (Mabillard, 2021; Grimmelikhuijsen et al., 2024). Tal limitação evidencia uma lacuna teórica: a ausência de modelos que integrem a conformidade legal com dimensões de efetividade comunicacional. É nessa lacuna que este estudo se insere, propondo o *framework* MATEA – Maturidade dos dados, Atualização, Transparência técnica, Eficiência comunicacional e Aprendizado e engajamento não apenas como ferramenta de aferição, mas também como constructo teórico para redefinir a avaliação da *accountability*, deslocando o foco do "acesso ao dado" para a "inteligibilidade da informação".

Para a validação empírica desse modelo, o estudo delimita-se às capitais do Nordeste Brasileiro. A escolha dessa região é estratégica. Marcado por desafios socioeconômicos históricos e assimetrias de capacidade administrativa, o Nordeste configura-se como um "laboratório crítico" para testes de governança digital. Validar o *framework* MATEA em um cenário de restrições orçamentárias e demandas sociais complexas permite aferir sua robustez mais rigorosamente do que em contextos de alta capacidade fiscal, conferindo à pesquisa relevância nacional ao testar a transparência sob condições de "estresse institucional".

Diante desse contexto, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: qual é o grau de transparência fiscal apresentado nos portais eletrônicos das capitais do Nordeste brasileiro? O objetivo central é analisar comparativamente o nível de transparência fiscal disponibilizado nesses portais e propor um *framework* conceitual-operacional orientado à avaliação da efetividade da *accountability*, considerando critérios legais e dimensões de usabilidade.

Alinhada à meta 16.6 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16), da Organização das Nações Unidas (ONU), que propõe o desenvolvimento de instituições responsáveis e transparentes (ONU, 2015), a pesquisa investiga se a transparência pública está incorporada à administração das capitais nordestinas. Trata-se de uma investigação quantitativa e descritiva, baseada em análise de dados secundários coletados manualmente e organizados segundo os critérios da EBT – Avaliação 360° da Controladoria-Geral da União. O estudo está estruturado em cinco seções principais. Além desta introdução, a segunda seção apresenta a revisão de literatura que fundamenta a governança digital e a transparência pública. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção dedica-se à proposição do *framework* MATEA e à análise comparativa dos resultados obtidos nas capitais nordestinas. Por fim, a quinta seção expõe as considerações finais, seguidas pelas referências.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A seguir, apresenta-se a revisão de literatura que oferece suporte conceitual à pesquisa, reunindo estudos que fundamentam a análise desenvolvida.

2.1 *Accountability* e controle democrático

No campo teórico, a *accountability* é discutida por meio de distintas classificações que refletem a complexidade do fenômeno no âmbito da administração pública. Para Borssa e Schiavi (2023), o termo, de origem inglesa e sem correspondência direta no português, denota a obrigação dos governantes de justificar suas decisões e responder à coletividade por seus atos. O'Donnell (1998) distingue a *accountability* vertical – exercida por meio do voto, da atuação política e da mobilização da sociedade civil – da *accountability* horizontal, que se manifesta no controle recíproco entre instituições públicas, como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladorias.

Olsen (2018) introduz a noção de *accountability* democrática, centrada na participação cidadã e sustentada por mecanismos permanentes de responsabilização política. Segundo o autor, essa concepção estrutura-se em três eixos: a) o processo eleitoral como expressão da soberania popular; b) o monitoramento institucional contínuo das ações administrativas; e c) a existência de limites estáveis ao exercício do poder, essenciais para a preservação da confiança social. Dessa forma, a *accountability* democrática articula dimensões políticas e institucionais para assegurar a legitimidade do Estado perante a sociedade (Olsen, 2018).

Behn (1998) argumenta que os modelos de administração pública devem ser repensados com base na relação de confiança entre Estado e sociedade. Complementarmente, Bobbio (2017) enfatiza que a democracia não pode restringir-se à representação formal, sendo necessário garantir

acesso efetivo, claro e oportuno às decisões políticas. Nesse contexto, a visibilidade e a compreensão dos atos governamentais tornam-se elementos centrais para conferir legitimidade à *accountability*, vinculando a participação cidadã à eficácia da governança (Behn, 1998; Bobbio, 2017).

Olsen (2018) ainda destaca que o excesso de informações, o uso de jargões técnicos e a complexidade deliberada podem funcionar como mecanismos sutis de opacidade, prejudicando a compreensão pública e comprometendo a responsabilização. Assim, a consolidação de cultura de prestação de contas depende da qualidade da comunicação institucional e da atuação ativa da sociedade. Nesse sentido, a *accountability* democrática requer transparência proativa, controle social qualificado e mediação ética entre Estado e cidadãos, superando a legalidade formal e promovendo responsividade, clareza informacional e fortalecimento das capacidades cívicas (Oliveira et al., 2022; Borssa; Schiavi, 2023).

Embora as bases teóricas de O'Donnell (1998) e Behn (1998) permaneçam como condição *sine qua non*, a literatura recente revisitou esses conceitos à luz da governança digital. Estudos atuais, como o de Macedo *et al*. (2024), aplicados às capitais brasileiras, indicam que a mera disponibilização de dados (transparência) não garante automaticamente a *accountability* efetiva se não houver usabilidade e compreensibilidade efetiva para o cidadão. Nessa mesma linha, Rios e Garcia (2023) reforçam que a *accountability* contemporânea exige mecanismos integrados que superem a barreira técnica dos portais de transparência, transformando dados brutos em instrumentos de controle social efetivo.

2.2 Governança fiscal digital e transparência ativa pública

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), especialmente com a difusão da internet, transformou profundamente as dinâmicas sociais e políticas, configurando a chamada sociedade da informação (Goldschmidt; Reis, 2019). Nesse contexto, ampliaram-se as

oportunidades de participação política e engajamento social, ao mesmo tempo em que surgiram novos desafios para a democracia. Embora facilite o acesso a conteúdos e a interação em rede, a internet também reproduz desigualdades de acesso e está sujeita a limitações, como o desequilíbrio informacional e barreiras comunicacionais entre diferentes grupos sociais (Coleman, 2017; Sorice; De Blasio, 2019).

Do ponto de vista normativo, a transparência no Brasil fundamenta-se inicialmente na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a publicidade como princípio da Administração Pública. Esse alicerce foi ampliado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e pela Lei Complementar n.º 131/2009, que obrigaram a divulgação em tempo real da execução orçamentária e financeira. Posteriormente, a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) regulamentou o direito constitucional de acesso aos dados públicos, consolidando a transparência como regra e o sigilo como exceção (Brasil, 2011).

Mais recentemente, o arcabouço jurídico foi atualizado pela Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021), que estabelece regras para a digitalização da administração pública, e pela Emenda Constitucional n.º 132/2023, que elevou a transparência a princípio explícito do Sistema Tributário Nacional, reforçando a necessidade de clareza na relação fisco-contribuinte (Brasil, 2021; Brasil, 2023). Pesquisas atuais, como a de Tavares e Hey (2024), alertam que, apesar dessa robustez legal, a padronização das informações fiscais entre os entes subnacionais permanece incipiente, podendo comprometer a comparabilidade dos dados e a efetividade do controle social.

No setor público, esse cenário impulsionou o desenvolvimento do Governo Eletrônico (e-Gov), que utiliza ferramentas digitais para aprimorar a gestão estatal e fortalecer a interlocução com os cidadãos. Segundo Coleman (2017), tais iniciativas devem ultrapassar modelos meramente informativos e incorporar mecanismos interativos que promovam maior envolvimento social. Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União instituiu,

em 2015, a EBT, com a finalidade de mensurar o cumprimento da LAI. A primeira edição, realizada em 2018, concentrou-se na transparência passiva, avaliando como os órgãos públicos atendiam às solicitações formais de informação (Oliveira *et al*., 2022). Em 2020, a versão 2.0 ampliou o escopo de municípios avaliados e fortaleceu a representatividade do instrumento, consolidando-o como marco na avaliação de práticas de transparência e *accountability* democrática no Brasil (Oliveira *et al*., 2022).

Além da distinção entre transparência ativa, vinculada à divulgação espontânea de dados, e passiva, associada ao fornecimento de informações mediante solicitação, Michener e Bersch (2013) apresentam critérios para qualificar a efetividade da transparência: visibilidade e inferabilidade. A transparência não deve ser compreendida apenas como obrigação legal punitiva, mas como ativo estratégico de reputação institucional (Felix *et al*., 2025). Nesse sentido, a visibilidade refere-se à completude e à facilidade de acesso às informações, enquanto a inferabilidade indica a capacidade de extrair interpretações confiáveis a partir dos dados publicados. Informações excessivamente técnicas, desatualizadas ou de difícil acesso enfraquecem a transparência ao dificultar o entendimento e a análise crítica pela população (Michener; Bersch, 2013).

Abreu *et al*. (2015) identificaram que a transparência fiscal estadual está diretamente relacionada ao desenvolvimento social, destacando que desigualdades regionais influenciam a formulação de políticas públicas. Caleffi e Raupp (2017), ao examinarem os portais das assembleias legislativas estaduais, observaram baixa aderência às exigências legais, evidenciando limitações estruturais que comprometem a efetividade da transparência fiscal.

Em abordagem comparada, Abreu e Gomes (2021) concluíram que a transparência fiscal produz efeitos distintos em democracias e regimes não democráticos: enquanto nas democracias contribui para reduzir a percepção de corrupção, em regimes não democráticos tende a não gerar impactos significativos. No contexto local, Forte (2020), ao analisar o portal

da transparência de Fortaleza, constatou limitações na profundidade das informações e no uso de linguagem excessivamente técnica, fatores que reduzem o potencial de controle social. Para Bellini *et al.* (2017), a transparência só se efetiva quando as informações são claras, acessíveis e apresentadas de forma compreensível.

Essa demanda por usabilidade e clareza ultrapassa o cenário nacional e aponta para uma preocupação global. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) preconiza que a governança digital deve evoluir da simples divulgação de dados para a criação de valor público tangível. Em alinhamento com essa diretriz, Mabillard (2021), ao investigar a relação entre transparência e confiança em governos locais, demonstra que a simples exposição à informação não resulta necessariamente em maior confiança institucional; é a percepção da qualidade e da inteligibilidade dos dados que efetivamente fortalece o vínculo entre cidadão e Estado.

Corroborando essa visão, Smith e Sandberg (2018), ao investigarem barreiras em dados abertos, identificaram que a falta de suporte funcional e a complexidade técnica (usabilidade) são os principais entraves para que a sociedade utilize efetivamente as informações governamentais, reforçando que a opacidade técnica é um desafio universal à *accountability*. Dessa forma, os estudos revisados convergem ao demonstrar que a transparência fiscal, quando articulada com educação, instituições democráticas e compromisso político, pode fortalecer a *accountability*. Ao mesmo tempo, evidenciam que a efetividade da transparência fiscal depende de condições institucionais, culturais e estruturais que permitam tanto sua implementação prática quanto sua apropriação pela sociedade.

Diante dessas perspectivas, a literatura aponta a necessidade de modelos de avaliação que integrem múltiplas dimensões da transparência para além da conformidade legal. A maturidade dos dados e a sua constante atualização são requisitos basilares (Brasil, 2011); contudo, para garantir a efetividade do controle social, é imperativo considerar a trans-

parência técnica, que envolve a funcionalidade dos portais, e a eficiência comunicacional, que assegura a clareza da linguagem para o cidadão comum (Macedo *et al*., 2024; Bellini *et al*., 2017). Por fim, a transparência só atinge seu objetivo democrático quando promove o aprendizado e o engajamento, permitindo que a sociedade não apenas acesse, mas também compreenda e utilize a informação para fiscalizar a gestão pública (Olsen, 2018; Rios; Garcia, 2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa caracteriza-se por delineamento exploratório e descritivo, com o objetivo de proporcionar maior proximidade com o fenômeno investigado (Gray, 2012), e adota abordagem quantitativa, com foco na análise documental de dados secundários, visando a assegurar a confiabilidade dos resultados (Creswell; Creswell, 2021). O universo de análise compreende as capitais da região Nordeste, delimitação que se justifica pela necessidade estratégica de validar o *framework* MATEA em um contexto de assimetria institucional. Conforme apontam Abreu *et al.* (2015), as desigualdades regionais brasileiras influenciam diretamente a capacidade de implementação de políticas de transparência, criando cenários distintos de maturidade administrativa. Além disso, estudos recentes de Macedo *et al.* (2024) indicam que municípios com maiores restrições orçamentárias e sociodemográficas, cenário predominante em parte da região, enfrentam desafios adicionais de governança digital. Dessa forma, aplicar o modelo no Nordeste permite testar sua robustez em um "ambiente de estresse" institucional, onde a *accountability* enfrenta barreiras mais complexas do que em regiões de alta capacidade fiscal, conferindo maior validade externa à proposta.

A coleta de dados ocorreu em junho de 2025, por meio do acesso direto aos portais oficiais de transparência das nove capitais nordestinas: Aracaju (SE), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB), Maceió (AL), Natal

(RN), Recife (PE), São Luís (MA), Salvador (BA) e Teresina (PI). Realizaram-se coletas manuais nos portais oficiais; os itens foram lançados em um formulário construído com base nos critérios da EBT-CGU (Avaliação 360º), adaptados para o recorte municipal. O instrumento consiste em um checklist de dez itens, cada um representando um requisito mínimo de transparência fiscal. A pontuação seguiu um critério binário: 1 ponto para informação disponível e 0 ponto para informação ausente ou não localizada, totalizando pontuação máxima de 10 pontos por município.

Tal abordagem permite análise padronizada e objetiva do Grau de Transparência Fiscal Municipal (GTFM), com base nas estimativas populacionais mais recentes de 2024. Borssa e Schiavi (2023) destacam que a metodologia EBT 360º constitui instrumento amplamente reconhecido para a mensuração do grau de transparência na administração pública. O Quadro 1 detalha os critérios de avaliação:

Quadro 1 – Critérios de avaliação do Grau de Transparência Fiscal Municipal (GTFM)

Nº	Critérios de Avaliação
1	Publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA)
2	Publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
3	Disponibilização do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
4	Disponibilização do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)
5	Lista de contratos
6	Lista de licitações com documentos anexos
7	Informações sobre gastos com pessoal e remuneração individualizada
8	Sistema de busca funcional no portal (por órgão, tipo de despesa, data, entre outros)
9	Atualização recente dos dados (últimos três meses)
10	Funcionamento adequado do portal (links ativos, ausência de erros de navegação)

Fonte: elaborado pelos autores (2025), com base nos critérios da EBT-CGU (Avaliação 360º).

Para investigar a relação entre as variáveis, utilizou-se regressão linear múltipla (RLM). A variável "presença da Controladoria Geral do município (CGM)" foi excluída do modelo final por não apresentar variabilidade, dado que todas as capitais analisadas possuem o órgão. Ressal-

ta-se, contudo, que, devido ao número reduzido de observações, a análise estatística possui caráter eminentemente exploratório, servindo para identificar tendências e não para generalizações robustas. Ademais, reconhece-se como limitação o uso de *checklist* binário, que restringe a capacidade de captar nuances qualitativas ou graus intermediários de completude da informação. Todas as análises foram conduzidas em *Python*, utilizando a biblioteca *statsmodels*.

Além da análise quantitativa obtida pela pontuação do GTFM, procedeu-se à avaliação qualitativa dos mesmos portais por meio da aplicação do *framework* MATEA (Maturidade dos dados, Atualização, Transparência técnica, Eficiência comunicacional e o Aprendizado e engajamento), desenvolvido neste estudo com base nas lacunas identificadas tanto na literatura quanto na análise empírica. A adoção e a aplicação complementar desse modelo permitem qualificar a análise da transparência fiscal ao incorporar dimensões relacionadas à efetividade do acesso à informação, comunicabilidade dos dados e potencial de engajamento cidadão, elementos não captados pela estrutura binária do *checklist* original.

Dessa forma, a metodologia articula diagnóstico e proposição, utilizando o GTFM como ferramenta inicial de verificação do cumprimento legal e o MATEA como instrumento ampliado para mensurar a maturidade da transparência pública, possibilitando interpretação mais abrangente da *accountability* municipal no contexto nordestino, com potencial de replicação em diferentes contextos institucionais municipais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a estatística descritiva dos municípios, a avaliação considerando os critérios da EBT – Avaliação 360º (CGU) e os resultados da análise de RLM aplicada.

4.1 Análise descritiva dos municípios analisados

Inicialmente, apresenta-se a estatística descritiva das variáveis analisadas referentes às capitais que compõem a amostra da pesquisa (*vide* Tabela 1 e Figura 1, respectivamente).

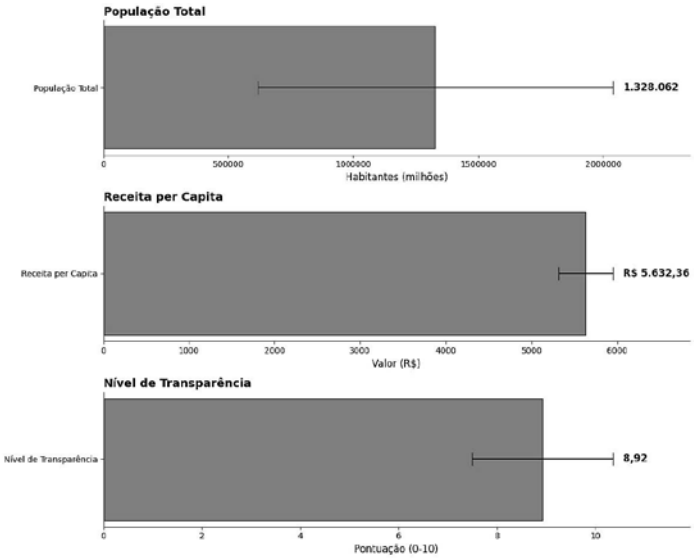
Tabela 1 – Panorama geral das variáveis analisadas por região

Região	Capital	Transparência (0-10)	População (2024)	Receita *per capita* (R$)
Nordeste	Salvador (BA)	10	2.564.204	5441,9
	Aracaju (SE)	10	630.932	6358,9
	João Pessoa (PB)	10	897.663	5402,3
	Fortaleza (CE)	10	2.578.483	5156,5
	São Luís (MA)	10	1.089.215	5610,6
	Recife (PE)	8	1.588.376	5989,5
	Teresina (PI)	8	905.692	5981,3
	Maceió (AL)	6	994.952	5521
	Natal (RN)	6	784.249	5733,6

Variável	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Transparência	8,92	1,44	10,00	6,00	10,00
População	1.328.062	711.238	1.042.103	587.486	2.578.483
Receita *per capita* (R$)	5.632,36	321,79	5.669,95	5.156,50	6.358,90

Fonte: resultados da pesquisa (2025).

Figura 1 – Estatística descritiva das variáveis analisadas



Fonte: resultados da pesquisa (2025).

Conforme evidenciado na Tabela 1 e na Figura 1, o cenário da amostra (n = 12) é marcado por alta transparência, com média de 8,92 e mediana de 10,00. A concentração de notas máximas define a excelência como padrão predominante na região analisada. Entretanto, observa-se dispersão (desvio-padrão de 1,44) originada pelos resultados inferiores de Maceió e Natal, o que demonstra que, a despeito da tendência de conformidade, lacunas de governança nessas localidades geram variabilidade estatística no conjunto.

A existência dessa dispersão denota desigualdades na capacidade institucional de manter a informação de qualidade. Isso implica que os desafios para a transparência residem mais em fatores operacionais e de gestão do que em limitações estruturais. As capitais que atingiram o índice pleno demonstram ter institucionalizado o monitoramento constante, pilar da *accountability* democrática (Olsen, 2018). Tal desempenho corrobora Oliveira *et al*. (2022), sugerindo amadurecimento na gestão fiscal pelo Estado, mesmo em regiões em desenvolvimento.

Analisando as variáveis estruturais, a população apresenta alta variância (desvio-padrão de 711.238), com extremos em Fortaleza (2.578.483), permitindo testar a robustez da transparência frente ao tamanho do município. Por outro lado, a receita *per capita* exibe baixa variação (desvio-padrão de R$ 321,79) e proximidade entre média (R$ 5.632,36) e mediana (R$ 5.669,95), o que ajuda a isolar a transparência de fatores puramente orçamentários. Os dados consolidados sustentam a visão de que a *accountability* depende mais de arranjos institucionais do que de métricas estruturais como riqueza ou população (Oliveira *et al*., 2022). A manutenção de transparência elevada frente a diferentes perfis demográficos condiz com a convergência identificada por Oliveira *et al*. (2022), reiterando o vínculo entre capacidade estatal e gestão fiscal eficiente.

4.2 Avaliação da transparência fiscal das capitais nordestinas

Com base na aplicação dos dez critérios de avaliação do GTFM, apresentados no Quadro 1, foi possível aferir o grau de transparência fiscal nos portais das nove capitais da região Nordeste. Os dados coletados foram organizados em matriz comparativa, possibilitando a análise detalhada do desempenho de cada município. A Tabela 2 apresenta a pontuação e o índice de conformidade em relação aos critérios de avaliação do GTFM nas capitais nordestinas em 2024.

Tabela 2 – Avaliação e atendimento aos critérios de avaliação do GTFM

Capital	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Salvador (BA)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Aracaju (SE)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Maceió (AL)	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	6
Recife (PE)	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	8
João Pessoa (PB)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Natal (RN)	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	6
Fortaleza (CE)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Teresina (PI)	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	8
São Luís (MA)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Total	9	8	7	7	9	6	9	9	5	9	-

Critério	Pontuação (0-9)	Porcentagem (%)
Lei Orçamentária Anual (LOA)	9	100%
Contratos atualizados	9	100%
Gastos com pessoal	9	100%
Portal funcional (links ativos)	9	100%
Sistema de busca funcional	9	100%
Documentação completa em licitações	7	77,80%
Publicação da LDO	7	77,80%
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	6	66,70%
Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	6	66,70%
Atualização recente dos dados	5	55,60%

Nota: 1 = critério atendido (informação disponível) 0 = critério não atendido (informação ausente ou não localizada no portal). Fonte: resultados da pesquisa (2025).

De acordo com os resultados apresentados na Tabela 2, as capitais de Salvador (BA), Aracaju (SE), João Pessoa (PB), Fortaleza (CE) e São Luís (MA) atingiram a pontuação máxima (10/10), indicando elevado grau de transparência fiscal. Esse desempenho demonstra conformidade legal e estágio mais avançado de transparência ativa, caracterizado pela organização, acessibilidade e funcionalidade dos portais eletrônicos. Conforme argumentam Michener e Bersch (2013), a efetividade da transpa-

rência depende da visibilidade e da inferabilidade das informações, aspectos observados nesses municípios por meio da disponibilização completa e estruturada de dados orçamentários, fiscais e administrativos.

Ademais, a presença sistemática de documentos centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), aliada à divulgação detalhada de contratos, licitações e gastos com pessoal, reforça a capacidade institucional dessas capitais em operacionalizar rotinas contínuas de prestação de contas. Tal resultado converge com Bellini *et al*. (2017) e Prediger e Allebrandt (2024), ao evidenciar que a transparência fiscal efetiva não se limita à existência formal da informação, mas depende da usabilidade dos portais, da atualização periódica dos dados e da clareza na comunicação pública, elementos centrais para o fortalecimento da *accountability* democrática (Olsen, 2018).

Adicionalmente, observou-se que esses portais adotam boas práticas de navegabilidade, apresentando *links* funcionais, filtros de busca eficientes e estrutura organizacional que facilita a localização das informações. Prediger e Allebrandt (2024) enfatizam que a experiência do usuário nos portais é central para a qualidade, tendo em vista que, mesmo com informações disponíveis, se o posicionamento não permitir uma fácil localização por parte dos usuários, o acesso se torna inconcebível, sugerindo que a mera disponibilidade não garante a efetividade da transparência (Bellini *et al*., 2017).

Em contrapartida, outras capitais apresentaram desempenho inferior em transparência fiscal. Maceió (AL) e Natal (RN) alcançaram os menores índices (6 pontos cada), devido ao não atendimento a critérios específicos, tais como a disponibilização do RREO, a atualização recente de dados e, no caso de Maceió, a não publicação da LDO. A estas lacunas soma-se a ausência de documentos anexos em processos de licitação, comprometendo a operacionalidade da transparência ativa e reduzindo as possibilidades de controle social, de fiscalização pela imprensa e de atuação dos órgãos de

controle externo. Tais resultados corroboram as análises de Prediger e Allebrandt (2024) sobre os desafios da LAI nos municípios brasileiros.

Recife (PE) e Teresina (PI) apresentaram desempenho intermediário, com pontuação de oito pontos cada, evidenciando lacunas relevantes na transparência fiscal que ainda demandam aprimoramento institucional. Em Recife, verificou-se a ausência de documentação completa nos processos licitatórios e a desatualização de informações fiscais, enquanto em Teresina observou-se a não atualização dos dados nos últimos três meses, além da indisponibilidade de documentos anexos em determinadas licitações. Embora ambas as capitais mantenham portais estruturados, com nível razoável de organização e conformidade normativa, essas limitações comprometem o acesso integral às informações exigidas, configurando padrão de transparência parcial. Conforme argumentam Bellini *et al*. (2017), a efetividade da transparência não decorre apenas da existência formal da informação, mas também de sua completude, clareza e acessibilidade, condições essenciais para o exercício do controle social.

A análise dos critérios evidencia que as principais fragilidades se concentram na disponibilização do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e na tempestividade da atualização dos dados. Esses instrumentos são centrais para a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois permitem o acompanhamento contínuo da execução orçamentária e da situação fiscal dos entes subnacionais. A omissão ou divulgação tardia desses relatórios compromete a capacidade de monitoramento social e institucional, limitando a inferência sobre o desempenho fiscal governamental, conforme discutido por Michener e Bersch (2013). Nesse sentido, o baixo desempenho nesses critérios sinaliza fragilidades na capacidade técnica das secretarias de finanças de processar e consolidar informações contábeis complexas em fluxo contínuo, diferentemente de documentos anuais e estáticos, como a Lei Orçamentária Anual.

Em termos agregados, observa-se que os critérios mais frequentemente atendidos pelas capitais nordestinas incluem a publicação da Lei

Orçamentária Anual, a disponibilização de contratos atualizados, a divulgação de informações sobre despesas com pessoal, a funcionalidade básica dos portais e a presença de mecanismos de busca. Esses resultados indicam que a adesão institucional à transparência fiscal tem se concentrado nos requisitos mínimos de conformidade legal e operacional, enquanto persistem assimetrias relevantes quanto à profundidade, à completude documental e à atualização das informações disponibilizadas. Tal padrão é consistente com as evidências apresentadas por Oliveira *et al*. (2022), ao apontarem que a transparência fiscal em contextos subnacionais frequentemente se limita ao atendimento formal das exigências legais, sem alcançar plenamente sua dimensão substantiva.

A ausência de documentos essenciais e de atualização regular restringe a autonomia informacional dos usuários e enfraquece os mecanismos de *accountability*, ao reduzir a capacidade de acompanhamento contínuo da gestão pública pela sociedade e pelos órgãos de controle. Bellini *et al*. (2017) e Oliveira *et al*. (2022) destacam que, nessas condições, a transparência tende a assumir caráter meramente formal, com efeitos limitados sobre o controle social. Assim, embora se observem avanços pontuais, a transparência fiscal nas capitais do Nordeste ainda se caracteriza por assimetrias institucionais relevantes, reforçando a necessidade de estratégias de padronização, fortalecimento da capacidade técnica e intensificação dos mecanismos de fiscalização, em consonância com os objetivos do ODS 16, voltado à promoção de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (ONU, 2015).

Para aprofundar a análise sobre os fatores associados à transparência fiscal, as nove capitais da região Nordeste foram agrupadas segundo o porte populacional, acima e abaixo da média regional, com base nas estimativas populacionais de 2024. As pontuações representam o grau de atendimento às exigências legais de divulgação das contas públicas. A Tabela 3 apresenta os dados referentes à transparência, à população, à receita *per capita* e à presença da Controladoria Geral do Município, com vistas a verificar se as variáveis estruturais influenciam o desempenho observado.

Tabela 3 – Análise comparativa entre as capitais do nordeste (2024)

Capital	GTFM	População (2024)	Grupo Populacional	Receita *per capita*	CGM Presente*
Fortaleza	10	2.574.412	Acima da média	5156.5	1
Salvador	10	2.568.928	Acima da média	5441.9	1
Recife	8	1.587.707	Acima da média	5989.5	1
São Luís	10	1.088.057	Abaixo da média	5610.6	1
Maceió	6	994.464	Abaixo da média	5521.0	1
Teresina	8	902.644	Abaixo da média	5981.3	1
João Pessoa	10	888.679	Abaixo da média	5402.3	1
Natal	6	785.368	Abaixo da média	5733.6	1
Aracaju	10	628.849	Abaixo da média	6358.9	1
Grupo populacional		**Média de Pontuação**			
Acima da média		9,33			
Abaixo da média		8,33			
P-valor		0,5677			

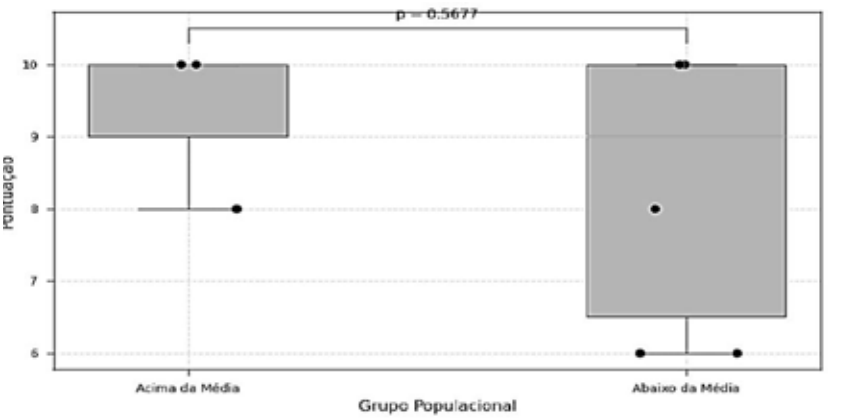
Nota: 0 = critério não atendido = A CGM não está presente; 1 = critério atendido = A CGM está presente. Fonte: resultados da pesquisa (2025).

Os resultados mostraram que a população, a receita *per capita* e a presença de CGM não apresentaram significância estatística (global e individual), explicando apenas uma pequena parcela da variação nos níveis de transparência fiscal. Ressalta-se que a ausência de variabilidade na última variável, dado que todas as capitais analisadas possuem CGM, compromete sua capacidade explicativa. A análise de robustez por meio do procedimento *bootstrap* (1.000 reamostragens) corroborou esses resultados, visto que os intervalos de confiança de 95% para todos os coeficientes incluíram o valor zero, sugerindo que as variáveis não exercem significativos efeitos sobre a

transparência. A avaliação comparativa entre capitais acima e abaixo da média populacional regional revelou médias de 9,33 e 8,33, respectivamente, sem diferenças estatisticamente significativas (p = 0,5677).

Nesse sentido, depreende-se que o porte populacional não constitui determinante robusto da transparência fiscal nas capitais da região Nordeste. Tal evidência é corroborada por Abreu *et al*. (2021), que apontam que a qualidade da transparência fiscal depende mais de fatores institucionais e de governança do que do tamanho populacional em si, destacando a capacidade de gestão e a pressão social como determinantes mais relevantes. Oliveira *et al*. (2022) observam que a consolidação de mecanismos de controle, como controladorias e ouvidorias, exerce maior impacto na efetividade da transparência do que fatores estruturais como população e receita. Tais resultados também podem ser constatados na Figura 2.

Figura 2 – Resultado comparativo por grupo populacional (2024)



Fonte: resultados da pesquisa (2025).

A Figura 2 evidencia que as pontuações do grupo "acima da média" estão distribuídas entre 8 e 10 pontos, com a mediana em 9 pontos, enquanto o grupo "abaixo da média" tem suas pontuações mais dispersas, variando de 6 a 10 pontos, com a mediana em 8 pontos. A linha acima dos

gráficos, acompanhada do valor de $p = 0{,}5677$, indica que não há diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos. Assim, a população isoladamente não explica as diferenças no desempenho em transparência fiscal, sendo necessário considerar outros aspectos contextuais e administrativos para futuras investigações (Abreu *et al*., 2021).

A seguir, para investigar se as características institucionais específicas podem explicar as variações no grau de transparência fiscal, realizou-se RLM. O modelo avaliou o efeito do porte populacional e da receita *per capita* sobre a pontuação de transparência (constante). A Tabela 4 apresenta os resultados.

Tabela 4 – RLM – Transparência, população e receita per capita

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	t	p-valor	IC 95 % Inferior (Bootstrap)	IC 95 % Superior (Bootstrap)
Constante	$3{,}663 \times 10^{0}$	$13{,}363 \times 10^{0}$	0,274	0,793	–27,00	34,46
População	$1{,}059 \times 10^{-6}$	$1{,}080 \times 10^{-6}$	0,983	0,364	$-1{,}28 \times 10^{-6}$	$3{,}48 \times 10^{-6}$
Receita per capita	0.0006	0.002	0.288	0.783	−0.0047	0.0054
R-squared: 0.155 | F-statistic: 0.5496 | Prob (F-statistic): 0.604 | N = 9						

Fonte: resultados da pesquisa (2025).

Conforme apresentado na Tabela 4, o modelo de regressão, que incluiu a população, a receita *per capita* e a presença da Controladoria Geral do Município (CGM), não mostrou significância estatística global ($F = 0{,}604$). O R^2 de 0,155 indica que apenas uma pequena parcela da variação na pontuação de transparência é explicada por essas variáveis. Individualmente, nenhuma das variáveis independentes apresentou significância estatística para explicar a variação na transparência fiscal: o porte populacional ($p > 0{,}364$) não teve relação significativa com a transparência; a receita *per capita* ($p > 0{,}783$) também não se mostrou preditor relevante; e, embora a presença de CGM ($p > 0{,}793$) seja teoricamente importante, ela não demonstrou significância nesse modelo.

Vale destacar que todas as capitais analisadas possuem CGM, o que limita a capacidade dessa variável de explicar a variação observada na transparência fiscal. Esses resultados são consistentes com as análises de Oliveira *et al*. (2022), que sugerem que a presença de órgãos de controle, por si só, não garante a efetividade da transparência fiscal, sendo necessário contexto institucional robusto e práticas de governança digital bem implementadas.

A homogeneidade dos resultados observada entre capitais de diferentes portes populacionais, como Aracaju e Salvador, aponta para a relevância da institucionalização de rotinas administrativas e da modernização dos sistemas de gestão financeira, que constituem como fatores mais determinantes para a transparência do que a mera disponibilidade orçamentária. Essa análise reforça o entendimento de que o "gargalo" da transparência não reside apenas em limitações financeiras, mas também em desafios gerenciais e culturais, ligados à maturidade da capacidade estatal local na implementação de governança digital (Bellini *et al*., 2017). Variáveis estruturais isoladas não explicam adequadamente a variação observada na transparência fiscal, corroborando o entendimento de que a qualidade da gestão, a funcionalidade dos portais e a adoção de procedimentos administrativos qualificados são determinantes mais relevantes para a efetividade da transparência, como já discutido por Michener e Bersch (2013) e Prediger e Allebrandt (2024).

Nesse sentido, a mediação pela usabilidade e pela qualidade do portal explica por que cidades com condições semelhantes podem divergir no resultado. Falhas de busca, baixa orientação ao usuário e ausência de mecanismos de ajuda/prevenção de erros degradam a efetividade da transparência publicada, mesmo quando há capacidade fiscal e aparato institucional (Prediger; Allebrandt, 2024).

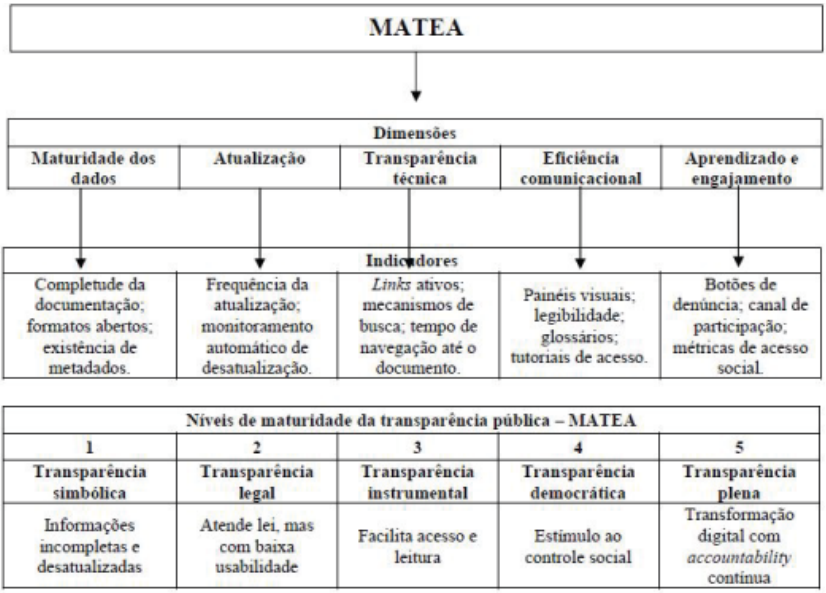
4.3 Proposta de estrutura conceitual-operacional – *Framework* MATEA

Com base no estudo de Reinecke e Raupp (2022), que realiza uma revisão sistemática crítica dos principais *frameworks* nacionais de transparência pública desenvolvidos no Brasil, este artigo propõe novo *framework* fundamentado nos critérios da Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria-Geral da União (CGU). A proposta justifica-se por ampliar o escopo analítico da EBT, incorporando dimensões relacionadas à efetividade, à usabilidade e ao engajamento social. O MATEA constitui, assim, modelo conceitual-operacional de maturidade da transparência pública, integrando qualidade dos dados, desempenho digital e engajamento cidadão na avaliação da *accountability* fiscal ativa.

No MATEA, a dimensão Maturidade dos dados (M) avalia o grau de organização, padronização, completude e consistência das informações divulgadas; a Atualização (A) examina a tempestividade e a regularidade da publicação dos dados nos portais eletrônicos; a Transparência técnica (T) refere-se à qualidade técnica da informação, abrangendo clareza metodológica, nível de detalhamento, verificabilidade e conformidade normativa; a Eficiência comunicacional (E) analisa a forma de apresentação das informações, considerando acessibilidade, usabilidade e navegabilidade; e o Aprendizado e engajamento (A) mensura o potencial dos portais para promover compreensão, interação e participação social, fortalecendo o controle social e o uso efetivo das informações públicas.

Adicionalmente, o *framework* possibilita a classificação das capitais em distintos níveis de maturidade da transparência, superando abordagens binárias centradas apenas na existência formal de informações publicadas e avançando para avaliação da capacidade institucional de promover *accountability* efetiva e controle social substantivo (*vide* Figura 3).

Figura 3 – *Framework* conceitual de maturidade da transparência pública – MATEA



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

O *framework* MATEA permite classificar a transparência pública em cinco níveis de maturidade, refletindo distintos estágios de desenvolvimento institucional. No nível 1, denominado transparência simbólica, predominam informações incompletas e desatualizadas, o que compromete o acesso significativo e inviabiliza o controle social. O nível 2, transparência legal, caracteriza-se pelo atendimento formal às exigências normativas, porém com baixa usabilidade e limitações na organização e na comunicabilidade dos dados. No nível 3, transparência instrumental, observa-se avanço na estruturação dos portais, com facilitação do acesso e da leitura das informações, ainda que sem estímulos consistentes à participação cidadã. O nível 4, transparência democrática, caracteriza-se pela divulgação da informação acompanhada de mecanismos que favorecem o controle social, ampliando a capacidade de monitoramento e responsabilização pública. Por fim, o nível 5, transparência plena, corresponde ao estágio mais avançado, marcado pela transformação digital associada a processos

contínuos de *accountability*, nos quais a informação pública é integrada a práticas permanentes de gestão, participação e aprendizado institucional.

O *framework* MATEA, desenvolvido com base nas lacunas observadas na literatura e no próprio estudo, foi aplicado aos resultados obtidos na avaliação dos portais eletrônicos das capitais nordestinas. A aplicação amplia a análise inicialmente realizada com os critérios da EBT-CGU, incorporando dimensões relacionadas à efetividade da transparência fiscal, sobretudo no que se refere à navegabilidade, à comunicação pública e ao estímulo ao controle social.

Quadro 2 – Aplicação do *framework* MATEA às capitais do Nordeste

Capital	Maturid. dos dados	Atualiz.	Transpar. técnica	Eficiência comunic.	Engaj. social	Nível MATEA Geral	Classificação
Salvador	5	5	5	4	3	4,4	Transparência Democrática
Aracaju	5	5	5	4	3	4,4	Transparência Democrática
João Pessoa	5	5	5	4	3	4,4	Transparência Democrática
Fortaleza	5	5	5	4	3	4,4	Transparência Democrática
São Luís	5	5	5	4	3	4,4	Transparência Democrática
Recife	4	3	4	3	2	3,2	Transparência Instrumental
Teresina	4	3	4	3	2	3,2	Transparência Instrumental
Maceió	3	2	3	2	1	2,2	Transparência Legal
Natal	3	2	3	2	1	2,2	Transparência Legal

Legenda dos níveis: 1 = Muito baixo; 2 = Baixo; 3 = Médio; 4 = Alto; 5 = Muito alto. Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Conforme evidenciado no Quadro 2, as capitais que atenderam integralmente aos critérios da Escala Brasil Transparente, a saber Salvador, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza e São Luís, apresentam também maior nível de maturidade da transparência fiscal. Tal desempenho indica não apenas conformidade normativa, aferida pelo EBT, mas também a consolidação de práticas institucionais capazes de sustentar a transparência ativa de forma contínua, ainda que se observe a necessidade de avanços em estratégias de engajamento social que estimulem o uso efetivo das informações pelos cidadãos. Conforme argumenta Olsen (2018), a *accountability* democrática exige não apenas a disponibilização de informações, mas também a criação de condições institucionais que favoreçam sua apropriação social. Nesse sentido, a ausência de mecanismos mais robustos de interação limita o potencial de controle social mesmo em contextos de elevada conformidade formal.

Recife e Teresina situam-se em patamar intermediário de maturidade, apresentando fragilidades concentradas principalmente na atualização e na comunicação das informações fiscais, o que reduz a capacidade dos portais de promover *accountability* substantiva. Segundo Bellini *et al*. (2017), falhas na clareza comunicacional e na organização das informações comprometem a usabilidade dos portais e restringem a autonomia informacional dos usuários. Já Maceió e Natal, que também obtiveram as menores pontuações na análise quantitativa inicial, evidenciam limitações mais profundas na capacidade institucional de operacionalizar a transparência ativa e de torná-la funcional ao controle social. Esses resultados convergem com Oliveira et al. (2022), segundo os quais a transparência fiscal depende menos da existência formal de dispositivos legais e mais da capacidade administrativa e comunicacional dos entes subnacionais.

Dessa forma, a aplicação do *framework* MATEA reforça que os desafios identificados na transparência fiscal das capitais nordestinas são predominantemente gerenciais e comunicacionais, e não exclusivamente legais. Tal evidência corrobora as análises de Prediger e Allebrandt (2024),

que destacam a centralidade da usabilidade, da qualidade da informação e da governança digital para a efetividade da transparência pública. Assim, o MATEA contribui ao apontar caminhos analíticos para o aprimoramento das práticas de transparência fiscal, ao deslocar o foco do cumprimento formal da legislação para a maturidade institucional da transparência enquanto valor público.

Por fim, cabe destacar pontuar que o *framework* MATEA avalia preponderantemente a oferta de transparência (a qualidade e disponibilidade dos dados), mas não mensura diretamente a demanda ou o uso efetivo dessas informações pela sociedade. Dessa forma, pontuação elevada indica que a administração municipal criou as condições técnicas necessárias para a *accountability*, mas não garante, por si só, que o controle social esteja ocorrendo. O modelo deve ser compreendido, portanto, como diagnóstico de capacidade comunicacional do governo, que precisa ser complementado pelo engajamento cívico para gerar impacto democrático efetivo. Nesse sentido, a tecnologia reduz os custos de monitoramento; contudo, a *accountability* substantiva só se materializa quando a sociedade civil se apropria politicamente desses dados, exercendo controle ativo capaz de evitar desvios e exigir responsividade dos gestores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso às informações públicas é essencial para a efetivação do controle social, uma vez que a transparência cria "caminhos" para que os cidadãos e os órgãos de controle acompanhem e discutam a administração dos recursos públicos. Os resultados quantitativos demonstraram disparidades significativas no grau de divulgação fiscal entre as capitais analisadas, e a aplicação do *framework* MATEA permitiu aprofundar essa avaliação, indo além da verificação da mera publicação das informações.

Conforme demonstrado, as capitais que atenderam integralmente aos critérios da EBT, como Salvador, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza e

São Luís, apresentaram maior nível de maturidade da transparência fiscal, embora ainda precisem avançar em estratégias de engajamento social que estimulem o uso ativo das informações pelos cidadãos. Recife e Teresina situaram-se em patamar intermediário, com falhas relacionadas especialmente à atualização e à comunicação dos dados, reduzindo o potencial de *accountability*. Já Maceió e Natal, que exibiram os resultados mais baixos também na análise quantitativa inicial, demonstraram menor capacidade institucional tanto para operacionalizar a transparência ativa quanto para torná-la funcional ao controle social. Portanto, o MATEA corrobora que os desafios identificados são predominantemente gerenciais e comunicacionais, e não apenas legais, ao mesmo tempo em que indica caminhos específicos para o aprimoramento da transparência fiscal na região Nordeste.

Sob a ótica gerencial, os resultados sugerem mudanças concretas na rotina das controladorias municipais. A discrepância observada entre o cumprimento formal da legislação (EBT) e as falhas de usabilidade detectadas pelo MATEA indica que a gestão pública deve instituir protocolos de verificação da qualidade da informação, e não apenas de sua existência. Na prática, isso implica abandonar a lógica de "repositório de arquivos" para adotar um fluxo de curadoria de dados, priorizando a atualização tempestiva, principal gargalo identificado em capitais de desempenho intermediário, e a padronização da linguagem fiscal. O que deve ser alterado, portanto, é o processo interno, no qual os gestores devem utilizar as dimensões do *framework* proposto (especialmente Eficiência Comunicacional e Atualização) como uma lista de verificação (*checklist*) periódica, garantindo que a transparência seja funcional para o cidadão e não apenas requisito burocrático cumprido para evitar sanções.

Sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, os resultados reforçam que a transparência fiscal deve ser compreendida como um dos meios para fortalecer o ODS 16, ao promover instituições mais eficazes, responsáveis e transparentes. Ao revelar a distância entre transparência formal e transparência substantiva, a pesquisa incentiva a implementação

de práticas que ampliem o engajamento cidadão, fortaleçam a confiança institucional e consolidem mecanismos efetivos de *accountability*, contribuindo para gestão pública mais democrática e alinhada aos princípios contemporâneos de governança aberta.

Por fim, é imperativo reconhecer as limitações metodológicas inerentes ao desenho da pesquisa. A restrição amostral às nove capitais nordestinas, embora justificada pela estratégia de validação em um "laboratório" regional crítico, impõe cautela na generalização das inferências estatísticas, dada a reduzida variabilidade dos dados. Contudo, essa delimitação de escopo não invalida os resultados empíricos, tampouco a proposição teórica e a aplicabilidade do *framework* MATEA. O modelo demonstrou robustez conceitual ao diagnosticar gargalos de usabilidade e de "opacidade técnica". Recomenda-se, portanto, que estudos futuros expandam a aplicação do modelo para amostra representativa de municípios de diferentes portes, permitindo testes mais abrangentes, bem como a inclusão de abordagens qualitativas que aprofundem a compreensão sobre o efetivo uso social das informações.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Transparência fiscal explica a percepção da corrupção, mas democracia importa! **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 15, e182094, p. 1-13, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.182094. Disponível em: https://revistas.usp.br/rco/article/view/182094/176356. Acesso em: 10 jun. 2025.

ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência fiscal explica desenvolvimento social nos estados brasileiros? **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 54-76, 2015. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/transparencia_fiscal.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

ARAÚJO, R. M.; LOPES, A. B. O.; DIAS, T. F. Transparência pública: análise de portais de conselhos de fiscalização profissional no Nordeste brasileiro. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 20, n. 58, p. 1-22, 2022. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/12040/7101. Acesso em: 10 jun. 2025.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5-41, 1998. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399. Acesso em: 10 jun. 2025.

BELLINI, E. C. O. *et al*. Transparência pública, um caminho sem volta: descrição das informações que devem constar nos portais governamentais. **ID on Line**: Revista de Psicologia, Jaboatão dos Guararapes, v. 11, n. 37, p. 80-102, 2017. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/808. Acesso em: 15 jun. 2025.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017, 165 p.

BORSSA, T.; SCHIAVI, G. S. Análise do nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 23, n. 55, p. 98-115, 2023. Edição Especial: V Congresso de Contabilidade da UFRGS. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/137763. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema tributário nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Relatório nacional voluntário sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável:** Brasil 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/portugues. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil Transparente.** [*S.l.*], [*s.d.*]. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/home. Acesso em: 11 jun. 2025.

CALEFFI, C. F.; RAUPP, F. M. Avaliação da transparência fiscal e do acesso à informação nos portais das assembleias legislativas brasileiras. **Meta**: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 9, n. 26, p. 360-386, 2017. Disponí-

vel em: https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1314. Acesso em: 11 jun. 2025.

CASTRO, S. D. de. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 503-539. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3012/1/Pol%C3%ADtica%20regional%20e%20desenvolvimento_18_P.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

COLEMAN, S. O agir democrático numa era de redes digitais. **Revista Compolítica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 7-26, 2017. Disponível em: https://revista.compolitica.org.br/index.php/revista/article/view/110. Acesso em: 15 jun. 2025.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

FORTE, E. C. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 429-456, 2020. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/613. Acesso em: 15 jun. 2025.

FRÓIO, L. R.; SUPERTI, E.; SOUZA, G. de L. Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no Nordeste brasileiro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 37, p. 71-89, 2023. DOI: 10.38116/bepi37art4.

GOLDSCHMIDT, R.; REIS, B. F. Democracia digital: o papel da tecnologia no restabelecimento dos vínculos sociedade-estado. **Revista Em Tempo**, Marília, v. 18, n. 1, p. 177-200, 2019. Disponível em: https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3211. Acesso em: 15 jun. 2025.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012, 245 p.

MABILLARD, V. Trust in government: assessing the impact of exposure to information in a local context. **International Journal of Public Administration**, Taylor & Francis, Abingdon, v. 45, n. 9, p. 687-696, jul. 2022. DOI: 10.1080/01900692.2020.1868505.

MACEDO, J. M. A. *et al.* Avaliação de sistemas de governo aberto e de transparência pública nas capitais brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, e90832, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cgpc/a/VtfVPVtwGskMRF6FZGqhPsM/?format=html&lang=pt. Acesso em: 11 jun. 2025.

MENDIETA, M. V. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. *In*: HOFMANN, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á.; PÉREZNIETO, J. A. B. (Org.). **La promesa del gobierno abierto**. Villahermosa: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2012. p. 69-99. Disponível em: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/41296. Acesso em: 15 jun. 2025.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3290813. Acesso em: 15 jun. 2025.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/. Acesso em: 17 jun. 2025.

OLIVEIRA, R. S. *et al*. Gestão fiscal e transparência: uma análise das capitais do Nordeste brasileiro. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 10604-10622, 2022. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/43922. Acesso em: 17 jun. 2025.

OLSEN, J. P. ***Accountability* democrática, ordem política e mudança**. Brasília, DF: Enap, 2018, 330 p. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3451. Acesso em: 17 jun. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Open Government Review of Brazil**: towards an integrated open government agenda. Paris: OECD Publishing, 2022, 497 p. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en. Acesso em: 5 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015, 49 p.

PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L. Transparência e acesso à informação em nível local. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 20, n. 2, p. 273-295, 2024. Disponível em: https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6643. Acesso em: 17 set. 2025.

REINECKE, L. F. G.; RAUPP, F. M. Revisão sistemática da literatura sobre frameworks nacionais de transparência. **Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Paraná, v. 8, n. 1, p 1-28, 2022. DOI: 10.5380/guaju.v%vi%i.83448. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/83448. Acesso em: 11 jun. 2025.

RIOS, R. S.; GARCIA, F. C. O. Corrupção pública e accountability: uma proposta de enfrentamento integrado a partir da perspectiva da accountability social. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 126, n. 2, p. 81-137, 2023. DOI: https://doi.org/10.9732/2023.V126.693. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/693. Acesso em: 11 jun. 2025.

SMITH, G.; SANDBERG, J. Barriers to innovating with open government data: Exploring experiences across service phases and user types. **Information Polity**, Amsterdã, v. 23, n. 3, p. 249-265, 2018. DOI: 10.3233/IP-170045. Disponível em: https://research.chalmers.se/publication/505653/file/505653_Fulltext.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

SORICE, M.; DE BLASIO, E. E-democracy and digital activism. **International Journal of Communication**, Los Angeles, v. 13, p. 5715-5733, 2019. Disponível em: https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/10807. Acesso em: 17 set. 2025.

TAVARES, F. M. M.; HEY, M. A transparência dos gastos tributários nos estados brasileiros. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 44, e78921, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.5216/bgg.v44i1.78921. Acesso em: 5 fev. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Controle externo como indutor de políticas públicas para população de rua: estudo de caso da atuação orientada a resultados

External control as a driver of public policies for the homeless population: a case study of results-oriented action

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1111

Azor El Achkar[1]

RESUMO

O artigo apresenta e analisa criticamente a experiência do TCE/SC na condução de auditoria operacional orientada a resultados em políticas públicas para a população em situação de rua, destacando seu potencial como instrumento de indução de ações impactantes e inclusivas. Seguindo o Manual de Auditoria Operacional da Corte, foram contempladas as etapas de planejamento, execução, relatório e monitoramento. A auditoria avaliou 16 municípios catarinenses, identificando fragilidades como ausência de planejamento, baixa adesão à política nacional, insuficiência de serviços no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e no Sistema Único de Saúde (SUS) e carência de dados. Também foram mapeadas boas práticas e experiências locais. As recomendações emitidas resultaram em avanços institucionais e normativos. O estudo evidencia o potencial transformador do controle externo na promoção de políticas públicas efetivas, intersetoriais e baseadas na garantia de direitos.

Palavras-chave: controle externo; auditoria operacional; políticas públicas; população em situação de rua.

1 Graduado em Direito pela UFSC, especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Udesc/ENA e mestre em Direito Ambiental pela UFSC. Ingressou no serviço público estadual em 2007. É Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC e atualmente vinculado à Diretoria de Fiscalização de Empresas Estatais. E-mail: azor.achkar@tcesc.tc.br

ABSTRACT

This study presents and critically analyzes the experience of the Audit Court of the State of Santa Catarina (TCE/SC) in conducting a results-oriented performance audit of public policies for people experiencing homelessness, highlighting its potential as an instrument for driving impactful and inclusive actions. Following the Court's Performance Audit Manual, the stages of planning, execution, reporting, and monitoring were carried out. The audit assessed 16 municipalities in Santa Catarina, identifying weaknesses such as lack of planning, low adherence to the national policy, insufficient services within the SUAS and SUS systems, and scarcity of data. Good practices and local experiences were also mapped. The recommendations issued led to institutional and normative advances. The study highlights the transformative potential of external control in promoting effective, intersectoral public policy grounded in the guarantee of rights.

Keywords: external control; performance audit; public policy; people experiencing homelessness.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 15/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 02/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A situação de rua configura uma das expressões mais severas da exclusão social contemporânea. Pessoas nessa condição vivenciam a violação sistemática de direitos fundamentais, como moradia, saúde, alimentação, segurança e dignidade. Ao mesmo tempo, enfrentam múltiplas barreiras de acesso a políticas públicas básicas, estando muitas vezes ocultas pelas estruturas estatais, estatísticas oficiais e prioridades governamentais. Essa invisibilidade institucional reforça a marginalização e compromete a

capacidade do Estado de formular respostas efetivas e coordenadas para a superação dessa condição.

A despeito dos avanços normativos nas últimas décadas, como a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n.º 7.053/2009) e a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (Lei n.º 14.821/2024), e o reconhecimento desse público no âmbito das políticas de assistência social, saúde e habitação, a oferta de ações concretas permanece desigual e fragmentada nos entes subnacionais. Faltam diagnósticos qualificados, estruturas de governança intersetorial, padronização de protocolos de atendimento, bem como sistemas de monitoramento e avaliação que sustentem decisões baseadas em evidências. Nesse cenário, o Controle Externo pode desempenhar papel decisivo como catalisador do aprimoramento institucional e da responsabilização do Estado pela realização das políticas públicas.

A atuação dos Tribunais de Contas, por meio de auditorias operacionais orientadas a resultados, representa um avanço metodológico e conceitual no campo do controle externo. Em vez de limitar-se à legalidade formal dos atos administrativos, essa abordagem busca avaliar a economicidade, a eficiência, a equidade e a eficácia das políticas públicas, oferecendo diagnósticos qualificados e recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão e ao atendimento dos direitos sociais. Essa perspectiva amplia a contribuição das Cortes de Contas como agentes indutores de mudança, ao mesmo tempo em que fortalece os princípios republicanos de transparência, equidade e justiça social.

No contexto catarinense, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) desenvolveu uma auditoria operacional voltada às políticas públicas para pessoas em situação de rua, com abrangência estadual e enfoque intersetorial. O trabalho investigativo evidenciou a ausência de um planejamento estratégico estruturado, lacunas na coordenação entre os entes federativos e deficiências na coleta e no uso de dados para a formulação de políticas. Ao mesmo tempo, ofereceu um conjunto de recomen-

dações articuladas, com potencial de induzir avanços normativos, organizacionais e gerenciais, contribuindo para uma oferta de serviços mais responsiva às necessidades dessa população vulnerável.

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar criticamente a experiência do TCE/SC na condução da referida auditoria, destacando seu potencial como instrumento de indução de políticas públicas mais impactantes e inclusivas. A partir de uma abordagem interseccional e orientada a resultados, busca-se compreender de que forma o Controle Externo pode atuar como vetor de transformação institucional e social, contribuindo para o fortalecimento das políticas voltadas à garantia de direitos das pessoas em situação de rua em Santa Catarina.

O estudo se estrutura em cinco seções principais. A segunda seção apresenta a fundamentação teórica, abordando o papel dos Tribunais de Contas no ciclo das políticas públicas, os conceitos centrais de auditoria operacional e controle orientado a resultados, além de referenciais normativos e acadêmicos voltados às políticas públicas para pessoas em situação de rua. Também são discutidos modelos de avaliação de efetividade aplicáveis ao contexto analisado, com destaque para o paradigma dos cinco Es: eficácia, efetividade, eficiência, economicidade e equidade.

Na terceira seção, são descritos o método e os materiais utilizados na construção do artigo, com base em uma abordagem qualitativa de estudo de caso, tendo como fonte primária o relatório de auditoria operacional elaborado pelo TCE/SC. A quarta seção é dedicada à apresentação e à discussão dos resultados, subdividida em quatro partes: o contexto e a delimitação da auditoria; os principais achados e as fragilidades detectadas; as recomendações formuladas e os impactos observados; e uma análise crítica da atuação do Controle Externo. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais, nas quais se sintetizam os ensinamentos da experiência e se apontam sugestões para o aprofundamento do modelo de auditoria com foco na avaliação de desempenho das políticas públicas.

Dando sequência, a próxima seção oferece os fundamentos teóricos e normativos que sustentam a análise desenvolvida ao longo do estudo. São apresentados os marcos conceituais sobre controle externo e políticas públicas, bem como os referenciais específicos aplicáveis à realidade das pessoas em situação de rua, com o objetivo de contextualizar e embasar criticamente a experiência analisada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A atuação dos Tribunais de Contas tem evoluído significativamente nas últimas décadas, passando de uma abordagem predominantemente legalista e procedimental para uma perspectiva mais abrangente, voltada à avaliação do desempenho das políticas públicas. Essa transformação acompanha o aumento da complexidade do Estado contemporâneo e a crescente demanda da sociedade por transparência, responsabilidade e resultados concretos na gestão pública. Nesse contexto, o controle externo assume uma função estratégica no ciclo das políticas públicas, especialmente nas etapas de formulação, implementação e avaliação, ao oferecer um exame crítico, independente e qualificado sobre a atuação estatal.

A participação dos órgãos de controle no ciclo das políticas públicas se concretiza, sobretudo, por meio das auditorias operacionais. Diferentemente das auditorias de conformidade, que se limitam à legalidade dos atos administrativos, as auditorias operacionais têm como foco a análise do desempenho da administração pública. Elas avaliam em que medida as políticas e programas públicos são eficazes, eficientes e efetivos, considerando os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos. Assim, contribuem para a melhoria da governança pública, o fortalecimento do planejamento estatal e a correção de rumos de políticas setoriais mal formuladas ou mal executadas.

A abordagem orientada a resultados nas auditorias operacionais está em consonância com diretrizes internacionais, como as estabelecidas

pela ISSAI 3000 – Auditoria Operacional editada pela pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). Segundo o item 5 da ISSAI 3000, auditorias operacionais devem avaliar a economia, a eficiência e a eficácia das políticas e programas governamentais, transcendendo a legalidade formal para examinar se os recursos públicos estão sendo utilizados para alcançar os objetivos sociais previstos. A norma destaca que as auditorias operacionais consideram os efeitos das ações governamentais sobre a sociedade e avaliam se os programas estão produzindo os resultados pretendidos com o uso adequado de recursos.

Além disso, o Princípio Fundamental da Auditoria Operacional afirma que esse tipo de auditoria contribui para a responsabilização pública e para a melhoria da gestão pública, ao fornecer informações baseadas em evidências sobre a efetividade das ações governamentais e de seus impactos para os cidadãos. Portanto, a ISSAI 3000 reforça o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como instituições que devem avaliar resultados, impactos e a qualidade da gestão pública, contribuindo não apenas para o controle contábil-financeiro, mas também para o aprimoramento das políticas públicas sob a perspectiva do cidadão.

No âmbito nacional, destaca-se a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 300 – Princípios de Auditoria Operacional, ao estabelecer que a fiscalização deve adotar uma das seguintes abordagens: orientada a sistemas, orientada a resultados ou orientada a problemas. A segunda refere-se a avaliar se os objetivos de impactos ou de produtos foram atingidos conforme planejado e se os programas e serviços estão funcionando conforme pretendido (Instituto Rui Barbosa, 2017, p. 14).

A atuação do TCE/SC em auditorias operacionais é norteada pelo referencial metodológico consolidado no seu Manual de Auditoria Operacional, atualizado em 2024. O documento estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de auditorias com foco na análise do desempenho da administração pública, buscando avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais. O manual está alinhado às boas práti-

cas internacionais definidas pela INTOSAI, bem como às normas de auditoria operacional do TCU (Brasil, 2020), e adota como premissa a produção de conhecimento voltado à indução de melhorias nas políticas públicas.

No contexto da auditoria analisada neste artigo, o TCE/SC seguiu o ciclo previsto no manual, composto pelas etapas de planejamento, execução, elaboração do relatório e monitoramento. A seleção do objeto auditado atendeu aos critérios de relevância social, materialidade, risco e oportunidade de aprimoramento da gestão. A metodologia adotada compreendeu a definição clara de objetivos e critérios de auditoria, a seleção de métodos de coleta e análise de dados e a formulação de achados e recomendações com base em evidências verificáveis. O manual enfatiza ainda a importância do julgamento profissional dos auditores, da imparcialidade e da comunicação clara dos resultados.

Ao aplicar esse referencial às políticas públicas voltada à população em situação de rua, o TCE/SC confirma a consistência da ferramenta de fiscalização do desempenho, mesmo diante de um objeto de alta complexidade social e intersetorialidade. A utilização do Manual conferiu consistência técnica à auditoria, garantindo a rastreabilidade dos achados e o alinhamento com princípios como foco em resultados, abordagem sistêmica e responsabilidade institucional.

No campo da avaliação de políticas públicas, destaca-se o modelo dos cinco Es: eficácia, efetividade, eficiência, economicidade e equidade (Brasil, 2020, p. 16-19). A eficácia se refere ao grau de alcance dos objetivos formais do programa; a efetividade, aos impactos reais sobre a população-alvo; a eficiência, à relação entre os resultados obtidos e os recursos utilizados; a economicidade, ao uso racional dos recursos públicos; e a equidade, à capacidade da política de reduzir desigualdades e promover justiça social. Esses critérios oferecem um referencial analítico robusto para a avaliação de políticas sociais complexas, como aquelas voltadas à população em situação de rua.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito à moradia, à dignidade da pessoa humana e à proteção social, ao passo que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelecem diretrizes para o atendimento dessa população. Instrumentos previstos na Resolução CNAS n.º 109/2009, como o Plano Municipal de Atendimento à População em Situação de Rua, são fundamentais para estruturar ações locais, mas a adoção desses dispositivos ainda é incipiente em grande parte dos municípios brasileiros.

Resultados concretos das políticas públicas para pessoas em situação de rua dependem de uma abordagem intersetorial, baseada em direitos e articulada em diferentes níveis federativos. No Brasil, esse entendimento foi formalizado pela Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n.º 7.053/2009), que estabelece diretrizes para ações integradas nas áreas de assistência social, saúde, habitação, trabalho e cidadania.

O decreto estabelece como princípios fundamentais o respeito à dignidade da pessoa humana, o atendimento humanizado e universalizado e o reconhecimento da diversidade (art. 5º). O texto também reforça a responsabilidade do poder público na formulação e financiamento da política, com integração entre os entes federativos e participação social (art. 6º), critérios que foram considerados nas recomendações emitidas pelo TCE/SC. Além disso, os objetivos das políticas públicas definidos no art. 7º – como assegurar o acesso a serviços públicos essenciais, instituir a contagem oficial da população em situação de rua, produzir dados e indicadores sociais e capacitar profissionais – foram elementos centrais na auditoria do TCE/SC.

No mesmo sentido, mencione-se a Lei n.º 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), e estabelece um conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos que se alinham fortemente aos achados e às recomendações da auditoria operacional realizada pelo TCE/SC. Entre os pontos de convergência, destacam-se a valorização do atendimento hu-

manizado, a articulação intersetorial, a necessidade de produção e uso de dados qualificados e a responsabilização dos entes federativos pela formulação, execução e financiamento das ações.

Observa-se que a norma reforça a compreensão da situação de rua como fenômeno multidimensional e demanda ações estruturadas nos eixos de trabalho, educação, saúde, moradia e assistência social, exatamente os aspectos cuja ausência ou fragilidade foi apontada no relatório do TCE/SC. Além disso, a PNTC PopRua determina a criação de Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua) e a adoção de mecanismos específicos para capacitação, inserção laboral e acesso à renda, com atenção às particularidades territoriais e individuais.

Tais dispositivos dialogam diretamente com as recomendações emitidas pela corte catarinense de contas. A lei também enfatiza a importância de dados integrados entre SUAS e SUS. Ao reconhecer a corresponsabilidade de todos os níveis de governo e prever mecanismos de monitoramento e controle social, a PNTC PopRua fortalece o papel do controle externo como indutor de efetividade e promotor de direitos no campo das políticas públicas para pessoas em situação de rua.

Em outra frente, averígua-se que a literatura especializada aponta que a população em situação de rua constitui um grupo heterogêneo e com múltiplas vulnerabilidades, exigindo respostas públicas que vão além do assistencialismo pontual. Pesquisadores como Silva (2017) e Brito & Marra (2020) enfatizam a necessidade de ações contínuas, com planejamento estruturado, governança intersetorial e mecanismos de monitoramento que permitam avaliar os resultados das intervenções. Além disso, o reconhecimento da rua como espaço de moradia, e não apenas de trânsito, impõe a revisão de concepções estigmatizantes que dificultam a elaboração de políticas emancipadoras.

Nesse contexto, a auditoria operacional realizada pelo TCE/SC se insere como uma estratégia qualificada de avaliação das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com base em critérios de desem-

penho e orientações normativas nacionais. Ao confrontar a realidade da política com os marcos legais e as boas práticas reconhecidas, o controle externo se torna um agente de indução de mudanças institucionais. Mais do que identificar falhas, essa atuação busca propor caminhos para a superação de ineficiências, incentivando uma gestão pública comprometida com os direitos fundamentais e com a redução das desigualdades sociais.

Com base nos referenciais teóricos e normativos apresentados, torna-se possível compreender os fundamentos que orientam a atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas voltadas a populações em situação de vulnerabilidade. A seguir, descreve-se o percurso metodológico adotado neste estudo, com destaque para a abordagem qualitativa, as fontes utilizadas e os critérios analíticos que sustentam a análise do caso da auditoria operacional conduzida pelo TCE/SC.

3 MÉTODO E MATERIAL

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso, visando compreender e analisar a atuação do TCE/SC na auditoria operacional voltada à avaliação do desempenho das políticas públicas para pessoas em situação de rua no estado catarinense. A escolha por essa abordagem se justifica pela natureza complexa e contextual da intervenção analisada, a qual envolve múltiplos atores, níveis de governo, normas legais e condições sociopolíticas. O estudo de caso permite uma investigação aprofundada e contextualizada dos processos e resultados observados, oferecendo subsídios para interpretações densas e críticas.

A fonte primária de análise é o relatório de auditoria operacional elaborado pelo TCE/SC junto ao processo @RLA 24/00057407, exame técnico que reúne o planejamento, a metodologia, os critérios de auditoria, os achados, as recomendações e os encaminhamentos adotados ao longo da fiscalização. Trata-se de um produto institucional denso, fundamentado em ampla coleta de dados documentais, normativos e empíricos, incluindo

informações obtidas por meio de questionários, entrevistas, inspeções *in loco* e análise de sistemas. O produto da fiscalização representa um material de alta densidade informacional e valor analítico, adequado para fins de estudo acadêmico e técnico.

Além do relatório de auditoria, foram utilizadas fontes secundárias como artigos científicos, legislações federais e estaduais, normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua e publicações institucionais de órgãos de controle. Essas fontes compuseram o arcabouço de triangulação teórico-documental, essencial para ampliar a compreensão do contexto das políticas públicas avaliadas e para posicionar a atuação do TCE/SC no campo mais amplo do controle externo e da efetividade das ações estatais.

A análise foi conduzida de forma documental e interpretativa, com ênfase na identificação de categorias analíticas que emergem do próprio material auditado, tais como ausência de diagnóstico e planejamento, deficiência na governança intersetorial, fragilidade na coleta de dados, e lacunas normativas e institucionais. Essas categorias foram posteriormente confrontadas com os referenciais teóricos e legais sobre outras auditorias operacionais, políticas públicas e proteção social, de modo a qualificar a interpretação dos achados e dos seus desdobramentos.

O estudo também adota a perspectiva da análise orientada a resultados, a partir do modelo dos cinco Es – eficácia, efetividade, eficiência, economicidade e equidade – como eixo interpretativo das ações do poder público e da atuação do controle externo. Isso permitiu situar os achados da auditoria não apenas como falhas procedimentais, mas como indicadores de insuficiência na produção de resultados sociais efetivos. A análise considera ainda os potenciais de indução institucional que a atuação do TCE/SC pode gerar, especialmente por meio das recomendações proferidas e do monitoramento de sua implementação.

Por fim, a escolha metodológica por analisar uma auditoria específica, em um contexto estadual delimitado, não pretende conferir generaliza-

ções estatísticas, mas oferecer um exemplo concreto e replicável de como o controle externo pode contribuir para o aprimoramento de políticas públicas voltadas a populações vulneráveis. A experiência, ao ser sistematizada e analisada criticamente neste artigo, busca inspirar novas práticas e reforçar o papel estratégico das instituições de controle na promoção de uma gestão pública mais justa, eficaz e orientada à garantia de direitos.

A partir do percurso metodológico delineado, fundamentado em análise documental e estudo de caso, é possível avançar para a apresentação e para a interpretação dos achados obtidos. Na próxima seção, são discutidos os principais resultados da auditoria operacional conduzida, com ênfase nas fragilidades identificadas, nas recomendações formuladas, nos impactos observados e nos limites e potencialidades da atuação do controle externo como indutor de políticas públicas mais impactantes e inclusivas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Contexto e delimitação da auditoria

A auditoria operacional realizada pelo TCE/SC acerca das políticas públicas para pessoas em situação de rua insere-se em um contexto de crescente preocupação com o atual resultado das ações estatais voltadas à proteção de populações vulneráveis. A escolha do tema pela equipe de auditoria está diretamente relacionada à visível ampliação da população em situação de rua no Brasil, incluindo Santa Catarina, e à baixa institucionalização das políticas públicas voltadas a esse grupo nos entes subnacionais.

Conforme o Cadastro Único (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, entre 2016 e 2023 a população em situação de rua cadastrada em Santa Catarina cresceu aproximadamente quatro vezes, passando de 1.774 para 8.824 pessoas. Essa realidade fez necessária uma atuação contundente do órgão de controle catarinense.

A justificativa da auditoria se baseou na constatação, em fase de planejamento da fiscalização, de que, mesmo diante da existência de uma Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n.º 7.053/2009), a maioria dos municípios catarinenses não possuía planejamento estruturado, tampouco mecanismos adequados de governança para a implementação das ações previstas.

Somava-se a isso a ausência de dados consolidados, de fluxos intersetoriais padronizados e de integração entre os entes da federação. Diante disso, a auditoria teve como motivação central avaliar em que medida o Estado de Santa Catarina e seus municípios estavam adotando medidas efetivas para garantir os direitos dessa população.

O trabalho de auditoria foi conduzido pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do TCE/SC, com planejamento aprovado em 2021 e executado ao longo de 2022. A equipe técnica optou por realizar uma auditoria operacional com escopo amplo, envolvendo tanto o governo estadual quanto uma amostra representativa de municípios de diferentes portes e regiões do estado. A amostra incluiu 16 municípios, selecionados com base em critérios como tamanho da população, dados disponíveis sobre população em situação de rua e existência ou ausência de serviços especializados.

Os objetivos principais da auditoria foram: a) avaliar a existência e a qualidade do planejamento estratégico estadual e municipal para atendimento da população em situação de rua; b) verificar a articulação e a coordenação entre os entes federativos e demais órgãos envolvidos; c) examinar a estruturação dos serviços de acolhimento e atendimento social, em especial os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os serviços específicos para pessoas em situação de rua; e d) analisar a existência de mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência das políticas públicas.

Os critérios de auditoria adotados se fundamentaram em normativas federais e estaduais, especialmente na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nas normativas do Sistema

Único de Assistência Social (SUAS), no Decreto n.º 7.053/2009 e em resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Também foram considerados os princípios da equidade, da intersetorialidade, da integralidade do atendimento e da responsabilização do poder público pela efetivação de direitos.

A metodologia aplicada combinou diversas técnicas de coleta e análise de dados. Foram utilizados questionários eletrônicos enviados aos entes auditados, análise documental das normativas e planos municipais, entrevistas com técnicos e gestores públicos, inspeções *in loco* em equipamentos sociais e coleta de dados secundários em bases públicas. A triangulação dessas fontes permitiu à equipe da auditoria construir um diagnóstico consistente, que articulou os aspectos normativos, estruturais e operacionais das políticas públicas, além de mapear boas práticas e lacunas institucionais relevantes.

4.2 Principais achados e fragilidades detectadas

A auditoria operacional realizada pelo TCE/SC identificou um conjunto de fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a concretude das políticas públicas voltadas à população em situação de rua em Santa Catarina. Um dos achados centrais diz respeito à baixa adesão dos entes municipais e estaduais à Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n.º 7.053/2009).

Embora a diretriz estabeleça diretrizes claras para a atuação dos entes federativos na promoção de direitos dessa população, a auditoria revelou que apenas uma pequena parcela dos municípios catarinenses auditados havia formalizado sua adesão por meio de instrumento próprio. Essa ausência de compromisso institucionalizado compromete a implementação articulada da política, dificulta a responsabilização dos gestores públicos e fragiliza o acesso a recursos federais e à cooperação técnica para o desenvolvimento de ações mais estruturadas.

Além disso, a auditoria constatou que a maioria dos municípios não possuía Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento, instâncias previstas pelo decreto federal como essenciais para garantir a gestão democrática e integrada das políticas para a população em situação de rua. Esses comitês devem reunir representantes das áreas de assistência social, saúde, habitação, trabalho, entre outras, além de fóruns, movimentos e entidades representativas da população em situação de rua. No entanto, sua criação ainda é exceção no Estado, o que evidencia um déficit de governança intersetorial e de espaços institucionais para participação social qualificada no desenho e na fiscalização das políticas públicas.

Revela-se que a inexistência ou inoperância desses comitês compromete diretamente a capacidade dos entes de coordenar ações transversais, integrar serviços e construir soluções sustentáveis para o enfrentamento da situação de rua. A ausência dessas instâncias também revela uma lacuna no cumprimento das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente aquelas relacionadas à articulação intergovernamental, ao controle social e à responsabilização compartilhada. Diante desse cenário, o TCE/SC recomendou que os entes auditados providenciassem a formalização da adesão à política nacional e a criação ou fortalecimento dos comitês intersetoriais, como medida indispensável para a consolidação de uma política pública efetiva, participativa e orientada à garantia de direitos.

Em outro apontamento, a fiscalização de desempenho revelou uma grave lacuna na produção, na sistematização e no uso de dados sobre a população em situação de rua nos entes auditados. A maioria dos municípios catarinenses não dispunha de estimativas atualizadas ou sequer de registros básicos sobre o número, o perfil socioeconômico ou as trajetórias de vida das pessoas nessa condição. Essa carência de dados compromete profundamente todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde o diagnóstico e planejamento até a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações. Sem informações qualificadas, os gestores públicos

não têm condições de priorizar, com critérios objetivos, o investimento, o que favorece o improviso, a fragmentação de iniciativas e a ineficiência no uso de recursos.

O relatório destaca ainda que, mesmo os sistemas federais de informação, como o Cadastro Único, o Prontuário SUAS e o Sistema de Informação da Rede de Assistência Social (Rede SUAS), são pouco alimentados pelos municípios, em função de limitações operacionais, falta de equipes capacitadas ou ausência de protocolos institucionais para coleta e registro padronizado das informações. Também não foi identificado, na maioria dos entes, o uso sistemático de dados para subsidiar o planejamento intersetorial, tampouco a integração entre diferentes bases (assistência social, saúde, segurança, habitação). Essa desconexão entre dados e gestão pública configura um entrave estrutural à efetividade das políticas voltadas à população em situação de rua.

Em consonância com os objetivos estabelecidos pelo Decreto n.º 7.053/2009 e pela Lei n.º 14.821/2024, que reforçam a obrigatoriedade da produção e do uso de dados para orientar a ação do Estado, o TCE/SC recomendou aos entes auditados que adotem medidas imediatas para qualificar seus sistemas de informação. Isso inclui o mapeamento territorial da população em situação de rua, a padronização dos registros administrativos, a alimentação regular dos sistemas nacionais e a utilização dos dados para formulação de políticas públicas baseadas em evidências. A superação dessa fragilidade é condição fundamental para garantir a visibilidade institucional e assegurar a inclusão dessa população por meio de políticas mais eficazes, justas e coordenadas.

O terceiro achado de auditoria identificou que a maioria dos municípios auditados apresentava baixa cobertura de serviços socioassistenciais especializados voltados à população em situação de rua, o que compromete a capacidade do SUAS de garantir atenção integral e contínua a esse público. Em diversos casos, não havia implantação de Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ou de unida-

des específicas para o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), mesmo em municípios com evidências de demanda. A inexistência ou precariedade dessas estruturas impedia o acolhimento, o acompanhamento e o encaminhamento adequados dos usuários, violando diretrizes da Resolução CNAS n,º 109/2009 e os princípios da proteção social especial de média complexidade.

Além da ausência de serviços, a auditoria também evidenciou a insuficiência na oferta de benefícios e programas complementares, como aluguel social, acesso a moradia provisória, articulação com políticas de saúde mental e inclusão em programas de qualificação profissional e transferência de renda. Mesmo quando os serviços estavam formalmente instituídos, era comum a existência de barreiras operacionais, como escassez de profissionais capacitados, ausência de protocolos de atendimento, falta de articulação com outras políticas públicas e descontinuidade nas ações. Esse conjunto de falhas compromete diretamente o caráter protetivo e emancipatório do SUAS, esvaziando sua função estruturante no enfrentamento da situação de rua.

Nesse sentido, a Corte de Contas catarinense recomendou, com base nos achados, que os entes auditados promovam a ampliação e a qualificação da rede de proteção socioassistencial, com foco na estruturação dos serviços especializados previstos na tipificação nacional, na destinação adequada de recursos financeiros e na capacitação permanente das equipes técnicas. Também foi reforçada a necessidade de integração entre SUAS e outras políticas públicas, conforme previsto no Decreto n.º 7.053/2009 e na Lei n.º 14.821/2024. A auditoria deixa evidente que garantir o atendimento à população em situação de rua exige superar o subfinanciamento, fortalecer a gestão municipal e assegurar o funcionamento regular de uma rede articulada, acessível e comprometida com a garantia de direitos.

E a última situação encontrada foi a identificação de que, em grande parte dos municípios auditados, há uma grave insuficiência na estruturação de serviços e ações do SUS voltados especificamente à população em situ-

ação de rua. Apesar de essa população apresentar demandas intensas e específicas em saúde mental, uso abusivo de substâncias psicoativas, doenças crônicas e condições de saúde agravadas pela vida nas ruas, os serviços não estão organizados de forma a acolher essas especificidades. Faltam estratégias de atenção contínua, equipes de abordagem com atuação territorializada, protocolos de atendimento intersetorial e, principalmente, a presença de Consultórios na Rua, política prevista na Portaria n.º 122/2011 do Ministério da Saúde como dispositivo essencial à atenção integral.

A auditoria também apontou que, nos municípios em que existem ações de saúde voltadas a esse público, elas tendem a ser pontuais, assistemáticas e desconectadas das redes de atenção à saúde e assistência social. Em muitos municípios, os profissionais que atuam na atenção básica e na saúde mental não recebem formação adequada para lidar com a realidade das pessoas em situação de rua, o que compromete a qualidade e a continuidade do atendimento. Além disso, não foram encontradas evidências de articulação estruturada entre o SUS e o SUAS, conforme recomendado tanto na Política Nacional para a População em Situação de Rua quanto na Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania, ambas voltadas a esse grupo populacional, o que fragiliza a integralidade do cuidado e a responsabilização do Estado por garantir atenção em tempo oportuno e em condições dignas.

Diante desse cenário, o TCE/SC recomendou a estruturação de estratégias permanentes no âmbito do SUS para atender a essa população, com ênfase na implantação ou no fortalecimento dos Consultórios na Rua, na capacitação continuada das equipes de saúde, na integração com a política de assistência social e na adoção de protocolos que garantam acesso desburocratizado e humanizado aos serviços. O fortalecimento do vínculo entre as equipes e os usuários foi indicado como elemento central para superar a lógica emergencial e fragmentada que ainda prevalece. O relatório evidencia que o cuidado em saúde para pessoas em situação de rua exige ações articuladas, territoriais e centradas no reconhecimento da cidadania e da dignidade dessas pessoas como fundamento do direito à saúde.

4.3 Boas práticas, recomendações e impacto da atuação do TCE/SC

Apesar do conjunto expressivo de fragilidades identificadas, a auditoria também registrou boas práticas desenvolvidas por alguns municípios, demonstrando que há experiências locais com potencial de inspiração e replicação. Um dos exemplos positivos foi a integração entre os serviços socioassistenciais e de saúde, com destaque para iniciativas em que profissionais da assistência social acompanhavam usuários em atendimentos médicos ou em articulações com Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Em determinados municípios, constatou-se a realização de reuniões técnicas intersetoriais regulares, ainda que não formalizadas em comitês, promovendo articulação prática entre assistência, saúde, habitação e segurança pública.

Outra boa prática identificada foi a existência de ações contínuas de abordagem social, com presença frequente de equipes nas ruas, inclusive em horários noturnos, acompanhadas de registros sistematizados e de atuação em rede. Embora não configurassem protocolos formalizados, essas ações revelaram compromisso local com o atendimento qualificado da população em situação de rua. Também foram observadas experiências ainda incipientes de vínculo institucional com organizações da sociedade civil, que atuavam como parceiras no acolhimento, no fornecimento de alimentação e na articulação de atividades socioeducativas.

Além das boas práticas, o relatório descreve situações observadas durante a auditoria que, embora não tenham sido objeto de achado formal, foram consideradas aspectos relevantes para reflexão e melhoria das políticas públicas. Entre elas, destaca-se o fato de que alguns municípios, mesmo sem estrutura especializada, demonstraram iniciativa para criar fluxos informais de atendimento, utilizando os CREAS ou os CRAS como pontos de entrada para demandas da população em situação de rua. Embora essas ações não representem o desenho ideal preconizado pela tipificação nacional, indicam esforços administrativos para não deixar a demanda completamente desassistida.

Também foi verificado que, em certos contextos, a ausência de serviços especializados era parcialmente compensada por parcerias com instituições religiosas ou entidades filantrópicas, que realizavam ações emergenciais de alimentação, higiene e acolhimento. A auditoria, ao registrar essas situações, reconheceu que, embora não substituam as políticas públicas estruturadas, tais arranjos demonstram um grau de mobilização comunitária que pode ser incorporado ao planejamento local como estratégia complementar de proteção social.

Ademais, a equipe de auditoria destacou que essas experiências, embora não resultem em achados formais por não configurarem diretamente falhas ou desvios, podem e devem ser aproveitadas como insumos para construção de soluções contextualmente adequadas, respeitando as capacidades locais e promovendo o fortalecimento progressivo da rede de proteção. O reconhecimento dessas iniciativas reforça a abordagem pedagógica e indutora da auditoria operacional, que busca não apenas apontar deficiências, mas também valorizar avanços e estimular a institucionalização de práticas promissoras.

Com base nos achados levantados ao longo da auditoria, foi formulado um conjunto de recomendações voltadas à superação das fragilidades estruturais e ao fortalecimento das políticas públicas para pessoas em situação de rua. As diretrizes foram direcionadas tanto ao governo estadual quanto aos municípios auditados e envolveram, entre outros pontos, a elaboração de diagnósticos técnicos, a formulação de planos de ação intersetoriais, o aperfeiçoamento da articulação federativa e o desenvolvimento de protocolos padronizados de atendimento. Também foi recomendada a criação ou aprimoramento de instâncias de governança para assegurar a continuidade e a transversalidade das políticas.

O TCE/SC indicou ainda a necessidade de fomentar a atualização sistemática dos sistemas de informação oficiais, como o Cadastro Único e o Prontuário SUAS, bem como a estruturação de bases locais integradas que permitam o acompanhamento dos casos e o planejamento com base

em dados reais. Outras indicações incluíram a capacitação contínua das equipes, o estímulo à participação social por meio de conselhos e fóruns, e a incorporação de critérios de equidade e territorialidade na formulação das políticas. As recomendações foram apresentadas de forma fundamentada e classificadas segundo prazos e responsabilidades, com vistas a facilitar o monitoramento de seu cumprimento.

Após a emissão do relatório de auditoria, a Corte de Contas deu início ao processo de monitoramento das deliberações, com a adoção de mecanismos formais de acompanhamento das providências adotadas pelos entes auditados. Esse acompanhamento incluiu a solicitação de planos de ação com cronogramas, a realização de reuniões técnicas, a análise de documentos comprobatórios e a emissão de alertas e recomendações adicionais. Em alguns casos, foram promovidos eventos com a participação de gestores, conselhos e sociedade civil para discussão dos resultados e articulação de medidas corretivas.

As reações dos entes auditados variaram conforme a maturidade institucional e o nível de comprometimento político local. Em diversos municípios, a auditoria operou como um catalisador de mudanças, estimulando a elaboração de diagnósticos, a revisão de fluxos de atendimento e a ampliação da articulação entre secretarias. Também houve avanços na formalização de instâncias de governança, na integração com serviços de saúde e habitação e na melhoria da alimentação dos sistemas federais. Em nível estadual, verificou-se maior sensibilidade à temática, com iniciativas voltadas à coordenação das ações e ao apoio técnico aos municípios.

Entre os efeitos positivos observados ou esperados, destacam-se avanços normativos, como a regulamentação de serviços e a publicação de decretos ou portarias locais; avanços institucionais, como a criação de comitês intersetoriais e o fortalecimento dos CREAS; e avanços organizacionais, como a definição de fluxos padronizados de atendimento e a melhoria na gestão das equipes de abordagem social. Embora ainda incipientes em alguns casos, essas mudanças apontam para uma maior institucionalização

das políticas para pessoas em situação de rua, superando a lógica assistencialista emergencial e transitando para um modelo baseado em direitos.

O impacto da atuação do TCE/SC transcende, portanto, a dimensão fiscalizatória, inserindo-se no campo da indução de políticas públicas qualificadas. Ao produzir conhecimento técnico, promover o diálogo interinstitucional e recomendar medidas concretas e viáveis, o controle externo contribui para o aprimoramento da gestão pública e para a promoção da justiça social. A auditoria operacional, nesse sentido, demonstrou ser uma ferramenta estratégica não apenas para identificar problemas, mas para fomentar soluções duradouras, articuladas e centradas na dignidade das pessoas em situação de rua.

4.4 Análise crítica da atuação do controle externo

A auditoria de desempenho realizada pela Corte Catarinense de Contas sobre as políticas para pessoas em situação de rua evidencia a capacidade do controle externo de atuar para além da verificação de legalidade, ingressando no campo da análise de desempenho e da indução de melhorias institucionais. O modelo de auditoria adotado, baseado em critérios dos cinco Es (eficácia, efetividade, eficiência, economicidade e equidade) e alinhado a normativas nacionais e internacionais, permitiu um diagnóstico exaustivo, detalhado e sensível à complexidade do fenômeno da situação de rua. O uso combinado de coleta de dados primários, análise documental e consulta a normativos qualificou a investigação e assegurou a credibilidade dos resultados apresentados.

Entre os principais alcances do modelo, destaca-se sua capacidade de promover o diálogo interinstitucional, envolver diferentes níveis de governo e estimular a responsabilização dos gestores públicos não apenas pelo cumprimento de normas, mas pelos resultados sociais concretos. A atuação do TCE/SC conseguiu sensibilizar atores políticos e técnicos, fomentar a adoção de medidas corretivas e ampliar a visibilidade da popu-

lação em situação de rua na agenda pública estadual. Ademais, o processo de auditoria funcionou como um instrumento de aprendizagem institucional, tanto para os entes auditados quanto para o próprio Tribunal, fortalecendo sua expertise temática e metodológica.

Contudo, o modelo de auditoria também apresenta limites importantes, sobretudo diante da complexidade e das múltiplas causas que envolvem a situação de rua. A concretização das recomendações depende, em grande medida, da capacidade de resposta dos entes auditados, da existência de vontade política local e de condições materiais adequadas para a implementação das mudanças propostas. Em alguns municípios, foi identificada resistência institucional ou baixa capacidade técnica para operacionalizar as recomendações, o que impõe desafios à concretização dos avanços esperados.

Outro aspecto que merece atenção é o tempo de maturação dos efeitos das auditorias operacionais, especialmente em temas de elevada complexidade social. Políticas públicas voltadas a populações em situação de vulnerabilidade não produzem resultados imediatos, exigindo continuidade, articulação intersetorial e mudanças culturais dentro das administrações públicas. O controle externo, ao atuar com foco em resultados, precisa também desenvolver metodologias de monitoramento de longo prazo e aprofundar estratégias de indução progressiva de melhorias, com reforço à governança e à transparência.

Apesar desses desafios, o caso catarinense revela um elevado potencial de replicabilidade do modelo adotado. A metodologia utilizada, os critérios definidos e a forma de condução da fiscalização podem ser adaptados para outras políticas públicas com características semelhantes, como as voltadas à população em situação de vulnerabilidade, à segurança alimentar, à atenção psicossocial ou à proteção de crianças e adolescentes. Além disso, o exemplo do TCE/SC tende a inspirar outros Tribunais de Contas a incorporar, em suas práticas de auditoria, enfoques mais orientados à cidadania, à intersetorialidade e à promoção de direitos humanos.

Por fim, a experiência analisada reforça o papel estratégico do controle externo como agente de transformação social e institucional. Quando bem planejadas, conduzidas com rigor técnico e sensibilidade social, as auditorias operacionais podem contribuir decisivamente para a construção de políticas públicas mais justas, efetivas e centradas nas necessidades reais da população. O desafio futuro está em consolidar essa abordagem nos Tribunais de Contas como prática institucional contínua, com investimentos permanentes em capacitação, metodologia e articulação com os demais atores do ciclo das políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da auditoria operacional conduzida evidencia, de forma clara e robusta, o papel do controle externo como catalisador de mudanças sociais significativas. Ao voltar seu olhar para as políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua, o TCE/SC rompe com a lógica tradicional do controle centrado na legalidade estrita, assumindo uma postura proativa na indução de práticas mais eficazes, inclusivas e pautadas nos direitos humanos. Esse reposicionamento amplia a relevância das instituições de controle na promoção da justiça social e na proteção das populações historicamente negligenciadas.

A auditoria em questão demonstrou que é possível realizar uma fiscalização técnica, crítica e sensível, capaz de traduzir dados e evidências em recomendações viáveis e contextualizadas. A utilização de metodologias orientadas a resultados, aliadas ao compromisso com a transparência e com a intersetorialidade, permitiu ao órgão de controle produzir um diagnóstico acurado da situação das políticas para pessoas em situação de rua em Santa Catarina, ao mesmo tempo em que fomentou processos de mudança institucional. O controle externo, nesse sentido, passou a ocupar um espaço estratégico na governança pública, com foco não apenas em conformidade, mas em impacto social.

O potencial transformador das auditorias operacionais, quando fundamentadas na avaliação dos resultados e na perspectiva dos direitos humanos, é inegável. Essas auditorias possibilitam romper com a cultura do improviso e da descontinuidade que ainda marca muitas políticas públicas no Brasil, especialmente aquelas voltadas às populações vulneráveis. Ao construir pontes entre a norma e a prática, entre a gestão e o cidadão, o sistema de contas contribui para qualificar a ação estatal e para fortalecer os princípios republicanos de dignidade, equidade e responsabilidade.

Contudo, para que esse potencial seja plenamente realizado, é necessário aprofundar o modelo adotado. Isso implica, em primeiro lugar, em institucionalizar de forma mais sistemática as auditorias operacionais nos planejamentos plurianuais dos Tribunais de Contas, vinculando-as a temas de relevância social reconhecida e garantindo os recursos técnicos e humanos necessários à sua execução. É igualmente fundamental investir em capacitação continuada das equipes, com ênfase em metodologias de avaliação de políticas públicas, análise de dados e abordagens interdisciplinares.

Outro ponto crucial é o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento das deliberações, inclusive com a adoção de indicadores de impacto e sistemas de acompanhamento em longo prazo. Entende-se que o controle externo precisa desenvolver ferramentas para avaliar não apenas a implementação formal das recomendações, mas seus efeitos reais sobre a população atendida. Isso permitirá ajustar estratégias, identificar boas práticas e retroalimentar o processo de auditoria com evidências empíricas sólidas.

A articulação com outros órgãos e atores do ecossistema de políticas públicas também merece atenção. Tribunais de Contas podem ampliar seu impacto por meio de parcerias com defensorias, ministérios públicos, conselhos de políticas públicas, organizações da sociedade civil e universidades. Essa cooperação favorece uma compreensão mais ampla dos problemas enfrentados, enriquece a análise e contribui para a construção de soluções compartilhadas, com maior legitimidade social e técnica.

No caso específico das políticas para pessoas em situação de rua, o sistema de contas pode exercer papel ainda mais ativo no estímulo à elaboração de diagnósticos locais, à pactuação de planos intersetoriais, à formalização de instâncias de governança e à consolidação de práticas baseadas em evidências. A experiência do TCE/SC fornece um exemplo concreto e inspirador de como isso é possível, mesmo diante de adversidades institucionais e culturais.

Em síntese, a auditoria e o estudo de caso analisados neste artigo reafirmam o valor público dos Tribunais de Contas quando atuam de forma estratégica, técnica e comprometida com os resultados sociais. A indução de políticas públicas mais justas e efetivas passa, necessariamente, por um controle externo que compreenda sua missão para além do formalismo legal, assumindo-se como guardião dos direitos fundamentais e agente de transformação social. Este é o caminho que transforma, aproxima-se da realidade e responde aos desafios de um Estado que deve servir a todos, especialmente aos que mais precisam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 245, p. 10, 24 dez. 2009.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, ano 130, n. 232, p. 1, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Lei n.º 14.821, de 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, n. 12, p. 1, 17 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 122, de 25 de janeiro de 2011**. Redefine e amplia as ações do componente Consultório na Rua no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, ano 148, n. 18, p. 37, 26 jan. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU n.º 315, de 5 de agosto de 2020**. Aprova o Manual de Auditoria Operacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 151, p. 87, 11 ago. 2020. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/08/2020&jornal=515&pagina=87. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRITO, A. P. F. B.; MARRA, R. de C. A população em situação de rua e as políticas públicas: entre a invisibilidade e o direito. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 123–146, jan./mar. 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300** – Princípios de Auditoria Operacional. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 3000**: Standard for Performance Auditing based on the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Copenhagen: INTOSAI, 2016. Disponível em: https://www.issai.org. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Manual de Auditoria Operacional**. Florianópolis: TCE/SC, 2024. 70 p. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Manual_AOP_2024.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Processo @RLA 24/00057407**. Auditoria operacional sobre a política pública para pessoas em situação de rua no Estado de Santa Catarina. Florianópolis: TCE/SC, 2024.

SILVA, M. A. da. A política para população em situação de rua no Brasil: desafios e possibilidades. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 48–56, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Estudo de caso: como ajustes na governança da rede de controle da Bahia podem viabilizar auditorias conjuntas em políticas públicas?

Case study: how adjustments in the governance of the Bahia control network can enable joint audits in public policies?

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1097

Mariana Santos Coutinho da Silva[1]

RESUMO

Este artigo analisa os desafios e as potencialidades das redes de controle para a realização de auditorias conjuntas sobre políticas públicas, a partir de estudo de caso realizado sobre a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. A partir de análise documental, identificam-se os mecanismos de governança necessários para que esses arranjos interorganizacionais superem barreiras estruturais e operacionais, como a definição de objetivos comuns, a criação de grupos de trabalho temáticos, o compartilhamento regular de dados e o planejamento integrado. Embora a Rede de Controle venha desempenhando trabalho importante com a emissão de Orientações Técnicas, havendo baixa institucionalização do arranjo e nenhuma realização de auditoria de forma conjunta entre os órgãos que a compõem. Conclui-se que o fortalecimento da governança interna da Rede é essencial para consolidar práticas de auditorias conjuntas com potencial de impactar e aprimorar o desempenho de políticas públicas.

Palavras-chave: redes de controle; auditorias conjuntas; governança pública; políticas públicas; cooperação interinstitucional.

1 Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). MBA em Auditoria e Inovação pela Universidade São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: mariana.silva@tcm.ba.gov.br

ABSTRACT

This study analyzes the challenges and potential of control networks in conducting joint audits of public policies, based on a case study of the Public Management Control Network in the State of Bahia. Through documentary analysis, it identifies the governance mechanisms necessary for these interorganizational arrangements to overcome structural and operational barriers, such as the definition of common objectives, the creation of thematic working groups, regular data sharing, and integrated planning. Although the Control Network has played an important role in issuing Technical Guidelines, it remains weakly institutionalized, with no joint audits carried out among its body members. The study concludes that strengthening the internal governance of the Network is essential to consolidating joint audit practices with the potential to impact and improve the performance of public policies.

Keywords: control networks; joint audits; public governance; public policies; interinstitutional cooperation.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 19/11/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 02/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a colaboração entre entidades públicas assume relevância crescente, tanto na produção acadêmica quanto na atuação prática. A complexidade das demandas sociais exige mais diálogo e parceria entre órgãos e entidades estatais para a implementação, a avaliação, o monitoramento e o controle de políticas públicas (Abrucio; Franzese, 2010). Nesse contexto, a constituição de redes de controle surge como mecanismo para promover cooperação e ação coletiva entre organizações encarregadas da fiscalização da gestão pública (Brasil, 2018).

A ampliação das funções estatais convive com restrições financeiras e limitações de recursos humanos, o que impõe a adoção de estratégias inovadoras, novos modelos gerenciais e estruturas mais flexíveis, além do uso intensivo de tecnologias e sistemas de informação integrados, especialmente no controle das atividades governamentais. Na sociedade em rede (Castells, 2020) com forte utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), torna-se insuficiente restringir a fiscalização à análise de legalidade dos atos administrativos. O controle deve abarcar também dimensões operacionais, examinando eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

A gestão de políticas públicas envolve o dever de monitorar os resultados e a satisfação dos cidadãos, o que demanda base multidisciplinar de conhecimentos e acesso a bancos de dados abrangentes. A Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 70, distribui competências de fiscalização entre diferentes órgãos e poderes, o que reforça a necessidade de cooperação e integração.

A formação dessas redes relaciona-se às reformas que transformaram a gestão pública nas últimas décadas do século XX. As críticas ao modelo burocrático tradicional, considerado pouco responsivo às crises fiscais e políticas, impulsionaram a adoção de um paradigma gerencial, voltado à eficiência e a resultados. A Emenda Constitucional n.º 19/1998 incluiu o princípio da eficiência na Constituição (Brasil, 1998), direcionado tanto ao desempenho individual dos servidores quanto à reestruturação organizacional do Estado (Di Pietro, 2015).

Nesse cenário, as redes de controle configuram arranjos horizontais e interdependentes, baseados em cooperação não hierárquica, que buscam aproximar órgãos de controle e ampliar sua capacidade de atuação conjunta (Brasil, 2020). A articulação entre essas instituições evita sobreposições, reduz omissões e fortalece o controle social. Nessa perspectiva, redes de controle podem ser compreendidas como arranjos institucionais que reúnem organizações com atribuições de controle e fiscalização, articuladas em torno de objetivos estratégicos comuns (Brasil, 2020).

As redes de controle estaduais hoje existentes foram impulsionadas por articulações nacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que culminaram na celebração de Protocolo de Intenções com diversos órgãos (Brasil, 2009). O objetivo foi intensificar a fiscalização, promover o intercâmbio de informações e fortalecer o controle social, por meio da articulação de Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias, Polícias e outras instituições. Na Bahia, a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP/BA) foi criada em 2009 por meio de Acordo de Cooperação, reunindo órgãos federais e estaduais com competências diversas de controle, assessoramento jurídico, investigação e fiscalização (Bahia, 2009; Silva, 2023).

O referido Acordo de Cooperação define como finalidade da rede baiana ampliar e aprimorar a articulação entre os partícipes, por meio de ações de fiscalização da gestão pública, combate à corrupção, incentivo ao controle social, tráfego de informações e intercâmbio de experiências. Estabelece, ainda, atribuições relativas à troca ágil de dados e documentos e ao desenvolvimento de estratégias conjuntas a partir da identificação de prioridades comuns (Bahia, 2009; Silva, 2023). Porém, na prática, a Rede de Controle da Bahia tem se dedicado principalmente à emissão de orientações técnicas e à promoção de eventos de capacitação, sem ainda ter consolidado a realização de auditorias conjuntas entre seus integrantes.

A observância das suas atividades revela entraves de governança, tais como baixa institucionalização do arranjo, ausência de planejamento integrado, fragilidades na comunicação interna e participação desigual dos membros. Esses fatores limitam a capacidade da Rede de atuar de forma coordenada e contínua na fiscalização de políticas públicas. Persistem lacunas quanto ao compartilhamento sistemático de dados, à definição de agendas de auditoria comuns e à adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações coletivas, o que reduz o potencial do arranjo enquanto instrumento de controle mais robusto.

O problema central deste artigo reside justamente nessa distância entre a institucionalização formal das redes e a efetividade de sua atu-

ação prática. Apesar da existência de marcos normativos e de arranjos cooperativos já estabelecidos, prevalecem ações pontuais e episódicas, sem planejamento articulado e sem consolidação de auditorias conjuntas. Coloca-se, assim, a necessidade de refletir criticamente sobre os fatores que dificultam o fortalecimento dessas redes e de identificar mecanismos de governança capazes de transformar intenções cooperativas em práticas concretas de fiscalização integrada.

Com base nisso, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais mecanismos de governança podem favorecer maior cooperação, coordenação e integração entre os órgãos de uma rede de controle estadual, de modo a fortalecer as auditorias sobre políticas públicas? O objetivo geral é analisar os mecanismos de governança aplicáveis à formação e consolidação de redes de controle que atuem de forma cooperativa no fortalecimento de auditorias sobre políticas públicas. Especificamente, pretende-se: a) identificar fatores que propiciam a criação e o funcionamento de redes estaduais voltadas a auditorias de políticas públicas; b) descrever instrumentos de coordenação que possam ser empregados por órgãos de controle em âmbito estadual para integrar esforços; e c) discutir limites e potencialidades da atuação em rede e dos mecanismos participativos para induzir maior efetividade, accountability e transparência.

Trata-se de pesquisa teórico-empírica situada no campo da Administração Pública, com ênfase em governança, cooperação interorganizacional e controle externo. A metodologia adotada consistiu em análise documental, de enfoque qualitativo e caráter exploratório, envolvendo relatórios, normativos, referências técnicas e publicações institucionais de órgãos de controle, bem como estudos acadêmicos sobre redes de controle e governança pública. Como estudo de caso, examina-se a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia, à luz da literatura sobre governança em redes interorganizacionais, buscando identificar mecanismos que favorecem ou dificultam a cooperação entre os diversos órgãos de controle.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira, apresenta-se a fundamentação teórica, abordando o conceito de

controle no setor público, o papel das auditorias sobre políticas públicas e a atuação em redes como estratégia para fortalecimento do controle, com foco nos mecanismos de governança para auditorias conjuntas, trazendo informações metodológicas para realização deste estudo. Na segunda, analisam-se e discutem-se os resultados do estudo de caso, com destaque para os principais desafios da Rede de Controle baiana e para os mecanismos propostos de aprimoramento da governança. Na terceira, apresentam-se as conclusões e as recomendações para o fortalecimento institucional das redes de controle estaduais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Os órgãos responsáveis pelo exercício do controle

O controle sobre a atuação da administração pública é um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, que se estrutura sobre a concepção não patrimonialista do poder. Nesse cenário, toda atuação administrativa deve obedecer à finalidade pública, reconhecendo o cidadão não apenas como destinatário e beneficiário dos serviços prestados, mas também como sujeito ativo no acompanhamento e na fiscalização dos atos da administração.

No âmbito da administração pública, a atividade de controle compreende o conjunto de ações destinadas à fiscalização, ao acompanhamento, ao monitoramento e à avaliação dos atos administrativos, sempre tomando por referência parâmetros legais e objetivos predefinidos. Como observa Guerra (2019, p. 118), "Então, controlar é fiscalizar e emitir um juízo de valor, caracterizando o exercício do poder uno estatal por meio de uma função".

Na busca por efetividade, as entidades de controle vêm aperfeiçoando seus métodos de atuação, visando não apenas à repressão de ilegalidades, mas também à prevenção por meio das fiscalizações. Essa atuação ampliada engloba a análise da efetividade, da eficácia e da eficiência das políticas públicas, extrapolando os limites do mero exame formal de

conformidade legal, orçamentária e financeira. A incorporação de tecnologias da informação e de comunicação transformou profundamente os processos administrativos, criando possibilidades de monitoramento e de controle sobre a atuação estatal. Nesse sentido, Moreira Neto (2003, p. 57) observa que "A coexistência de vários centros de poder dentro do Estado induz a necessidade de que se equilibrem, desenvolvendo controles recíprocos de matriz constitucional".

Além dos poderes clássicos previstos na teoria da separação de funções, outros órgãos e instituições exercem papéis essenciais na fiscalização do Estado. O Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Contas e os mecanismos de controle social compõem esse mosaico institucional de salvaguardas democráticas. A efetividade do processo de controle é maior quando se adota uma perspectiva multidimensional e transdisciplinar, que reconhece a importância de distintas instâncias e formas de fiscalização atuando de maneira coordenada.

O controle exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas configura uma das dimensões centrais do sistema de freios e contrapesos na administração pública. Os Tribunais de Contas atuam como órgãos técnicos desse processo, com autonomia para realizar auditorias, inspeções, levantamentos e apreciações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, com a missão de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos, emitindo pareceres prévios, determinando correções e, quando necessário, aplicando sanções.

Quanto ao Ministério Público, trata-se de instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Sua missão compreende a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais, coletivos e difusos. Entre as atribuições do Ministério Público, incluem-se a promoção da ação penal pública, a instauração de inquéritos civis e ações civis públicas para proteger o patrimônio público, o meio ambiente, e a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade e representações.

Além dessas instituições, as Procuradorias e a Advocacia-Geral da União (AGU) exercem atribuições de assessoramento jurídico e orientação interna às administrações. As Procuradorias dos Estados, por sua vez, têm competência para propor ações civis públicas, prestar assessoria jurídica aos respectivos entes federativos e, nos termos de cada legislação estadual, realizar a defesa judicial dos agentes públicos, quando demandados em razão do exercício de suas funções.

A Controladoria-Geral da União (CGU) tem passado por mudanças significativas na sua estrutura nos últimos anos. Mais recentemente, foram preservadas como suas competências centrais o controle interno, a auditoria governamental, a defesa do patrimônio público, a avaliação de políticas públicas e a promoção da transparência, da abertura de dados e do acesso à informação. Em nível estadual, funções similares são exercidas pelas Controladorias e Auditorias Gerais dos Estados.

Também merecem destaque as Polícias, que atuam no exercício de controle penal. A Polícia Federal tem entre suas atribuições a prevenção e a repressão de crimes contra a segurança nacional, a apuração de infrações que envolvam interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, além do combate a delitos com repercussão interestadual ou internacional.

Esse amplo sistema de fiscalização orienta os Poderes públicos a exercerem um controle para além da legalidade estrita, contemplando valores de legitimidade democrática. Como observa Moreira Neto (2003), os órgãos de controle exercem funções especializadas que os tornam verdadeiros órgãos da sociedade, incumbidos de assegurar a observância dos princípios jurídico-constitucionais.

Em tal contexto, a diversidade de competências atribuídas aos órgãos de controle, quando conjugadas por meio de cooperação e de comunicação efetivas, pode contribuir decisivamente para induzir boas práticas administrativas, a fim de assegurar a eficiência das políticas públicas, em benefício da coletividade.

2.2 A realização de auditorias sobre políticas públicas

O controle das políticas públicas desempenha papel estratégico na promoção da eficiência administrativa e na realização de direitos fundamentais. Não basta ao Estado formular políticas e executar programas; é necessário criar mecanismos de verificação contínua, que assegurem a efetividade e a coerência das ações governamentais com os objetivos previamente estabelecidos. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020) salienta que o principal desafio contemporâneo do controle reside justamente na sua capacidade de influenciar decisões e induzir melhorias na gestão pública.

Um dos aspectos que tornam o controle de políticas públicas especialmente complexo é o caráter multifacetado e intersetorial das ações estatais. Cada política pública possui características próprias, e essas especificidades exigem abordagens diferenciadas por parte dos órgãos de controle, que precisam compreender não apenas os aspectos legais e financeiros, mas também o desenho institucional, os indicadores de desempenho, os riscos associados e os impactos sociais de cada política. Essa diversidade aumenta a necessidade de conhecimentos técnicos especializados e de articulação entre diferentes instituições para uma fiscalização efetiva e contextualizada.

Por isso, a atuação de um único órgão de controle, isoladamente, não é suficiente para abarcar todas as dimensões e nuances que caracterizam esses processos. A atuação articulada amplia a legitimidade dos diagnósticos e cria condições para um acompanhamento mais rigoroso e qualificado das políticas públicas (Brasil, 2020).

O modelo contemporâneo demanda fiscalização desde a fase de formulação, passando pela implementação, monitoramento e avaliação da política pública. Na etapa de formulação, a fiscalização pode examinar a adequação do desenho da política em relação a diagnósticos precisos, avaliar a qualidade dos indicadores mensuráveis e verificar o alinhamento entre os objetivos e os instrumentos escolhidos. Conforme observa Ma-

tias-Pereira (2018a), a ausência de critérios claros nessa fase compromete a efetividade de todo o ciclo, uma vez que políticas mal planejadas tendem a ter custos elevados e resultados insatisfatórios.

Por sua vez, a avaliação constitui fase complexa do controle de políticas públicas, pois demanda a aferição dos impactos e resultados concretos gerados para a sociedade. A multiplicidade de órgãos fiscalizadores se torna um diferencial importante, na medida em que permite reunir expertises distintas e perspectivas complementares sobre o desempenho de políticas públicas complexas. Além disso, o trabalho conjunto facilita o acesso a bases de dados, metodologias de avaliação e indicadores setoriais, ampliando a robustez das análises.

Por tudo isso, o controle das políticas públicas deve ser concebido como uma função compartilhada, multidimensional e orientada a resultados. Assim, quanto mais integrados forem os órgãos que exercem o controle, desde a formulação até a avaliação das políticas, maiores são as chances de que a ação estatal se traduza em benefícios concretos para a sociedade.

Observa-se também o avanço da participação cidadã nas auditorias, mediante consultas públicas, audiências e escuta social (Brasil, 2025). Essa prática amplia a legitimidade das análises e contribui para a construção de diagnósticos que reflitam as percepções dos usuários das políticas públicas. As auditorias colaborativas, realizadas em redes, são uma inovação metodológica que permite reunir conhecimentos técnicos diversos, ampliar a abrangência temática e potencializar o impacto institucional dos trabalhos.

A fiscalização de políticas públicas pode assumir diferentes formatos e metodologias, a depender do objeto, da fase do ciclo e dos objetivos pretendidos pelos órgãos de controle. Entre os instrumentos mais utilizados destacam-se os levantamentos, as inspeções, as auditorias, o acompanhamento e o monitoramento.

O conceito de auditoria no setor público envolve um processo sistemático, planejado e documentado de obtenção e avaliação de evidências, com o objetivo de verificar se informações ou condições observadas sobre

determinado objeto estão de acordo com os critérios estabelecidos (IRB, 2019). De forma geral, a auditoria busca subsidiar o julgamento profissional do auditor, permitindo a emissão de conclusões fundamentadas (IRB, 2019).

Os diferentes tipos de auditorias foram evoluindo ao longo do tempo e passaram a abarcar perspectivas cada vez mais amplas sobre o desempenho da Administração. Tradicionalmente, predominavam as auditorias financeiras e de conformidade, que verificavam se as demonstrações contábeis estavam corretas e se os atos administrativos observavam os marcos legais. Com o tempo, ampliou-se o foco para incluir as auditorias operacionais e de avaliação de políticas públicas, voltadas a examinar a economicidade, a eficiência e a efetividade da atuação governamental (IRB, 2022). A NBASP 300 estabelece que auditorias operacionais devem "analisar se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento" (IRB, 2022, p. 3). Já a NBASP 9020 destaca que a avaliação de políticas públicas se dedica a examinar a utilidade, a relevância e os impactos globais de uma política ao longo do tempo (IRB, 2022).

Em avaliações de políticas públicas, aspectos centrais a serem analisados incluem o diagnóstico do problema que motivou a política, a coerência do desenho da intervenção, a qualidade e adequação do processo de implementação, a mensuração de resultados alcançados e a avaliação de impactos de médio e longo prazo. Segundo a NBASP 9020, a avaliação deve "analisar seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível" (IRB, 2022, p. 7). Essa perspectiva abrangente permite identificar fatores críticos de sucesso ou insucesso, subsidiando decisões sobre ajustes, expansão ou eventual descontinuação da política.

Dessa forma, a fiscalização de políticas públicas combina diferentes instrumentos que se complementam: levantamentos e inspeções produzem conhecimento técnico e apontam áreas sensíveis; auditorias de conformida-

de zelam pela aderência à legislação; auditorias operacionais avaliam eficiência e eficácia; avaliações mensuram impactos e resultados; acompanhamentos e monitoramentos garantem que informações atualizadas sustentem a tomada de decisão. Cada uma dessas modalidades requer metodologias próprias, planejamento detalhado e clareza sobre objetivos – todos orientados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs). A definição de quais auditorias serão realizadas costuma seguir critérios relacionados a risco, materialidade, relevância social e oportunidade, devendo os órgãos fiscalizadores considerar o alinhamento com os planos estratégicos das entidades fiscalizadoras e as expectativas da sociedade.

2.3 A rede baiana e seus mecanismos de governança

Ainda que redes organizacionais não sejam recentes, seu avanço em larga escala foi viabilizado pelas tecnologias da informação, que pressionaram Estados e organizações a rever modelos burocráticos verticais e a adotar arranjos mais flexíveis e cooperativos (Castells, 2020; Matias-Pereira, 2018a; Fleury, 2005; Roth, 2011). Nesse contexto, o agente estatal do século XXI precisa ir além da execução normativa, desenvolvendo capacidades de articulação, construção de consensos e atuação em iniciativas colaborativas, em sintonia com uma sociedade democrática e descentralizada (Fleury, 2005).

Nas interações interorganizacionais, governança pode ser entendida como o conjunto de mecanismos que orientam, monitoram e avaliam o uso dos recursos, buscando alinhar ações aos objetivos coletivos. Redes demandam infraestrutura mínima (humana, política, financeira e comunicacional) concebida e sustentada de forma compartilhada, o que só se consolida quando os participantes percebem que os ganhos conjuntos superam os custos individuais (Balestro, 2004, *apud* Verschoore, 2006). Dada a natureza híbrida das redes, compostas por organizações com interesses convergentes e divergentes, mecanismos tradicionais de governança hierárquica mostram-se insuficientes, exigindo arranjos mais horizontais e cooperativos (Casarin; Vilanova; Giglio, 2016; Roth, 2011).

As relações interorganizacionais envolvem organizações autônomas que mantêm intercâmbios regulados por objetivos compartilhados e canais de comunicação capazes de sincronizar atividades e expectativas (Roth, 2011). A cooperação orientada à consecução de interesses individuais e coletivos é formalizada por acordos que balizam responsabilidades e compromissos, constituindo o núcleo dos mecanismos de governança em redes de controle (Silva, 2023).

No que se refere à Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, o Acordo de Cooperação que a criou a estabeleceu como uma "articulação de parcerias entre órgãos públicos e as entidades partícipes" (Bahia, 2009, p. 1). Desse modo, a Rede não se caracteriza como uma pessoa jurídica, órgão ou entidade, mas sim como um arranjo de organizações. Em 2014, os partícipes da Rede de Controle da Bahia celebraram o Primeiro Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica (Bahia, 2014), de modo que a Rede passou a ser composta formalmente por 15 organizações (Quadro 1).

Quadro 1 – Partícipes da Rede de Controle da Bahia

Partícipes	Siglas
Auditoria Geral do Estado da Bahia	AGE/BA
Controladoria Geral da União	CGU
Departamento de Polícia Federal	DPF
Ministério Público do Estado da Bahia	MPE/BA
Procuradoria da República do Estado da Bahia	MPF/BA
Procuradoria da União no Estado da Bahia	AGU/BA
Procuradoria do Estado da Bahia	PGE/BA
Procuradoria Geral Federal	PGF/BA
Secretaria da Receita Federal do Brasil	RFB
Tribunal de Contas da União	TCU
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE/BA
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	TCM/BA
Departamento Nacional de Auditoria do SUS	DENASUS
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia	MPC-TCE/BA
Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	MPC-TCM/BA

Fonte: elaborado pela autora a partir do Primeiro Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/BA (2009).

O Colegiado da Rede é composto pelos órgãos partícipes, cada qual com um responsável geral que atua como intermediário e exerce um único voto nas deliberações, em paridade com os demais. Outros representantes podem ser designados para fóruns e execução de ações, mas o Acordo não fixa mandato, cabendo a cada instituição definir quem a representará e por quanto tempo. Há coordenação geral exercida pelo Tribunal de Contas da União, porém sem que este disponha de estrutura administrativa própria para tanto: diversas tarefas vêm sendo assumidas, de fato, pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, como receber informações dos parceiros e encaminhá-las internamente para publicação no sítio eletrônico da Rede, o que evidencia a fragilidade decorrente da ausência de quadro de pessoal próprio e recursos financeiros.

3 METODOLOGIA

Este artigo utilizou como uma das suas principais fontes a dissertação de mestrado (Silva, 2023) em que o autor realizou estudo de caso qualitativo e exploratório sobre a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia, no período de 2009 a 2021. A estrutura metodológica daquele estudo se fundamentou em duas fontes principais de evidência, que também subsidiaram este artigo: a) análise documental e b) entrevistas semiestruturadas. No que se refere à evidência documental, foram analisados instrumentos formais e registros institucionais capazes de refletir a estrutura, a evolução e o funcionamento da Rede, incluindo: o Protocolo de Intenções, o Acordo de Cooperação que instituiu a Rede no Estado, as atas de reuniões e as orientações técnicas expedidas pela Rede no período.

Tendo em vista que as evidências documentais possuem limitações, a busca de informações foi complementada pela etapa de entrevistas, conduzida mediante aplicação de roteiro semiestruturado, previamente submetido a teste e validação. As entrevistas tiveram como foco aprofundar aspectos não plenamente captáveis por registros documentais, tais como dinâmicas de

comunicação e compartilhamento de informações, padrões de participação e representação, funcionamento prático dos mecanismos normativos, bem como limites institucionais à cooperação e à realização de ações conjuntas.

A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo (Yin, 2015), a partir de dimensões e categorias. As categorias analíticas foram definidas a partir de um processo dedutivo-indutivo. Inicialmente, com base na revisão de literatura sobre redes interorganizacionais, governança em redes e controle na administração pública, foram delimitadas as dimensões teóricas que orientariam o estudo. Em seguida, tais dimensões foram operacionalizadas em categorias de análise, refinadas durante a leitura sistemática dos documentos institucionais e das transcrições das entrevistas, de modo a assegurar aderência entre o referencial teórico, o problema de pesquisa e as evidências empíricas.

Os quatro mecanismos de gestão que constituem o objeto de análise deste trabalho foram definidos a partir de um processo analítico cumulativo, combinando referencial teórico e evidências empíricas. Por meio da triangulação dessas fontes, consolidaram-se quatro grupos de mecanismos como os mais explicativos e relevantes para a viabilização de auditorias conjuntas: a) definição do objetivo comum; b) procedimentos de representação e participação; c) sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações; e d) procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.

Como estratégia de fortalecimento da validade interna e da consistência interpretativa, adotou-se a triangulação de evidências, conforme recomenda Yin (2015), mediante comparação sistemática entre os achados derivados da análise documental e aqueles obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas.

As evidências documentais foram utilizadas, em primeiro lugar, para caracterizar o desenho formal do arranjo (finalidades, atribuições previstas, estrutura de representação e compromissos pactuados), permitindo concluir que a Rede possui objetivos cooperativos claramente de-

clarados, com previsão expressa de compartilhamento de informações e articulação para ações de fiscalização. Em segundo lugar, os registros de execução (atas, orientações técnicas e notícias do sítio eletrônico institucional) foram utilizados para descrever o fluxo real das ações coletivas e da comunicação, evidenciando que, apesar da institucionalização formal, os resultados concretos se concentraram em reuniões, capacitações e emissão de orientações, sem consolidação de auditorias conjuntas no período analisado. Em terceiro lugar, as entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com representantes de organizações de maior participação na Rede, com o objetivo de explicar as causas das lacunas identificadas na análise documental, especialmente quanto à forma e à frequência da comunicação, aos entraves ao compartilhamento de dados e à inexistência de rotinas permanentes de planejamento integrado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da coleta de informações, verificou-se que a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado da Bahia enfrenta entraves relevantes de comunicação interna, participação e planejamento. Embora os órgãos compartilhem, em tese, o objetivo de aprimorar o controle da gestão pública, os fluxos comunicacionais são esporádicos, baseados em aplicativos de mensagens, correio eletrônico e reuniões *on-line*, sem sistema próprio de compartilhamento de informações. Tampouco existe, no período analisado, planejamento integrado que estabeleça ações conjuntas, metas comuns e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação. Nesse contexto, não há registro de auditorias conjuntas realizadas pela rede, ainda que os Tribunais de Contas participem de auditorias coordenadas em âmbito nacional, lideradas pelo TCU. Em nível estadual, a heterogeneidade de competências, estruturas e naturezas jurídicas dos órgãos partícipes torna mais complexa a coordenação, exigindo governança interna mais estruturada, com definição clara de papéis, responsabilidades e metodologias compatíveis.

Para viabilizar auditorias conjuntas no âmbito da rede baiana, é essencial que os integrantes observem as NBASPs, assegurando padronização e qualidade técnica, e contribuam na medida de suas competências. A consolidação dessa prática depende da implementação de uma governança mais robusta, com instâncias deliberativas ativas, coordenação executiva eficaz e mecanismos de avaliação contínua das ações desenvolvidas em parceria.

Com base nos elementos analisados, considerando os aspectos de liderança, estratégia e controle inerentes à governança, foi elaborado o Quadro 2, abaixo, no qual são evidenciados os principais problemas de governança identificados na rede baiana e possíveis mecanismos que se destinam a solucioná-los.

Quadro 2 – Problemas e possíveis mecanismos de governança em redes de controle: conceitos e principais referências

Problemas de governança a serem solucionados	Possíveis mecanismos de governança	Conceitos
Definir e manter foco nos objetivos comuns	Definir Sistemas regulatório e normativo	Regras e regulamentos pré-definidos para organização e gestão da rede
Definir e planejar ações estratégicas para alcance dos objetivos comuns	Definir órgão responsável pelo alinhamento de interesses	Definição do sujeito/organização responsável pelo planejamento, pelas decisões estratégicas da rede e pela distribuição de responsabilidades
Promover consensos entre as organizações integrantes	Elaborar procedimentos de representação e participação dos integrantes	Formas e oportunidades das organizações integrantes influenciarem no processo decisório
Equilibrar impedimentos internos de cada organização para o compartilhamento de informações e incentivar a comunicação rotineira	Implantar sistemas de informação e rotinas de comunicação e compartilhamento de informações	Instrumento para envio e divulgação de dados e informações de forma ágil e frequente entre as organizações
Avaliar e promover eventuais ajustes nas ações estratégicas definidas	Elaborar procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas	Instrumentos e fluxos para planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações realizadas em conjunto pelos integrantes da rede

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A partir da experiência baiana, analisa-se como quatro grupos de mecanismos de governança podem influenciar a realização de auditorias conjuntas por redes de controle estaduais, quais sejam: a) definição do objetivo comum; b) procedimentos de representação e participação dos integrantes; c) sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações; e d) procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas.

4.1 Definição do objetivo comum

Um dos principais desafios da governança em redes é definir com clareza um objetivo comum e manter o foco em sua consecução. Para evitar dispersão de esforços, é necessário, desde a criação do arranjo, analisar fatores que influenciarão sua governabilidade e operação. Goldsmith e Eggers (2011) destacam cinco questões centrais: resultados esperados, ferramentas necessárias, organizações com maior aderência, estrutura organizacional e operacional da rede e mecanismos de gestão. Essas definições devem ser formalizadas em instrumento que funcione como pacto institucional, orientando prioridades, reduzindo conflitos e conferindo estabilidade ao arranjo.

Nas redes de controle estaduais, a realização de auditorias conjuntas ainda é incipiente. Pesam, sobretudo, a heterogeneidade de competências e capacidades dos membros, a ausência de agenda estratégica compartilhada e a falta de atos normativos internos que definam fluxos, padrões metodológicos e responsabilidades. A atuação cooperativa demanda mais tempo, coordenação e capital político do que ações isoladas, o que pode desestimular órgãos que não percebem ganhos imediatos. Por isso, os mecanismos de governança devem incluir estratégias permanentes de engajamento e explicitar benefícios concretos da atuação conjunta.

A cooperação, nesses contextos, costuma estar associada à busca por benefícios compartilhados, como o acesso a conhecimento técnico qualificado, oportunidades de aprendizagem conjunta, diminuição de custos e riscos operacionais, bem como à complementação de capacidades e ao aprimoramento da eficiência institucional (Verschoore Filho, 2006). Nessa lógica, Cunha (2012) sublinha a necessidade de um novo habitus institucional, capaz de sustentar relações duradouras e espontâneas entre os parceiros.

A atuação colaborativa também fortalece a legitimidade institucional das organizações participantes, à medida que estas passam a ser percebidas como integrantes de um esforço conjunto voltado ao interesse público. De acordo com Verschoore Filho (2006, p. 113), "um dos grandes benefícios das redes é sua capacidade de proporcionar as condições necessárias para elevação da confiança e do capital social", o que se materializa na consolidação de uma cultura de pertencimento e cooperação entre os partícipes.

A definição de um objetivo comum aderente requer que as organizações participantes tenham funções ligadas ao controle ou ao apoio ao controle da gestão pública, com capacidade técnica e mandato legal para fiscalizar políticas. Uma análise prévia pode identificar o potencial contributivo de cada instituição, favorecendo o compartilhamento de informações estratégicas, a articulação de ações coordenadas e a realização de auditorias mais aprofundadas. Olson (2015) destaca que o engajamento aumenta quando há alinhamento entre os propósitos do grupo e os interesses dos membros, especialmente quando estes percebem acesso a conhecimento qualificado, redução de custos e riscos, complementação de capacidades e ganhos de eficiência (Verschoore Filho, 2006; Cunha, 2012).

Os ganhos individuais não podem ser negligenciados, pois funcionam como incentivo à permanência dos participantes no arranjo (Olson, 2015). Redes interorganizacionais geram "ganho de escala" e ampliam poder de influência, legitimidade e capacidade de mobilização (Verschoore Filho, 2006), além de favorecerem intercâmbio de conhecimentos e aprendizado

organizacional contínuo. Instituições que não detêm competência própria para auditorias externas, como o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública, a Polícia Federal e os bancos públicos, podem contribuir com bases de dados, diagnósticos, apoio técnico e articulação, desde que identifiquem vantagens claras, como acesso qualificado a informações, fortalecimento institucional e subsídios para outras ações.

Nesse contexto, é recomendável revisar o Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública da Bahia para explicitar, de forma inequívoca, a possibilidade de realização de auditorias conjuntas entre seus integrantes. A ausência dessa previsão limita a consolidação do propósito coletivo e enfraquece a mobilização em torno de ações fiscalizatórias mais complexas. Ao incorporar as auditorias colaborativas como diretriz expressa, o acordo reforçaria a segurança jurídica e a legitimidade do arranjo, estimulando maior engajamento dos membros e avanços efetivos no controle de políticas públicas.

4.2 Procedimentos de representação e participação dos integrantes

Os mecanismos de representação e participação são centrais para a realização de auditorias conjuntas, pois garantem que decisões sobre objetos, metodologias e responsabilidades sejam tomadas de forma democrática, transparente e com engajamento dos partícipes. A presença ativa das instituições desde o planejamento fortalece o senso de pertencimento, facilita a mobilização de recursos técnicos e operacionais e aumenta as chances de sucesso das fiscalizações coordenadas.

Redes com muitos integrantes tendem a reunir visões e prioridades heterogêneas. Essa diversidade enriquece a análise, mas dificulta a construção de consensos, a escolha de temas de interesse comum e a harmonização de cronogramas e métodos. Quanto maior o colegiado, mais necessários se tornam mecanismos formais de coordenação e representação, razão pela qual muitas redes adotam instâncias executivas enxutas,

responsáveis por conduzir a implementação das decisões, negociar pactos técnicos e preservar o andamento das atividades.

A governança em rede deve evitar hierarquias rígidas, privilegiando arranjos horizontais, com distribuição equilibrada de encargos e benefícios e valorização simultânea dos interesses coletivos e institucionais. A forma como poder e recursos se distribuem entre os membros, o grau de formalização interna e a capacidade de adaptação a mudanças condicionam o modelo de governança (Cândido; Abreu, 2000). Interações frequentes favorecem confiança, compartilhamento de conhecimento tácito e fluxos informacionais mais eficientes, reduzindo a necessidade de estruturas excessivamente burocráticas. Um modelo eficaz deve equilibrar flexibilidade e estabilidade, eficiência e participação, legitimidade interna e externa, bem como regras claras de representação e participação (Roth, 2011).

A análise das atas da Rede de Controle da Bahia evidencia baixa ativação dos vínculos, visto que há poucos órgãos que comparecem com regularidade e há rotatividade de representantes. Superar esse quadro exige identificar parceiros estratégicos, fomentar sua participação e formalizar um ator coordenador ou grupo coordenador com atribuição de articular diretrizes, facilitar a comunicação e fomentar a cooperação. Em várias redes, essa função é exercida por Coordenações Executivas ou Secretarias Gerais, que concentram tarefas operacionais e estratégicas sem hierarquizar as relações (Roth, 2011).

Nesse contexto, destaca-se a importância de regras objetivas sobre representação, alternância e distribuição de voz e voto, bem como da criação de uma unidade de apoio permanente, como uma Secretaria Executiva, responsável por organizar reuniões, secretariar decisões, gerir canais de comunicação, divulgar informações e acompanhar a execução dos encaminhamentos (Silva, 2023). Experiências como a Rede de Controle do Piauí, que disciplina em regimento interno as atribuições da Coordenação Executiva (Piauí, 2018), indicam que a formalização desses papéis contribui para maior estabilidade e clareza institucional.

Outro mecanismo relevante é o planejamento anual de temas, com participação de todos os membros, a exemplo da Rede Integrar, que elabora Plano Anual de Trabalho a partir de sugestões dos Tribunais de Contas (IRB, 2021). Um plano comum facilitaria, na Bahia, o alinhamento de prioridades, a inclusão de pautas de interesse de diferentes órgãos e a integração com os planejamentos individuais, estimulando maior adesão às auditorias conjuntas.

O planejamento de auditorias conjuntas entre diferentes órgãos de controle é etapa central e, ao mesmo tempo, um dos principais desafios para a atuação colaborativa. Um plano integrado deve considerar a capacidade operacional de cada participante, o acesso a dados, o grau de maturidade em auditorias e a compatibilidade de metodologias e sistemas. Entre as dificuldades, sobressaem a heterogeneidade das agendas e dos ciclos de planejamento, o que complexifica a sincronização de cronogramas, e as diferenças de cultura organizacional e de compromisso com o trabalho em rede, gerando assimetrias de engajamento.

Quando bem estruturado, o planejamento conjunto amplia a legitimidade das auditorias, evita sobreposição de esforços, produz diagnósticos mais abrangentes e fortalece a capacidade de promover mudanças. A seleção dos objetos deve, portanto, equilibrar as necessidades específicas de cada instituição com a geração de resultados que agreguem valor público de forma transversal.

A mobilização seletiva de partícipes também se mostra estratégica. Subgrupos temáticos ou Grupos de Trabalho (GTs) permitem que instituições se engajem mais intensamente em temas alinhados à sua missão, reduzindo custos de coordenação, aprofundando a especialização e produzindo diagnósticos mais qualificados (Calmon; Costa, 2013; Silva, 2023). Esses GTs devem ter prazo definido, objetivos claros, coordenação indicada e comunicação periódica ao colegiado, de modo a evitar fragmentação entre subgrupos, sobreposição de agendas ou desvios em relação à missão da rede.

Ainda no âmbito da organização interna das redes, merece destaque a relevância estratégica dos Grupos de Trabalho (GTs) como mecanismos que potencializam a realização de auditorias conjuntas de forma mais flexível e inclusiva. Esses subgrupos de caráter transitório são formados para tratar de temas específicos de interesse comum, permitindo que cada órgão participante se engaje mais diretamente nas ações que guardem maior afinidade com sua área de atuação e expertise institucional (Silva, 2023).

No Acordo de Cooperação Técnica da rede baiana não há previsão de formação de Grupos de Trabalho. O modelo de GTs possibilita o rodízio de participantes ao longo do tempo, garantindo que diferentes organizações assumam protagonismo em distintos temas e que a participação se torne mais ampla e distribuída entre todos os membros da rede. No âmbito desses grupos, são desenvolvidos estudos, propostas de ações conjuntas, estratégias de coleta e compartilhamento de dados, bem como orientações e relatórios que subsidiam tanto a atuação fiscalizatória quanto o aperfeiçoamento da gestão pública. É também comum que os GTs convidem especialistas externos, acadêmicos ou representantes de entidades da sociedade civil para contribuir com conhecimentos técnicos específicos, o que enriquece os debates e qualifica os produtos elaborados. Dessa forma, os Grupos de Trabalho se consolidam como instrumentos dinâmicos e adaptáveis, fundamentais para transformar o propósito cooperativo da rede em auditorias concretas e efetivas.

Em razão do seu caráter transitório, deve ser estabelecido prazo para conclusão dos trabalhos dos Grupos. Por sua vez, os temas a serem tratados devem estar alinhados aos temas definidos anualmente pela Rede e é recomendável que a criação dos GTs seja aprovada pelo Colegiado composto por todos os representantes, a fim de preservar o alinhamento aos objetivos comuns. No ato da aprovação, devem ser indicadas as organizações participantes, o coordenador dos trabalhos, os objetivos a serem alcançados e o produto a ser elaborado pelo Grupo.

A definição de um coordenador é importante para gerir os trabalhos, relatar periodicamente ao colegiado sobre o andamento das atividades e resolver situações de divergências entre os integrantes. No entanto, vale destacar que as atividades dos Grupos de Trabalho devem ser pautadas em atuação horizontal e sem hierarquização, mantendo o caráter colaborativo da rede (Silva, 2023).

A Rede de Controle da Bahia poderia, portanto, editar uma norma para incluir expressamente a possibilidade de criação de Grupos de Trabalho, regulamentando sua composição, funcionamento e atribuições. Além disso, recomenda-se a elaboração de um plano estratégico anual que defina prioridades temáticas e cronogramas indicativos, de modo a orientar a constituição dos GTs e integrar os esforços em torno de auditorias conjuntas.

4.3 Sistemas regulatório, normativo e de comunicação e compartilhamento de informações

Casado e Menezes (2019) argumentam que o sucesso ou o fracasso das redes interorganizacionais está fortemente relacionado à presença de pelo menos um de dois elementos centrais: a existência de mecanismos coercitivos que orientem os esforços coletivos para um objetivo comum ou a internalização, por parte dos integrantes, de condutas racionais que os impulsionem voluntariamente à busca dos interesses coletivos. Embora a imposição de tarefas por instâncias coordenadoras ou a previsão de sanções possam representar alternativas para garantir alinhamento, tais práticas contrariam os princípios fundamentais de horizontalidade, flexibilidade e cooperação que orientam o funcionamento das redes. Por essa razão, a eficácia dessas estruturas colaborativas depende, prioritariamente, do engajamento espontâneo dos atores e do compromisso com a finalidade coletiva, que podem ser reforçados por meio de instrumentos normativos, tais como regulamentos internos e regimentos, capazes de conferir previsibilidade, institucionalizar rotinas e definir claramente prazos e responsabilidades.

Um mínimo de formalização é, assim, indispensável para o funcionamento eficiente de redes voltadas a auditorias conjuntas; o grau de detalhamento deve ser proporcional à complexidade das tarefas e à maturidade relacional (Goldsmith; Eggers, 2011). Em estágios iniciais, normas claras substituem a confiança ainda em construção; à medida que vínculos se consolidam, a internalização de práticas reduz a necessidade de regulamentação minuciosa.

O processo costuma iniciar-se com um Acordo de Cooperação, que define missão, objetivos, vigência e regras de adesão. Em complemento, muitos arranjos instituem regimentos internos, de impacto operacional, disciplinando rotinas decisórias, divisão de tarefas, planejamento, fluxo de comunicação e funcionamento de grupos temáticos. Levantamento da Rede Nacional de Controle indica que ao menos seis redes estaduais já utilizam regimentos, que tratam de constituição e finalidade, composição, atribuições dos colegiados, GTs, periodicidade das reuniões e dispositivos de governança. Esses regimentos mantêm linguagem genérica para preservar flexibilidade, mas estabelecem estruturas mínimas, como colegiados deliberativos e coordenações executivas com atribuições claras. No caso baiano, não foi identificado, até o momento, regimento interno disponível, o que fragiliza a previsibilidade e a padronização das ações.

No campo específico das auditorias conjuntas, o arcabouço normativo exerce papel estruturante: a previsão expressa de fiscalizações compartilhadas, os mecanismos de troca de informações (com observância ao sigilo) e a criação de GTs com atribuições definidas ampliam a segurança jurídica e operacional. Ao mesmo tempo, canais de comunicação bem regulados são essenciais para formar consensos, difundir boas práticas e evitar duplicação de esforços. Como parte das informações é sensível, faz-se necessário combinar proteção e cooperação por meio de protocolos de tratamento de dados sigilosos, classificação de níveis de acesso e termos de confidencialidade. Sem esses mecanismos, o sigilo torna-se o principal entrave à troca de informações, deslocando a cooperação para acordos bilaterais e reduzindo a rede a mero fórum de debates.

A heterogeneidade de sistemas tecnológicos é outro obstáculo frequente: plataformas não integradas geram assimetrias de informação e obrigam a trocas formais de documentos que poderiam ser acessados diretamente (Goldsmith; Eggers, 2011). Iniciativas como o Laboratório de Informações de Controle (LabContas) e o Sistema Conhecer, do TCU, mostram que bancos de dados compartilhados, perfis de acesso e repositórios analíticos podem organizar informações sobre órgãos, políticas e riscos, subsidiando o planejamento e a seleção de objetos de controle. Guardadas as proporções, um painel semelhante, no âmbito da Rede de Controle da Bahia, permitiria reunir notícias, relatórios, indicadores e outros insumos relevantes, com classificação por grau de sigilo e apoio às auditorias conjuntas e ações individuais.

Por fim, a padronização metodológica é componente-chave da governança em redes de auditoria. Cabe destacar o perfil técnico-funcional heterogêneo de seus integrantes, uma vez que a maioria dos órgãos partícipes não possui a auditoria como atividade-fim ou como competência central. Essa assimetria de especialização e de rotinas metodológicas tende a dificultar a convergência de instrumentos, linguagem técnica, protocolos de evidência e padrões de planejamento, o que compromete diretamente a viabilidade de auditorias cooperativas e a consolidação de resultados conjuntos estruturados.

A diversidade de culturas organizacionais pode comprometer a comparabilidade de resultados se não houver referenciais comuns. A elaboração de um Manual Conjunto de Auditoria, alinhado às NBASP, poderia definir critérios de seleção de objetos, métodos de amostragem, parâmetros de avaliação e formatos de relatórios (IRB, 2022). Esse manual também deve esclarecer a distribuição de papéis ao longo do ciclo de auditoria, indicando quem planeja, quem coordena o trabalho de campo, quem consolida o relatório e quem acompanha as recomendações (Roth, 2011; Fleury, 2005). Tal clareza reduz conflitos de competência, evita lacunas ou sobreposições e fortalece o compromisso dos integrantes com o trabalho conjunto.

4.4 Procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações coletivas

A realização de avaliações e de monitoramentos periódicos se configura como uma das exigências mais relevantes para a eficácia das redes de controle, especialmente quando voltadas à fiscalização de políticas públicas. Trata-se de um mecanismo de governança indispensável para aferir a aderência das ações ao objetivo comum previamente pactuado, bem como a efetividade das iniciativas desenvolvidas no âmbito da rede. Goldsmith e Eggers (2011) destacam que muitas redes são constituídas para lidar com problemas de elevada complexidade, cujos resultados dificilmente se manifestam no curto prazo e cujas soluções não podem ser mensuradas por métricas convencionais. Diante disso, torna-se fundamental a adoção de instrumentos robustos de planejamento, monitoramento e avaliação.

O sucesso da atuação em rede depende, em grande parte, da definição de metas claras e da construção de indicadores consistentes, que sejam capazes de orientar o ciclo das atividades, mensurar o grau de cooperação entre os membros, verificar a intensidade do compartilhamento de informações e avaliar os impactos das ações conjuntas sobre as políticas públicas controladas.

O Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020), ao abordar a estruturação de arranjos colaborativos, propõe um conjunto de perguntas norteadoras para avaliar sua efetividade: a) foram previstos mecanismos de avaliação e monitoramento? b) Como ocorre o acompanhamento da implementação das ações? c) Os resultados esperados foram efetivamente alcançados? d) Quem são os atores incumbidos da execução e supervisão? e) Quais foram os efeitos concretos gerados para a função de controle e para a qualidade das políticas públicas auditadas?

Essas questões remetem à necessidade de um modelo avaliativo que contemple tanto dimensões quantitativas, como o número de ações realizadas, eventos promovidos ou dados compartilhados, quanto qualitativas,

como a relevância das ações empreendidas, a efetividade dos produtos gerados e a utilidade das recomendações propostas. Segundo o Instituto Rui Barbosa (IRB, 2021), devem ser incluídos na avaliação os seguintes aspectos: a) grau de engajamento institucional dos membros nas atividades; b) desenvolvimento e difusão de metodologias, tecnologias e boas práticas; c) fluxo de informações e cooperação ativa entre os membros; d) compartilhamento de bases de dados, respeitadas as vedações legais; e) promoção de ações de capacitação orientadas ao fortalecimento da função de controle.

Portanto, os indicadores não devem se restringir ao volume de atividades realizadas, mas devem avaliar em que medida essas ações contribuíram para o fortalecimento da governança pública, para a melhoria da qualidade das políticas auditadas e para o aprimoramento da função de controle exercida pelas instituições envolvidas. Os resultados da avaliação também devem retroalimentar o processo de planejamento, orientando a revisão de metas, a redefinição de prioridades e a adaptação do modelo de atuação da rede aos novos contextos e desafios.

A gestão de redes, nesse sentido, deve concentrar esforços na criação de mecanismos que favoreçam a interação constante entre os participantes. A repetição dessas interações gera aprendizados mútuos, fortalece a confiança recíproca e promove o alinhamento de expectativas. No entanto, essa capacidade de adaptação e inovação tende a se enfraquecer se a rede não incorporar mecanismos de avaliação contínua e de revisão periódica de suas estratégias. Diante disso, é recomendável que as redes de controle incorporem, em sua rotina institucional, processos sistemáticos de autoavaliação de seus mecanismos de governança.

Após análise das atas de reunião da Rede de Controle baiana, verificou-se que não há um processo estruturado de discussão e de planejamento estratégico, apenas uma discussão informal no início do ano para eleger quais serão as temáticas do período. Há apenas uma atividade de secretariado e registro das sugestões, mas não a formalização de um plano de ação, o que poderia ser estruturado na medida em que todos os partíci-

pes tivessem votos com o mesmo peso e oportunidades equânimes.

Ademais, não são disponibilizados no sítio eletrônico da Rede documentos específicos que sejam demonstrativos dos resultados das ações realizadas por meio da cooperação desse conjunto de organizações. Cada organização elabora seus próprios relatórios e neles são citadas algumas ações realizadas pela Rede. Esse procedimento compromete a transparência e as ações do arranjo, bem como o fortalecimento da sua imagem como um conjunto, o que ressalta a caracterização dessas atividades como ações dispersas e descoordenadas entre as organizações.

A título de comparação, o artigo 16 do Regimento Interno da Rede Integrar estabelece que, para fins de prestação de contas, deverá ser produzido relatório anual de atividades, a ser apresentado na última reunião ordinária do ano, incluindo a execução do plano anual de trabalho, (IRB, 2021). A dificuldade em atribuir responsabilidade pela elaboração desse documento na Rede poderia ser suprida com a criação de Grupo de Trabalho temporário, dedicado a essa finalidade.

Tais avaliações devem permitir identificar quando há excesso de rigidez que compromete a adaptabilidade e o engajamento, ou, inversamente, quando a ausência de regras e rotinas compromete a coordenação e o cumprimento do objetivo comum. Essa capacidade crítica e reflexiva é fundamental para assegurar a vitalidade e a legitimidade do arranjo, viabilizando ajustes contínuos que aprimorem sua funcionalidade.

A existência de avaliações regulares viabiliza o monitoramento da aderência das auditorias aos objetivos estratégicos da Rede, promovendo maior eficiência na alocação de recursos e maior transparência na comunicação de resultados. Ao institucionalizar esse processo, cria-se um ciclo virtuoso de planejamento, execução e aprendizagem, essencial para a consolidação de auditorias conjuntas como prática regular e efetiva no âmbito da Rede de Controle.

5 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que as redes de controle constituem uma alternativa institucional promissora para a realização de auditorias sobre políticas públicas. Diante da complexidade dos problemas públicos contemporâneos, da multiplicidade de atores envolvidos e da crescente demanda por transparência e *accountability*, torna-se evidente a insuficiência de abordagens isoladas por parte dos órgãos de controle. Nesse cenário, a atuação em rede oferece a possibilidade de complementar expertises, ampliar o escopo das fiscalizações e conferir maior legitimidade às recomendações formuladas, sobretudo quando voltadas à avaliação de políticas públicas com forte impacto social.

Foi analisada a estrutura de governança da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia quanto aos seguintes aspectos: definição do objetivo comum, procedimentos de representação e participação, normas regulatórias e de comunicação, e planejamento e avaliação das ações. Esses aspectos mostraram-se relevantes para induzir comportamentos colaborativos e alinhar expectativas entre os diversos órgãos participantes. A partir desta análise, foi possível formular recomendações aplicáveis às diversas redes de controle formadas no país, além da sugestão de iniciativas de aprimoramento para a rede baiana.

Verificou-se, contudo, que esta ainda apresenta limitações significativas em sua estrutura de governança. A ausência de mecanismos formais e contínuos de compartilhamento de dados e a escassa definição de agendas conjuntas favorecem uma baixa frequência na realização de auditorias conjuntas pelos órgãos que a compõem. Redes com estruturas formais bem delineadas, com coordenações executivas atuantes, agendas anuais de trabalho e rotinas de prestação de contas demonstram maior capacidade de converter intenções cooperativas em práticas fiscalizatórias efetivas.

A estruturação de grupos de trabalho temáticos se revelou um instrumento eficaz para facilitar a participação de diferentes órgãos, respei-

tando suas áreas de atuação e capacidades institucionais. Ao permitir rotatividade de temas e de integrantes, os GTs favorecem o engajamento, diversificam as contribuições técnicas e fortalecem a coesão interna das redes. Para tanto, é fundamental que os temas sejam definidos com base em diagnósticos prévios de risco, relevância e materialidade, incorporando, sempre que possível, demandas oriundas da sociedade civil.

O artigo também evidenciou a importância da padronização metodológica e da adoção de sistemas tecnológicos integrados para potencializar a realização de auditorias em rede. A multiplicidade de protocolos, indicadores e formatos de relatório tende a dificultar a consolidação dos achados e a comunicação dos resultados. Nesse sentido, o uso das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), especialmente a NBASP 300 e a NBASP 9020, deve ser estimulado como referência técnica para a condução das auditorias e avaliações em redes.

O fortalecimento de sistemas de informação compartilhados, a exemplo do Laboratório de Informações de Controle (LabContas) e do Sistema Conhecer, pode viabilizar um fluxo contínuo de dados entre os membros da rede, reduzindo a redundância de esforços e elevando a capacidade de diagnóstico. A adoção de plataformas semelhantes no âmbito das redes estaduais representa uma estratégia viável para qualificar o planejamento das auditorias e fomentar o uso intensivo de evidências na formulação de recomendações.

A institucionalização de ciclos anuais de planejamento e avaliação também se revelou uma prática recomendável a ser adotada pelas demais redes. Esses ciclos permitem a definição antecipada de temas prioritários, a integração dos planejamentos individuais dos órgãos e o monitoramento sistemático dos compromissos pactuados. Além disso, relatórios periódicos de atividades reforçam a cultura de prestação de contas interna e externa, conferindo maior visibilidade e credibilidade às ações da rede.

Conclui-se que essas mudanças, caso implementadas, favoreceriam a realização de auditorias conjuntas porque criariam um ambiente institu-

cional mais estável, previsível e colaborativo, capaz de alinhar esforços, padronizar procedimentos e otimizar o uso dos recursos disponíveis entre os órgãos participantes. Ao estabelecer estruturas de governança mais robustas, ampliar o compartilhamento de informações, promover especialização temática e integrar ciclos de planejamento e avaliação, a rede se torna mais apta a transformar sua atuação em ações concretas e coordenadas de fiscalização, ampliando o impacto do controle sobre as políticas públicas.

Quando adequadamente implementados e continuamente ajustados, esses mecanismos não apenas moldam o comportamento dos atores, mas também criam as condições necessárias para que a atuação em rede seja, de fato, mais do que a soma das ações individuais das organizações participantes.

Cumpre ressaltar que os mecanismos de governança aqui abordados não devem ser compreendidos como soluções uniformes ou mutuamente excludentes. A escolha, o escopo e o grau de formalização de cada instrumento variam conforme as particularidades de cada rede, sendo influenciados por elementos como o número de instituições envolvidas, o histórico de interação entre os partícipes e o perfil das políticas públicas sob fiscalização.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de redes de controle voltadas à auditoria de políticas públicas exige, além de vontade política, um arranjo institucional robusto, assentado em princípios de governança colaborativa, horizontalidade decisória, transparência e compromisso com o interesse público. Ao avançarem na estruturação desses mecanismos, as redes podem se tornar agentes relevantes de transformação na administração pública brasileira, contribuindo para a melhoria contínua da gestão e para a efetivação dos direitos fundamentais da população.

REFERÊNCIAS

ABREU, A.; CÂNDIDO, G. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO DA ENAMPAD, 24., 2000, Rio de Janeiro. **Anais**[...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2000/ORG/2000_ORG783.pdf. Acesso em: 5 jul. 2025.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro**: avanços e desafios. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (orgs.). Estado, instituições e democracia: República. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. **Redes de cooperação empresarial**: estratégias de gestão na nova economia. Porto Alegre: Bookman, 2008. 216 p.

BALESTRO, M. Características estruturais e mecanismos de governança em redes de cooperação: apontamentos conceituais. In: VERSCHOORE, J. R. **Redes de cooperação**: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 2004, p. 1-23.

BARBOSA, D. M. de C. **Rede de controle da gestão pública**: contribuições para a atuação do TCU. Universidade Gama Filho, Brasília, 2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/rede-de-controle-da-gestao-publica-contribuicoes-para-a-atuacao-do-tcu.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entres jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3** – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, p. 2-29, 2013.

CASADO, M. S.; MENEZES, A. B. N. T. Os limites da coletividade a partir das teorias dos grupos sociais de Mancur Olson e do conceito da vontade geral de J.-J. Rousseau. **Revista Dialectus**, Fortaleza, ano 8, n. 15, p. 218-231, ago./dez. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/50218. Acesso em: 28 jun. 2025.

CASARIN, A. C. T. S.; VILANOVA, M. E. M.; GIGLIO, E. M. Governança em redes de políticas públicas: rigidez e controle, ou flexibilidade e coesão? In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 19., 2016, São Paulo. **Anais** [...] São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. p. 1-15.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CUNHA, F. J. A. P. **Da adesão à participação em uma rede de hospitais como promoção da aprendizagem organizacional e da inovação gerencial**: um olhar sobre a Rede Inovarh-BA. Tese (Doutorado Multiinstitucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento) p. 1-333– Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**. São Paulo, v. 7: jan. – dez., 2005, p. 77-89.

GERTLER, P. J. *et al*. **Avaliação de Impacto na Prática**. São Paulo: Banco Mundial, 2015.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2011.

GUERRA, E. M. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100** – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2019. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-fundamentais-de-auditoria-do-setor-publico/. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300** – Princípios de Auditoria Operacional. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2022. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020** – Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2022. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Rede Integrar. **Proposta de Plano Anual de Trabalho** – 2022. IRB, 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Plano-REDE-INTEGRAR-2022.-proposta-para-discussao-29.10.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018a.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público.** [*S. l.*]: Atlas, 2018b. E-book.

MOREIRA NETO, D. F. **O novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

POWELL, W. W. Neither Market nor Hierarchy: Networks Forms of Organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA. **Acordo de Cooperação**. Salvador, 2009. Disponível em: https://rededecontrole.ba.gov.br/images/publicacoes-documentos/Acordo-Rede-Bahia.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PIAUÍ. **Regimento Interno.** Teresina, 2018. Disponível em: https://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/sites/7/2020/07/PI-Regimento-Interno-Rede-de-Controle.pdf. Acesso em: 1 jul. 2025.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Protocolo de Intenções**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/. Acesso em: 15 out. 2021.

ROTH, A. L. **Proposição de esquema conceitual para governança de redes de cooperação federadas**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011.

SILVA, M. S. C. da. **Mecanismos de governança pública em redes de controle:** um estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado da Bahia. 2023. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/38698/1/Mariana%20Santos%20Coutinho%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

VERSCHOORE FILHO, J. R. de S. **Redes de cooperação interorganizacionais:** a identificação de atributos e benefícios para um modelo de gestão. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Procedimentos alternativos para resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas

Alternative procedures for resolving conflicts within the Courts of Accounts

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1093

Lis Pitanga Ribas de Castro[1]
Gabriel Jesus de Souza[2]
Raimir Holanda Filho[3]

RESUMO

O consensualismo nos Tribunais de Contas busca promover a resolução pacífica de conflitos entre os órgãos de controle e os entes públicos fiscalizados, em contraposição ao modelo tradicional de viés predominantemente punitivo. Ao priorizar o diálogo e a construção conjunta de soluções para problemas de gestão pública, tais mecanismos contribuem para o aprimoramento da governança, o aumento da eficiência administrativa e a proteção do erário. Este artigo analisa as funções institucionais dos Tribunais de Contas e a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais para o alcance de sua atividade finalística, discutindo o arcabouço normativo aplicável e os principais mecanismos existentes, com destaque para o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e as Mesas Técnicas. O estudo examina quatro experiências de conciliação já formalizadas – duas no âmbito do TCE/BA, uma no TCU e outra no TCE/RO

1 Graduada em Direito (2022). Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2014. Atuou como advogada na área tributária. Atualmente é professora em cursos preparatórios para concursos públicos. E-mail: lis.ribas@tcm.ba.gov.br

2 Graduado em Ciências Contábeis (2008). Especialista em Contabilidade Pública (2009) em Auditoria do Setor Público (2013) e em Administração Pública (2017). Mestre em Ciências Contábeis pela UFBA em 2022. Doutorando em Administração pela UFBA (2025). Ocupa atualmente o cargo de Auditor Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). E-mail: gabriel.jesus@tcm.ba.gov.br

3 Pós-doutor em Computação pela Sorbonne Université-Pierre et Marie Curie (França, 2020). Doutor em Ciência da Computação pela Universitat Politecnica de Catalunya (Espanha, 2005). Atualmente é Professor Titular da Universidade de Fortaleza (Unifor), membro permanente dos programas de pós-graduação em Informática Aplicada (mestrado e doutorado) e do Mestrado Profissional em Administração. E-mail: raimir@unifor.br

– evidenciando benefícios, limitações e desafios. Metodologicamente, trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso e orientada pelo método hipotético-dedutivo. Como contribuição, o trabalho amplia o estado da arte sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas ao demonstrar os ganhos decorrentes da resolução alternativa de conflitos, bem como ao apresentar análises críticas dos casos estudados, identificando as soluções consensuais adotadas e os resultados obtidos. Ademais, pretende incentivar a Administração Pública, especialmente os Tribunais de Contas e os gestores públicos, a reconhecerem o consensualismo como instrumento legítimo e eficaz para a resolução de demandas e para o fortalecimento das atividades de controle externo.

Palavras-chave: consensualismo; Tribunal de Contas; conciliação; mediação; arbitragem.

ABSTRACT

Consensus-based approaches in Brazilian Courts of Accounts aim to promote the peaceful resolution of disputes between oversight bodies and audited public entities, moving beyond the traditional enforcement-oriented model. By prioritizing dialogue and jointly negotiated solutions to public management problems, these mechanisms contribute to improved governance, enhanced administrative efficiency, and the safeguarding of public funds. This study examines the institutional functions of the Courts of Accounts and assesses the feasibility of adopting consensual instruments to achieve their core mandate, discussing the applicable regulatory framework and the main available tools, particularly the *Termo de Ajustamento de Gestão* (TAG) and Technical Panels. The study analyzes four formalized conciliation experiences – two within the Bahia State Court of Accounts (TCE/BA), one in the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), and one in the Rondônia State Court of Accounts (TCE/RO) – highlighting their benefits, limitations, and challenges. Methodologically, this is an exploratory and descriptive study with a qualitative approach, developed through case studies and guided by the hypothetical-deductive

method. The study contributes to the state of the art on consensualism in Courts of Accounts by demonstrating the advantages of alternative dispute resolution mechanisms and by providing critical analyses of the selected cases, identifying the consensual solutions adopted and their outcomes. Furthermore, it seeks to encourage Public Administration, particularly Courts of Accounts and public managers, to recognize consensualism as a legitimate and effective instrument for resolving disputes and strengthening external oversight activities.

Keywords: consensualism; Courts of Accounts; conciliation; mediation; arbitration.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 05/11/2025
Data de aprovação: 27/02/2026
Data de versão final: 15/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a solução consensual dos conflitos tem sido uma forma de resolução de demandas priorizada pela administração pública, incluindo os Tribunais de Contas, pois a resolução alternativa dos conflitos representa meio mais célere, menos custoso e eficiente para encerrar casos pendentes ou até mesmo para orientar a condução de determinados atos de políticas públicas (Corralo; Desordi, 2018; Corrêa, 2021).

Este artigo tem como foco geral verificar quais são os procedimentos alternativos viáveis para resolução conciliatória de processos no âmbito do Tribunal de Contas, quais os benefícios de sua utilização, e se de fato esses meios representam alternativa eficaz e legal para resolução de um processo.

Dessa forma, este trabalho pretende avaliar se a conciliação pelos Tribunais de Contas representa, efetivamente: agilidade na resolução de conflitos; redução de custos processuais; transparência e controle social

fortalecidos; prevenção de apontamento de irregularidades aos gestores; satisfação das necessidades da administração pública com brevidade.

Inicialmente, expõem-se, em linhas gerais, quais são as funções exercidas pelos Tribunais de Contas a fim de se examinar a finalidade do controle externo, que, resumidamente, diz respeito a garantir o bom uso do dinheiro público, e trata da possibilidade de resolução alternativa de conflitos pelas Cortes de Contas para alcance da sua finalidade.

Na sequência, conceituam-se as formas alternativas para resolução de demandas, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, para, após, identificar se os Tribunais de Contas, em suas normas, têm previsão dessas formas de solução de conflitos, ou até mesmo se utilizam de outros meios instrumentais para efetuar a resolução consensual de seus processos.

Mediante estudo das normas vigentes no Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) e no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), observa-se que as Cortes de Contas dispõem de instrumentos específicos para implementação do consensualismo em suas atividades, quais sejam, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e a realização de Mesas Técnicas.

Neste artigo, narram-se quatro casos já conciliados, os benefícios qualitativos e quantitativos visados pelos agentes envolvidos no acordo, e o instrumento alternativo utilizado para solução consensual do correspondente processo .

Para o desenvolvimento deste trabalho, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, partindo do problema de pesquisa, por meio de pesquisa bibliográfica em trabalhos acadêmicos, bem como pesquisa documental em legislação pertinente ao consensualismo nos órgãos de controle externo, além de estudo de casos aprofundado.

Este trabalho contribui para o estado da arte sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas ao evidenciar os benefícios decorrentes da resolução alternativa de conflitos. Ademais, a pesquisa avança na literatura ao apresentar análises críticas de quatro estudos de caso, nos quais

são identificadas as soluções consensuais adotadas e os resultados obtidos com os acordos firmados. Pretende-se, ainda, incentivar a administração pública – especialmente os Tribunais de Contas e os gestores públicos – a adotar o consensualismo como instrumento legítimo e eficaz para a resolução de suas demandas.

2 MEIOS ALTERNATIVOS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A adoção de resolução pacífica dos conflitos representa, em verdade, formas alternativas para resolução de irregularidades ou solução de problemas. Tais formas, sob a perspectiva dos agentes envolvidos na solução, classificam-se como: autotutela, autocomposição e heterocomposição.

Sob a perspectiva da autotutela, verifica-se que o próprio agente que cometeu a irregularidade pode solucionar o problema. Já a autocomposição representa instrumentos em que as partes têm autonomia para resolução dos conflitos por meio de acordo, sem intermediação de terceiro. São espécies de autocomposição: a conciliação e a mediação.

Na conciliação, o terceiro envolvido no processo, intitulado conciliador, apenas observa a situação objetivamente e apoia as partes a identificarem a solução ideal que satisfaça os seus interesses (Madeira, 2019).

Fernandes (2021) esclarece que a mediação conta com uma terceira pessoa imparcial e independente para auxiliar as partes na resolução de conflito, por meio de provocação, inclusive, de reflexões sobre o caso concreto. A mediação pode ser exercida por meio de duas técnicas: facilitativa ou avaliativa. Na mediação facilitativa, o mediador facilita o diálogo entre as partes, favorecendo comunicação pacífica, enquanto na mediação avaliativa, o mediador (avaliador) avalia os termos do acordo realizado entre as partes.

Já as técnicas de heterocomposição representam instrumentos de resolução de conflitos realizados por intermédio de arbitragem ou por decisão de órgão competente, segundo Fernandes (2021).

Na arbitragem, a resolução do conflito é realizada por árbitro, que determina uma solução independente da vontade das partes, mas que deve respeito ao devido processo legal, oportunizando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa antes de arbitrar definitivamente a solução.

Essas são as técnicas usuais para implementação do consensualismo. Neste artigo, examina-se quais são os mecanismos utilizados pelos Tribunais de Contas para resolver alternativamente os conflitos existentes na Corte, ou até mesmo para orientar os jurisdicionados na execução de medidas que se sujeitarão, possivelmente, ao crivo do Tribunal, como aquelas relacionadas à execução de políticas públicas.

3 COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Inicialmente, informa-se que, atualmente, no Brasil, há 33 Tribunais de Contas, sendo: um da União; um do Distrito Federal; 26 dos estados (responsáveis por fiscalizar não apenas o correspondente estado, mas também municípios nele situados); dois municipais (o Tribunal de Contas do Município de São Paulo [TCM/SP] e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro [TCM/RJ]), responsáveis por fiscalizar as contas dos municípios correspondentes; e Tribunais de Contas Municipais de três estados, quais sejam: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA), o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), responsáveis pela fiscalização das contas de todos os municípios existentes no território de cada um desses estados.

Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, auxiliares do Poder Legislativo, responsáveis pela realização do controle externo das entidades públicas, mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente político e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, visando assegurar o bom uso do dinheiro público.

As fiscalizações contábil, financeira, operacional e patrimonial do ente político pelo Tribunal de Contas se dão por meio do exercício das competências previstas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a seguir listadas:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
> III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
> IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
> V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
> VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
> VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

> VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
> X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
> XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.
> § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.
> § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.
> § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
> § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (Brasil, 1988, art. 71, §§ 1º-4º).

Apesar de o art. 71 prever de forma direta que tais competências são do TCU, tais atividades são estendidas aos demais Tribunais de cContas brasileiros, conforme preconiza o art. 75 da CF/1988.

4 POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

No âmbito dos Tribunais de Contas, a regra é que os processos devidamente instruídos sejam julgados pelos membros da Corte (Conselheiros, Ministros), com aprovação ou reprovação das contas do gestor, reconhecimento ou não de prática de ato ilegal,, antieconômico, irregular, e consequente determinação de ressarcimento de valores ou de imputação de multa. Por meio do trâmite acima descrito, exterioriza-se a função

punitiva das Cortes de Contas, mas, atualmente, a finalidade vai além da punição dos agentes, atuando, também, como ente pedagógico e orientativo, e apto à resolução pacífica dos conflitos que estão sob sua jurisdição.

As Constituições Estaduais e as leis orgânicas dos Tribunais de Contas preveem as competências do controle externo nos moldes da Constituição Federal (CF), em geral, reproduzindo o texto da CF. Segundo Jacoby Fernandes (2012), ao tratar das competências dos Tribunais de Contas, as atribuições das Cortes de Contas estão previstas no art. 71 da CF/88, de modo que as atribuições que excedam os comandos desse dispositivo devem ter sua constitucionalidade submetida ao crivo do Poder Judiciário.

> Os Tribunais de Contas tanto têm competência como limite da jurisdição, quanto atribuições ou competências de cunho meramente administrativo, equivalendo, neste caso, à ação de controle sem qualquer definitividade em seus julgamentos.
> Verifica-se, em estudo sistemático das constituições brasileiras, que o legislador constituinte teve o cuidado de distinguir, com precisão, os termos quando tratou da competência de órgãos e agentes. Em especial, cabe registrar o zelo no emprego das expressões julgar, apreciar, analisar e verificar no que se refere aos Tribunais de Contas. O rol de atribuições, expressamente denominadas pelo constituinte de competências, inclui esses precisos verbos, indicativos de ações distintas, com consequências diversas. Apenas quando emprega o verbo julgar é que o constituinte estaria se referindo ao limite da jurisdição, para excluir a competência de qualquer outro órgão do Poder Judiciário; nos demais casos, a competência diz respeito à possibilidade de ser apreciada determinada questão e definido, no âmbito administrativo, qual é o direito aplicável.
> (...)
> Na dicção do texto constitucional, o art. 71 expressamente apresenta o elenco das competências.
> A propósito da repetição das competências do art. 71 nas leis que regem os Tribunais de Contas do Brasil, nas demais esferas de governo, ensina Flávio Régis de Moura e Castro: 'Essas competências institucionais não podem ser desprezadas por nenhum órgão de controle externo, dado que materializam o princípio fundamental da prestação de contas.

> Forçoso é concluir que as atribuições institucionais constam em todas as leis orgânicas das Cortes de Contas brasileiras já que representam as vigas mestras da fiscalização da Administração Pública'.
> Algumas leis e até constituições estaduais vem procurando elastecer as competências dos tribunais de contas ou reduzi-las. Nesse caso, a decisão sobre o assunto tem sido do Poder Judiciário, o qual tem mantido a simetria do modelo com o paradigma federal.
> Para simplificar este raciocínio, as mudanças de competências devem ser iniciadas pelas alterações da Lei Orgânica do TCU e guardada a compatibilidade com as previstas na Constituição Federal (Fernandes, 2012, p. 267-269).

A interpretação literal do art. 71 da Constituição não prevê a possibilidade de adoção do consensualismo pelos Tribunais de Contas. No entanto, o consensualismo pode ser um instrumento para resolução de irregularidades identificadas pelos Tribunais ao exercer suas atividades.

Em que pese o debate sobre a legitimidade do consensualismo no âmbito da administração pública, Corrêa (2021, p. 15) sustenta que "a administração pública não só pode, como deve buscar meios mais eficientes de resolução de conflitos, isto também resulta em diminuição no custo da transação e proporciona maior eficiência na atuação. É a chamada Administração Pública de Resultados".

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou a Nota Recomendatória n.º 02/2022, indicando aos "Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo" (Atricon, 2022, p. 1).

Assim, o consensualismo pode ser adotado pelas Cortes de Contas sob a justificativa de ser um meio para dar cumprimento ao previsto no dispositivo em comento, o art. 71 da CF/1988, de forma mais célere e menos custosa para a máquina pública.

5 INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS JÁ EXISTENTES EM TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1 Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

Novelli e Castilho (2023) analisaram se os Tribunais de Contas já possuíam normativos internos que regulamentam a utilização de meios consensuais como solução de conflitos. Um instrumento usualmente firmado pelos Tribunais de Contas, conforme previsto em normativo específico das Cortes, é o Termo de Ajuste de Gestão (TAG). Cabe destacar que as Resoluções dos Tribunais de Contas do Brasil utilizam diferentes terminologias para tal instrumento, como Termo de Ajuste de Gestão, Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta e Termo de Ajuste; embora os termos sejam diferentes, estes estão embasados na CF/1988, nos termos do art. 71, inciso IX (Corrêa, 2021).

É necessário observar que as resoluções alternativas podem ser adotadas desde que pautadas em previsão legal, já que a administração pública deve obedecer ao Princípio da Legalidade, tendo em vista que a atuação administrativa deve sempre estar pautada em lei.

Corrêa (2021, p. 16) aprofundou seu estudo examinando o TAG, definindo esse mecanismo como "um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de errado por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) à não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir".

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA), por exemplo, regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) e dispõe sobre as decisões expedidas no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio a Resolução TCM/BA n.º 1463/2022.

A fim de compreendermos esse mecanismo, examinam-se os dispositivos da resolução. O TAG é

> instrumento de controle consensual, vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos, contratos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável pelo poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle adote soluções ao exato cumprimento da lei (Bahia, 2022, p. 2).

O TAG poderá ser utilizado para regularizar, voluntariamente, condutas, contratos, atos e procedimentos não exauridos, com o intuito de suspender ou afastar a aplicação de penalidades ou sanções. Segundo o art. 11, são elementos do TAG:

> I - a definição precisa do objeto do ajuste, com a indicação específica dos atos, contratos e procedimentos abrangidos e identificação dos processos de controle externo, vinculados ao TAG;
> II - a identificação precisa do órgão ou da entidade controlada, com CNPJ, bem como nome da autoridade competente, CPF, RG, matrícula funcional, endereço funcional, endereço residencial, estado civil, celular e e-mail institucional;
> III - discriminação das obrigações e metas ajustadas, individualizadas, com indicação do setor responsável pela implementação de cada atividade e ação, contemplando os indicadores necessários à verificação do atingimento dessas metas;
> IV - cronograma de prazos para implementação das obrigações conciliadas, incluindo o prazo estabelecido para a comprovação do adimplemento perante o TCM/BA;
> V - expressa adesão de todos os signatários às suas disposições, dando-se ciência de que eventual descumprimento voluntário das cláusulas pactuadas poderá implicar na caracterização de dolo e na violação à ordem jurídica;
> VI - a fixação do prazo de remessa ao Tribunal de Contas da comprovação do cumprimento de cada obrigação conciliada para monitoramento.
> VII - formas de monitoramento do ajuste e indicação dos responsáveis pelo acompanhamento;
> VIII - sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento,

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança e eleições (continuação)

> total ou parcial, das obrigações, que já devem estar discriminadas e quantificadas no instrumento, indicando, quando aplicável, o prazo para pagamento das multas previstas;
> IX - quantificação do dano eventualmente acarretado ao erário em caso de não cumprimento total ou parcial das obrigações pactuadas;
> X - outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento (Bahia, 2022, p. 4-5).

5.2 Mesas técnicas

Outro instrumento para resolução alternativa de conflitos criado na seara das Cortes de Contas é a Mesa Técnica.

Neste artigo, para a compreensão desse instrumento, traçaremos os conceitos gerais das Mesas Técnicas instituídas no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), por meio da Resolução Normativa n.º 12/2021-TP. A referida resolução "institui a Mesa Técnica no TCE/MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências".

A Mesa Técnica, segundo Novelli e Castilho (2023, p. 55), representa a reunião dos fiscalizados com o Tribunal de Contas, a fim de que ocorra a "troca de informações, visando a esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas (inciso IV do § 3º do artigo 1º da Resolução Normativa n.º 12/2021-TP)", o que pode ser considerado como audiência de conciliação prévia ao processo de fiscalização ou de julgamento de supostas irregularidades pelo órgão fiscalizador, ou até mesmo a possibilidade de ser instaurada incidentalmente nos autos de processo em andamento.

Com a instauração da Mesa Técnica, a preferência é que o objeto da demanda seja solucionado por intermédio de conciliação ou mediação, tendo a Resolução do TCE/MT, art. 1º, § 5º, conceituado esses instrumentos da seguinte forma:

> XI – conciliação, com atuação ativa do condutor na formação do consenso, com a possibilidade de proposição de medidas para o convencimento das partes – nas hipóteses previstas nos incisos I a V do parágrafo anterior;
> XII – mediação, com atuação imparcial do condutor para a facilitação do diálogo, sem induzir a formalização do acordo, que deve ser decisão exclusiva das partes – na hipótese prevista no inciso VI do parágrafo anterior (Mato Grosso, 2021, p. 4).

Nos termos da Resolução n.º 12/2021, art. 1º, § 1º, a Mesa Técnica tem como objetivo a atuação do órgão de controle focada em: celeridade; caráter preventivo (em vez de sancionatório); diálogo; cooperação; e menos burocracia.

A legitimidade para instauração de Mesa Técnica no TCE/MT, nos termos do art. 2º da Resolução n.º 12/2021, é: a) do Conselheiro que presidir a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência; b) dos relatores – nos casos dos processos de consultas formais e de fiscalização já instaurados; c) do Procurador-Geral de Contas; d) do Secretário-Geral da Presidência; e) do Secretário-Geral de Controle Externo; e f) do Secretário de Normas e Jurisprudência.

Considera-se que a legitimidade para propositura da Mesa Técnica é mais ampla, tendo em vista que o § 1º do art. 2º autoriza gestores públicos ou privados, desde que interessados, solicitar que os reais legitimados efetuem a Mesa Técnica.

Além de ser necessário atentar se a proposta de instauração de Mesa Técnica está sendo realizada por pessoa legalmente autorizada, o objeto deve se referir a tema que seja relevante, complexo ou que tenha grande repercussão sobre a administração pública e a sociedade.

6 TRABALHOS RELACIONADOS

Corrêa (2021) aborda a possibilidade de aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelos Tribunais de Contas, no contexto do

controle externo e do direito administrativo sancionador.

O objetivo geral deste artigo é identificar a justificativa teórica para a transação por meio do ajustamento de gestão como alternativa às sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas. Já como objetivos específicos, busca: compreender o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão por meio de análise principiológica e legislativa e explorar sua aplicação em substituição a sanções ordinárias dentro do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Corrêa (2021) introduz a ideia de que o uso de TAG pode promover uma gestão pública mais eficiente, permitindo a correção de procedimentos sem a necessidade de punições severas, o que expressa inovação na gestão pública. O autor também apresenta o TAG como instrumento *bypass*, sendo alternativa válida ao processo sancionador tradicional, que pode ser adotada pelos Tribunais de Contas para obter resultados mais efetivos. Corrêa (2021), ainda, destaca a importância da LINDB como base legal para a implementação de compromissos e ajustes no âmbito do setor público, promovendo maior segurança jurídica.

Como resultados, o trabalho justifica teoricamente o uso dos Termos de Ajustamento de Gestão como meio eficiente e legítimo para alcançar o interesse público, evitando sanções tradicionais que podem ser menos eficazes. Propõe ainda que o consensualismo pode servir como abordagem prática para resolver conflitos administrativos, permitindo gestão pública mais proba e eficiente, sendo caminho alternativo para soluções no âmbito dos Tribunais de Contas.

Dortas *et al*. (2021) analisaram o uso do consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelos órgãos de controle externo. Utilizando pesquisa bibliográfica e questionário eletrônico enviado aos 33 Tribunais de Contas de todo o país, com vistas a verificar a adoção de instrumentos de consensualismo como estratégia de prevenção ou correção de situações indesejadas no controle externo.

Os autores concluem que, com base na análise das respostas fornecidas por 13 dos 33 Tribunais de Contas existentes no Brasil, na maioria dos casos, há disponibilidade de ferramentas voltadas à adoção de práticas consensuais. Os instrumentos mais mencionados pelos Tribunais foram o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), o Plano de Ação (PA) e as audiências.

Dessa forma, os resultados mostram que o consensualismo ainda é pouco utilizado como estratégia de prevenção e correção, embora os Tribunais de Contas que o aplicam relatem benefícios relevantes em comparação ao modelo tradicional de atuação sancionadora.

Faria (2022) explora o uso de métodos consensuais para resolver conflitos nos Tribunais de Contas, com foco específico na análise da primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O objetivo central do trabalho consiste em investigar como os métodos consensuais podem ser aplicados nos Tribunais de Contas, tomando a Mesa Técnica como estudo de caso. Já seus objetivos específicos consistem em identificar os requisitos mínimos para a validade dos acordos administrativos e avaliar se a Mesa Técnica é ferramenta eficaz para resolver conflitos administrativos.

Como contribuição, Faria (2022) valida a Mesa Técnica, concluindo que é ferramenta viável e promissora para resolver conflitos, especialmente em questões estruturais que envolvam avaliação de políticas públicas e competências compartilhadas entre entidades federativas. Propõe que a resolução normativa que regula o instituto em análise (a Mesa Técnica) seja mais bem estruturada, para assegurar que todos os requisitos de validade contemplem a possibilidade de resolução de diferentes casos, como consenso sobre temas normativos e resolução de irregularidades.

Apesar de reconhecer que a Mesa Técnica tem grande potencial inovador para solução alternativa de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas, e que os métodos consensuais podem transformar os papéis deste órgão que tem postura predominantemente sancionadora, Faria (2022) pontua que a falta de estrutura pode comprometer a efetividade das soluções acordadas, resultando em atrasos ou não implementação.

Bet (2023), em Tribunais de Contas em Ação: O Consensualismo Aplicado na Avaliação e Implementação de Políticas Públicas, apresenta uma análise aprofundada sobre o uso de soluções consensuais, especificamente por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), no contexto do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE).

Como objetivo principal, Bet (2023) investiga se a utilização de TAGs pelo TCE/PE tem fundamentação jurídica e doutrinária e se é prática eficaz de controle externo, especialmente na área de políticas públicas. Já como objetivos específicos, busca entender como as soluções consensuais podem servir como alternativas ao modelo tradicional de Estado Sancionador e analisar casos práticos de TAGs firmados pelo TCE/PE.

Para tanto, valida o uso de TAGs, por meio da revisão da literatura especializada e análise das legislações relevantes, destacando a viabilidade jurídica dessa prática, e analisa casos práticos com base em TAGs firmados durante auditorias realizadas em 2021, contribuindo para o entendimento prático da aplicação de soluções consensuais.

A pesquisa de Bet (2023) conclui que os TAGs são eficazes na promoção de melhorias na infraestrutura escolar, evidenciados por melhorias nas condições das escolas auditadas, mostrando-se benéficos para a implementação de políticas públicas, proporcionando resposta mais rápida e econômica em comparação com processos litigiosos tradicionais.

Bet (2023) conclui, também, que os TAGs, apesar de estarem em estágio inicial no controle externo, são ferramentas que podem transformar a abordagem dos Tribunais de Contas, mudando de postura punitiva para mais colaborativa e eficiente, focada na resolução de problemas em vez de penalizações. Além disso, apesar de concluir pela eficácia dos TAGs, afirma que regulamentações mais claras e objetivas são necessárias para otimizar seu uso e mitigar riscos de desvios de finalidade.

Por sua vez, Souza e Azevedo (2022) examinaram os fundamentos jurídicos e as particularidades do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), instituído pelo Tribunal de Contas da União por meio da

Instrução Normativa (IN) n.º 91/2022. Com base em abordagem qualitativa, os autores descreveram a evolução doutrinária e normativa do uso da consensualidade na resolução de conflitos envolvendo a administração pública.

Os resultados indicaram que, embora a SSC compartilhasse elementos característicos com instrumentos já institucionalizados como as Mesas Técnicas e o Termo de Ajustamento de Gestão, trata-se de mecanismo jurídico inovador na atuação dos Tribunais de Contas, cuja regulamentação ainda carece de aperfeiçoamento. Dessa forma, o estudo contribui com o avanço da literatura na medida em que traz o debate sobre a juridicidade da Instrução Normativa n.º 91/2022, bem como identifica oportunidades de aprimoramento do rito processual, visando a maior segurança jurídica e transparência.

Já Dantas (2023) apresentou o embasamento teórico necessário à implementação de centro de mediação no Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, o autor defendeu que a mediação constitui técnica resultante de movimento mais amplo de superação da lógica verticalista que caracteriza o direito administrativo clássico, sendo sua adoção no setor público essencial para a efetivação de diversos objetivos e valores constitucionais.

De acordo com Dantas (2023), a mediação no setor público surge do redimensionamento do Estado, com foco em celeridade, segurança jurídica, pluralismo, eficiência e desjudicialização. Para ele, a mediação é influenciada pela governança pública francesa, de modo que essa prática aproxima o Estado do administrado ao promover a conciliação de interesses entre os setores público e privado. O autor ressalta ainda que o interesse público não é exclusivo da Administração, e que interpretações ultrapassadas do princípio da indisponibilidade não devem impedir o avanço do consensualismo.

No método adotado por Dantas (2023), realizou-se a revisão bibliográfica nacional e estrangeira, com foco na análise das origens e da evolução do conceito de Administração Pública Consensual. Os resultados apontaram para a necessidade de instituir centro de mediação no âmbito

do TCU, com a finalidade de solucionar controvérsias envolvendo a administração pública e o setor privado, recomendando-se, ainda, a adoção de procedimento adequado para a condução das transações nos processos sob sua fiscalização.

Andrade (2025) analisou o desenvolvimento das soluções consensuais de conflitos e seus resultados no âmbito dos Tribunais de Contas, com especial enfoque no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. A autora ressalta ainda que o consensualismo consolidou-se como método alternativo de solução de controvérsias, tendo como principais marcos o Termo de Ajustamento de Gestão e a Mesa Técnica – mecanismos adotados pelos Tribunais para tratar questões relacionadas à gestão pública, com base em ações preventivas, diálogo, eficiência e economicidade.

Por fim, a autora concluiu que o modelo de administração consensual representa alternativa mais célere e eficiente para a resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas, em substituição aos métodos tradicionais de controle baseados em decisões punitivas e sancionatórias.

7 METODOLOGIA

Este artigo apresenta caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa. Inicialmente, realizou-se revisão bibliográfica sistemática com o objetivo de identificar e caracterizar os métodos alternativos de solução de conflitos, especialmente aqueles implementados no contexto do controle externo. Para tanto, examinou-se a literatura especializada para compreender os institutos consensuais utilizados nos Tribunais de Contas como mecanismos para resolução alternativa de conflitos, bem como seus fundamentos legais, procedimentos operacionais e efetividade na gestão pública.

A escolha metodológica de estudar casos que envolvem procedimentos alternativos de consensualismo nos Tribunais de Contas permite compreender como diferentes arranjos institucionais e capacidades de di-

álogo influenciam a aplicabilidade e efetividade desses mecanismos em contextos variados. Isso possibilita comparações entre realidades distintas e contribui para a compreensão dos benefícios e desafios do consensualismo na gestão pública (Godoy, 2006; Lee; Saunders, 2017).

Dessa forma, foram utilizados acordos firmados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas de Rondônia (TCE/RO), especificamente: Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador--Ilha de Itaparica (TCE/BA); Aquisição de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador (TCU); Concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia (TCU); e a Conciliação realizada no âmbito do TCE/RO.

A seleção dos casos mencionados justifica-se pela necessidade de examinar em profundidade como os Tribunais de Contas operacionalizam procedimentos consensuais, revelando as dinâmicas internas e externas que caracterizam a resolução alternativa de conflitos no controle externo. Essa estratégia de seleção de casos múltiplos e contrastantes permite identificar padrões comuns e variações contextuais, para compreensão robusta sobre a efetividade do consensualismo na gestão pública e no controle externo, bem como para a identificação de fatores que facilitam ou dificultam a implementação de procedimentos alternativos de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas brasileiros.

8 ESTUDOS DE CASO

8.1 Mediações no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em junho de 2024, publicou a Resolução n.º 46/2024, instituindo "procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo em temas relacionados à administração pública" (Bahia, 2024a, p. 1).

Desde que a controvérsia a ser solucionada envolva pessoa jurídica de direito público estadual, o TCE poderá mediar sua solução, se se tratar de caso relevante, complexo ou de grande repercussão para a administração pública e a população.

8.2 Construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (TCE/BA)

Em 2019, o Estado da Bahia lançou processo licitatório, a fim de contratar, por meio de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão patrocinada, licitante para a realização de obras e serviços necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. Foi declarado vencedor, conforme se observa no Diário Oficial do Estado da Bahia (DOE/BA) de 24 de janeiro de 2020, o Consórcio Ponte Salvador-Itaparica, formado pelas empresas *China Railway 20 Bureau Group Corporation* (CR20); *CCCC South America Regional Company S.Á.R.L* (CCCC South America) e *China Communications Construction Company Limited* (CCCCLTD) (Bahia, 2024a).

A referida contratação envolve, como valor total da contraprestação pública anual máxima, a quantia de R$ 56.209.450,00. De acordo com a Secretaria de Planejamento, R$ 5,4 bilhões referem-se ao investimento, enquanto o aporte do Estado equivale a R$ 1,5 bilhão.

Segundo o DOE/BA de 19 de junho de 2024, o projeto foi inserido no Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia por meio da Resolução do Conselho Gestor n.º 02/2014, com vistas a promover a expansão e melhoria da qualidade da infraestrutura rodoviária em todo o território baiano (Bahia, 2024a).

No que se refere ao estudo em apreço, verifica-se que, visando beneficiar-se desse novo instituto no âmbito do TCE/BA, as partes interessadas, o Estado da Bahia e os responsáveis pelo consórcio do Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S/A, apresentaram pedido

de mediação do objeto da parceria público-privada que fundamentou o contrato de construção da ponte de Salvador até a Ilha de Itaparica, cuja construção ainda não teve início (Bahia, 2024a).

Segundo publicação no sítio eletrônico do TCE/BA em 4 de junho de 2025[4], a pandemia impactou consideravelmente os preços dos insumos, o que fez com que a contratada apresentasse pedidos de reequilíbrio contratual. Tais pleitos foram complexos, além de fruto de divergências entre as partes, o que gerou a necessidade de mediador para resolver os conflitos.

Com a resolução dos impasses que impedem o início e a conclusão da obra, inúmeros benefícios serão oferecidos à sociedade baiana, conforme se constata, inclusive, no sítio eletrônico da concessão[5].

No mencionado sítio eletrônico, consta que a ponte proporcionará benefícios em diversos segmentos, quais sejam: emprego; acessibilidade; economia; turismo; sustentabilidade. Esses benefícios impactarão a melhoria dos municípios atendidos, proporcionando mais empregos, aumentando o turismo, ampliando o fluxo de veículos.

8.3 Aquisição de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador – Tribunal de Contas da União (TCU)

No contexto de mediações, o projeto de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador exemplifica histórico complexo de desafios legais e administrativos. Inicialmente, a licitação e o contrato de 2017 foram considerados ilegais pelo TCE/BA devido a irregularidades, resultando no encaminhamento do caso ao Ministério Público da Bahia (MP/BA) e à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA).

Em dezembro de 2023, novo processo licitatório foi lançado pelo Governo da Bahia, mas foi suspenso em março de 2024 por decisão liminar do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), após questionamentos sobre a limitação de empresas participantes sem justificativa adequada.

4 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/noticias/governo-da-bahia-e-concessionaria-ponte-salvador-itaparica-celebram-acordo-contratual-para-avanco-do-projeto-e-das-obras. Acesso em: 26 mar. 2026.

5 Disponível em: https://pontesalvadoritaparica.com.br/. Acesso em: 26 mar. 2026.

Contrariando os percalços anteriores, o projeto ganhou impulso significativo com a recente aprovação unânime do TCE/BA para a aquisição de 40 trens do VLT junto ao Governo do Mato Grosso (Brasil, 2025b).

Essa solução consensual de conflitos, pioneira como a primeira mediação técnica interfederativa do Tribunal de Contas da União (TCU), resultou em investimento de R$ 820 milhões por parte do Governo da Bahia, a ser pago em quatro parcelas anuais. Além disso, o governo baiano investirá R$ 62,1 milhões na garantia e manutenção dos trens com a empresa CAF e cerca de R$ 106 milhões em equipamentos adicionais como trilhos e sistemas de telecomunicações, estimando economia substancial de 37,5% na aquisição de VLT (Brasil, 2025b).

Segundo o TCU (Brasil, 2025b), o projeto do VLT de Salvador, com 36,4 km, 34 paradas e orçamento de R$ 5 bilhões, tem previsão de iniciar testes com o primeiro trem em dezembro de 2025 e operação plena entre junho e julho de 2026. Estima-se que o VLT transportará 110 mil passageiros por dia, beneficiando cerca de 560 mil moradores do subúrbio de Salvador, região vulnerável, melhorando a mobilidade e promovendo transformação socioeconômica (Brasil, 2025b).

8.4 Concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia – Tribunal de Contas da União (TCU)

A concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia, iniciada em 2009, tornou-se caso emblemático de conflitos contratuais e ineficiência na execução de obras. Desde 2017, divergências entre a concessionária e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre a interpretação da Cláusula 16.5.1, que trata da revisão quinquenal, resultaram em litígios judiciais e arbitrais. Esses impasses levaram à suspensão de investimentos obrigatórios, acarretando altos índices de inexecução, que variaram entre 16,52% e 100% entre 2010 e 2020, além da não realização de duplicações em mais de 440 km de rodovias, mesmo com gatilhos de tráfego atingidos (Brasil, 2025a).

Consequentemente, a falta de manutenção adequada provocou a degradação acelerada da infraestrutura, refletindo-se em aumento de 40% nos acidentes entre 2010 e 2023, enquanto outras concessões registraram redução média de 23,17%. A situação gerou custos sociais elevados, estimados em R$ 183 milhões anuais, incluindo mortes, feridos e danos materiais. Além disso, a judicialização do conflito limitou a capacidade fiscalizatória da ANTT, criando cenário de instabilidade e prejuízos ao interesse público, com danos patrimoniais superiores a R$ 89 milhões por ano apenas na deterioração do pavimento.

Nesse contexto, a solução consensual proposta pelo TCU em 2025 emergiu como a alternativa mais viável para resolver a crise. O acordo prevê o encerramento do contrato em 31 de março de 2025, com a ViaBahia renunciando a todos os processos judiciais e arbitrais, em troca de indenizações totais de R$ 892 milhões, divididas em compensações por investimentos não amortizados (R$ 681 milhões) e quitação de litígios (R$ 211 milhões). A medida também estabelece plano de transição operacional, garantindo a manutenção básica até a devolução das rodovias à União (Brasil, 2025a).

Nesse sentido, a solução consensual demonstrou-se mais benéfica do que a repactuação, visto que as propostas da ViaBahia para duplicação (R$ 12,2 milhões/km) excediam os valores de contratos similares (como R$ 6,6 milhões/km na Autopista Fluminense). Além disso, o acordo evitou a prolongada judicialização, assegurando segurança jurídica e permitindo a reassunção dos controles administrativos pela União, o que viabiliza futuras licitações e a retomada de investimentos essenciais, interrompendo o ciclo de degradação e reduzindo custos sociais e patrimoniais acumulados.

Por conseguinte, este estudo de caso revela os desafios das parcerias público-privadas em infraestrutura quando há falhas na estruturação contratual e na governança. A solução adotada pelo TCU destacou a importância de mecanismos consensuais para resolver disputas complexas, equilibrando interesses econômicos, jurídicos e sociais. Assim, o encer-

ramento da concessão não apenas resolve conflito crônico, mas também serve de precedente para futuros contratos, enfatizando a necessidade de cláusulas claras e mecanismos ágeis de revisão para preservar o interesse público e a qualidade dos serviços.

8.5 Conciliação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO)

Outro estudo de caso foi realizado examinando acordo firmado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). A Resolução n.º 132/2013 instituiu e disciplinou o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no referido Tribunal e, após dez anos, em 2023, o TCE/RO editou a Resolução n.º 389/2023, dispondo sobre meios alternativos de solução de conflitos no âmbito do Tribunal e sobre o Termo de Ajustamento de Conduta.

No referido órgão de controle, a conciliação é realizada por iniciativa do Corregedor-Geral, que, nos moldes do art. 47, ao:

> tomar conhecimento de situações de desentendimentos entre servidores, que possam comprometer a harmonia do ambiente, a ordem interna ou a qualidade dos serviços, remeterá a notícia para a câmara de conciliação de incidentes funcionais, que terá a atribuição de buscar a composição do conflito (Rondônia, 2023a, p. 15).

Para concretização da conciliação, deve-se realizar audiência, a qual deve respeitar os seguintes princípios: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade e informalidade.

Para verificar a conciliação no âmbito do TCE/RO, examinou-se o processo de n.º 02912/2020-TCE/RO, que se refere à Tomada de Contas Especial (TCEsp) instaurada pelo Departamento Estadual de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos (DER/RO), que teve por objetivo apurar possíveis danos ao erário, no valor originário de R$

84.132,00, decorrente da execução do Contrato n.º 017/17/GAB/DER/RO, firmado entre aquela autarquia e a empresa Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME, para a elaboração de projeto básico de ampliação de pista de pouso dos aeródromos nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná (Rondônia, 2023b).

Para resolução desse processo, foi realizada audiência de autocomposição, por meio da qual os responsáveis Isequiel Neiva de Carvalho, Josafá Piauhy Marreiro, a empresa contratada Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME e o atual diretor-geral do DER se comprometeram a apresentar o Projeto Básico para instalação de Auxílios à Navegação Aérea: Farol Rotativo, Biruta Iluminada, Balizamento Noturno, Iluminação do Pátio, Sinalização Vertical e Casa de Força (KF), para atender o Aeroporto de Guajará-Mirim/RO (SBGM), em consonância com os prazos e condições pactuados para cumprimento do acordo (Rondônia, 2023b).

Em outras palavras, segundo Rondônia (2023b), em um processo de TCEsp, instaurado para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, relativa à ampliação de aeródromos nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná, os responsáveis pelo débito firmaram acordo, propondo-se a entregar projeto básico relativo à iluminação no aeroporto.

Com esse acordo, identifica-se que, uma vez que sejam cumpridos seus termos, há ganho para a parte apontada como responsável, que, em vez de ter que pagar o débito, somente terá que prestar serviços; há ganho para o Tribunal de Contas, que resolve um processo mais celeremente; e há ganho para a administração pública que se beneficiará de serviço sem custo.

No entanto, para considerar sua vantajosidade, é imprescindível verificar o cumprimento do acordo, o que não ocorreu no processo em apreço, tendo sido identificada a rescisão do termo de acordo firmado em audiência de autocomposição, celebrado entre os responsáveis Isequiel Neiva de Carvalho, Josafá Piauhy Marreiro, a empresa contratada Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME, e o atual diretor-geral do DER, em face do descumprimento das condições assumidas pelas partes responsáveis.

9 CONCLUSÃO

Neste artigo, conclui-se, especificamente, que os Tribunais de Contas do Estado da Bahia e do Estado de Rondônia têm adotado o consensualismo como instrumento para resolução de conflitos, com o fim de proporcionar segurança aos jurisdicionados e à população, visando a assegurar, com maior celeridade, eficiência, simplicidade, viabilidade e economicidade, o bom uso do dinheiro.

Verifica-se, com base nos estudos de caso analisados, e nos trabalhos relacionados ao tema, que o consensualismo, se cumprido, pode impactar gestão mais eficiente de recursos públicos, por meio do diálogo entre as partes, com vistas a encerrar o litígio em tempo razoável, reduzindo, inclusive, o custo processual, conforme apontado pela literatura vigente.

Diversos Tribunais de Contas têm adotado, incipientemente, métodos alternativos para solução de conflitos, o que se constata por meio de identificação de normas específicas no âmbito de cada Corte, as quais preveem direcionamentos para implementação do consensualismo no controle externo, por meio de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ou de realização de Mesas Técnicas.

No entanto, somente é possível considerar a conciliação como eficiente se o acordo é efetivamente cumprido, devendo ser previstos claramente o prazo e as obrigações das partes. Uma vez que não sejam cumpridos os termos do acordo, este deve ser revogado e restabelecida a situação anterior, com aplicação das medidas autorizadas no Regimento Interno.

Ao examinar as respectivas legislações vigentes e verificar os desdobramentos de casos em que houve celebração de acordo entre as Cortes de Contas e as partes envolvidas, constata-se, quanto aos casos acordados no âmbito do TCE/BA e no TCU, que há benefícios qualitativos e quantitativos decorrentes das conciliações, mas que somente serão usufruídos pela Administração Pública e pela população se os termos forem efetivamente cumpridos.

Já no âmbito do TCE/RO, constatou-se que o acordo foi firmado visando a satisfação de débito imputado aos responsáveis, a ser quitado por meio da prestação de serviço que seria útil à Administração Pública, e, consequentemente, à população. No entanto, o acordo não foi eficiente, pois os termos não foram cumpridos.

Por fim, embora tenha sido identificado que diversos Tribunais de Contas já instituíram a solução consensual como forma de resolver seus processos, na prática, mediante consulta aos sítios eletrônicos dos Tribunais, identifica-se que há poucos casos de conciliação ou mediação que já foram ou que estão sendo realizados no âmbito do controle externo, devendo ser estimulada a prática do consensualismo pelas Cortes de Contas, sobretudo considerando que esses órgãos têm papel pedagógico e orientativo para a Administração Pública.

Para tanto, deve-se ter clareza de que os acordos devem ser viáveis e previstos de maneira clara e precisa, e que deve haver monitoramento frequente do cumprimento dos termos, tendo em vista que, dos casos conciliados, constata-se que nem sempre há cumprimento dos termos acordados, o que pode prejudicar a eficiência e a economicidade visada ao adotar o consensualismo no âmbito dos Tribunais de Contas, partindo do pressuposto de que acordo não cumprido pode dificultar ainda mais a satisfação do débito ou do objeto, já que será preciso avaliar novos pressupostos para reconhecimento de irregularidades supostamente praticadas pelo gestor.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. S. C. O. **Consensualismo no Tribunal de Contas: instrumento de parceria para o alcance da efetividade administrativa**. 2025. Monografia (Especialização em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/80854. Acesso em: 20 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Estado da Bahia e Concessionária da Ponte Salvador-Itaparica apresentam ao TCE/BA requerimento para solução consensual das controvérsias**. Salvador, BA: TCE/BA, 22 ago. 2024b. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/noticias/estado-da-bahia-e-concessionaria-da-ponte-salvador-itaparica-apresentam-ao-tce-ba-requerimento-para-solucao-consensual-das-controversias. Acesso em: 9 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Resolução n.º 046/2024**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo em temas relacionados à administração pública. Salvador, BA: TCE/BA, 2024a. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas. Acesso em: 20 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Resolução n.º 1.463/2022**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) e dispõe sobre as decisões expedidas no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador, BA: TCM/BA, 2022. Disponível em: https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/?f=1463. Acesso em: 20 jun. 2025.

BET, R. D. **Tribunais de contas em ação**: o consensualismo aplicado na avaliação e implementação de políticas públicas. 2023. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/54324. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solução consensual mediada pelo TCU permite entrega de trens de VLT à cidade de Salvador**. Brasília: TCU, 2025b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/solucao-consensual-mediada-pelo-tcu-permite-entrega-de-trens-de-vlt-a-cidade-de-salvador. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solução Consensual**: Rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 – VIABAHIA. Brasília: TCU, 2025a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/AF/16/58/F6/4600591078006549E18818A8/Solucao%20Consensual%20-%20Rodovias%20BR-116324BA%20E%20BA-526528%20-%20VIABAHIA.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

CORRALO, G. S.; DESORDI, D. Mediação na Administração Pública municipal: aplicação da Lei 13.140/2015 às municipalidades. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 1-17, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4047. Acesso em: 27 jun. 2025.

CORRÊA, L. A. S. Tribunais de Contas e Termo de Ajustamento de Gestão: o consensualismo no Direito Administrativo sancionador de contas. **Caderno Virtual**, [*s. l.*], v. 2, n. 51, p. 1-21, 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5899. Acesso em: 9 jun. 2025.

DANTAS, B. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304. Acesso em: 27 jun. 2025.

DORTAS, G. R. *et al*. O consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelo controle externo. **Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 31, p. 64-87, jan./mar. 2021. Disponível em: https://revistatcepr.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2021/04/7-Artigo-4-N31-2020.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

FARIA, F. B. S. **Métodos consensuais de solução de conflitos nos Tribunais de Contas**: análise da primeira mesa técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4666. Acesso em: 24 jun. 2025.

FERNANDES, A. F. L. **Justiça Consensual**. São Paulo: Almedina, 2021.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEE, B.; SAUNDERS, M. N. K. **Conducting case study research for business and management students**. London: SAGE Publications, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.4135/9781529716702. Acesso em: 20 jun. 2025.

MADEIRA, M. F. A. **A conciliação como instrumento de acesso à justiça e o uso da tecnologia para sua efetivação**. 2019. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal Fluminense, Macaé,

2019. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/11011/TCC%20-%20MARCELL%20MADEIRA%20%283%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2025.

MARQUES FILHO, A. G. **Arbitragem, conciliação e mediação**: métodos extrajudiciais efetivos de resolução de conflitos. [*S.d.*]. Disponível em: https://marq4.jusbrasil.com.br/artigos/363749107/arbitragem-conciliacao-e-mediacao-arbitrmetodos-extrajudiciais-efetivos-de-resolucao--de-conflitos. Acesso em: 24 jun. 2025.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 12/2021-TP/TCE/MT**. Cuiabá, MT: TCE/MT, 2021. Disponível em: https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=12. Acesso em: 20 jun. 2025.

NOVELLI, J. C.; CASTILHO, R. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, CE, Brasil, v. 22, n. 1, p. 46–75, 2023. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889. Acesso em: 8 jun. 2025.

PENEDO, L. O. D. Consensualismo administrativo: considerações sobre a aplicação da mediação no âmbito da administração pública. **Virtuajus, Belo Horizonte**, v. 6, n. 11, p. 390–406, 2022. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/27985. Acesso em: 7 jul. 2025.

PONTE SALVADOR-ITAPARICA. **Benefícios**. Ponte Salvador-Itaparica, 2024. Disponível em: https://pontesalvadoritaparica.com.br/beneficios/. Acesso em: 9 jun. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 132/2013**. Institui e disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e altera os artigos 187 e 191-B, do Regimento Interno e dá outras providências. Porto Velho, RO: TCE/RO, 2013. Disponível em: .https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-132-2013.pdf. Acesso em: 26 mar. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 389/2023**. Institui a política de controle da disciplina de servidores no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, orienta as ações da Corregedoria Geral, dos membros de comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, dispõe sobre os meios alternativos de resolução de incidentes funcionais e dá outras providências. Porto Velho, RO: TCE/RO, 2023a. Disponível em: https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-389-2023.pdf. Acesso em: 26 mar. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Termo de Acordo de Autocomposição de Dano ao Erário**. 2023b. Disponível em: https://tcero.tc.br/2023/03/21/de-modo-inedito-tribunal-de-contas-promove-audiencia-de-conciliacao-como-forma-de-autocomposicao-de-dano-apurado--em-tomada-de-contas-especial-instaurada-no-ambito-do-der-ro/. Acesso em: 20 jun. 2025.

SOUZA, A. B.; AZEVEDO, T. R. Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa n. 91/2022. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 108-130, nov. 2024/abr. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2025-04/RTCESC_4_Artigo_Solucao_consensual_de_controversias.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Mediação na Lei de Licitações e Contratos: Lei n.º 14.133/2021 e seu impacto nos Tribunais de Contas

Mediation in the new Tenders and Contracts Law: Law No. 14.133/2021 and its impact on the Courts of Accounts

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1088

Paula Tavares Fernandes Kaiser[1]

RESUMO

Este artigo analisa a inclusão da mediação na Lei n.º 14.133/2021, que institui o novo regime de Licitações e Contratos Administrativos, e seu impacto na atuação dos Tribunais de Contas. Pretende-se compreender como a mediação, enquanto método autocompositivo de solução de conflitos, pode contribuir para uma administração pública mais eficiente, transparente e colaborativa e como vem sendo incorporada ao controle externo. O estudo se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem crítica e analítica, adotando metodologia qualitativa com levantamento empírico de dados institucionais sobre implementação de mesas técnicas e estruturas consensuais nos Tribunais de Contas. Constata-se que, embora historicamente resistentes, os Tribunais de Contas passam a incorporar gradativamente instrumentos de consensualidade, em diferentes estágios de maturidade institucional, com destaque para o volume expressivo de soluções homologadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), em contraste com experiências ainda incipientes em outros Tribunais de Contas. Conclui-se que a mediação é compatível com os princípios constitucionais da administração pública e representa importante ferramenta para a modernização do controle externo, embora sua consolidação definitiva ainda dependa de maior uniformização normativa.

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialista em Direito e Controle Externo da Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) e em Direito Civil Contemporâneo pela UFMT. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atualmente é assessora jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). E-mail: ptfernandes1@hotmail.com

Palavras-chave: consensualismo; mediação; administração pública; Lei de Licitações e Contratos Administrativos; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This paper examines the incorporation of mediation into Law No. 14.133/2021, which establishes the new legal framework for Public Procurement and Administrative Contracts in Brazil, and its impact on the activities of the Courts of Accounts. It seeks to understand how mediation, as a self-compositional method of dispute resolution, may contribute to a more efficient, transparent, and collaborative public administration, as well as how it has been integrated into external oversight practices. The study is based on bibliographic and documentary research, adopting a critical and analytical approach, with a qualitative methodology supported by an empirical survey of institutional data regarding the implementation of technical panels and consensual mechanisms within the Courts of Accounts. The findings indicate that, although historically resistant to consensual mechanisms, the Courts of Accounts have gradually begun to incorporate instruments of consensual dispute resolution at different stages of institutional maturity. Particular emphasis is given to the significant number of agreements approved by the Federal Court of Accounts (TCU) and the Court of Accounts of the State of Mato Grosso, in contrast to still incipient experiences in other Courts of Accounts. It is concluded that mediation is compatible with the constitutional principles governing Public Administration and represents an important tool for the modernization of external oversight, although its full consolidation still depends on greater normative harmonization.

Keywords: consensualism; mediation; public administration; Law on Public Tenders and Administrative Contracts; Courts of Accounts.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 26/09/2025
Data de aprovação: 27/02/2026
Data de versão final: 02/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A atuação dos Tribunais de Contas, tradicionalmente associada à função fiscalizatória e sancionatória, tem passado por processo de amadurecimento institucional que acompanha a evolução do próprio Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, ganha relevo a discussão sobre a adoção de métodos consensuais de solução de conflitos, especialmente a mediação, como instrumento complementar à atividade de controle externo.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas papel central na proteção do erário e na garantia da legalidade e eficiência da administração pública. Contudo, a complexidade das relações administrativas e a pluralidade de interesses envolvidos frequentemente geram conflitos que não se resolvem adequadamente por meio da simples aplicação da norma ou pela imposição de sanções.

É nesse cenário que a mediação se apresenta como instrumento de racionalização e humanização das relações entre os jurisdicionados e os órgãos de controle. Mais do que mecanismo de pacificação social, a mediação pode contribuir para a construção de soluções mais eficazes e duradouras.

Embora o marco legal da mediação tenha se consolidado em 2015 (Lei n.º 13.140/2015 e CPC/2015), foi em 2021, com o advento da Lei n.º 14.133/2021, que se operou verdadeira "virada de chave" no consensualismo administrativo. Ao substituir o antigo regime da Lei n.º 8.666/1993, o novo diploma licitatório consagrou a utilização de métodos consensuais no âmbito da administração pública, dentre eles a mediação.

Estudos anteriores apontam que os Tribunais de Contas têm resistência à adoção dos meios de solução autocompositivos de conflitos no âmbito da administração pública. A crítica decorre da análise da jurisprudência dominante dessas Cortes de Contas, segundo a qual, historicamente, elas vêm ignorando a crise institucional do Poder Judiciário, assim como todas as normativas que têm incentivado a utilização dos mecanismos consensuais, por fomentarem, em sentido contrário, a judicialização dos conflitos de natureza pública (Nascimbeni; Ramires, 2018).

Todavia, cabe observar que o referido estudo aborda a visão e a prática dos Tribunais de Contas com base na legislação existente à época, notadamente a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) a Lei n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação), o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 e a Lei n.º 13.129/2015, que alterou e acrescentou alguns dispositivos à Lei da Arbitragem, ou seja, no contexto normativo anterior à Lei n.º 14.133/2021, objeto central deste artigo, o que reforça a relevância e a atualidade do tema proposto.

Desse modo, o objetivo deste artigo é analisar o impacto da inclusão da mediação na Lei de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, destacando os principais desafios e oportunidades. Para atingir esse objetivo, será realizada pesquisa bibliográfica e documental com análise qualitativa e levantamento empírico de dados institucionais extraídos dos portais oficiais dos Tribunais de Contas estudados, especialmente quanto ao número de procedimentos instaurados e acordos homologados. A abordagem adotada será crítico-analítica, combinando referencial teórico-doutrinário com exame de dados concretos sobre a implementação do consensualismo no controle externo.

2 A MEDIAÇÃO E A SUA EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Embora a mediação seja amplamente utilizada em diversas jurisdições como ferramenta eficaz para a pacificação social, sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro é relativamente recente e passou por processo evolutivo significativo nas últimas décadas.

No tocante à Constituição Federal de 1988, não há em seu texto menção expressa à mediação; entretanto, a promoção de mecanismos consensuais de resolução de conflitos alinha-se com a inteligência de diversos de seus dispositivos, tais como o art. 5º, XXXV, que faz referência ao acesso à justiça, assim como o art. 37, *caput*, que impõe o dever de a administração

pública observar, dentre outros, o princípio da eficiência (Brasil, 1988), cuja eficácia depende de instrumentos que viabilizem seu exercício.

Segundo Salomão (2015), o marco inicial das tentativas de positivação da mediação no Brasil remonta a 1998, com o Projeto de Lei n.º 4.827/1998. Naquela proposta, o instituto era compreendido como uma atividade técnica conduzida por um terceiro, escolhido ou aceito pelos envolvidos, com a função de orientar as partes para que alcancem a prevenção ou a resolução consensual de seus conflitos. O autor ressalta que, embora o tema tenha provocado debates intensos nos meios político e acadêmico, ao longo dos anos, diversas propostas semelhantes acabaram estagnadas na Câmara dos Deputados.

2.1 Mediação à luz da Lei da Mediação, do Código de Processo Civil e da Lei do RDC

Em 2010, a Resolução n.º 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi o embrião da política judiciária de tratamento adequado de conflitos que, conforme observa Braga Neto (2021), visou alterar a lógica processual brasileira ao deslocar uma cultura estritamente sentencial para uma abordagem que privilegia métodos consensuais de solução de controvérsias. Contudo, a maturidade do instituto veio em 2015, pois com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), a mediação passou a ser reconhecida expressamente no cenário jurídico e, em complemento, poucos meses depois foi promulgada a Lei n.º 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação.

Ao analisar a estrutura da referida lei, Braga Neto (2021) destaca que ela foi dividida em dois capítulos, sendo o primeiro voltado para conflitos entre particulares e o segundo destinado a conflitos em que os interesses públicos estão em jogo, nos casos em que pelo menos um dos envolvidos é agente do poder público. Neste ponto, cabe destacar que o autor enfatiza que a intenção do legislador não foi outra senão introduzir

verdadeiro divisor de águas quanto às matérias a serem objeto de mediação e como ela deverá ser operacionalizada por meio de elementos diferenciados em ambos os contextos.

Um ponto de tensão relevante reside no art. 32 da referida lei, que cria câmaras de prevenção e resolução de conflitos na advocacia pública. No que tange à interação com o controle externo, o art. 36, § 4º, estabelece que, caso haja decisão prévia do Tribunal de Contas da União, a conciliação fica condicionada à anuência expressa do Ministro Relator (Brasil, 2015). Essa prerrogativa preserva a competência constitucional das Cortes, mas exige delas atuação cooperativa, sob pena de tornarem-se obstáculos à eficiência administrativa.

Para Nascimbeni e Ramires (2018), a solução legislativa preconizada pelo referido dispositivo primou pela eficácia e efetividade das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, tendo em vista que as transações com dinheiro e bens públicos, por sua natureza, implicam cálculos afetos à reserva constitucional de competência exclusiva desses órgãos. Os autores sustentam que o não exercício desse poder-dever interventivo dos Tribunais de Contas não significa anuência tácita, mas constitui causa suspensiva da mediação e prejudicial (impeditiva) à prolação de qualquer decisão judicial sobre a matéria, de modo que a mediação envolvendo órgãos e entidades da administração pública direta só pode ser feita *ad referendum* do Tribunal de Contas, após este já ter decidido sobre fatos e direitos envolvidos em disputa (Nascimbeni; Ramires; 2018).

A propósito do tema, cabe registrar que o Código de Processo Civil incentiva a utilização da mediação, ao estabelecer, no art. 3º, §§ 2º e 3º, que o Estado, sempre que possível, deve promover a solução consensual dos conflitos, cabendo aos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimularem a mediação e outros métodos de solução consensual, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Ainda em 2015, foi editada a Lei n.º 13.190/2015, que alterou a Lei n.º 12.462/2011, a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas

(RDC), a fim de incluir o art. 44-A para admitir o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas nos contratos regidos por essa lei, inclusive a mediação, para dirimir conflitos decorrentes de sua execução ou a ela relacionados (Brasil, 2015).

2.2 As alterações da LINDB e a Administração Pública Consensual

Não há como tratar do consensualismo na administração pública sem mencionar as alterações promovidas pela Lei n.º 13.655/2018, que acrescentou novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A reforma visou reforçar a segurança jurídica e a eficiência decisória no direito público, introduzindo dispositivos que valorizam soluções consensuais e a consideração das consequências práticas das decisões administrativas e de controle.

No que interessa a este estudo, os arts. 26 e 27 da LINDB passaram a autorizar expressamente a celebração de compromissos (acordos) pela administração pública com os particulares para eliminar irregularidades, afastar incertezas jurídicas ou solucionar situações contenciosas, desde que presentes razões de interesse público e observados critérios de proporcionalidade, motivação e transparência. Além disso, tais dispositivos admitem a fixação de compensações e a celebração de compromissos processuais como forma de prevenir ou regular conflitos nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Essas previsões consolidam, no plano normativo, a possibilidade de acordos no âmbito do direito público, conferindo base jurídica explícita à adoção de mecanismos autocompositivos pela administração e pelos órgãos de controle.

Na sequência, foi editado o Decreto n.º 9.830/2019, que regulamenta a LINDB, cujo art. 10 acrescentou os requisitos mínimos que devem ser observados para celebração dos mencionados termos de compromissos, impondo ainda como condição de eficácia a necessidade de publicação do

termo (Brasil, 2019). Outra novidade incluída no referido decreto regulamentador foi o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), que, segundo o art. 11, pode ser celebrado entre o agente público e o órgão de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral (Brasil, 2019). Conforme se verá adiante, o TAG foi incorporado pelos Tribunais de Contas como importante ferramenta consensual com a administração pública.

Considerando o caráter e o alcance dessa norma, que é um diploma nacional que regula a aplicação das leis em geral, é possível afirmar que ela cria cenário que proporciona maior abertura ao diálogo e à consensualidade na administração pública. Ademais, ela também impacta a atuação dos órgãos controladores, representando verdadeira virada do modelo de controle sancionador para o consensual. Essa mudança é evidenciada no art. 13, § 1º, do Decreto n.º 9.830/2019, que orienta a atuação dos órgãos de controle a privilegiar ações de prevenção antes de processos sancionadores (Brasil, 2019).

Aliás, Braga Neto (2021) destaca que a referida lei favorece a criação de estruturas que minimizem eventuais obstáculos para órgãos e agentes públicos em direção à mediação, oferecendo-lhes segurança jurídica. Noutra oportunidade, o autor ressaltou que a aplicação da mediação na administração pública ainda leva a questionamentos sobre a indisponibilidade dos interesses públicos, a eventual violação à supremacia do interesse público sobre o privado, bem como à publicidade inerente às atividades públicas (Braga Neto, 2021).

Todavia, como bem esclarece Dantas (2020), o consensualismo é compatível não apenas com a indisponibilidade do interesse público, mas também com a eficiência administrativa, na medida em que a transação, se bem manejada, proporciona economia de tempo e de recursos, além de viabilizar concertação de interesses legítimos, evitando os efeitos negativos que podem advir de solução adjudicada e unilateral.

2.3 Mediação na Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021

A consolidação definitiva da mediação no âmbito das contratações públicas ocorreu com a entrada em vigor da Lei n.º 14.133/2021. De modo geral, o novo diploma licitatório representa espécie de consolidação de leis, decretos, portarias, instruções normativas e principais acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre licitações e contratos administrativos (Niebuhr, 2022).

Ao lecionar sobre o assunto, Godinho (2021) reconhece que, apesar das críticas pelo gigantismo textual e estrutura fragmentada e complexa, a nova lei trouxe inegáveis avanços para a eficiência das aquisições públicas. Para Cunha e Fernandes (2023), o novo diploma licitatório firmou diretriz muito clara com enfoque no formalismo moderado que, como visto, é um dos pilares da mediação. De fato, além de substituir o antigo regime de licitação pública que tem como grande protagonista a Lei n.º 8.666/1993, conhecida por apresentar modelo de licitação excessivamente burocrático, formalista, engessado e desconfiado (Niebuhr, 2022), a nova Lei de Licitações e Contratos consagra a utilização de métodos consensuais no âmbito da administração pública.

Assim, enquanto na lei anterior o tema era tratado apenas duas vezes, mais especificamente nos arts. 65, II e 79, II, da Lei n.º 8.666/1993, que previam, respectivamente, a possibilidade de alteração e rescisão amigável de contratos administrativos por acordo entre as partes (Brasil, 1993), na nova lei o legislador foi além e reservou capítulo inteiro para tratar dos métodos adequados de solução de disputas. O capítulo XII, título III, arts. 151 a 154, da Lei n.º 14.133/2021, dedica-se exclusivamente aos meios alternativos de resolução de controvérsias (Brasil, 2021), conferindo maior abrangência e segurança jurídica ao tema.

Notadamente com relação à mediação, o art. 151 do novo Estatuto Licitatório é cristalino ao permitir que a administração pública utilize esse meio alternativo de prevenção e resolução de controvérsias com seus

contratados nos litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. O parágrafo único do referido dispositivo cita exemplos de casos práticos que podem ser objeto de mediação, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações (Brasil, 2021).

Para dos Santos e de Oliveira (2022), o art. 151 da Lei n.º 14.133/2021 representa significativa conquista legislativa, pois assegura maior celeridade na resolução de conflitos contratuais sem comprometer a execução do ajuste. Segundo Justen Filho (2021), a solução atingida pelas partes na mediação tem efeito vinculante e não comporta revisão posterior quanto ao mérito da solução, nem mesmo pelo Estado-jurisdição, ressalvada, apenas, a hipótese de vício apto a produzir o desfazimento da conclusão atingida.

Mais à frente, o art. 153 da lei em comento arremata ao permitir, inclusive, o aditamento dos contratos para incluir em suas cláusulas a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias (Brasil, 2021). Ademais, o art. 138, II, da nova Lei de Licitações e Contratos permite a extinção do contrato mediante mediação, desde que haja interesse da administração pública (Brasil, 2021). Esse interesse, segundo Niebuhr (2022), deve ser explicitado, de modo que a extinção consensual seja vantajosa para a administração.

Por outro lado, adverte Justen Filho (2021) que essa redação não autoriza o entendimento de que a administração pública adote qualquer conduta a seu critério, mas pressupõe casos em que haja conveniência para a administração e em que o particular aquiesça. Nesse contexto, a vantagem que justifica o interesse da administração pública pode assumir diversas formas, como o desfazimento de contrato que não seja mais considerado conveniente ou oportuno, a desoneração da administração e medidas compensatórias oferecidas pelo contratado (Niebuhr, 2022).

De fato, a tendência da administração pública em direção ao consensualismo é fruto, justamente, da evolução da legislação brasileira que

se adequou aos acordos realizados na prática, proporcionando maior segurança jurídica aos envolvidos (Braga Neto, 2021).

3 MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A mediação é um método autocompositivo de resolução de conflitos, no qual as partes, com o auxílio de um terceiro imparcial (mediador), buscam chegar a um consenso, tendo como resultado um acordo (Curado, 2021). Além disso, na hipótese de chegarem a esse acordo, isto é, de construírem alguma solução, quase sempre as partes cumprem espontaneamente os compromissos assumidos (Braga Neto, 2021). Para Souza (2009), a implementação de meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, pode impactar favoravelmente tanto a eficiência no tempo da prestação jurisdicional quanto a qualidade da resolução do conflito, seja ele público ou privado.

Neste tópico, apresenta-se a mediação no âmbito da administração pública, isto é, nos conflitos envolvendo particulares ou outros órgãos da administração pública, contrapondo ultrapassados paradigmas de que a utilização deste mecanismo de autocomposição consensual levaria a questionamentos sobre a indisponibilidade do interesse público, a eventual violação à supremacia do interesse público sobre o privado, bem como à publicidade inerente às atividades públicas. Nesse sentido, importa também analisar a administração pública consensual sob o prisma da eficiência e da boa administração pública.

Entretanto, a abordagem dos princípios no contexto da administração pública consensual pressupõe, antes de tudo, breve análise do papel dos princípios no sistema jurídico. Conforme leciona J. J. Gomes Canotilho (2003), os princípios constitucionais possuem força normativa e função estruturante no ordenamento, orientando a interpretação e aplicação do direito. Não se trata de meras diretrizes programáticas, mas de normas vinculantes que informam a atuação estatal.

Nessa mesma perspectiva, Humberto Ávila (2014) sustenta que os princípios são normas que estabelecem fins a serem promovidos na maior medida possível, considerando as possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Diferentemente das regras, cuja aplicação se dá de modo binário, os princípios exigem avaliação das circunstâncias concretas e admitem ponderação, de modo que sua concretização depende da harmonização com outros valores igualmente protegidos pelo sistema constitucional.

Assim, a adoção de instrumentos consensuais, como a mediação, deve ser examinada à luz dessa estrutura normativa principiológica, especialmente no que se refere ao princípio da eficiência, que impõe à administração pública o dever de buscar soluções que promovam, na maior medida possível, resultados adequados, econômicos e socialmente legítimos, sem desconsiderar as demais balizas constitucionais.

3.1 Administração Pública Consensual sob o prisma do princípio da eficiência e da boa administração pública

O princípio da eficiência foi incorporado ao rol dos princípios constitucionais que regem a administração pública por meio da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que alterou o caput do artigo 37 da Constituição Federal, incluindo expressamente tal princípio ao lado da legalidade, moralidade e publicidade. Conforme destacado por Di Pietro (2019), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, sendo um relacionado ao melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, e o outro, ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, igualmente com o objetivo de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.

Nesse sentido, Pascarelli Filho (2011) aponta que a eficiência está intimamente ligada à economicidade, ou seja, o princípio de atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e econômico, tendendo a maximizar a relação custo/benefício do

trabalho público. De modo similar, Kossmann (2015) sintetiza a eficiência como a obtenção de resultados qualitativa e quantitativamente superiores com menor custo, o que não significa apenas a redução de gastos, mas o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para alcançar resultados cada vez mais eficazes.

Neste ponto, esclarece Dantas (2020) que a mediação é ferramenta adequada para concretizar a eficiência administrativa, porque cria via menos onerosa, mais célere e mais versátil para a composição do conflito ou para a administração dos interesses, bem como porque concorre para a legitimação do processo decisório mediante a promoção do pluralismo administrativo.

Por conseguinte, o princípio da eficiência dialoga diretamente com o conceito de boa administração, também chamado de boa governança, que se fundamenta na atuação administrativa mais congruente, oportuna e adequada aos fins públicos, mediante a escolha apropriada dos meios e do momento para sua aplicação (Falzone, 1953 *apud* Mello, 2011). Autores como Bandeira de Mello (2011), Mendonça (2021) e Ismail Filho (2020) reforçam essa interligação.

Moreira Neto (1999 *apud* Valle, 2011) complementa ao afirmar que a boa administração, assim entendida como aquela voltada à realização eficiente, se constitui simultaneamente dever ético e jurídico, com aplicações e implicações nos subtemas das escolhas discricionárias e do princípio da eficiência. Nesse sentido, Mendonça (2021) ressalta que o princípio da eficiência é o que melhor expressa a essência emanada da boa administração. Essa vinculação entre boa administração e eficiência constitucionaliza a exigência de boas práticas de gestão pública, tornando cogente ao decisor político e ao gestor público a realização de uma gestão de resultados, impondo-lhes o melhor aproveitamento possível do orçamento público disponível (Ismail Filho, 2020).

A convergência entre eficiência e boa administração pode ainda ser observada na ideia de que a boa administração incorpora elementos de eficiência, até mesmo porque a implementação de medidas administrativas deve

observar determinado grau de eficiência, economicidade e otimização, para garantir o bom andamento da atividade administrativa (Mendonça, 2021).

Assim, o direito fundamental à boa administração compreende conjunto de direitos correlatos, como a transparência, a imparcialidade, a motivação adequada das decisões e a participação social, todos essenciais para assegurar uma gestão pública ética, responsável e eficaz (Freitas, 2014). Nesse contexto, a mediação surge como ferramenta prática e eficiente para operacionalizar os princípios da eficiência e da boa administração.

Conforme argumenta Cunha (2017), a mediação fortalece o diálogo institucional e promove decisões mais legítimas, duradouras e alinhadas com os interesses públicos, contribuindo para a prevenção e resolução consensual de conflitos. Quando articulada com os fundamentos da eficiência — como a economicidade, a celeridade e a qualidade (Pascarrelli Filho, 2011; Kossmann, 2015) — e com os elementos que caracterizam a boa administração — transparência, imparcialidade, responsabilidade e ética (Freitas, 2009 *apud* Kossmann, 2015; Freitas, 2014) —, a mediação revela-se instrumento indispensável para administração pública moderna, responsiva e comprometida com a promoção do interesse público.

Portanto, a mediação, ao propiciar gestão consensual e colaborativa, não apenas contribui para o aprimoramento da eficiência administrativa, mas também reforça os princípios da boa governança, traduzindo-se em prática administrativa mais ética, transparente e eficaz, capaz de enfrentar os desafios contemporâneos da gestão pública com maior qualidade e legitimidade.

3.2 Administração Pública Consensual sob o prisma da não violação aos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público

Cabe reconhecer que a adoção de métodos autocompositivos, como a mediação, na administração pública, historicamente enfrenta resistência na doutrina. Essa oposição baseia-se na preocupação de que tais mecanismos possam

violar os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, pilares fundamentais que orientam a atuação estatal.

Nesse sentido, Sundfeld (2020, p. 85) ressalta que "os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público impõem limites intransponíveis à negociação administrativa que possa prejudicar a coletividade, limitando o alcance da mediação na esfera pública". Essa visão encontra ressonância na tradicional obra de Meirelles (2017, p. 213), que define a indisponibilidade como "a impossibilidade de renúncia ou transação sobre direitos indisponíveis, limitando a atuação do administrador e, por conseguinte, restringindo os meios consensuais aplicáveis".

Todavia, a evolução legislativa e a moderna doutrina promovem releitura desses princípios, que se compatibiliza com o uso de instrumentos consensuais desde que observadas determinadas balizas. Sob essa égide, ensina Di Pietro (2021, p. 98) que "a indisponibilidade do interesse público não significa intransigência ou imobilismo do administrador, mas sim a necessidade de que sua atuação seja motivada, justificada e orientada à finalidade pública". Nesse mesmo sentido, Fonseca (2020, p. 47) destaca que "a mediação, quando observados os limites legais, não viola os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, mas, ao contrário, contribui para a melhor gestão dos conflitos e preservação do interesse coletivo".

Mesmo autores com visão mais tradicional, como Maximiliano (2019, p. 132), já ponderavam que "o administrador público pode empregar, dentro dos limites legais, meios que evitem o prolongamento da lide, buscando sempre a melhor solução para a coletividade, sem abdicar dos princípios que regem sua atuação". Assim, a administração pública deve ser entendida como entidade dinâmica, que atua com prudência e eficiência, utilizando meios consensuais, como a mediação, para proteger e preservar o interesse público.

Nesse contexto, Dantas (2023) sintetiza bem a compatibilidade entre consensualismo e os princípios constitucionais ao afirmar que o uso adequado da transação, como instrumento consensual, não apenas respeita

a indisponibilidade do interesse público, mas também reforça a eficiência administrativa, ao proporcionar economia de tempo e recursos e possibilitar a harmonização de interesses legítimos. Tal prática contribui para evitar os efeitos negativos decorrentes de soluções unilaterais e adjudicatórias, fortalecendo a gestão pública e a proteção do interesse coletivo.

Dessa forma, a mediação no âmbito da administração pública, longe de contrariar os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pode ser interpretada como ferramenta que fortalece a atuação estatal, promovendo soluções mais justas, céleres e eficientes, sempre pautadas pelo respeito às garantias constitucionais e pela busca do interesse público maior.

4 MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nos processos de fiscalização vinculados ao controle externo, não existem partes na acepção do processo civil, mas sim as figuras do fiscal — representado pelo Tribunal de Contas — e do fiscalizado. Assim, esses processos envolvem o Estado, na pessoa do Tribunal, e os responsáveis pela gestão dos recursos públicos, tendo por objetivo jurídico principal verificar a boa ou má administração desses recursos (Mileski, 2011). Compreender essa estrutura é fundamental para perceber como a mediação, tradicionalmente aplicada para resolver conflitos entre partes litigantes, pode ser adaptada à realidade do controle externo, onde o interesse em disputa não é privado, mas público e coletivo.

Neste contexto, cabe mencionar que, entre a extensa lista de atribuições dos Tribunais de Contas prevista no art. 71 da Constituição Federal, a competência sancionatória, de que trata o inciso VIII, é uma das mais temidas pelos gestores públicos, na medida em que outorga às Cortes de Contas o poder para aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (Brasil, 1988). Essas sanções, segundo Araujo (2010), podem ser de ordem pecuniária, representadas

pela multa ou pela imputação de débito, ou então, repercutir na esfera não patrimonial da pessoa, em razão da imposição de limitação à sua atuação.

Essa competência, de acordo com Costa (2006), é fundamental para inibir irregularidades e garantir o ressarcimento de prejuízos causados ao erário. Nas palavras de Guerra (2019, p. 191): "trata-se de importante mecanismo de controle atribuído aos Tribunais de Contas, visando fortalecê-los, porquanto mediante instrumentos sancionadores são alcançados os resultados dissuasórios a médio e longo prazos".

Além desta, há a competência para fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade prevista no inciso IX do mencionado artigo. Essa competência decorre da verificação de ilegalidade, ensejando a declaração de que o ato ou contrato que está sob exame no Tribunal de Contas deverá ser saneado, tratando-se, desta maneira, de competência pertinente à sua função corretiva (Guerra, 2019). Essas competências — sancionatória e corretiva — são fundamentais para compreender a mudança de paradigma que vem ocorrendo no controle externo, que evolui de um modelo imperativo e coercitivo para um modelo consensual, pautado no diálogo e na cooperação.

Exemplo disso é a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelos Tribunais de Contas, instrumento que se insere no contexto do controle consensual da administração pública para ser celebrado entre o agente público e o órgão de controle interno e que foi incorporado nas normativas dos Tribunais de Contas brasileiros. O TAG consubstancia acordo de vontades entre o controlador e o controlado que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos ou do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos e correção de rumo a ser implementada, cujo descumprimento resulta na aplicação de sanção (Barroso Filho, 2020).

Segundo Nascimbeni e Ramires (2018), os TAGs são instrumentos processuais nos quais é possível construir solução concreta para determinada irregularidade gerencial ou governamental, com a mitigação do

poder sancionador dos Tribunais de Contas, se cumpridas as condições, metas e estipulações voltadas à concreção dessa solução. Segundo Cunda e Reis (2017), os TAG representam instrumento que desloca o controle externo de lógica meramente punitiva para perspectiva de solução consensual dos conflitos. Sem pretensão de aprofundar a matéria, é certo que os TAGs abriram espaço para a implantação de outros mecanismos consensuais no âmbito das Cortes de Contas.

Assim, retomando o raciocínio acerca da mediação no âmbito da administração pública, cabe mencionar o relevante estudo desenvolvido por Nascimbeni e Ramires (2018) que partiu do pressuposto de que os Tribunais de Contas possuem baixa receptividade aos meios de solução autocompositivos de conflitos no âmbito da administração pública. A crítica decorreu da análise da jurisprudência dominante dessas Cortes de Contas, segundo a qual, historicamente, elas vêm ignorando a crise institucional do Poder Judiciário, assim como todas as normativas que têm incentivado a utilização dos mecanismos consensuais, por fomentarem, em sentido contrário, a judicialização dos conflitos de natureza pública.

Todavia, com base em investigação empírica, os autores concluíram que os Tribunais de Contas possuem visão dicotômica quanto à consensualidade praticada por seus jurisdicionados, denominada por eles de autocomposição exógena (heterônoma). Isso porque, por meio da referida pesquisa, eles verificaram que as Cortes de Contas possuem prática fiscalizatória mais receptiva, porém ainda não fortemente indutiva, em relação à mediação e aos acordos judiciais e extrajudiciais, praticados por seus jurisdicionados e mais restritiva quanto à arbitragem dos conflitos administrativos. Do ponto de vista dos autores, talvez isso decorra de que, pelo menos em relação à mediação, há expressa previsão legal da intervenção opinativa vinculante dos Tribunais de Contas prevista no art. 36, § 4º da Lei n.º 13.140/2015. É que, conforme explicitado no subtópico 2.1, o referido dispositivo exige a anuência do Tribunal de Contas na hipótese em que este já tenha emitido decisão sobre a matéria.

Entretanto, isso não significa que os Tribunais de Contas só utilizam a mediação neste caso específico, até mesmo porque não se pode perder de vista que o referido estudo foi realizado em 2018, com base na legislação existente à época, ou seja, no contexto normativo anterior à Lei n.º 14.133/2021, que, como visto, ampliou e aprimorou o arcabouço legal para o uso da mediação na administração pública.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa desenvolvida possui natureza qualitativa, com abordagem crítico-analítica. O estudo foi realizado mediante pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo o exame da legislação federal e estadual, atos normativos internos dos Tribunais de Contas e o levantamento de dados institucionais publicados nos respectivos portais oficiais.

Foram examinadas informações relativas à instituição de Mesas Técnicas ou mecanismos análogos de solução consensual, bem como dados referentes ao número de procedimentos instaurados e acordos homologados, quando disponíveis. A coleta de dados concentrou-se no período de 2021 a 2026, considerando a vigência integral da Lei n.º 14.133/2021 e a consolidação inicial das estruturas consensuais nas Cortes analisadas.

Ressalte-se que a obtenção de dados quantitativos enfrentou óbices significativos devido à fragmentação das informações nos portais de transparência dos Tribunais de Contas. A ausência de relatórios consolidados e padronizados sobre o número total de Mesas Técnicas e respectivos acordos homologados impôs coleta dispersa, sujeita às variações de publicidade de cada jurisdição.

O método de abordagem adotado é dedutivo, partindo-se da evolução normativa da mediação no ordenamento jurídico brasileiro para analisar sua incorporação no âmbito do controle externo, à luz da teoria dos princípios e da eficiência administrativa. Como técnica de análise, empregou-se a comparação institucional entre diferentes Tribunais de Contas, com vistas a identificar padrões de implementação, densidade normativa e resultados homologados pelas Cortes de Contas.

6 O IMPACTO DA INCLUSÃO DA MEDIAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Partindo-se dos preceitos fornecidos pelos citados estudiosos do consensualismo na administração pública e da evolução legislativa do tema, é possível destacar aspecto fundamental: mediar interesses consiste em buscar soluções pacíficas, por meio de vias menos onerosas e mais céleres.

Nesse contexto, a mediação encontra terreno fértil na esfera de atuação do Tribunal de Contas, pois, sendo um tribunal que visa justamente garantir o melhor uso do dinheiro público, é coerente e até esperado que se preocupe em reduzir o custo de suas próprias ações, atuando sempre da maneira menos onerosa possível (Almeida, 2003).

Alinhada a essa tendência, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou a Nota Recomendatória n.º 02/2022, exortando as cortes de contas brasileiras a institucionalizarem instrumentos de solução consensual. O objetivo é aprimorar a dimensão dialógica nos processos de controle externo, mitigando o caráter puramente sancionatório (Atricon, 2022).

No plano federal, a discussão adquiriu contornos práticos com as proposições de Dantas (2020), que defendeu a criação de um centro de mediação no âmbito do Tribunal de Contas da União para a solução de controvérsias envolvendo a administração pública e o setor privado. A proposta repercutiu institucionalmente e, em dezembro de 2022, o TCU instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), destinada à construção de soluções consensuais e à prevenção de conflitos (Brasil, 2023).

A criação e as competências da nova secretaria foram disciplinadas pela Instrução Normativa (IN) n.º 91/2022, posteriormente alterada pelas INs n.º 92/2023 e n.º 101/2025 (Brasil, 2022). Instituiu-se, ainda, o processo de solução consensual, com regras específicas de admissibilidade e legitimidade.

Conforme dados disponibilizados no portal institucional da Corte, entre 2023 e 2026 foram instaurados 45 processos de solução consensual no âmbito da SecexConsenso, dos quais 21 resultaram em acordos homologados pelo Plenário (Brasil, 2026), evidenciando a aplicação concreta do instrumento no âmbito federal.

No plano subnacional, observa-se um movimento de vanguarda que antecede e, em certa medida, baliza a experiência federal. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) institucionalizou, ainda em 2020, o procedimento de Mesas Técnicas (Resolução TCM/SP n.º 02/2020), caracterizado como instâncias de diálogo técnico voltadas à elucidação de matérias complexas junto aos jurisdicionados (São Paulo, 2020). A consolidação do instituto verificou-se em 2025, com sua aplicação estratégica na análise de editais do setor de saúde e em controvérsias atinentes ao terceiro setor (São Paulo, 2025).

Contudo, é no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) que o consensualismo atinge um novo patamar de sofisticação normativa por meio da Resolução Normativa n.º 12/2021. Embora compartilhem a mesma nomenclatura do modelo paulista, as Mesas Técnicas mato-grossenses distinguem-se pela previsão expressa da mediação como técnica de facilitação imparcial do diálogo. Sob a ótica de Novelli e Castilho (2023), enquanto o modelo do TCM/SP se aproxima de audiências com caráter predominantemente instrutório, o paradigma de Mato Grosso assume uma feição genuinamente consensual, orientada à construção colaborativa de soluções administrativas.

Essa diferenciação é ratificada pelo próprio Regimento Interno da Corte mato-grossense, que elevou a conciliação e a mediação a instrumentos preferenciais na condução das mesas técnicas. Ao prever a mediação em conflitos entre a administração pública e particulares, vinculados por contratos ou instrumentos congêneres, a normativa do TCE/MT converge para a matriz da mediação prevista no Código de Processo Civil (art. 165, § 3º, CPC), transpondo institutos do direito privado para a esfera do controle externo.

O pioneirismo do TCE/MT é consubstanciado na edição da Lei Complementar Estadual n.º 752/2022, considerada a primeira lei processual de controle externo do país. O diploma institucionaliza a promoção de soluções consensuais e a celebração de negócios jurídicos processuais, alinhando a Corte à matriz cooperativa do direito processual contemporâneo (Mato Grosso, 2022).

Segundo Pereira *et al*. (2025), as Mesas Técnicas regulamentadas pela Corte Mato-grossense surgem como inovação institucional de grande relevância ao instituírem espaço formal de diálogo entre o Tribunal de Contas e os diversos atores envolvidos, possibilitando a construção conjunta de soluções para controvérsias jurídicas, financeiras ou administrativas, ampliando a dimensão cooperativa do controle externo, sem afastar a autoridade decisória da Corte.

Dados institucionais corroboram essa tese: entre 2022 e 2025, foram instauradas 24 Mesas Técnicas, resultando em 26 decisões normativas que homologaram as soluções técnico-jurídicas no âmbito desses procedimentos (Mato Grosso, 2026), demonstrando a utilização efetiva do mecanismo.

Outras Cortes também adotaram instrumentos semelhantes. O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) regulamentou as Mesas Técnicas por meio da Resolução TC n.º 359/2024 (Sergipe, 2024), apresentando resultados práticos imediatos: a resolução do impasse orçamentário no município de Tomar do Geru, caso de êxito reportado ao Pleno como paradigma de controle cooperativo, e a instrução dialógica do edital de concessão de saneamento básico estadual (Sergipe, 2023).

Seguindo essa tendência, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) instituiu a Mesa de Consensualismo (Resolução TC n.º 284/2025), com foco em mediação. Até o momento, a Corte catarinense processou demandas sobre assistência jurídica gratuita e a Estação de Tratamento de Esgoto da Lagoa da Conceição; contudo, apesar do alcance de consensos técnicos, a etapa de homologação pelo Tribunal Pleno e a formalização de acordos definitivos ainda enfrentam fases de maturação (Santa Catarina, 2025).

No Tribunal de Contas de Rondônia (TCE/RO), a prática dialógica em serviços de saúde precedeu a própria formalização pela Resolução n.º 451/2025 (Rondônia, 2024; 2025), demonstrando que a realidade fática impulsionou a norma.

Por fim, observa-se a adesão de outras Cortes sob nomenclaturas variadas, como a Solução Técnica Consensual no Rio Grande do Norte (Resolução n.º 019/2025) e a recente previsão regimental da Mesa de Consensualismo no Mato Grosso do Sul (Resolução n.º 278/2026, sucedida pela n.º 279/2026). Nestes estados, os resultados práticos ainda se encontram em estágio incipiente de consolidação, revelando um cenário nacional de transição paradigmática no controle externo.

Os dados revelam que, dos 33 Tribunais de Contas do país, oito já regulamentaram formalmente tais mecanismos. Embora ainda não constitua prática majoritária, esse dado denota uma tendência institucional consistente, impulsionada sobremaneira pelo advento da Lei n.º 14.133/2021.

Novelli e Castilho (2023) ressaltam que a incidência da Lei da Mediação fornece base estruturante para a implementação dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (Masc) pela administração pública, conforme impulsionado pela Lei n.º 14.133/2021, Os autores realçam ainda mudança de postura dos Tribunais de Contas, que passam a editar normas voltadas a regulamentar e viabilizar a implementação de meios de solução pacífica de conflitos no bojo dos processos de controle externo por eles apreciados.

Não há como negar que a virada de chave dos Tribunais de Contas em direção à implantação da mediação nos conflitos envolvendo a administração pública tem como fio condutor a Lei n.º 14.133/2021. Porém, diversamente do que ocorre na esfera privada, no âmbito dos Tribunais de Contas não há rito processualístico único de abrangência obrigatória para todos os Tribunais de Contas, o que acaba contribuindo para o surgimento de normas consensuais distintas nos respectivos tribunais de cada ente federativo.

Desta forma, a inclusão da mediação na Lei n.º 14.133/2021, que tem caráter de norma geral, logo de observância obrigatória em todo o

território nacional, certamente exigirá esforço maior das Cortes de Contas que deverão regulamentar e implementar, explicitamente, esta ferramenta consensual, tendo como norte os parâmetros aplicados pela lei de regência, a saber, a Lei n.º 13.140/2015.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar o impacto da mediação prevista na Lei n.º 14.133/2021 no âmbito dos Tribunais de Contas, examinando como essas Cortes vêm incorporando instrumentos consensuais ao exercício do controle externo e em que medida essa incorporação tem produzido resultados institucionais concretos.

A investigação da evolução normativa demonstrou que, embora a Lei n.º 13.140/2015 já previsse a mediação envolvendo a administração pública, foi com as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que se consolidou diretriz de racionalidade decisória, proporcionalidade e busca por soluções dialogadas. Esse movimento normativo culminou na Lei n.º 14.133/2021, que passou a prever expressamente a utilização de métodos autocompositivos para resolução de controvérsias contratuais envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, reforçando a legitimidade jurídica da consensualidade no âmbito administrativo e irradiando seus efeitos também sobre o modelo de atuação dos Tribunais de Contas.

Evidenciou-se que o consensualismo não mitiga a indisponibilidade do interesse público; ao contrário, instrumentaliza os princípios da eficiência, da boa administração e da segurança jurídica. A coexistência da atuação mediadora com o modelo constitucional de controle externo é viável e recomendável, desde que balizada por critérios técnicos rigorosos, transparência e controle pelo colegiado.

Sob o prisma metodológico, a abordagem qualitativa e o levantamento de dados institucionais permitiram identificar disparidades no estágio de

implementação desses mecanismos. Destacam-se o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), que apresentam maior densidade normativa, estruturas procedimentais formalizadas e volume expressivo de acordos homologados pelo Plenário, patamar que os distingue das demais experiências observadas.

As demais Cortes analisadas encontram-se, majoritariamente, em estágio inicial ou intermediário de consolidação. A ausência de uniformidade nacional quanto à regulamentação e à sistematização de resultados revela um processo de implementação ainda assimétrico no plano federativo.

Estudos futuros poderão concentrar-se na análise quantitativa dos recursos financeiros envolvidos nos procedimentos consensuais, na mensuração da economia obtida em comparação com processos sancionatórios tradicionais, na redução de tempo de tramitação e no impacto das soluções pactuadas sobre a melhoria da governança pública.

Conclui-se que a mediação e as Mesas Técnicas representam instrumentos compatíveis com o modelo constitucional de controle externo e configuram importante passo na modernização das Cortes de Contas. A evidência empírica analisada permite afirmar que a Lei n.º 14.133/2021 exerceu papel estruturante na consolidação do paradigma consensual no âmbito do controle externo brasileiro. Todavia, a consolidação definitiva desse paradigma dependerá do amadurecimento normativo e da padronização procedimental, de modo a conferir maior uniformidade, previsibilidade e segurança jurídica à aplicação dos mecanismos consensuais em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Controle externo e técnicas de mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. **Revista do TCU**, n. 98, p. 45-54, 2003. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/699/759. Acesso em: 17 mar. 2026.

ARAÚJO, J. C. M. **Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Atricon n.º 02/2022**: recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Brasília, DF: Atricon, 2022. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon--no002-2022.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROSO FILHO, A. A. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como Instrumento do Controle Consensual da Administração Pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, [s. l.], v. 6, n. 11, p. 391–415, 2020. Disponível em: https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/94. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRAGA NETO, A. Mediação de conflitos: conceito e técnicas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 151-190.

BRAGA NETO, A. **A mediação e a administração pública**. São Paulo: CL-A Cultural, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei da Mediação**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.190, de 19 de novembro de 2015**. Altera as Leis n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13190.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n.º 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo/*/TIPO%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMATO%253A91/score%2520desc/0/%2520. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n.º 101, de 5 de novembro de 2025**. Altera a Instrução Normativa-TCU n.º 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Ad-

ministração Pública Federal. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-42708/score%2520desc/0. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prevenção de conflitos pelo diálogo entre as partes. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 152, p. 27–33, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2014. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Soluções consensuais** – painel de acompanhamento institucional. [*S.d.*]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual. Acesso em: 23 fev. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CUNDA, D. Z. G. da; REIS, F. S. dos. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 140, p. 94–103, 2018. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1462. Acesso em: 9 jan. 2024.

CUNHA, J. B. M. Consensualidade na administração pública: uma perspectiva contemporânea. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 123–142, 2017.

CUNHA, I. L. FERNANDES, P. T. **Os impactos da Lei n.º 14.133/2021 na atuação e na aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas**. In: LIMA, Luiz Henrique; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; GODI-

NHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro (coord.). Controle externo e as mutações do direito público: licitações e contratos. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 237-263.

CURADO, C. E. D. **Administração pública consensual**: mediação como instrumento adequado e eficiente de acesso à justiça. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

DANTAS, B. **Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo**: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. Revista Jurídica da Presidência, v. 22, n. 127, p. 261-280, 2020. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2304. Acesso em: 4 jan. 2024.

DIDIER JR., F. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DOS SANTOS, J. V. R.; DE OLIVEIRA, J. C. Redução e Prevenção de Conflitos em Âmbito Licitatório. **Cadernos**, [*s.l.*], v. 1, n. 9, p. 78-100, jul. 2022. ISSN 2595-2412. Acesso em: 15 jan. 2024.

EGGER, I. **Cultura da paz e mediação**: uma experiência com adolescentes. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

FONSECA, T. **Meios alternativos de resolução de conflitos na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FREITAS, J. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GODINHO, H. H. A. M. **Controle externo das licitações e a Lei n.º 14.133/2021**. In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; CHARLES, Ronny (coord.). Temas controversos da nova Lei de Licitações. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 181-209.

GUERRA, E. M. **Controle externo da administração pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei n.º 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KOSSMANN, T. F. **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. **Lei complementar n.º 752, de 19 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre normas gerais de direito processual de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2022. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/proposicao/lei/visualizar/752/2022. Acesso em: 26 fev. 2026.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa n.º 12, de 23 de novembro de 2021**. Institui a Mesa Técnica no TCE/MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Cuiabá, MT: TCE/MT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12. Acesso em: 12 jan. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa n.º 16, de dezembro de 2021**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual n.º 269, de 29 de janeiro de 2007. Atualizado até a Ementa Regimental n.º 6/2023. Cuiabá, MT: TCE/MT, 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno. Acesso em: 12 jan. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Busca de legislações** – "Mesa Técnica". Cuiabá, MT: TCE/MT, 2026. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=Mesa+T%C3%A9cnica&categoria_id=2. Acesso em: 25 fev. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 278/2026, de 30 de janeiro de 2026**. Altera o Regimento Interno e institui a Mesa de Consensualismo. Campo Grande, MS: TCE/MS, 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/legislacao/busca-legislacao?site=true&sort=ordem&direction=desc&busca=mesa%20de%20consensualismo. Acesso em: 25 fev. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 279/2026, de 10 de fevereiro de 2026**. Acrescenta dispositivo ao Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, aprovado pela Resolução n.º 98, de 5 de dezembro de 2018, e torna sem efeito a Resolução Ad Referendum TCE/MS n.º 278, de 30 de janeiro de 2026. Campo Grande, MS: TCE/MS, 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/legislacao/busca=-legislacao?site=true&sort=ordem&direction=desc&busca-mesa%20de%20consensualismo. Acesso em: 25 fev. 2026.

MAXIMILIANO, C. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MONNERAT, F. V. F. **Introdução ao estudo do direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NASCIMBENI, A. F.; RAMIRES, R. L. C. F. **Administração pública na era da consensualidade**: a visão e a prática dos Tribunais de Contas. [*S.l.*: *s.n.*], 2018. E-book.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOVELLI, J. C.; CASTILHO, R. **A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas**: efetividade do controle dialógico. Revista Controle – Doutrina e Artigos, [*s. l.*], v. 22, n. 1, p. 46–75, 2023. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889. Acesso em: 4 jan. 2024.

PASCARRELLI FILHO, J. **O princípio da eficiência e o novo paradigma do Estado brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Carlos Alexandre *et al*. **Mesa Técnica**: avanços e resultados para o consensualismo de contas. 1. ed. São Paulo: Tirant Brasil, 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 019/2025, de 20 de agosto de 2025**. Institui a Solução Técnica Consensual no âmbito do TCE/RN. Natal, RN: TCE/RN, 2025. Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/ResolucoesTce. Acesso em: 25 fev. 2026.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 451/2025/TCE/RO**. Institui o sistema de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos administrativos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Diário Oficial Eletrônico do TCE/RO, Porto Velho, RO, 2025. Disponível em: https://www.tce.ro.gov.br. Acesso em: 26 fev. 2026.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **TCE inaugura atuação inovadora e usa modelo consensual para beneficiar área da saúde em Rondônia**. Porto Velho, 17 set. 2024. Disponível em: https://tcero.tc.br/2024/09/17/tce-inaugura-atuacao-inovadora-e-usa-modelo-consensual-para-beneficiar-area-da-saude-em-rondonia/. Acesso em: 26 fev. 2026.

SALOMÃO, L. F. **O marco regulatório para a mediação no Brasil**. 2015. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/221467/o-marco-regulatorio-para-a-mediacao-no-brasil. Acesso em: 5 out. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **TCE/SC institui Mesa de Consensualismo para prevenir conflitos com órgãos fiscalizados. 2025**. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/radiover/64171. Acesso em: 8 set. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n.º 284/2025**: institui a Mesa de Consensualismo no âmbito do TCE/SC. Diário Oficial Eletrônico, Florianópolis, 19 fev. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-institui-medida-para-promover-solucoes-consensuais-em-favor-do-interesse-publico. Acesso em: 8 set. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **TCE/SC aprova primeira Mesa de Consensualismo para assistência jurídica gratuita no Estado**; acordo deverá ser homologado pelo Pleno. Florianópolis:

TCE/SC, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/primeira-mesa-de-consensualismo-do-tcesc-promove-solucoes-para-expansao-da-assistencia-juridica. Acesso em: 25 fev. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **TCE/SC instaura mesa de consensualismo para definir a destinação de efluentes da ETE Lagoa da Conceição**. Florianópolis: TCE/SC, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-instaura-mesa-de-consensualismo-para-definir-destinacao-de-efluentes-da-ete-lagoa-da. Acesso em: 25 fev. 2026.

SANTOS, R. C. **Mesas técnicas no Tribunal de Contas do Município de São Paulo**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 28, n. 7410, 15 out. 2023. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/106602. Acesso em: 12 jan. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. **Resolução n.º 02, de março de 2020**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: TCM/SP, 2020. Disponível em: https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947. Acesso em: 12 jan. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. **TCM/SP realiza Mesa Técnica para discutir apontamentos em editais da Saúde**. São Paulo: TCM/SP, 23 jun. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.tcm.sp.gov.br/Pagina/78912. Acesso em: 23 fev. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. **TCM/SP realiza Mesa Técnica com a SMADS sobre a prestação de convênios**. São Paulo: TCM/SP, 5 mai. 2025. Disponível em: https://aposentado.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985. Acesso em: 23 fev. 2026.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n.º 359/2024**. Institui Mesas Técnicas como instrumentos de solução consensual de controvérsias no âmbito do controle externo. Aracaju, SE: TCE/SE, 2024. Disponível em: https://www2.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=359/2024. Acesso em: 26 fev. 2026.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **TCE realiza mesa técnica sobre concessão de serviços de água e esgoto**. Aracaju, SE: TCE/SE, 12 mar. 2024. Disponível em: https://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=2834. Acesso em: 26 fev. 2026.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **Mesa Técnica:** TCE media conflito entre Prefeitura e Câmara de Tomar do Geru. Aracaju, SE: TCE/SE, 7 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.se.gov.br/SitePages/noticia.aspx?postID=2711. Acesso em: 26 fev. 2026.

SILVA, P. E. A. **Resolução de disputas**: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 13-41.

SOUZA, L. M. **Mediação, acesso à justiça e desenvolvimento institucional**. *In*: CASELLA, Paulo Borba; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 49-82.

SUNDFELD, C. A. **Princípios do direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

Consequencialismo nos acordos substitutivos de sanção

Consequentialism in substitute sanction agreements

DOI: https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1177

Gabriel Costa Pinheiro Chagas[1]

RESUMO

O presente artigo identifica a possibilidade e o alcance do chamado consequencialismo jurídico na celebração de acordos substitutivos de sanção firmados com a administração pública. Com base em breve concepção teórica do que se entende hoje por consequencialismo, busca-se identificar essa figura para além das decisões unilaterais materializadas em sede de controle externo ou interno da administração. O propósito do presente estudo é demonstrar que mesmo não se tratando de decisão propriamente dita, os acordos substitutivos de sanção igualmente devem observar as chamadas consequências práticas previstas nos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018. Logo, o cerne deste trabalho é demonstrar que as necessárias consequências previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) não são de observância obrigatória apenas nas decisões em sentido estrito, devendo também ser consideradas na atividade consensual da administração pública. Em conclusão, demonstrando que a natureza bilateral e consensual desses acordos não os exime da responsabilidade de avaliar as consequências práticas, jurídicas e administrativas de sua implementação, visando à concretização do interesse público. O presente artigo se desenvolve com base em pesquisas doutrinárias e da própria legislação, de maneira que as conclusões defendidas decorrem da interpretação das duas fontes principais de pesquisa.

Palavras-chave: acordo; consensualidade; consequencialismo; controle; sanção.

1 Graduado em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), mestre e doutorando em Direito pela PUC/SP. É professor da pós-graduação em Direito Administrativo da PUC/SP. Sócio de Comparini e Pinheiro Chagas Advogados. E-mail: gabriel@cpc-adv.com

ABSTRACT

The present work identifies the possibility and scope of the so-called legal consequentialism in the execution of sanction-substitute agreements entered with the public administration. Starting from a brief theoretical conception of what is currently understood as consequentialism, the aim is to identify this figure beyond unilateral decisions materialized in the context of the external or internal control of the administration. The purpose of this study will be to demonstrate that even though they are not strictly speaking decisions, the sanction-substitute agreements must equally observe the so-called practical consequences provided for in Articles 20 and 21 of Law No. 13,655/2018 (a Law that introduced provisions on legal certainty and efficiency in public law, including the requirement to consider practical consequences in decisions). Therefore, the core of the present study will be to demonstrate that the necessary consequences provided for in the Brazilian Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB) are not only mandatory in decisions in the strict sense, but must also be considered in the consensual activity of the public administration, concluding and demonstrating that the bilateral and consensual nature of these agreements does not exempt them from the responsibility of evaluating the practical, legal, and administrative consequences of their implementation aiming at achieving the public interest.

Keywords: agreement; consensualism; consequentialism; control; sanction.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 30/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 28/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO: UMA BREVE INCURSÃO ACERCA DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA

No contexto da inserção dos artigos 20 e 21 na Lei n.º 13.655/2018 (Brasil, 2018)[2], a teoria consequencialista vem ganhando importância no

2 Transcrição dos dispositivos: "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

debate jurídico brasileiro, sobretudo no que concerne aos elementos do que pode ser reputado como consequência de uma decisão e à relevância que a ideia de consequência assume para a validade da aplicação da norma em sede de controle da administração pública.

É evidente que a discussão jurídica acerca da importância do consequencialismo na aplicação do direito não se inicia com a previsão na Lei n.º 13.655/18, sendo que um aspecto relevante da sua presença como elemento jurídico de compreensão da norma advém da denominada análise econômica do direito, teoria desenvolvida nos anos 1960, consistente em admitir a permeabilidade do direito por conceitos que lhe são extrínsecos, como a teoria econômica de precificar a incidência da sanção ante a conduta ilícita cometida.

Cooter *et al*. (2010) entendem a análise econômica do direito como padrão consequencialista da aplicação da norma, ao apontar que a economia se apresenta como uma prognose dos efeitos da aplicação da norma a partir da conduta. A economia, portanto, se caracteriza como uma "teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento. Para os economistas, as sanções se assemelham aos preços e, presumivelmente, as pessoas reagem às sanções, em grande parte, da mesma maneira que reagem aos preços" (Cooter *et al*., 2010, p. 25).

Salama (2017), por sua vez, sustenta que a relação entre direito e a análise econômica se dá, dentre outras formas, justamente na capacidade de a economia possibilitar uma melhor compreensão das consequências das decisões jurídicas a serem tomadas pelo órgão julgador:

> (...) a AED possa ser utilizada para prever as consequências das regras e interpretações jurídicas. Trata-se, então, de tentar identificar os prováveis efeitos de diferentes posturas jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais relevantes em cada caso. Essa ideia é bastante contenciosa, porque se a previsão de consequências nos mercados organizados já é bastante difícil, que dirá fora deles (Salama, 2017, p. 9).

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas" (Brasil, 2018, art. 20–21).

O reconhecimento de que o direito deve absorver elementos alheios à sua estrutura formal como critério de identificar as consequências da sua aplicação decorre do fato de que ele nem sempre pautará, por completo, os efeitos de sua aplicação, razão pela qual o direito não pode ignorar que elementos distintos de sua previsão compõem a validade da decisão que interpreta a norma jurídica.

O direito, portanto, nas palavras de Posner:

> não é um texto sagrado, mas uma prática social monótona, vagamente ligada por convicções éticas e políticas [sendo que] a solidez das interpretações jurídicas e de outras proposições jurídicas é mais bem dimensionada, portanto, através do exame de suas consequências para o universo dos fatos (Posner, 2007, p. 625).

O que se pode depreender dessas constatações iniciais acerca da relação do consequencialismo decorrente da análise econômica do direito, com o próprio direito, é que o direito, ao intervir no campo social e econômico por intermédio de sua aplicação normativa, não pode prescindir de que tal intervenção causará impactos para além daquilo retratado na lei. Deste modo, as consequências no campo econômico e social devem ser sopesadas, sem que isso represente uma renúncia à legalidade.

Para além da relação do consequencialismo com a análise econômica do direito, é possível identificá-lo também sob o viés pragmatista, sinteticamente definido como uma forma de compreender que o "direito é apenas uma previsão do que farão os juízes" (Dworkin, 2014, p. 197). A ideia pragmatista do direito pode ser entendida como a possibilidade de reescrevê-lo sempre que precedentes e decisões anteriores já não fizerem mais sentido em determinado contexto social ou político.

Sob viés pragmatista do direito, o consequencialismo advém da percepção de que a interpretação e aplicação da norma não obedecem a um padrão lógico ou imutável. Neste entendimento, o direito sempre se apresentará com as mesmas conclusões, já que pode e deve variar a partir

das mais distintas interpretações que dele se possa extrair, e os efeitos ou consequências dessas interpretações é que também devem importar para a aplicação de uma sanção ou de qualquer outra norma.

Sintetizando esse raciocínio, Posner aduz que "a essência da tomada de decisões interpretativa está em considerar as consequências das decisões alternativas. Não há interpretações 'logicamente' corretas; a interpretação não é um processo lógico" (Posner, 2007, p. 625).

O pragmatismo jurídico pode ser compreendido como ruptura de um direito meramente calcado em tradições pretéritas, retóricas vazias ou até mesmo aplicado com olhar retroativo, que não possui qualquer aplicabilidade prática para o ambiente social em que está inserido.

Direito aplicado de maneira não prospectiva, além de ineficaz, evidentemente não se atenta às consequências práticas de sua aplicação e, ao dar pouca ou nenhuma ênfase a tais consequências, revelando um direito que não se preocupa com o futuro, mas apenas com tradições até certo ponto vazias e soluções já desgastadas. O que o pragmatismo defende, portanto, é atrelar o direito ao universo concreto dos fatos e vincular a aplicação da norma a uma realidade factual e da qual o ordenamento jurídico não pode se dissociar.

Em virtude disso, tem-se que esse exercício prognóstico, de vislumbrar o alcance e os efeitos de uma decisão, independentemente da maneira como esse direito foi interpretado e aplicado no passado, é a síntese do caráter consequencialista de aplicação pragmática do direito. Busca-se com isso desvincular-se de um direito aplicado de forma repetitiva e até certo ponto acrítica, para alcançar uma interpretação da norma mais calcada na realidade, com consequências mais relacionadas aos fatos que consubstanciam a materialização do direito.

Ao atrelar o pragmatismo jurídico aos fatos em que o direito deve estar inserido, Posner sustenta que:

> (...)o pragmatismo significa olhar para os problemas concretamente, experimentalmente, sem ilusões, com plena consciência do "caráter local" do conhecimento humano, da dificuldade,

> das traduções entre culturas, da inalcançabilidade da verdade, da consequente importância de manter abertos diferentes caminhos de investigação, do fato de esta última depender da cultura e das instituições sociais e, acima de tudo, da insistência em que o pensamento e ação sociais sejam avaliados como instrumentos a serviços de objetivos humanos tidos em alto apreço, e não como fins em si mesmos (Posner, 2007, p. 621).

Contextualizar a aplicação do direito àquilo que ele pode surtir de efeitos concretos e de fato impactar certo ambiente social e econômico é o cerne do que se pode chamar de pragmatismo, pois isso representa justamente a necessidade de o direito assumir efetividade prática ante determinada situação.

É exatamente por isso que é possível afirmar que o pragmatismo jurídico é forma de preparar o direito para o futuro, para que a mutabilidade intrínseca à sociedade faça com que o padrão decisório de antes não necessariamente seja repetido apenas por já ter existido, mas sim por, de alguma forma, ainda ser cabível e aceitável.

A visão pragmática do direito representa a necessidade de a norma ser aplicada visando à sua melhor inserção onde seus efeitos serão sentidos, cabendo ao intérprete antever e minimamente considerar os impactos da decisão e apresentar as melhores alternativas para a efetividade da medida decisória ao interesse público.

Para Dworkin (2014, p. 192), "o pragmatismo oferece uma versão mais promissora. Mostra que as estratégias para perseguir o interesse geral, que parecem óbvias em uma geração, passarão a ser questionadas em outra; portanto, serão naturalmente modificadas".

Por sua vez, Posner (2012, p. 381) registra que o pragmatismo "quer encontrar a decisão que melhor atenda às necessidades presentes e futuras", afirmando ainda que o pragmatista "julga o sistema jurídico pelos resultados por ele gerados".

Conquanto Dworkin e Posner possam discordar a respeito do alcance do pragmatismo, sobretudo no que concerne ao respeito aos precedentes[3] e ao próprio passado do direito, é indiscutível que ambos convergem no entendi-

3 Tal discordância é perceptível com base na afirmação de Richard Posner quanto ao papel dos precedentes na interpretação pragmática do direito, pois nas palavras de Posner: "Não aceito a definição de Dworkin [que] o pragmatista pensa que juízes sempre devem fazer o melhor possível em vista do futuro, dadas as circunstâncias, irrefreados pela necessidade de respeitar ou assegurar a coerência de princípios com o que outras autoridades fizeram ou vão fazer (Posner, 2012, p. 380)."

mento de que a teoria pragmatista é uma forma de pensar o direito prospectivamente, considerando como ele se inserirá em novos ambientes sociais.

Daí advém a figura consequencialista dessa teoria, pois preparar e pensar o direito para o futuro, de modo a inseri-lo e adequá-lo à certa realidade, não existente quando de sua concepção, implica impor ao julgador que anteveja, racionalmente, os efeitos possíveis da decisão e de que maneira ela será útil ao interesse público envolvido.

É possível concluir que a contribuição consequencialista para o direito, seja em sua roupagem mais próxima à análise econômica, seja pelo viés pragmatista, é reconhecer que o consequencialismo representa padrão de fundamentação da decisão. Passa a ser insuficiente a mera reprodução e menção da norma como aplicação eficaz e completa do ordenamento, sendo necessário adequar a interpretação jurídica aos efeitos que a decisão poderá surtir no ambiente em que será inserida.

Não se está a afirmar que o consequencialismo jurídico representa renúncia à legalidade, mas tão somente que, para além dos critérios de fundamentação clássicos como a razoabilidade e a proporcionalidade, a indicação das consequências se insere como mais um elemento a respaldar a decisão.

Já na literatura jurídica brasileira, a teoria tridimensional do direito, consubstanciada na relação deste com o "fato, valor e norma", confirma o que se absorve das premissas consequencialistas vistas até aqui, porquanto dela se depreende que a ideia central do direito é não o dissociar dos elementos que o orbitam, como a realidade social em que está inserido e os valores morais ou filosóficos que contribuíram para a sua criação.

Nas palavras de Miguel Reale, a teoria tridimensional se defini como "fato, valor e norma são dimensões essenciais do direito, o qual é, desse modo, insuscetível de ser partido em fatias, sob pena de comprometer-se a natureza especificamente jurídica da pesquisa" (Reale, 2012, p. 59).

Logo, se a aplicação do direito passa por não separar o fato da norma e estes dos valores intrínsecos àquele ordenamento jurídico, evidentemente essa interpretação e aplicação implicam indicar e relacionar as

consequências de tais subsunções. Não há como relacionar esses três elementos sem análise consequencial do que representa a aplicação da norma a determinado fato, bem como o que define o valor moral ou social do que a interpretação do direito pretende tutelar.

Construindo uma concepção mais cética e ponderada acerca do que pode ser considerado consequencialismo, Luis Fernando Schuartz divide essa teoria em conceito forte, consubstanciado na assertiva de que:

> Esse tipo de consequencialismo, que será denominado de "forte", é somente um dos extremos de um conjunto de tipos ordenado de acordo com a prioridade atribuída à valoração de consequências no juízo de adequação de uma determinada decisão judicante, ou, alternativamente, com a exclusividade atribuída a essa forma de valoração na formulação desse juízo (Schuartz, 2008, p. 131).

Por outro lado, o que poderia ser considerado fraco na concepção de Schuartz seria o consequencialismo:

> que reserva à valoração das consequências da decisão um papel residual no referido juízo de adequação (quando, e. g., entender-se que a consideração das consequências somente deva entrar em cena se as técnicas jurídicas convencionais supostamente não forem capazes de reduzir o conjunto das decisões juridicamente adequadas a um único elemento, i. e., a uma única decisão correta), quanto aquela que admite, ao lado da análise consequencialista e com um peso maior ou menor no processo decisório, formas diferentes de argumentação (Schuartz, 2008, p. 131).

Seja um consequencialismo forte consubstanciado na ideia de que a consequência da decisão é um elemento exclusivo de sua validade e legitimidade, seja um conceito *fraco* dessa mesma teoria, em que as consequências seriam aspectos residuais e menores da validade daquela decisão, Schuartz sustenta que ambas as formas seriam, em verdade, consequencialistas.

Daí decorre a percepção de que consequencialismo é exercício de prospecção com maior ou menor intensidade. Mas para que não se resuma a prognose vazia ou a mera especulação infundada, é essencial que o prognóstico possua racionalidade.

Tal racionalidade advém da constatação de que, além de toda decisão ter algum impacto na realidade, é preciso:

> uma investigação prospectiva — ainda que tateante — das suas futuras consequências, incluindo as extrajurídicas; mas, de outro, o controle ex ante das condições de racionalidade instrumental da decisão deverá permanecer, salvo em casos excepcionais, refreado, coloca-se naturalmente a questão acerca de onde localizar critérios de adequação que serviriam para viabilizar críticas e consensos racionais endereçados especificamente à parte consequencialista da fundamentação das decisões (Schuartz, 2008, p. 129).

Conquanto seja possível extrair do consequencialismo certo racional interpretativo e científico, a fim de reconhecê-lo como critério eficaz de validade da decisão, não se pode dizer que haja objetividade em se identificar quais seriam as consequências jurídicas e extrajurídicas da decisão, o que pode tornar o conceito vago e passível de críticas quanto à solidez de se admitir tal teoria como aspecto essencial e relevante da aplicação do direito.

Tais críticas são apresentadas não só por Schuartz[4], mas também por Fernando Leal, para quem "argumentações consequencialistas não são simples mesmo para quem tenta desenvolvê-las com seriedade [pois] raciocínios consequencialistas precisam lidar com dois tipos de dificuldades" (Leal, 2011, p. 03).

Na tentativa de afastar o consequencialismo da ideia de se resumir às consequências próprias dos controladores, que não necessariamente são as consequências reais envolvidas na aplicação da norma, pode-se concluir que a teoria consequencialista consiste em impor ao julgador (seja o judiciário, seja o controlador interno ou externo da administração pública) o dever de avaliar as consequências nos limites da razoabilidade e das características que o texto legal em questão permite.

4 "Decisões judiciais orientadas nas próprias consequências são, tipicamente, decisões sob incerteza subjetiva e, nesse terreno, é difícil que possam mover-se, para usar uma expressão de Niklas Luhmann, para além da condição de exercícios de imaginação com força jurídica" (Schuartz, 2008, p. 135).

Não há liberdade para que o julgador defina ou crie o que seriam as consequências da decisão, sendo que as consequências não são aquelas propriamente idealizadas pelo julgador, mas aquelas que, de alguma forma, se mostrem coerentes com o contexto inerente à norma e com o espírito da lei em debate[5].

É possível afirmar que as consequências não estariam na decisão propriamente dita, mas na própria norma a ser utilizada como base para a sua prolação, porquanto o texto legal, ao normatizar fatos e condutas, já tem em si quais seriam as consequências de sua aplicação ante a determinados fatos.

Cabe ao julgador extrair as consequências eventualmente inseridas na norma e relacioná-las ao fato, e não simplesmente criar consequências próprias, resumindo a teoria consequencialista a mero e vazio exercício de futurologia.

O consequencialismo, com suas implicações, características e limitações, é critério de motivação de decisão. Tal qual a ponderação de princípio foi fator essencial de fundamentação das decisões no campo do Direito Público, a teoria consequencialista, quando corretamente adotada, passa também a ser cada vez mais reconhecida como elemento da fundamentação, sem o qual não é possível aferir a plena validade da interpretação e aplicação da norma.

É justamente essa compreensão do papel do consequencialismo como elemento da fundamentação da decisão que pauta o Direito Público atualmente, porquanto a utilização daquela teoria tem sido cada vez mais recorrente em decisões judiciais e regulatórias, mas também no próprio Direito Positivo, que vem prescrevendo a necessidade de se observar as consequências práticas no âmbito do controle interno e externo da Administração Pública.

5 Nesse mesmo sentido é a posição de Pargendler e Salama: "O juiz tem o imperativo de decidir o caso concreto. Ele deve agir com prudência e deve sopesar os valores envolvidos. E, de mais a mais, o juiz não está de modo algum livre para substituir as ideias da comunidade pelas suas próprias. Por isso, no contexto de Estado atual, ao interpretar e aplicar a lei, é necessário sopesar as prováveis consequências das diversas interpretações que o texto permite" (Pargendler; Salama, 2013, p. 95-144).

2 OS REFLEXOS DA TEORIA CONSEQUENCIALISTA NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA PRESENÇA NA LINDB

No que concerne ao Direito Público, o direito positivado dedicado à matéria passou a assimilar o consequencialismo de forma cada vez mais ampla e recorrente. Embora o advento dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018 tenha dado grande notoriedade ao tema, o reconhecimento normativo do consequencialismo como elemento de fundamentação da decisão não se inaugura com ele, sendo tema cada vez mais consolidado no ordenamento jurídico[6].

Isso porque, além da Lei n.º 13.655/2018, a Lei n.º 14.230/2021 passou a impor a necessidade de se observar as consequências da decisão, assim como a Lei n.º 14.133/2021 previu elementos consequencialistas para se reconhecer a nulidade dos contratos administrativos[7].

Tais exemplos demonstram a importância que o Direito Público vem dando ao consequencialismo e a necessidade de essa teoria ser cada vez mais incorporada nas decisões relativas ao controle externo e interno da administração pública.

Esse raciocínio é sintetizado por Leal e Santos de Mendonça, que assim caracterizam o consequencialismo no Direito Público brasileiro, inclusive com merecidas ponderações a respeito da possível inocuidade desse sistema de aplicação e interpretação do direito:

6 "O pragmatismo prestigiado pelo art. 20 da LINDB também merece ser analisado sob esse viés consequencialista e pragmático. Lembremos que, de modo geral, para os conceitos vagos já existe a exigência de fundamentação de que trata o art. 489, § 1º, II, do CPC" (Didier; Oliveira, 2019, p. 148).

7 Transcrição dos artigos: "Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)" (Brasil, 2021, art. 17-C); e "Art. 147: Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; III - motivação social e ambiental do contrato; IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; IX -fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação" (Brasil, 2021, art. 147).

> O consequencialismo é um dos grandes assuntos do direito público contemporâneo. Por muito que se fale, há risco da consolidação de platitudes irrefletidas; de se estabelecer mais um mantra, mais um rótulo vazio para a pseudoerudição que tanto influencia o direito brasileiro (Leal; Mendonça, 2016, p. 8).

Mais especificamente acerca da Lei n.º 13.655/2018 em seus artigos 20 e 21, é perceptível tanto a importância dada pelo Direito Público ao consequencialismo quanto o risco de tal teoria se tornar novo aspecto de motivação vazia das decisões judiciais ou administrativas.

Da leitura do artigo 20, depreende-se que o propósito da lei é impor a observância das consequências práticas da decisão sempre que esta se fundar em conceitos vagos e imprecisos como "interesse público", "dignidade" ou "boa-fé". À primeira vista, somente nesses casos há exigência expressa de observância do consequencialismo, com vistas a atrelar a aplicação da norma a uma realidade minimamente sólida e factível, condizente com o conceito vago aplicado.

Fruto de recorrente crítica de uso indiscriminado do que se entende por princípios (Sundfeld, 2025) e demais conceitos vagos, a norma do artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018 não busca impedir a utilização daquelas expressões tidas por vazias, mas apenas assegurar que tenham impacto concreto decorrente da aplicação da norma, e não se resumam a meros subterfúgios retóricos para, pretensamente, fundamentar uma decisão.

Segundo Carlos Ari Sundfeld:

> O fato de o Direito positivo prestigiar o uso dos princípios, e conter outras normas muito abertas, dos quais os intérpretes se socorrem com frequência, impõe aos órgãos de controle um ônus de motivação mais elevado.
> Não basta dizer qual é o Direito, qual é o princípio a ser aplicado; é preciso motivar adequadamente, considerando os efeitos concretos e gerais da decisão (Sundfeld, 2023, p. 45).

É possível depreender que o consequencialismo estabelecido na LINDB em seu artigo 20 é elemento da fundamentação da decisão nos casos de

utilização de expressões vazias e subjetivas. Contudo, se as consequências da decisão também forem indicadas de maneira imprecisa e vazia, o preceito se torna inócuo, resumindo-se à mesma retórica argumentativa que a positivação do consequencialismo pretende justamente evitar.

Partindo do pressuposto de que as consequências da decisão são intrínsecas à própria norma, e que cabe ao direito admitir que outros elementos, não necessariamente guiados ou normatizados por ele, devem ser extraídos da norma a título de consequência, não é possível dizer que o artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018 inova em falar em observância das consequências práticas da decisão, sendo relevante, portanto, a pertinência da consequência indicada ao caso concreto.

Nem o artigo 20, nem o Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019, que o regulamenta, estabelecem critérios objetivos acerca do que podem ser consideradas consequências práticas da decisão[8], o que acaba dando indesejável discricionariedade ao controlador para que ele estabeleça suas próprias consequências como fundamentação da decisão, deturpando o conceito natural do consequencialismo, caracterizado por impor ao julgador que extraia, da norma e em conformidade com o direito, as consequências factíveis da decisão.

Ao falar em consequências práticas sem indicar o que pode ser considerado padrão mínimo dessa prescrição, o art. 20, primeiro, fixa ele próprio uma expressão vaga, mas, para além dessa constatação, a indefinição desse conceito impõe aos controladores a compreensão de que as mencionadas consequências práticas são aquelas passíveis de serem extraídas da norma, por meio da interpretação do direito, e não aquelas criadas por eles apenas para se desincumbirem do ônus argumentativo de apontar uma consequência.

Para melhor interpretação da prescrição do artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018, cabe observar que o texto, ao não indicar o que pode ser reputado como consequências práticas da decisão, não reflete autorização para que o julgador indique suas próprias consequências, já que o racional

8 O decreto, por exemplo, se limita a dizer, no artigo 2º, que a decisão deverá ser contextualizada aos fatos: "Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos" (Brasil, 2019, p. 2).

da teoria consequencialista determina que as consequências sejam aquelas relacionadas à norma, esvaziando a discricionariedade do controlador.

Entender que as mencionadas consequências práticas seriam fruto da criação do julgador é retroceder no avanço contido na norma tendente a dar concretude à utilização dos princípios e demais expressões vazias, porquanto a mera indicação de consequências, dissociadas do contexto do caso concreto, reduz essa forma de fundamentação e motivação justamente a expressões abstratas e incertas, agora rotuladas como consequências.

Não se está a dizer que a norma prevista no art. 20 da Lei n.º 13.655/2018 impõe que as consequências indicadas devam obrigatoriamente acontecer, mas apenas que sejam factíveis dentro do contexto normativo examinado, justamente para se contraporem, em termos de concretude, ao caráter abstrato dos princípios e demais conceitos vagos.

A mera indicação acrítica de consequências, sem racional ou motivação lógicos e condizentes com a norma, reduz o consequencialismo ao que Schuartz chamou de consequencialismo *malandro*, festivo ou militante, caracterizado, sobretudo, por retóricas argumentativas pretensamente consequencialistas, mas que, em verdade, se sustentam por argumentos de autoridade, apelos sociológicos contrafactuais e certa de dose ativismo judicial (Schuartz, 2008).

As mesmas avaliações e ponderações podem ser replicadas também em análise do artigo 21 da Lei n.º 13.655/2018, que, ao determinar a indicação das consequências jurídicas e administrativas da decisão que invalidar o ato administrativo, evidentemente impõe o reconhecimento de que tal invalidação não é trivial, dado que necessariamente gera impactos na realidade em que a decisão será inserida.

O propósito da lei, nesse aspecto, é reconhecer que mesmo o ato nulo e eivado de ilegalidade pode possuir efeitos válidos e benéficos ao interesse público, os quais devem ser preservados independentemente da invalidação do ato. Exemplo clássico é o contrato administrativo nulo que produz efeitos ainda assim, cabendo ao controlador preservar tais efeitos como critério de validade da decisão.

Em matéria de indicação das mencionadas consequências jurídicas e administrativas, isso significa que ao controlador caberá apontar o que eventualmente pode ser preservado do ato invalidado, o que representa inserir o controle da administração pública na realidade existente.

A necessidade de preservar os efeitos positivos e aproveitáveis do ato administrativo invalidado é concepção pragmatista do Direito Público refletida na LINDB, à medida que se reconhece que anular ou invalidar determinada medida não se resume apenas à aplicação da norma por intermédio de conceitos eminentemente jurídicos, pela consideração de que existe uma realidade que será afetada pela decisão e, ao ser afetada, os eventuais benefícios do ato invalidado não podem ser ignorados pelo direito.

Em análise conjunta dos artigos 20 e 21 da LINDB, é possível afirmar que a concepção consequencialista daqueles dispositivos consiste em inserir o controle da Administração Pública na realidade em que o exercício da função administrativa está inserido, realidade que não é expressamente prevista pelo direito, mas eminentemente econômica e social.

Marques Neto e Freitas (2019) resumem a essência dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13655/2018 da seguinte forma:

> Em conclusão aos comentários aos arts. 20 e 21 da Lei nº 13.655/2018, temos que se trata de artigos que pretendem contribuir para que as decisões sejam permeadas por um viés de realidade. Que considerem os efeitos que serão produzidos após a sua prolação. No atual quadrante do Direito Público brasileiro, "o papel não aceita mais tudo". A decisão alheia à realidade não produz mais um ato jurídico lícito, nem, muito menos, justo (Marques Neto; Freitas, 2019, p. 51).

Fixados os parâmetros daquilo que se extrai da teoria consequencialista nos artigos 20 e 21 da LINDB, cabe observar, ainda, que ambos os dispositivos se referem a *decisão* controladora, seja aquela consubstanciada em valores abstratos, seja aquela destinada a invalidar um ato administrativo objeto do mesmo controle interno ou externo.

Por decisão judicial ou administrativa entende-se o ato processual unilateral, dotado de coercitividade e autoexecutoriedade que põe fim ao processo ou que decida questões essenciais a ele, podendo ou não ser objeto de recurso.

A partir dessa breve definição, é possível constatar que a decisão é um ato processual verticalizado, praticado por quem detenha a competência e a investidura a materializá-la, devendo ser cumprida enquanto seus efeitos forem válidos.

Por outro lado, pode-se entender o acordo, sobretudo o substitutivo de sanção, como a solução igualmente processual, mas construída de modo horizontalizado, mediante bi ou multilateralismo, em ambiente de maior consensualidade e menor verticalidade, em que o resultado decorre do consenso entre a Administração Pública e os agentes envolvidos na infração, preservando os interesses públicos e a eficácia de se coibir o ato ilícito.

Juliana Bonacorsi de Palma entende esse processo consensual como a "técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos entre a administração pública e administrado são firmados com vistas à terminação consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal" (Palma, 2015, p. 111).

O que se pode depreender até aqui é que os acordos se diferenciam das decisões justamente por não possuírem a unilateralidade e a coercitividade próprias da segunda, o que pode suscitar dúvidas quanto à necessidade de observância do consequencialismo previsto nos artigos 20 e 21 da LINDB, porquanto tratam expressamente de decisão e não de acordos.

2.1 A atividade consensual da Administração Pública no Direito Administrativo Sancionador e sua relação com o consequencialismo

Desde 2013, profundas modificações legislativas destinadas ao Direito Administrativo vêm sendo implementadas para adequar o regime jurídico de Direito Público às novas práticas de *accountability*, transparência, governança e gestão, com vistas a se observar a necessidade das

decisões e atos administrativos em garantir a necessária segurança jurídica e o efetivo atendimento ao interesse público.

Destacam-se, nesse ambiente de reformas legislativas, a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais); a Lei n.º 13.655/2018 (Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro); a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas); e a Lei n.º 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa.

Todas essas medidas têm como pano de fundo em comum, em maior ou menor grau, a figura do Direito Administrativo Sancionador e, quanto a este, são relevantes as transformações oriundas nesse novo ambiente legislativo dedicado ao Direito Administrativo.

Para além das características mencionadas anteriormente, especificamente quanto ao Direito Administrativo Sancionador, podemos afirmar que as inovações legislativas buscam positivar objetivos até então não previstos em nosso ordenamento, como horizontalidade, consensualidade, consequencialismo, motivação, integridade e planejamento, além de incluir novos critérios para o exercício do controle interno e externo.

Tais mudanças carregam inúmeras reflexões acerca de seus impactos na aplicação do Direito Administrativo Sancionador, notadamente acerca de suas relações com alguns dos princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles a razoabilidade e a proporcionalidade.

Ideários de consensualidade, horizontalidade e outras facetas da competência punitiva estatal não vêm isentos de uma discussão a respeito do quanto podem ou devem ser influenciados pelo consequencialismo.

A busca por mais consensualidade e horizontalidade nas relações entre administração pública e particulares busca trazer mais eficiência na aplicação da norma sancionatória, o que confere aos acordos um pragmatismo na interpretação e aplicação do Direito Administrativo Sancionador.

Por intermédio da consensualidade, rompe-se a lógica de que a sanção verticalizada é sempre a melhor forma de coibir o ato ilícito, de maneira que

> os acordos administrativos consistem em efetivas válvulas de escape a determinadas disfuncionalidades da atuação administrativa típica, de forma que a atuação concertada pela Administração pode se mostrar mais eficiente no caso concreto quando comparada com os provimentos imperativos e unilaterais (Palma, 2015, p. 112).

Logo, se os acordos se pautam por um viés pragmatista, isso significa dizer que não basta prever obrigações vazias e retóricas. É necessário que observem as externalidades inerentes à realidade, a fim de que os ajustes pactuados reflitam soluções úteis para o interesse público ao mesmo tempo que tenham eficácia e densidade para coibir o ato ilícito praticado que o originou.

A opção pragmática, a reconhecer o acordo como a maneira mais eficaz para a solução de um determinado caso concreto acarreta ainda mais efeitos extrajurídicos da solução consensual, porquanto não só os atores diretamente envolvidos no ajuste serão impactados, como todos aqueles que possuam algum interesse, por exemplo, nas novas obrigações contratuais decorrentes do acordo, também o serão.

Se em uma sanção unilateral os efeitos da punição recaem mais diretamente no agente sancionado, e ainda assim é necessário sopesar as consequências da decisão, na hipótese de um acordo, em que novas obrigações e comportamentos podem irradiar para outros atores direta ou indiretamente envolvidos, os aspectos consequenciais devem ser igualmente observados e descritos no ajuste, ainda que não se trate, formalmente, de uma decisão propriamente dita.

Embora a atividade consensual seja um reconhecimento de que nem sempre a sanção unilateral, de cunho eminentemente decisório, seja a medida mais eficaz para se coibir a prática do ato ilícito, a opção pelo acordo administrativo na realidade aumenta a responsabilidade do administrador em prever e fixar as consequências do consenso, pois, ao abrir mão de sua prerrogativa de sancionar unilateralmente, a necessidade de se observar os impactos positivos e negativos que a aquela composição acarretará na sociedade e na economia se torna maior.

Abdicar da sanção unilateral não representa uma renúncia à capacidade e à obrigatoriedade de se coibir o ato ilícito, de maneira que se a sanção administrativa deve buscar racional de eficiência a bem de cumprir o seu papel, a mesma lógica se aplica ao acordo substitutivo de sanção, que igualmente deve entender os efeitos que tal ajuste terá.

Assim, os acordos substitutivos de sanção, ao prever obrigações que incidirão sobre terceiros, como novos investimentos em infraestrutura, por óbvio deverão considerar as consequências decorrentes do ajuste, como as próprias consequências jurídicas e administrativas.

Isso porque é necessário que o ajuste considere a pertinência das obrigações assumidas para o interesse público, bem como a viabilidade de tais obrigações serem efetivamente executadas. Além disso, os efeitos jurídicos e administrativos de tais composições devem ser levados em conta a bem de se evitar a materialização de ajuste nulo ou ineficaz.

De igual forma, o exame da proporcionalidade e da razoabilidade (Oliveira, 2006) das cláusulas do acordo deve ser feito não só com relação às partes diretamente envolvidas, mas também ao interesse público a ser impactado.

Em uma análise mais geral, todos esses elementos trazem em si a figura do consequencialismo, à medida que devem prever, de forma racional e coerente com a norma e com os fatos, os impactos que as obrigações pactuadas podem ter na economia, na sociedade e no próprio direito.

Quanto ao último aspecto, partindo do pressuposto de que instrumentos contratuais tendem a gerar novas relações jurídicas, porquanto estabelecem novas obrigações e critérios, parece nítido que os efeitos decorrentes dessas novas relações fazem parte dessa prognose típica do consequencialismo, à medida em que direito e consequência podem "ser definidas uma prática argumentativa, cuja aplicação demanda coerência, consistência e análise das consequências" (Gabardo; Souza, 2020, p 108).

Não há como descartar, portanto, esse exercício de prognose próprio do consequencialismo previsto nos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018, aos acordos, em específico aos substitutivos de sanção, à medida que, em-

bora não se trate especificamente de decisões unilaterais, possuem a mesma capacidade de causar efeitos econômicos, sociais e jurídicos.

Os acordos substitutivos, embora não sejam decisões no sentido formal, representam um ato de gestão que demanda uma ponderação de valores. Ao optar por um acordo em vez de uma sanção, o gestor público está tomando uma escolha que terá consequências diretas para o interesse público.

Negligenciar o consequencialismo na materialização de acordos com a administração pública seria esvaziar o propósito da LINDB de possibilitar o alcance e os impactos das normas de controle da administração, a fim de lhes garantir uma eficácia prática e condizente com a realidade factual que está inserida.

O fato de os acordos não serem decisões não os torna imunes à necessidade de observância do consequencialismo. Pelo contrário, a celebração de um acordo exige uma análise ainda mais aprofundada das consequências, pois o gestor precisa demonstrar que o resultado prático do acordo (ex.: melhoria do serviço, investimento em infraestrutura) é superior ao resultado da sanção unilateral (ex.: o recebimento de uma multa). Essa análise deve ser explícita e fundamentada, conforme exigido pela LINDB, e levar em conta não apenas os benefícios imediatos, mas também os efeitos de longo prazo do ajuste.

3 CONCLUSÕES

A era da administração pública consensual, potencializada pela LINDB, exige uma nova mentalidade do gestor público. O consequencialismo não é um mero acessório, mas um princípio orientador que deve permear a escolha dos instrumentos de gestão. A celebração de acordos substitutivos de sanção, mesmo não sendo uma decisão unilateral no sentido estrito, deve ser balizada por avaliação rigorosa das consequências práticas.

O sucesso desses acordos reside na capacidade da administração demonstrar que o resultado obtido é, de fato, mais vantajoso para a socie-

dade do que a aplicação pura e simples da sanção. Assim, a flexibilidade dos acordos substitutivos deve caminhar lado a lado com a responsabilidade de uma análise consequencialista, assegurando que o consenso não seja sinônimo de complacência, mas sim medida inteligente e eficiente de concretizar o interesse público.

Seja como for, o consequencialismo hoje é elemento de fundamentação da aplicação do direito no que concerne ao controle da administração pública, de maneira que, seja em uma decisão propriamente dita, seja na materialização de acordos substitutivos de sanção, não se concebe que os efeitos das obrigações e dos termos de um acordo não sejam sopesados pela administração.

Considerar as consequências na materialização de um acordo, independentemente de serem práticas, jurídicas ou administrativas, só reafirma o propósito da LINDB de dar importância ao consequencialismo como critério de fundamentação e validade da aplicação da norma em sede de controle da administração pública.

A aplicação do Direito Público se dá cada vez mais acompanhada do consequencialismo, ao menos com este sendo um critério de fundamentação decisória, e esse padrão não deixa de ser observado também em sede de acordo, ainda que não se depreenda isso expressamente dos artigos 20 e 21 da Lei n.º 13.655/2018.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 9.830 de 10 de junho de 2019**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jun. 2019. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.655 de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133 de 1º abril de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.230 de 25 de outubro de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

COOTER, R.; ULEN, T. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068. Acesso em: 3 nov. 2025.

DWORKIN, R. **O Império do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

GABARDO, E.; SOUZA, P. A. de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1452. Acesso em: 2 nov. 2025.

LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. de. Apresentação. *In*: LEAL, F.; MENDONÇA, J. V. S. de (coord.). **Transformações do Direito Administrativo**: Consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/47490f2c-c0cc-435c-ab-9d-47c0186ce5df. Acesso em: 20 nov. 2025.

LEAL, F. **Consequenciachismo, principialismo e deferência**: limpando o terreno. Portal JOTA. 01 out. 2011. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/consequenciachismo-principialismo-e-deferencia-limpando-o-terreno. Acesso em: 21 nov. 2025.

MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. **Comentários à Lei n.º 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, J. R. P. **Princípios da razoabilidade e proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PALMA, J. B. de. **Sanção e acordos na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PARGENDLER, M.; SALAMA, B. M. Direito e Consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. **Revista de Direito Administrativo**, [*s.* l.], v. 262, p. 95–144, 2013. DOI: 10.12660/rda.

v262.2013.8901. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8901. Acesso em: 22 nov. 2025.

POSNER, R. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

POSNER, R. **Problemas de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

REALE, Miguel. **O Direito como experiência**. São Paulo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALAMA, B. M. Análise econômica do direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-do-direito. Acesso em: 1º set. 2025.

SCHUARTZ, L. F. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, [*s. l.*], v. 248, p. 130–158, 2008. DOI: 10.12660/rda.v248.2008.41531. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41531. Acesso em: 22 nov. 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para + céticos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo**: um novo na LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Atualização
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Governança e transparência nos municípios de Alagoas: um estudo baseado nos dados do Radar Nacional da Transparência Pública

Governance and transparency in the municipalities of Alagoas: a study based on data from the National Transparency Radar

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1109

Alisson Moreira Lima[1]
Dayanne Roberta de Oliveira Santos[2]
Denys Dias Barreto[3]

RESUMO

Este artigo analisa os níveis de transparência dos municípios alagoanos com base nos dados do Radar Nacional da Transparência Pública (RNTP), considerando sua relação com os princípios da governança pública. A pesquisa é aplicada, descritiva e quantitativa, abrangendo os ciclos de avaliação de 2022 a 2024. Foram examinados os selos de transparência, a evolução dos municípios e a adesão ao programa, buscando compreender de que forma a transparência ativa, mensurada pelo RNTP, reflete a maturidade institucional e a governança municipal. Os resultados mostram avanços em parte do Poder Legislativo, mas também apontam desafios persistentes, como a diminuição da participação das prefeituras nos ciclos avaliativos, limitações na estruturação dos portais e entraves para a consolidação da *accountability*. A análise, fundamentada no referencial teórico da governança pública, demonstra que a transparência, além de requisito legal, é um indicador relevante da qualidade da gestão municipal e da efe-

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduado em Contabilidade Pública pela Faculdade Unyleya. Pós-graduado em Inovação e Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Atualmente é Agente de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL). E-mail: alisson.lima@tceal.tc.br

2 Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). Pós-graduada em Inovação e Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). E-mail: dayanne.roberta07@gmail.com

3 Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Ademar Rosado (FAR). Pós-graduado em Ciências Criminais pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela UniCuritiba. Atualmente é Agente de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL). E-mail: denysbarreto@gmail.com

tividade da governança, reforçando a necessidade de políticas de fortalecimento institucional, inovação tecnológica e estímulo ao controle social para o avanço sustentável da administração pública local.

Palavras-chave: governança pública; transparência; *accountability*; Radar Nacional da Transparência Pública; municípios de Alagoas.

ABSTRACT

This study analyzes the transparency levels of municipalities in the state of Alagoas based on data from the National Public Transparency Radar (RNTP), considering its relationship with the principles of public governance. The research is applied, descriptive, and quantitative, covering the evaluation cycles from 2022 to 2024. Transparency seals, municipal evolution, and adherence to the program were examined to understand how active transparency, measured by the RNTP, reflects institutional maturity and municipal governance. The results show progress in part of the Legislative Branch but also highlight persistent challenges, such as the decrease in municipal executive branches participation in the evaluation cycles, limitations in the structuring of transparency portals, and barriers to the consolidation of accountability. The analysis, grounded in the theoretical framework of public governance, demonstrates that transparency, in addition to being a legal requirement, is a relevant indicator of the quality of municipal management and the effectiveness of governance, reinforcing the need for policies aimed at institutional strengthening, technological innovation, and the promotion of citizen oversight to foster the sustainable advancement of local public administration.

Keywords: public governance; transparency; accountability; National Public Transparency Radar; municipalities of Alagoas.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 12/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 02/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A transparência pública e a governança têm se consolidado como elementos fundamentais para o fortalecimento da administração pública e o aprimoramento do controle social no Brasil. Diante da crescente demanda por maior acesso às informações governamentais e do papel central dos mecanismos de fiscalização social, diversas iniciativas vêm sendo implementadas para promover a transparência ativa nos entes federativos. Entre essas iniciativas, destaca-se o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), instituído pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e parceiros, que estabeleceu o Radar Nacional da Transparência Pública (RNTP) como ferramenta central para a mensuração e a divulgação dos níveis de transparência dos órgãos e entidades públicas em todo o território nacional.

No contexto do Estado de Alagoas, a análise do desempenho dos municípios nos ciclos anuais do Radar entre 2022 e 2024 evidencia avanços e desafios relacionados à adesão e à conformidade com os critérios nacionais de transparência. O período selecionado para este estudo, de 2022 a 2024, justifica-se pelo fato de 2022 ter sido o ano de instituição do RNTP, marcando o início das avaliações sistematizadas, ao passo que 2024 corresponde ao ciclo mais recente de divulgação de dados disponível até o momento. Assim, o recorte temporal adotado permite analisar de forma abrangente a evolução da transparência municipal desde a implementação do instrumento.

O Radar, ao sistematizar e publicar indicadores de conformidade tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo, no âmbito municipal, possibilita não apenas a comparação entre diferentes realidades locais, mas também o monitoramento do progresso ou retrocesso das práticas de transparência ao longo do tempo.

Diante desse cenário, a questão que orienta esta pesquisa é: qual é o nível de governança e de transparência nos municípios de Alagoas a partir dos dados do Radar Nacional da Transparência Pública?

Para responder a essa pergunta, este estudo tem como objetivo geral analisar o nível de governança e transparência nos municípios de Alagoas a partir dos dados do RNTP.

Como objetivos específicos, busca-se examinar a trajetória histórica dos índices de transparência dos Poderes Executivo e Legislativo municipais de Alagoas nos ciclos de avaliação de 2022, 2023 e 2024; comparar o desempenho dos municípios quanto ao cumprimento dos critérios de transparência, destacando diferenças entre Executivo e Legislativo e identificando fatores associados aos melhores e piores desempenhos; mapear a participação e a evolução dos municípios alagoanos nos diferentes níveis de classificação do Radar, com ênfase nos avanços, retrocessos e estagnações observados ao longo do período analisado; e identificar padrões, avanços e desafios na conformidade com os critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Transparência Pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança no setor público

A governança, em sua essência, refere-se ao sistema pelo qual uma organização, governo ou grupo social é dirigido, controlado e monitorado. Trata-se de uma rede complexa de processos, estruturas e práticas que definem como o poder é exercido, como as decisões são tomadas, como as partes interessadas são incluídas e como os resultados são gerenciados. Nesse contexto, Drucker (1999) observa que o governo eficaz é mais uma questão de governança do que de comando e controle. Em outras palavras, a governança garante o funcionamento ético, eficaz e sustentável.

No Brasil, o debate sobre governança pública consolidou-se com as reformas administrativas dos anos 1990, especialmente por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conduzido por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Bresser-Pereira (1998) defende que a boa governança é essencial para garantir a efetividade das políticas públicas e transformar o Estado em um provedor eficiente de serviços à cidadania, em vez de um aparato voltado apenas para si mesmo. Ele aborda a governança pública como um sistema de mecanismos e princípios voltados à tomada de decisões e à gestão das relações com a sociedade, buscando objetivos coletivos alinhados às boas práticas de gestão e ética. Ele diferencia governabilidade de governança: enquanto a governabilidade se refere à capacidade de governar, a governança diz respeito à forma como o poder é exercido e aos resultados alcançados. A governança é definida como "a capacidade financeira e administrativa ampla que permite a um governo implementar políticas públicas" (Bresser-Pereira, 1998, p. 33).

A Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) reforça a importância da governança no setor público ao estabelecer normas de responsabilidade e gestão para empresas estatais, como gestão por competências, planejamento estratégico e regras para nomeação de administradores, com o objetivo de aumentar a eficiência, a transparência e o controle dessas organizações. Segundo a lei, é dever das estatais adotarem estruturas e práticas que assegurem a boa governança, a integridade e a sustentabilidade a longo prazo, consolidando a governança como elemento transversal e essencial para o aprimoramento da administração pública, maior confiabilidade institucional e melhor prestação de serviços à sociedade.

Além da Lei n.º 13.303/2016, o Decreto n.º 9.203/2017 define governança pública como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (Brasil, 2017, art. 2º, inc. I). Estabelece, ainda, princípios fundamentais como integridade, transparência, prestação de contas e res-

ponsabilidade, reforçando que a administração pública deve atuar com foco no cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços públicos. Esse marco normativo consolida a governança como eixo estruturante da boa gestão e da *accountability* no setor público, que consiste na prestação de contas.

Os princípios da governança pública orientam a atuação do Estado em busca de uma gestão ética, orientada a resultados e responsiva às demandas sociais. Segundo o Decreto n.º 9.203/2017, tais princípios incluem integridade, transparência, responsabilização (*accountability*) e participação, consolidando uma cultura de boas práticas na administração pública.

De acordo com o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020), a governança abrange o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle implementados para avaliar, direcionar e monitorar as ações da gestão, visando à realização de políticas públicas e à entrega de resultados efetivos para a sociedade. Essa definição reforça que a governança pública não se limita a estruturas burocráticas, mas está voltada para a entrega de valor público com eficiência, ética, integridade e transparência. Busca garantir que o Estado funcione em benefício do cidadão, alinhando-se aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A boa governança representa um pilar fundamental para a transparência, ao estabelecer mecanismos que asseguram a divulgação de informações de maneira clara, completa e acessível. Isso contribui para combater a opacidade e permite que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações governamentais e o uso dos recursos públicos. A adoção de práticas de governança robustas amplia o escrutínio público, tornando mais difícil a ocorrência de irregularidades e de práticas de corrupção.

Além disso, a governança constitui instrumento que fortalece a *accountability* ao definir de forma clara as responsabilidades por decisões e resultados. Essa clareza promove o senso de responsabilidade e assegura consequências, positivas ou negativas, para o desempenho dos agentes pú-

blicos. Ademais, a governança favorece a gestão de riscos e a otimização de recursos, mediante o estabelecimento de regras nítidas e monitoramento constante das atividades, prevenindo falhas e desperdícios.

Aprimorar a governança significa tornar a democracia mais acessível, fortalecer a transparência e proporcionar políticas e instituições melhores. Dentre os diversos princípios que sustentam a boa governança, a transparência assume papel de destaque, pois ilumina as ações do Estado e habilita os mecanismos de controle. Dada sua centralidade para a democracia e para este estudo, a transparência será analisada em detalhe na seção a seguir.

2.2 Transparência Pública como Pilar da Governança

A transparência constitui um dos pilares centrais da governança pública contemporânea, servindo de base para o fortalecimento da *accountability*, do controle social e da legitimidade institucional. No debate brasileiro sobre acesso à informação, a avaliação da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) demonstra que a transparência efetiva não se limita à simples disponibilização formal de dados, mas depende do desempenho institucional na resposta às demandas sociais e da capacidade de permitir o escrutínio público das ações governamentais (Michener, 2018).

Corroborando essa perspectiva, estudos sobre transparência ativa em municípios brasileiros evidenciam que a efetividade do controle social está diretamente relacionada à qualidade das informações divulgadas nos portais públicos, permitindo comparar níveis de conformidade normativa e identificar fragilidades institucionais que comprometem o acesso cidadão aos dados governamentais (Alves *et al*., 2021).

No ordenamento jurídico brasileiro, a transparência transcende a esfera da discricionariedade administrativa, configurando-se como obrigação constitucional e legal. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, consagra a publicidade como princípio basilar da Administração Pública, estabelecendo o dever estatal de informar e prestar contas à sociedade. Dessa

forma, a transparência assume dupla dimensão: atua simultaneamente como mecanismo de controle democrático e como instrumento de aproximação entre poder público e cidadãos, fortalecendo a confiança nas instituições.

A Lei n.º 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito constitucional de acesso à informação e consolida a transparência como pilar indispensável à boa governança e ao controle social. A LAI estabeleceu uma distinção clara entre duas modalidades complementares de transparência: a ativa e a passiva. A transparência ativa refere-se à iniciativa do poder público em divulgar informações de interesse geral, espontaneamente, sem necessidade de solicitação prévia, como publicação de despesas, contratos, repasses, organogramas e indicadores de desempenho em portais oficiais. Por sua vez, a transparência passiva ocorre quando o Estado fornece informações mediante solicitação formal do cidadão, exigindo canais eficientes e acessíveis de atendimento, como ouvidorias públicas e sistemas eletrônicos (e-SIC).

Portais da transparência mantidos por Municípios, Estados e pela União são exemplos de transparência ativa, possibilitando o acompanhamento da execução orçamentária, dos gastos com pessoal, dos contratos administrativos e de outras ações governamentais. Essa modalidade fortalece o controle social e contribui para a melhoria da gestão pública, pois amplia a visibilidade das ações estatais e permite que a sociedade atue como fiscalizadora do uso dos recursos públicos. No contexto deste artigo, a transparência ativa é o principal objeto de análise, visto que o Radar Nacional da Transparência Pública avalia justamente a presença e a qualidade das informações divulgadas proativamente pelos entes federativos em seus portais oficiais.

A divulgação proativa de informações públicas é elemento central para o fortalecimento da gestão e do controle social. Ao disponibilizar dados sobre gastos, contratos e políticas públicas, o Estado promove o empoderamento cidadão e reforça a *accountability*. Além disso, atua como inibidor de práticas corruptas e incentiva a eficiência, pois a exposição pública eleva o compromisso dos gestores com os resultados. Dessa forma,

a transparência fortalece a democracia, melhora a qualidade dos serviços públicos e amplia a confiança da população no setor público. A efetividade desse princípio depende não apenas da disponibilidade das informações, mas da capacidade do cidadão de acessá-las, compreendê-las e utilizá-las para reivindicar direitos e promover melhorias na gestão.

Em síntese, a transparência consolidou-se, no arcabouço jurídico e teórico brasileiro, como um pilar indispensável à legitimidade democrática e ao exercício do controle social. Todavia, a efetividade e o alcance prático desse princípio foram profundamente transformados nas últimas décadas pela revolução tecnológica. A emergência de novas ferramentas digitais potencializou a capacidade do Estado de divulgar informações e redefiniu a interação com a sociedade, dando origem ao conceito de governança digital, paradigma que será explorado na seção a seguir.

2.3 Governança digital na administração pública

A governança, em sua concepção mais ampla, constitui alicerce que define como o poder é exercido e as decisões são tomadas em qualquer estrutura, seja pública ou privada. Na contemporaneidade, essa base tem sido profundamente transformada pelo avanço tecnológico, originando o conceito de governança digital. Conforme Cristóvam, Saikali e Sousa (2020), o governo digital corresponde ao emprego de tecnologias de informação e de comunicação na prestação de serviços públicos, representando não apenas uma extensão da governança tradicional, mas uma evolução qualitativa que utiliza ferramentas digitais para ampliar o alcance dos princípios de transparência, *accountability*, eficiência e participação social.

Enquanto a governança estabelece o "quê" e o "porquê" da boa administração, a governança digital propõe o "como" inovador, utilizando plataformas, dados abertos e serviços online para ampliar o alcance e a eficácia desses ideais. Para Cunha e Miranda (2013), a governança eletrônica constitui o uso das tecnologias de informação e de comunicação para

melhorar os processos e estruturas de governança, apoiando os mesmos princípios da governança tradicional, mas ampliando as possibilidades de interação, transparência e eficiência na gestão pública, demonstrando a interdependência entre ambas as dimensões.

A governança tradicional fundamenta-se em princípios como participação, *accountability*, efetividade e legalidade. Já a governança digital integra essas diretrizes ao contexto tecnológico, promovendo um Estado mais ágil, responsivo e centrado no cidadão. Segundo Santos (2021), a governança digital da administração pública federal brasileira está estreitamente alinhada às orientações internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicando princípios clássicos da boa gestão às demandas contemporâneas de inovação e conectividade e transformando a lógica da administração pública ao promover transparência ativa, controle social em tempo real e cocriação de soluções entre Estado e sociedade.

Esse alinhamento entre objetivos clássicos da boa gestão e demandas contemporâneas pressupõe a transformação do cidadão em parceiro ativo da administração pública. Carvalho e Souza Filho (2021) argumentam que o Estado, ao buscar maior eficiência e transparência por meio das tecnologias digitais, deve engajar a sociedade civil em todo o ciclo de políticas públicas, desde a formulação até a avaliação, utilizando meios eletrônicos para promover a manifestação política e o desenvolvimento democrático.

No Brasil, a Estratégia Nacional de Governo Digital (EFGD), coordenada pela Secretaria de Governo Digital (SGD), reconhece a governança digital como instrumento fundamental para a transformação do Estado. A estratégia orienta a atuação do governo federal a partir de eixos como digitalização de serviços públicos, uso inteligente e integrado de dados e promoção de soluções centradas no cidadão, com vistas a tornar a administração mais eficiente, transparente e acessível. Destaca-se, ainda, o papel do governo como plataforma, a interoperabilidade entre órgãos e a construção de um ecossistema digital voltado à inovação, à participação social e ao fortalecimento do controle estatal (Brasil, 2023).

A governança digital destaca-se como mecanismo indutor da transparência pública. A disponibilização proativa e acessível de informações governamentais, um de seus pilares, sustenta um Estado mais aberto. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação impulsionou essa agenda, mas é a governança digital, por meio de seus serviços e dados abertos, que a viabiliza em escala. Ferramentas como o Radar Nacional da Transparência Pública exemplificam essa concretização: ao avaliar e classificar a transparência dos órgãos públicos, não apenas expõem o grau de abertura, mas também promovem a melhoria contínua e a conformidade, tornando a gestão mais visível e auditável.

Paralelamente à ampliação da transparência, a governança digital fortalece o controle social. Embora a mera disponibilização de dados não garanta, por si só, o engajamento cívico, as plataformas digitais facilitam a interação entre Estado e sociedade e potencializam a fiscalização cidadã. Essas ferramentas permitem que cidadãos e organizações monitorem, analisem e denunciem irregularidades de modo mais ágil e informado, reduzindo assimetrias informacionais e ampliando as possibilidades de escrutínio público.

A integração entre transparência ampliada e controle social facilitado por plataformas tecnológicas resulta em uma gestão pública mais íntegra e responsável. Ao reduzir assimetrias de informação e fomentar o escrutínio contínuo, a governança digital atua de modo preventivo no combate à corrupção, exigindo dos gestores maior *accountability* e aprimorando os mecanismos de prestação de contas.

Essa interdependência entre ferramentas digitais e princípios democráticos configura a governança digital como elemento estruturante da modernização do Estado brasileiro. Mais do que um avanço tecnológico, a governança digital representa a consolidação de um modelo de gestão pública orientado pela transparência, participação social e eficiência administrativa, aspectos fundamentais para o enfrentamento dos desafios contemporâneos da administração pública.

2.4 Controle social na governança pública

O controle social representa a essência da democracia participativa, constituindo-se na capacidade e no direito da sociedade de intervir ativamente na gestão pública. Não se trata apenas de fiscalizar, mas sim de um processo contínuo de acompanhamento, monitoramento e questionamento das ações do Estado para garantir que sejam realizadas conforme planejado, com eficiência e em benefício da coletividade.

A origem da ideia de controle social remonta à própria concepção democrática, segundo a qual "todo poder emana do povo", conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Esse princípio constitucional estabelece uma via de mão dupla: de um lado, o controle do Estado sobre a sociedade, por meio de leis e regulamentações; de outro, o controle da sociedade sobre o Estado. A participação social é, portanto, o cerne do controle social, que vai muito além de meras reclamações e envolve o diálogo constante com o gestor público. O cidadão é o foco central do serviço público, e a colaboração entre sociedade e governo é fundamental para a melhoria da qualidade dos serviços.

Na era digital, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) tornaram-se ferramentas essenciais para ampliar o controle social e fortalecer a governança pública. Plataformas como ouvidorias digitais, sistemas de denúncias online, consultas públicas eletrônicas, portais de transparência e dados abertos aproximam o cidadão do gestor público e facilitam o acompanhamento das ações governamentais em tempo real. Para que essa participação seja eficaz, é imprescindível oferecer informações de qualidade e canais diretos de escuta e manifestação.

Aprofundando essa questão, é fundamental destacar que a Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021) consolidou normativamente esses avanços, estabelecendo um novo patamar para a transparência e o controle social no Brasil. Tavares, Bitencourt e Cristóvam (2021) ressaltam que esta lei vai além do simples acesso à informação. Ela introduz a ne-

cessidade de uma intenção comunicativa, ou seja, a informação deve ser não apenas disponível, mas também compreensível e adaptada ao cidadão. Isso reforça que a verdadeira transparência pública só se concretiza quando a comunicação entre Estado e sociedade é inclusiva e eficaz, superando a barreira da linguagem técnica e da desorganização dos portais, desafios ainda presentes na administração pública brasileira.

O controle pode se dar por duas vias principais: o controle institucional, exercido por Tribunais de Contas, Ministério Público e Ouvidorias, caracterizado por respaldo legal e estrutura organizada; e o controle popular, promovido diretamente por cidadãos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e, cada vez mais, pelo uso de tecnologias digitais. A tecnologia tem sido instrumento viabilizador para fortalecer essa participação, ampliando canais de comunicação e tornando o processo mais acessível e ágil. Ouvidorias digitais e plataformas de denúncia online exemplificam essa inovação, que provê informações de qualidade e meios essenciais para a atuação cidadã.

Para exercer o controle social de maneira plena, é fundamental que o cidadão conheça, opine e acompanhe as decisões governamentais. O conhecimento de direitos e deveres é o primeiro passo para um papel ativo. Opinar sobre políticas e serviços públicos, por meio dos canais disponíveis, contribui diretamente para a melhoria da gestão. Acompanhar as decisões governamentais é certificar-se de que os recursos públicos estão gerando resultados positivos em benefício da coletividade, em consonância com o interesse público.

Nesse contexto, o cidadão deixa de ser mero espectador para assumir papel central no processo de gestão pública. O diálogo entre Estado e sociedade torna-se um exercício de cidadania e uma prática fundamental para uma gestão eficiente. Controlar socialmente significa conhecer, opinar e acompanhar as políticas públicas. A Lei de Acesso à Informação e a Lei nº 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, asseguram essas possibilidades, consolidando o direito à informação e ao diálogo público.

A boa governança pública, nesse cenário, depende da capacidade de prestar contas, manter a transparência ativa e promover mecanismos para que a população exerça seu direito de participar da gestão. O controle social não apenas corrige falhas, mas também contribui para o uso adequado dos recursos públicos, melhora a qualidade das políticas e fortalece a confiança entre Estado e sociedade.

2.5 O Radar Nacional da Transparência Pública

A transparência pública, enquanto pilar da boa governança e do controle social, tornou-se tema central na administração pública brasileira. Nesse contexto, o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), em especial por meio do Radar Nacional da Transparência Pública, destaca-se como instrumento fundamental para a promoção, padronização e mensuração da transparência dos órgãos e das entidades do setor público, conforme apresentado na Cartilha do PNTP (Atricon, 2025).

2.5.1 Histórico, definição e objetivos do Radar Nacional da Transparência Pública

De acordo com a Cartilha do PNTP, o programa foi instituído em 2022 como iniciativa conjunta da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e do Tribunal de Contas da União (TCU). O PNTP visa padronizar, orientar, estimular, induzir e fiscalizar a transparência das informações produzidas ou custeadas pelo poder público em todo o território nacional. Sua criação decorre do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica n.º 03/2022, firmado entre diversos atores do sistema de controle, e está fundamentada em iniciativas anteriores da Atricon, como as Cartas de Palmas (2012) e de Campo Grande (2012) e outras resoluções voltadas ao aprimoramento da transparência e do controle social (Atricon, 2025).

Desde sua implementação, o PNTP alcançou marcos expressivos, como a avaliação anual de mais de 8.000 portais de transparência, abrangendo os 33 Tribunais de Contas do Brasil. O primeiro ciclo, realizado em 2022, evidenciou a necessidade de institucionalizar o programa e elevar os padrões de transparência. Em 2023, os critérios de avaliação foram aprimorados e alinhados à legislação vigente, resultando em índices nacionais mais elevados: de 58,15% em 2023 para 63,94% em 2024, o que demonstra o impacto positivo da iniciativa (Atricon, 2025).

O Radar Nacional da Transparência Pública, designado como Projeto 3 do PNTP, é uma ferramenta eletrônica de acesso público que divulga os índices de transparência ativa dos órgãos e entidades avaliados e detalha os critérios atendidos ou não em cada portal, além de oferecer acesso facilitado aos portais das entidades participantes. Sua finalidade é promover o acesso direto e simplificado a informações sobre receitas, despesas, folha de pagamento, diárias, licitações, contratos, entre outros, fortalecendo o controle social e a prestação de contas (Atricon, 2025).

2.5.2 Estrutura metodológica do Radar

A metodologia do PNTP estrutura-se em dimensões, critérios e itens de verificação, conforme detalhado na Cartilha. As dimensões correspondem aos grandes temas avaliados (como licitações, contratos, receitas e despesas), cada uma subdividida em critérios objetivos, que recebem respostas "atende" ou "não atende". O levantamento é amplo: são 176 critérios, dos quais 71 são comuns a todos os poderes e órgãos, e os demais, específicos de cada entidade conforme sua natureza (Atricon, 2025).

Os critérios classificam-se em três categorias de exigibilidade: Essenciais (obrigatórios para transferências voluntárias e operações de crédito, segundo a Lei Complementar n.º 101/2000), Obrigatórios (exigidos por legislação e normativos) e Recomendados (boas práticas, ainda que não obrigatórias por lei). Cada critério é avaliado com base em itens de ve-

rificação: disponibilidade (30%), atualidade (30%), série histórica (20%), gravação de relatórios (10%) e filtro de pesquisa (10%). Só é considerado atendido quando todas as exigências são cumpridas, seguindo a lógica de "tudo ou nada". Não se admite exigência de login ou identificação prévia para o acesso às informações (Atricon, 2025).

O índice final considera pesos para dimensões (4, 3, 2 ou 1), critérios (2 para essenciais, 1,5 para obrigatórios, 1 para recomendados) e itens de verificação (3 para disponibilidade, 2 para atualidade, 1 para os demais). Os resultados produzem índices percentuais (de 0 a 100%), que definem os níveis de transparência dos portais: Diamante (95-100% e 100% dos essenciais), Ouro (85-94% e 100% dos essenciais), Prata (75-84% e 100% dos essenciais), além de níveis Elevado, Intermediário, Básico, Inicial e Inexistente. Para a concessão dos selos Diamante, Ouro e Prata, é necessário o cumprimento integral dos critérios essenciais (Atricon, 2025).

2.5.3 Relevância do Radar Nacional da Transparência Pública

O Radar Nacional da Transparência Pública destaca-se como instrumento essencial para mensuração da transparência ativa e estímulo à melhoria da governança local. Ao consolidar dados nacionais e individualizados por estado, município, poder e órgão, o Radar possibilita monitoramento permanente da divulgação de dados públicos, tanto por cidadãos quanto por órgãos de controle. A ferramenta oferece recursos avançados de pesquisa, visualização em gráficos e mapas, além de permitir a comparação entre entes, ampliando o potencial de fiscalização e participação social (Atricon, 2025).

Além de avaliar, o PNTP orienta e induz a melhoria das práticas de transparência. O crescimento do índice médio nacional reflete esse papel indutivo. A Cartilha do PNTP serve como referência para gestores públicos e cidadãos, promovendo o entendimento e a aplicação correta dos princípios da transparência e subsidiando a construção de portais alinhados à legislação e às melhores práticas de gestão. O programa instituiu,

ainda, o Mês da Transparência Pública Nacional e outras ações de fomento à cultura da transparência, reforçando o compromisso da Atricon e dos Tribunais de Contas com a governança aberta (Atricon, 2025).

Assim, o Radar Nacional da Transparência Pública consolida-se como referência para a promoção da *accountability*, fortalecimento da democracia e estímulo à melhoria contínua da administração pública brasileira, oferecendo uma metodologia robusta para avaliação e incentivo à governança transparente (Atricon, 2025).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, descritiva e de abordagem quantitativa, tendo em vista que busca gerar conhecimento para aplicação prática e analisar dados mensuráveis sobre a transparência pública nos municípios alagoanos. Para alcançar os objetivos propostos, foram empregados os seguintes procedimentos técnicos: pesquisa bibliográfica e documental, coleta de dados do Radar Nacional da Transparência Pública (RNTP) e análise quantitativa dos dados.

A pesquisa teve início com um levantamento bibliográfico, fundamental para a construção do referencial teórico sobre governança pública, transparência, governança digital e controle social, além de revisão da legislação e de documentos oficiais de referência. Foram consultadas obras e artigos científicos de autores reconhecidos, visando fundamentar os conceitos e orientar as análises subsequentes.

A coleta de dados primários sobre a transparência municipal foi realizada por meio do Radar Nacional da Transparência Pública (RNTP), ferramenta de avaliação desenvolvida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). A amostra abrange os 102 municípios do Estado de Alagoas, cujos níveis de transparência foram avaliados nos ciclos de 2022 e 2024 do RNTP. Os dados foram extraídos

diretamente da plataforma oficial do Radar[4], incluindo os selos de transparência, índices percentuais e notas atribuídas a cada município em ambos os ciclos avaliativos. A escolha do RNTP se justifica por sua abrangência nacional e pela metodologia padronizada de avaliação, que possibilita a comparação entre os entes federativos.

Os dados quantitativos obtidos do RNTP foram submetidos a uma análise descritiva e comparativa, abrangendo: avaliação do desempenho dos municípios alagoanos entre os ciclos de 2022 a 2024, identificação de avanços, estagnações ou retrocessos nos níveis de transparência; e análise da distribuição dos municípios nas diferentes categorias (selos Diamante, Ouro etc.). Os dados foram organizados e tratados em planilhas eletrônicas, utilizando recursos de estatística descritiva e visualização gráfica com o auxílio dos softwares Microsoft Excel e Power BI. As informações foram apresentadas em tabelas e gráficos descritivos, facilitando a identificação de tendências e padrões nos níveis de transparência ativa.

A discussão dos resultados foi conduzida à luz do referencial teórico de governança pública, transparência, governança digital e controle social, permitindo a construção de argumentos que relacionam a transparência pública à qualidade da gestão municipal e à efetividade da governança. A opção por esse método se justifica pela disponibilidade pública dos dados, pela possibilidade de mensuração objetiva dos avanços institucionais e pela relevância do RNTP como indicador da maturidade institucional e da efetividade da governança nos municípios.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

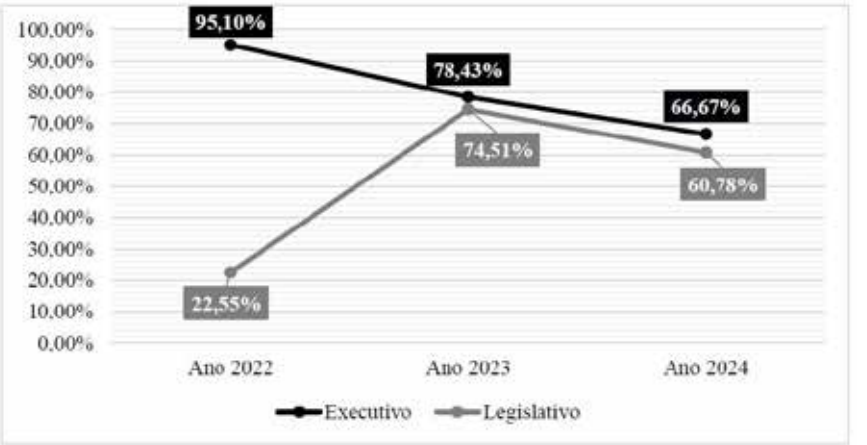
4.1 Nível de conformidade dos municípios com os critérios do Radar

A análise do grau de aderência ao índice de transparência, ilustrada na Figura 1, revela trajetórias contrastantes entre o Poder Executivo e o Poder

4 Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/index.html. Acesso em: 9 dez. 2025.

Legislativo nos municípios de Alagoas ao longo dos anos de 2022 a 2024.

Figura 1 – Grau de Aderência por ano (Poder Executivo e Legislativo)



Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados do Radar Nacional da Transparência Pública de 2022, 2023 e 2024 (2026). Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/index.html. Acesso em: 9 dez. 2025.

O Executivo municipal apresentou uma trajetória descendente: o grau de aderência, que era de 95,1% em 2022, caiu para 78,4% em 2023 e atingiu 66,6% em 2024. Esse resultado evidencia um declínio expressivo na participação das prefeituras nos ciclos do Radar Nacional da Transparência Pública, sugerindo desafios institucionais persistentes, como fragilidades na cultura de *accountability*, descontinuidade de políticas de transparência e possíveis barreiras à implementação de mecanismos de governança eficiente. O declínio também pode estar relacionado à falta de integração entre estratégias institucionais e o uso de ferramentas digitais, o que limita o potencial de automação, atualização e acessibilidade dos portais de transparência ativa, elementos fundamentais defendidos no referencial teórico de governança digital.

Em contrapartida, o Legislativo municipal demonstrou um movimento distinto. Partindo de um patamar muito baixo (22,5% em 2022), o grau de aderência avançou significativamente para 74,5% em 2023, refletindo uma maior mobilização das câmaras municipais para participar das avaliações nacionais de transparência. Esse avanço pode ser interpretado como um resultado positivo de incentivos institucionais, pressões do controle social e maior atenção ao fortalecimento da governança digital, possibilitando maior visibilidade e participação cidadã, conforme proposto pelos princípios do Programa Nacional de Transparência Pública. Entretanto, em 2024, houve uma leve retração, com a aderência caindo para 60,7%. Apesar disso, o Legislativo manteve um patamar substancialmente superior ao do início do período analisado, o que demonstra algum grau de institucionalização da transparência, ainda que marcada por volatilidade e desafios de sustentabilidade.

A análise dos três ciclos avaliativos aponta a diminuição contínua da participação das prefeituras. Apenas 60 mantiveram participação regular ao longo de 2022, 2023 e 2024, enquanto outras, como Carneiros e Jundiá, não participaram de nenhuma avaliação no período, evidenciando fragilidades na institucionalização da transparência e na difusão de uma cultura organizacional orientada à prestação de contas. Tais resultados demonstram, à luz do referencial teórico, a importância da governança pública orientada por princípios de transparência ativa e pela adoção de soluções tecnológicas, capazes de facilitar a gestão, o controle e o acesso à informação.

No caso das câmaras municipais, houve um crescimento notável na participação, saltando de 23 avaliadas em 2022 para 76 em 2023. No entanto, essa expansão não foi plenamente sustentada, havendo uma redução para 62 câmaras avaliadas em 2024. Esse comportamento evidencia, por um lado, o potencial das plataformas digitais e do Radar Nacional da Transparência Pública como indutores de mudança institucional; por outro, ressalta os limites da transformação digital quando não acompanhada de políticas estruturantes de capacitação, automação e incentivo ao enga-

jamento contínuo. A análise demonstra que a adesão do Legislativo foi mais volátil: somente 17 câmaras municipais participaram de todos os três ciclos, sinalizando menor regularidade e continuidade, desafios já discutidos no âmbito da governança digital, que exige não apenas infraestrutura, mas também compromisso político e engajamento da sociedade.

Um achado crítico refere-se à ausência total de participação em todos os ciclos por parte de 21 câmaras municipais: Atalaia, Boca da Mata, Branquinha, Coqueiro Seco, Estrela de Alagoas, Flexeiras, Ibateguara, Igaci, Jacuípe, Jequiá da Praia, Jundiá, Junqueiro, Limoeiro de Anadia, Murici, Olho d'Água Grande, Paripueira, Pilar, Roteiro, Santa Luzia do Norte, São Miguel dos Campos e Tanque d'Arca. Essa recorrente não participação demonstra a necessidade de estratégias mais incisivas de sensibilização, incentivo, capacitação em governança digital e fiscalização voltadas para esse segmento, além de políticas públicas formuladas para a redução de desigualdades institucionais e digitais.

Esses resultados, em conjunto, reforçam a importância de políticas de fortalecimento institucional e de acompanhamento regular das práticas de transparência, tanto no Executivo quanto no Legislativo, ancoradas em uma visão moderna de governança pública e digital. O uso de soluções tecnológicas e plataformas como o Radar Nacional da Transparência Pública revela-se fundamental para promover maior aderência e compromisso dos entes municipais com a transparência pública, ampliar a *accountability* e garantir o efetivo controle social.

4.2 Evolução da conformidade ao longo dos ciclos

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios alagoanos por nível de transparência nos anos de 2022, 2023 e 2024, diferenciando o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo. A análise evidencia mudanças significativas no padrão de classificação, tanto positivas quanto negativas, ao longo do período avaliado.

Tabela 1 – Quantidade de municípios por nível de transparência em cada ano

Poder	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024
Executivo	**102**	**102**	**102**
Diamante	0	0	0
Ouro	0	5	0
Prata	0	3	0
Elevado	47	1	0
Intermediário	22	40	31
Básico	19	23	25
Inicial	5	7	12
Inexistente	4	1	0
Não Avaliado	5	22	34
Legislativo	**102**	**102**	**102**
Diamante	0	3	0
Ouro	0	4	0
Prata	0	4	0
Elevado	4	7	0
Intermediário	2	35	17
Básico	8	13	15
Inicial	9	8	29
Inexistente	0	2	1
Não Avaliado	79	26	40

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados do Radar Nacional da Transparência Pública de 2022, 2023 e 2024 (2025). Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/index.html. Acesso em: 9 dez. 2025.

No âmbito do Poder Executivo, observa-se que em 2022 quase metade dos municípios (47 de 102) atingiu o nível Elevado de transparência, resultado que sinaliza forte aderência inicial às práticas de publicidade ativa e reflete uma cultura institucional voltada à *accountability* e à governança orientada por resultados. Contudo, em 2023, esse número caiu drasticamente para apenas um município, e, em 2024, nenhum município alcançou tal classificação. Essa tendência negativa não apenas evidencia a dificuldade de manutenção dos patamares avançados de transparência,

mas também revela fragilidades institucionais e descontinuidades de políticas públicas, possivelmente agravadas por limitações no uso de ferramentas digitais e baixa integração das soluções de governança digital, elementos apontados no referencial teórico como cruciais para a sustentabilidade da transparência ativa.

Identifica-se, adicionalmente, o crescimento na quantidade de municípios classificados nos níveis intermediário e básico ao longo dos anos. O nível Intermediário saltou de 22 municípios em 2022 para 40 em 2023 e, apesar de uma leve redução em 2024 (31 municípios), permaneceu substancialmente maior do que no início do ciclo. O grupo Básico também registrou crescimento, passando de 19 para 25 municípios entre 2022 e 2024. Nota-se ainda o aumento do número de municípios não avaliados no último ciclo (de 5 em 2022 para 34 em 2024), o que pode indicar dificuldades operacionais, deficiências de infraestrutura digital, redução do engajamento municipal ou outros obstáculos, como troca de gestão, instabilidade administrativa e carência de suporte tecnológico.

O ciclo de 2023 foi particularmente notável para o Executivo municipal. Neste ano, cinco prefeituras alcançaram o nível Ouro (Delmiro Gouveia, Feliz Deserto, Porto Real do Colégio, Campo Alegre e Penedo), enquanto três prefeituras atingiram o nível Prata: Tanque d'Arca, Pão de Açúcar e Jequiá da Praia. Esses resultados evidenciam a existência de boas práticas, engajamento institucional e um ambiente mais propício à transparência, possivelmente alavancados por maior fiscalização dos órgãos de controle e incentivos à adoção de portais e práticas de governança digital. No entanto, esse avanço não se manteve em 2024, quando nenhum município atingiu os níveis superiores, reforçando a tendência de retrocesso e ressaltando a importância da consolidação de estratégias institucionais e tecnológicas para a sustentabilidade dos avanços. Ressalte-se que, ao longo dos três anos, nenhuma Prefeitura Municipal atingiu o nível máximo Diamante, apontando o desafio persistente de consolidar a transparência plena, um objetivo central da governança pública moderna e da *accountability* no setor público.

No que tange ao Poder Legislativo, o cenário é ainda mais desafiador. Em 2022, a maioria absoluta das câmaras municipais (79 de 102) sequer foi avaliada, demonstrando uma grande lacuna inicial e, conforme o referencial teórico, a necessidade de fortalecimento da cultura de controle social e da governança digital para ampliar o acesso à informação e a participação cidadã.

Em 2023, houve considerável avanço, reduzindo-se o número de câmaras não avaliadas para 26, acompanhado do melhor desempenho qualitativo do período. Três câmaras atingiram o selo Diamante: Dois Riachos (98,26%), Messias (96,65%) e Piaçabuçu (95,34%). Outras quatro câmaras conquistaram o selo Ouro: Belo Monte, Cajueiro, Taquarana e Paulo Jacinto, enquanto quatro atingiram o selo Prata: Monteirópolis, Feliz Deserto, Pão de Açúcar e Campo Grande. Este avanço pode estar associado tanto à indução dos órgãos de controle quanto à disseminação de boas práticas digitais e maior comprometimento institucional.

Entretanto, esse progresso não se manteve em 2024, quando não houve nenhuma câmara avaliada nos níveis superiores, e a maioria concentrou-se nos níveis Intermediário, Básico e Inicial. O número de câmaras não avaliadas voltou a subir (40 em 2024), refletindo possível retrocesso, desmobilização institucional ou dificuldades em consolidar a cultura e a infraestrutura da governança digital nos Legislativos municipais.

Cabe destacar o caso da Câmara de Dois Riachos, que ilustra o potencial de evolução das casas legislativas municipais: em 2022, figurava no nível Básico, com 41,04%, mas, em 2023, alcançou a categoria máxima Diamante com 98,26% no índice de transparência. Esse salto expressivo pode ser atribuído à adoção de boas práticas administrativas, engajamento em processos de capacitação, modernização dos portais e influência positiva de incentivos promovidos pelos órgãos de controle, alinhando-se aos pressupostos de governança digital e *accountability*.

Quanto às câmaras mais bem avaliadas em cada ano, destaca-se: em 2022 a Câmara Municipal de Coruripe (85,26%), melhor pontuação dentre as avaliadas; em 2023 as câmaras de Dois Riachos (Diamante – 98,26%),

Messias (Diamante – 96,65%) e Piaçabuçu (Diamante – 95,34%), seguidas pelas câmaras Ouro (Belo Monte, Cajueiro, Taquarana e Paulo Jacinto) e Prata (Monteirópolis, Feliz Deserto, Pão de Açúcar e Campo Grande), evidenciando avanços significativos no Legislativo; em 2024 a Câmara Municipal de Taquarana, com nível Intermediário e índice de 69,28%, foi o destaque relativo em um contexto de resultados mais modestos.

Outro ponto crítico é a oscilação dos níveis Intermediário e Inicial no Legislativo. O número de Câmaras classificadas como Intermediário caiu de 35 em 2023 para apenas 17 em 2024, enquanto o selo Inicial saltou de 8 para 29 no mesmo período, indicando um retrocesso expressivo nas práticas de transparência parlamentar, o que pode estar relacionado à fragilidade institucional, à descontinuidade de políticas digitais e à carência de uma cultura de governança pública sólida.

De modo geral, os resultados revelam que, apesar de avanços pontuais registrados em 2023, especialmente com a concessão de selos superiores em ambos os poderes, a tendência entre 2023 e 2024 é de deterioração dos indicadores de transparência, com maior concentração de municípios nos níveis intermediário, básico e inicial, além do aumento do número de entes não avaliados. Esses achados confirmam a importância dos fundamentos teóricos de governança pública e digital para a efetividade das políticas de transparência, sugerindo a necessidade de políticas estruturantes e da ampliação das soluções tecnológicas para consolidar avanços sustentáveis nos municípios alagoanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da questão que orientou este estudo – como os municípios de Alagoas têm se posicionado em relação aos critérios de governança e transparência definidos pelo Radar Nacional da Transparência Pública nos ciclos avaliativos de 2022, 2023 e 2024 – os resultados permitem concluir que o posicionamento dos municípios alagoanos é marcado por avanços

pontuais, mas também por retrocessos e desafios estruturais, especialmente quanto à consolidação de práticas transparentes e responsivas no âmbito da administração pública local.

Os dados do RNTP revelam uma trajetória descendente no índice de transparência do Executivo municipal, que passou de 95,1% em 2022 para 66,6% em 2024. Esse cenário sugere dificuldades institucionais, descontinuidade de políticas e entraves operacionais para manter e ampliar os níveis de transparência no Poder Executivo. Por outro lado, o Legislativo municipal apresentou evolução significativa, saindo de um patamar baixo de aderência (22,5% em 2022), alcançando 74,5% em 2023, mas com queda para 60,7% em 2024, demonstrando tanto potencial de melhoria quanto instabilidade e falta de regularidade entre os ciclos avaliados.

Observou-se ainda uma diminuição da participação das prefeituras nos processos de avaliação e uma concentração dos municípios nos níveis intermediário e básico de transparência, enquanto poucos atingiram os patamares superiores. Destaca-se, também, a irregularidade da participação legislativa, com 21 câmaras municipais ausentes em todos os ciclos, o que evidencia obstáculos adicionais para o fortalecimento do controle social e da governança aberta.

Esses achados reforçam que a governança pública e, especialmente, a governança digital são determinantes para o fortalecimento da transparência, da *accountability* e do controle social nos municípios alagoanos. O Radar Nacional da Transparência Pública, enquanto ferramenta de governança digital, se destaca como instrumento fundamental para o monitoramento, a comparação e o aprimoramento das políticas públicas de transparência, fornecendo dados confiáveis para gestores, órgãos de controle e sociedade.

É importante ressaltar que o estudo se limitou à análise dos dados do Radar, não incluindo variáveis socioeconômicas, institucionais ou qualitativas que possam aprofundar a compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos municípios. Sugere-se, para pesquisas futuras, a

articulação de indicadores econômicos, capacidade institucional e engajamento social na análise dos resultados.

Em síntese, os municípios de Alagoas apresentaram avanços e retrocessos no atendimento aos critérios de governança e de transparência ao longo dos ciclos avaliados, indicando a necessidade de fortalecer a cultura de transparência, ampliar o uso de tecnologias digitais, incentivar a participação social e manter o compromisso dos gestores com a modernização e a abertura dos governos locais. O Radar Nacional da Transparência Pública, nesse contexto, reafirma-se como ferramenta indispensável para o aprimoramento da governança e do controle democrático na administração pública municipal.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R. de. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 564-581, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/yMhdYS9jWJMK3HZ8Jyqgbkg/. Acesso em: 11 fev. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública.** Brasília: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Cartilha-PNTP-2025.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Radar Nacional da Transparência Pública**. [*S. l.*: *s. n.*, *s. d.*]. Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/index.html. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86-E, p. 1, 4 maio 2000. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 125, p. 3, 1 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 121, p. 2, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras, instrumentos e padrões para o aumento da eficiência da administração pública por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 61, p. 1, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Institui a Política de Governança Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Referencial básico de governança organizacional aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital. **Estratégia Nacional de Governo Digital.** Brasília, DF: SGD, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. 1998. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/c2628219-cebe-4b5c-ba4b-3f5d0c89fc27. Acesso em: 12 jul. 2025.

CARVALHO, F. L. de L.; SOUZA FILHO, G. M. de. **A governança digital na Administração Pública**: considerações sobre a democracia participativa e desafios para a efetiva participação popular. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 167-184, maio/ago. 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/60778423/International_Journal_of_Digital_Law_Belo_Horizonte_v_2_n_2_maio_ago_2021. Acesso em: 28 jul. 2025.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; SAIKALI, L. B.; SOUSA, T. P. de. **Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil.** Sequência, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209. Acesso em: 11 fev. 2026.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. de M. **O uso de TIC pelos governos**: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, jul./set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/gDHX66twKTVV6SD3VJnKSWL/?lang=pt. Acesso em: 11 fev. 2026.

DRUCKER, P. F. **Desafios para a administração do século XXI**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Pioneira, 1999.

MICHENER, G. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, 2018. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/75716. Acesso em: 11 fev. 2026.

SANTOS, M. H. de S. **Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE**. Revista Tempo do Mundo, Brasília, v. 7, n. 1, p. 75-105, abr. 2021.

Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/279. Acesso em: 11 fev. 2026.

TAVARES, A. A.; BITENCOURT, C. M.; CRISTÓVAM, J. S. da S. **A Lei do Governo Digital no Brasil**: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. Novos Estudos Jurídicos, v. 26, n. 3, p. 788-813, set./dez. 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/107684967/A_Lei_Do_Governo_Digital_No_Brasil_An%C3%A1lise_Das_Contribui%C3%A7%C3%B5es_%C3%80_Transpar%C3%AAncia_P%C3%BAblica_e_%C3%80_Concretiza%C3%A7%C3%A3o_Do_Exerc%C3%ADcio_Do_Controle_Social. Acesso em: 28 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Estratégias e desafios da governança na implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Ceará

Governance strategies and challenges in implementing the Integrity System at the Court of Accounts of the State of Ceará

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1104

Bruno de Oliveira Carneiro[1]
Liana Peixoto Brandão Bandeira[2]

RESUMO

O presente estudo investigou o papel da governança institucional na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Buscou-se responder à seguinte questão: qual é o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE? Adotou-se a metodologia de estudo de caso, com abordagem qualitativa, descritiva e analítica. A pesquisa fundamentou-se em análise documental de normas, resoluções administrativas, planos estratégicos, planos de integridade e relatórios institucionais, examinados por meio da técnica de análise de conteúdo, o que permitiu mapear a estrutura, o funcionamento e o grau de maturidade do Sistema. Os achados indicam que o Sistema de Integridade foi implantado em ambiente favorável e com suporte da alta administração, evidenciado pela criação de base normativa e de instâncias de governança. A avaliação de maturidade, com base no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), situou o Tribunal em nível intermediário (3,59), revelando práticas estruturadas ainda em consolidação. Persistem fragilidades operacionais, como a necessidade de uniformização de fluxos, maior integração entre governança e gestão de riscos, aprimoramento de indicadores e fortalecimento

1 Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará. Servidor público (auditor de Controle Externo) e atua como Assessor de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: bruno.carneiro@tce.ce.gov.br
2 Servidora pública (auditora de Controle Externo) e atua como Secretária de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará: E-mail: lianapb@tce.ce.gov.br

da cultura ética nas unidades organizacionais. Conclui-se que a governança institucional foi essencial para o avanço do Sistema de Integridade ao assegurar coordenação, legitimidade e alinhamento estratégico. Todavia, sua consolidação requer esforços contínuos voltados ao aperfeiçoamento dos processos, ao fortalecimento das competências internas e à adoção de monitoramento orientado a dados, fatores indispensáveis para elevar a integridade a patamar de referência institucional.

Palavras-chave: governança pública; Sistema de Integridade; controle externo; gestão de riscos; maturidade institucional.

ABSTRACT

This study examined the role of institutional governance in overcoming challenges and formulating strategies for the implementation of the Integrity System at the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE/CE). It sought to answer the following question: what is the role of governance in the implementation of the Integrity System at TCE/CE? A case study methodology was adopted, with a qualitative, descriptive, and analytical approach. The research was based on documentary analysis of regulations, administrative resolutions, strategic plans, integrity plans, and institutional reports, examined through the content analysis technique, which made it possible to map the structure, functioning, and level of maturity of the System. The findings indicate that the Integrity System was implemented in a favorable environment and with the support of senior management, evidenced by the establishment of a normative framework and governance bodies. The maturity assessment, based on the Public Integrity Maturity Model (MMIP), placed the Court at an intermediate level (3.59), revealing structured practices still under consolidation. Operational weaknesses remain, such as the need to standardize procedures, strengthen integration between governance and risk management, improve performance indicators, and reinforce the ethical culture within organizational units. It is concluded that institutional governance was essential to advance the Integrity System by ensuring coordination, legitimacy, and strategic alignment. However, its consolidation requires continuous efforts aimed at process

improvement, strengthening internal capabilities, and adopting data-driven monitoring practices, which are indispensable to elevating integrity as an institutional reference standard.

Keywords: public governance; Integrity System; external control; risk management; institutional maturity.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 02/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A integridade pública constitui elemento essencial nos modelos contemporâneos de governança, orientando práticas voltadas à prevenção de riscos, ao fortalecimento da confiança social e à promoção do valor público. Nesse contexto, os Sistemas de Integridade assumem papel estratégico ao estabelecer normas, responsabilidades e mecanismos que asseguram uma atuação ética, transparente e orientada ao interesse coletivo.

Nas instituições de controle, como os Tribunais de Contas, a relevância da integridade é ainda mais acentuada, dada a responsabilidade dessas organizações na garantia da boa governança pública, na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da *accountability* estatal.

Assim, este estudo tem por objeto a implementação do Sistema de Integridade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), buscando compreender como a governança institucional contribui para sua estruturação, fortalecimento e sustentabilidade. A análise concentra-se nos elementos organizacionais e normativos que influenciam esse processo, com ênfase nos aspectos estruturais, estratégicos e nos desafios enfrentados, sem alcançar avaliações empíricas de desempenho que extrapolem o escopo da pesquisa.

A relevância do estudo decorre da crescente demanda social por mecanismos de integridade e da necessidade de compreender como os órgãos de controle estruturam seus sistemas internos para reforçar a credibilidade institucional e promover uma cultura ética. No plano teórico, o trabalho aprofunda a articulação entre governança pública e integridade organizacional; no plano prático, busca oferecer subsídios ao aprimoramento do Sistema de Integridade do TCE/CE, bem como de outras instituições públicas que visem consolidar modelos semelhantes.

Dessa delimitação, formula-se a seguinte pergunta: qual é o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará?

Parte-se da hipótese de que a governança atua como variável estruturante, articulando liderança, gestão de riscos e mecanismos de controle, e que sua ausência comprometeria a consolidação do Sistema. Pressupõe-se, ainda, que esses fatores contribuem para superar resistências iniciais, orientar decisões estratégicas e consolidar práticas essenciais à maturidade institucional.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade do TCE/CE. Para atingir esse propósito, estabeleceram-se como objetivos específicos: caracterizar o contexto institucional do Tribunal, descrever os elementos estruturantes do Sistema de Integridade, examinar a articulação entre governança, gestão de riscos e controles, e identificar os desafios e estratégias adotadas ao longo do processo de implementação.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva e analítica, fundamentada na análise documental de resoluções, políticas, planos, relatórios e demais instrumentos relacionados à governança e à integridade. Os procedimentos de categorização e interpretação estão detalhados no capítulo de metodologia.

Quanto à estrutura, o trabalho organiza-se da seguinte forma: o capítulo dois apresenta a fundamentação teórica; o capítulo três descreve a metodologia da pesquisa; o capítulo quatro contextualiza o TCE/CE e ex-

põe os resultados; o capítulo cinco discute as evidências à luz do referencial teórico; e as considerações finais sintetizam as conclusões, destacam as limitações e indicam as recomendações para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta o arcabouço teórico que sustenta os conceitos de governança pública, integridade institucional, gestão de riscos e controles interno e externo, elementos interdependentes que compõem um modelo de administração pública orientado pela ética, transparência e geração de valor público.

2.1 Governança pública

A governança pública assume papel de destaque, nas agendas contemporâneas de gestão pública, ao proporcionar instrumentos que direcionam as instituições estatais para a obtenção de resultados sustentáveis e coerentes com as necessidades sociais. Esse conceito evoluiu significativamente com a ascensão da Nova Governança Pública (*New Public Governance* [NPG]), que, diferentemente do gerencialismo, cujo foco recai estritamente na eficiência interna, enfatiza a atuação em rede, a colaboração entre múltiplos atores e a legitimidade democrática (Pires, 2016).

Segundo Pires (2016), a governança configura-se como um conjunto estruturado de mecanismos voltados ao aprimoramento da coordenação entre atores públicos e privados, assegurando transparência, ética e *accountability*. De acordo com Filgueiras (2018a), *accountability* consiste no dever de prestar contas associado à responsabilização por atos e resultados, constituindo requisito essencial para o controle democrático da ação estatal. Assim, a governança ultrapassa a dimensão meramente gerencial e consolida-se como prática estratégica orientada à coordenação de longo prazo.

Nessa perspectiva, Motta (2018a) defende que uma governança eficaz exige a integração entre dimensões técnicas e políticas, criando condições institucionais capazes de enfrentar desafios como ineficiência, corrupção e fragilidade organizacional.

Sob o prisma da NPG, essa eficácia é medida pela capacidade da administração em gerar valor público (Osborne, 2010). Valor público é compreendido como o equivalente ao valor de mercado para o setor público, representando o benefício real, a justiça e a satisfação das necessidades coletivas produzidos pela atuação estatal (Moore, 1995).

Complementando essa visão, Resende et al. (2024) afirmam que a governança pública deve estar orientada à criação de valor, o que requer ações efetivas, responsivas e voltadas às reais necessidades sociais. O valor público, portanto, é o produto final de uma governança que equilibra o cumprimento de normas com a utilidade social da intervenção estatal. Essa perspectiva converge para o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020), segundo o qual os mecanismos de liderança, estratégia e controle compõem o núcleo da governança pública, orientando a alta administração na tomada de decisões, no monitoramento do desempenho e na responsabilização pelos resultados. Nessa ótica, destaca-se a governança democrática, caracterizada pela participação plural e inclusiva de atores sociais no processo decisório e na construção de políticas públicas (Teixeira; Sena; Silva, 2024).

Compreendida como um sistema interdependente, a governança pública fornece a infraestrutura institucional necessária à integridade, visto que mecanismos de liderança coerente e de estratégia clara criam condições para a incorporação de valores éticos às práticas organizacionais (Brasil, 2020). Assim, governança e integridade formam dimensões complementares e mutuamente fortalecedoras do desempenho institucional.

2.2 Integridade

A integridade pública constitui resposta à crescente demanda social por ética, transparência e responsabilização na administração pública. Mendes e Machado (2016) defendem que a integridade deve transcender o mero cumprimento normativo, integrando-se à cultura organizacional e influenciando comportamentos cotidianos.

Silva, Almeida e Cardoso (2020) conceituam a integridade pública como um indicador de desempenho institucional e de credibilidade pública, cuja consolidação depende da adoção de políticas de transparência e da harmonização entre o interesse público e as práticas administrativas.

A literatura enfatiza o papel das lideranças éticas como vetores de ambientes íntegros. Oliveira e Torres (2015) destacam que líderes comprometidos com valores morais promovem condutas desejáveis e fortalecem os mecanismos de prevenção a desvios. Rezende e Kanan (2017) complementam ao ressaltar que a integridade resulta de estruturas institucionais pautadas em comunicação transparente, vigilância ética e decisões fundamentadas.

Sob o prisma normativo, a Controladoria-Geral da União concebe integridade pública como um conjunto de arranjos institucionais destinados a prevenir que a Administração Pública se desvie de sua missão de entregar resultados imparciais e eficientes à sociedade — definição que encontra respaldo no Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal (Brasil, 2017; CGU, 2025).

No âmbito internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) reforça essa ideia ao definir integridade como a adesão sistemática a valores e normas éticas que priorizam o interesse público, mesmo na ausência de regulação detalhada. Barreto e Vieira (2021) ampliam essa visão, caracterizando a integridade como um modelo híbrido baseado em normas (*compliance*) e valores éticos.

Esse enfoque sistêmico fortalece a capacidade institucional de prevenir, detectar e responder a desvios, fraudes e práticas de corrupção,

contribuindo para a consolidação de ambientes administrativos íntegros e orientados ao interesse público, conforme estabelecem os Decretos n.º 9.203/2017 e n.º 11.529/2023 (Brasil, 2017; Brasil, 2023).

2.3 Gestão de riscos

A gestão de riscos representa um componente estratégico da governança, ao possibilitar a identificação e o tratamento antecipado de vulnerabilidades. Conforme Dias Tavares (2018), essa gestão deve integrar dimensões estratégicas e operacionais, orientando medidas preventivas voltadas à mitigação de riscos financeiros, reputacionais e éticos.

O Referencial Básico de Governança do TCU (Brasil, 2020) define a gestão de riscos como processo sistemático de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais. O documento enfatiza, ainda, que a gestão de riscos deve ser incorporada à cultura organizacional e contar com o engajamento contínuo das lideranças.

De acordo com Souza Neto (2017), a gestão de riscos está intimamente associada ao fortalecimento dos controles internos, considerados pilares da governança responsável. Cruz e Morais (2019) observam que a consolidação desse campo no Brasil ganhou impulso após a adoção de diretrizes internacionais, como as da *International Organization for Standardization* – ISO 31000:2018, mas ainda enfrenta desafios culturais e institucionais, notadamente a baixa confiança social na administração pública.

A gestão de riscos é fundamental para proteger a integridade institucional ao permitir o tratamento preventivo de vulnerabilidades relacionadas a agentes, processos e decisões (Souza; Prodel Júnior, 2023). A integração entre Governança, Risco e Compliance (GRC) constitui a base de um modelo ético e sustentável de gestão pública, conforme a Metodologia de Gestão de Riscos da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2018).

A adequada gestão dos riscos de integridade contribui diretamente para a geração de valor público, uma vez que práticas fraudulentas e atos de corrupção corroem a confiança social e comprometem o cumprimento dos objetivos estratégicos (Vieira; Barreto, 2019).

2.4 Controle interno e o Modelo das Três Linhas

O controle interno representa uma das bases da governança pública, integrando-se de modo indissociável aos sistemas de integridade, gestão de riscos e *compliance*. Segundo Berti (2019), *compliance* corresponde ao conjunto de procedimentos destinados a assegurar a conformidade das ações institucionais com normas legais, regulatórias e éticas, prevenindo irregularidades e fortalecendo a segurança organizacional. Seu propósito é garantir que as atividades institucionais sejam realizadas de maneira regular, eficiente e alinhadas ao interesse público.

Para que essa conformidade seja operacionalizada de forma sistêmica, a literatura e as boas práticas internacionais recomendam o Modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA). Segundo Souza Neto (2017), esse modelo é fundamental para organizar as responsabilidades de controle, evitando lacunas ou sobreposições de funções. Na primeira linha, situam-se os gestores operacionais, responsáveis por gerenciar riscos e executar controles no cotidiano; na segunda linha, encontram-se as instâncias de apoio, como as unidades de integridade e riscos, que monitoram e orientam a primeira linha; já a terceira linha é representada pela auditoria interna, que provê avaliação independente e objetiva sobre a eficácia de todo o sistema (Castro, 2020).

O referencial teórico reforça essa perspectiva ao destacar que o controle interno opera como um arcabouço estruturado de práticas destinadas a assegurar legalidade, economicidade e confiabilidade das informações produzidas pela administração pública. Slomski (2007) destaca que esses mecanismos sustentam a integridade dos processos organizacionais,

enquanto Piovesan (2010) enfatiza que controles eficazes reduzem incertezas, fortalecem a transparência e ampliam a capacidade institucional de alcançar seus objetivos estratégicos. Assim, o controle interno consolida-se como elemento indispensável para a boa governança.

Nessa direção, Machado (2014) e Filgueiras (2018a) salientam que o controle interno é um instrumento de transparência e prevenção de riscos éticos, sendo essencial à *accountability*. Ele permite o monitoramento contínuo do desempenho institucional e a correção tempestiva de falhas, fortalecendo o controle democrático sobre o poder público.

Nesse sentido, a estrutura atualizada pelo IIA (2020) evoluiu para enfatizar a criação de valor, mantendo componentes essenciais como o ambiente de controle, a avaliação de riscos e o monitoramento constante. A efetividade desse sistema, conforme evidenciado pelo arranjo das três linhas, depende intrinsecamente de uma cultura organizacional íntegra e de lideranças comprometidas com valores éticos e com a responsabilidade pública (IIA, 2020).

2.5 Controle externo

O controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas, conforme a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), constitui componente estruturante da arquitetura institucional brasileira. Sua atuação não se limita à verificação da legalidade, abrangendo também a análise da legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública, conforme diretrizes estabelecidas no Referencial Básico de Governança para Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU (Brasil, 2020).

Filgueiras (2018b) destaca que o controle externo desempenha papel decisivo no fortalecimento da integridade pública, ao assegurar que a administração estatal atue de forma transparente, responsável e em conformidade com seus deveres institucionais. Loureiro e Abrúcio (2019) en-

fatizam que esse mecanismo contribui simultaneamente para a correção de desvios e para o aperfeiçoamento da gestão, ampliando a capacidade do Estado de entregar resultados efetivos à sociedade. Assim, o controle externo reforça tanto a regularidade administrativa quanto a efetividade das políticas públicas.

No âmbito dos próprios Tribunais de Contas, o fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle é condição essencial para assegurar a integridade institucional e prevenir desvios que comprometam a missão constitucional dessas Cortes (OCDE, 2023). O TCU (Brasil, 2020) ressalta que as entidades fiscalizadoras superiores devem adotar padrões elevados de governança, servindo de referência ética e técnica às organizações sob sua jurisdição.

Nesse sentido, a consolidação de controles internos robustos e a gestão contínua dos riscos de integridade são determinantes para que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará mantenha a confiança pública e assegure o uso adequado dos recursos sob sua fiscalização, conforme orientações do Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2017).

2.6 Tecnologia e inovação da informação

O uso de tecnologias inovadoras no controle externo é impulsionado pela necessidade de gerar valor público, compreendido como o benefício real entregue à sociedade por meio da eficiência institucional (Resende et al., 2024). No campo tecnológico, isso implica que a Inteligência Artificial (IA) e a automação devem atuar como instrumentos de justiça e precisão fiscalizatória, garantindo que a inovação resulte em um controle mais tempestivo e transparente (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

No entanto, a dependência crescente de dados reclassifica a Tecnologia da Informação (TI) de uma área de suporte para um macroprocesso crítico de risco. Segundo Filgueiras e Almeida (2021), a digitalização exige que a governança assegure a integridade dos dados e a segurança ciber-

nética, uma vez que falhas na proteção de informações sensíveis comprometem diretamente a legitimidade das decisões públicas.

Nesse cenário, o avanço da automação introduz a necessidade de *accountability* algorítmica, que obriga as instituições a garantirem a transparência e a auditabilidade dos critérios utilizados em decisões automatizadas (Brasil, 2020). Para Rover e Galindo (2021), a integridade tecnológica exige o combate às "caixas-pretas" decisórias, assegurando que o uso de algoritmos no controle externo esteja alinhado a princípios éticos e à prevenção de vieses, fortalecendo, assim, a confiança social nas instituições.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e analítica, tem como objetivo compreender como as práticas de governança influenciam a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A abordagem qualitativa permite examinar o fenômeno a partir da dinâmica e das particularidades institucionais, enquanto a dimensão descritiva busca identificar suas principais características e relações.

Segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo identificar características de determinado fenômeno, processo ou instituição, enquanto as qualitativas privilegiam a interpretação e a compreensão das dinâmicas sociais subjacentes aos dados. Essa combinação metodológica é especialmente adequada para estudos voltados à análise de processos institucionais complexos, como a governança e a integridade pública.

Para a delimitação empírica do objeto, adotou-se o estudo de caso, considerado o método mais apropriado quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, cujos limites entre ambos não são claramente definidos (Yin, 2015). Essa estratégia permite examinar de forma aprofundada como os princípios e mecanismos de governança influenciam as práticas de integridade e de gestão de riscos no TCE/CE.

A investigação baseia-se em duas fontes principais de evidência: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica envolveu a revisão crítica da literatura especializada sobre governança pública, integridade institucional, gestão de riscos, *compliance* e controle público, incluindo autores clássicos e documentos de referência de organismos nacionais e internacionais.

Paralelamente, a pesquisa documental concentrou-se na análise de resoluções, políticas, planos, relatórios e demais instrumentos normativos e administrativos do TCE/CE relacionados à estruturação, implementação e monitoramento do Sistema de Integridade. Essa análise contemplou instrumentos como:

• as Resoluções Administrativas n.º 4/2019 (Política de Governança Institucional), n.º 21/2022 (Política de Gestão de Riscos) e n.º 19/2023 (Sistema de Integridade);

• os Planos de Integridade do TCE/CE de 2024 e de 2025/2026;

• os relatórios e as notas metodológicas sobre maturidade em gestão de integridade;

• os normativos correlatos emitidos pela Controladoria-Geral da União, pela Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa; e

• as parcerias e os acordos institucionais, como o Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC).

Esses documentos constituíram o corpus analítico primário, por refletirem a institucionalização dos mecanismos de governança e integridade no Tribunal. Como complementação, foram utilizados relatórios (públicos e internos) e publicações técnicas que descrevem boas práticas de integridade em outros Tribunais de Contas, permitindo estabelecer parâmetros comparativos e analíticos.

A técnica de análise dos dados utilizada foi a Análise de Conteúdo conforme Bardin (2016). a qual possibilita identificar categorias, inferir significados e interpretar padrões nas manifestações textuais. Essa técnica foi aplicada em três etapas:

1. pré-análise, que consistiu na leitura dos documentos e na seleção do material relevante;

2. exploração do material, com codificação e categorização das informações segundo os eixos temáticos de governança, integridade, riscos e controles; e

3. tratamento dos resultados, com interpretação das categorias à luz do referencial teórico, buscando compreender como a governança atua como variável explicativa na implementação do Sistema de Integridade.

A opção pela análise de conteúdo deve-se à sua adequação para estudos qualitativos de natureza institucional, permitindo construir uma visão sistemática e fundamentada das evidências documentais.

As limitações do estudo decorrem do foco exclusivo no TCE/CE, o que impede a generalização dos resultados para instituições com estruturas e culturas diferentes. Além disso, a pesquisa considerou apenas documentos oficiais disponíveis até o momento da análise, podendo não refletir atualizações posteriores. Apesar disso, a investigação mantém sua validade, ao oferecer uma análise aprofundada e contextualizada, capaz de subsidiar reflexões e práticas em outros órgãos de controle.

Assim, a metodologia adotada combina rigor científico, consistência teórica e aderência prática, permitindo examinar de forma estruturada o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade e na consolidação de uma cultura institucional ética e transparente.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Esta seção detalha os achados obtidos a partir da análise dos documentos institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Os resultados são organizados de modo a demonstrar, de forma integrada, o papel da governança, os principais desafios e as estratégias adotadas na implementação do Sistema de Integridade.

4.1 Contexto institucional e identidade organizacional do TCE/CE

O estudo da implementação do Sistema de Integridade fundamenta-se na compreensão do contexto institucional e da identidade organizacional do TCE/CE, fatores que balizam o estabelecimento de políticas e de práticas de governança.

Nessa perspectiva, o Planejamento Estratégico 2021-2026 define a missão institucional de "exercer o controle externo, fiscalizando e orientando a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade", e o propósito de "cuidar do que é de todos, melhorando vidas" (Ceará, 2021). Tais enunciados, associados a valores como ética, transparência e *accountability*, asseguram a coerência entre o posicionamento estratégico e as práticas de governança e integridade.

Como desdobramento, a Resolução Administrativa n.º 19/2023 (Ceará, 2023) formalizou o Sistema de Integridade, organizando mecanismos de prevenção, detecção e remediação de irregularidades, fundamentais à construção de uma cultura ética e impessoal. Para garantir sua eficácia, o Sistema aplica-se a todos os agentes da Corte e é supervisionado por instâncias que garantem coordenação e legitimidade:

1. o Comitê de Governança Institucional (CGI), responsável pela supervisão estratégica do Sistema; e

2. a Secretaria de Governança (Secgov), unidade vinculada à Presidência, incumbida de elaborar, acompanhar e revisar o Plano de Integridade, além de prestar apoio técnico ao CGI e ao Comitê de Gestão de Riscos (CGR).

Essa configuração assegura proximidade com a alta administração e deixa as responsabilidades bem definidas, o que é essencial para uma boa governança pública. Ao adotar internamente altos padrões éticos, o Tribunal reforça sua credibilidade e se consolida como referência para as organizações sob sua fiscalização.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) orienta que a integridade seja tratada como prioridade estratégica, por constituir elemento fundamental para a preservação do interesse público e para a legitimação das instituições estatais. Em alinhamento com essa diretriz, o TCE/CE reconhece a integridade como valor institucional indispensável, norteando sua atuação ética e promovendo comportamentos pautados pela honestidade, moralidade, independência e imparcialidade.

4.2 Estrutura e elementos do Sistema de Integridade no TCE/CE

A formalização do Sistema de Integridade consolidou princípios de governança alinhados à Política Institucional de Governança, estabelecida pela Resolução Administrativa n.º 04/2019 (Ceará, 2019), e à Política de Gestão de Riscos, definida pela Resolução Administrativa n.º 21/2022 (Ceará, 2022). O modelo adota uma lógica contínua e integrada de prevenção, detecção, correção e remediação, aplicável a todos os agentes e unidades da instituição.

O Sistema estrutura-se em três elementos. O primeiro, estrutura e atores, define-se conforme o Modelo das Três Linhas (IIA, 2020): (i) Primeira Linha: áreas operacionais responsáveis pela implementação de controles e mitigação de riscos; (ii) Segunda Linha: unidades de governança, riscos e *compliance*, especialmente a Secgov, que supervisiona e orienta as unidades; (iii) Terceira Linha: Auditoria Interna e Controladoria, que realizam avaliações independentes, assegurando credibilidade e imparcialidade.

O segundo é o Plano de Integridade, elaborado pela Secgov, submetido ao CGI e aprovado pelo Pleno. Ele estabelece medidas, prazos e responsáveis, adotando abordagem baseada em riscos e alinhada ao planejamento estratégico.

O terceiro são os processos de integridade, que abrangem práticas relacionadas à liderança, à estratégia e ao controle (*accountability*), garantindo coerência entre normas, decisões e comportamentos institucionais.

A integração desses três componentes fortalece um ambiente institucional íntegro e transparente, essencial à legitimidade da atuação do Tribunal.

4.3 A governança e o alinhamento estratégico da integridade no TCE/CE

Conforme o Referencial Básico de Governança para Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU (Brasil, 2020), os mecanismos de liderança, estratégia e controle são determinantes para a maturidade e efetividade dos sistemas de integridade.

A criação de instâncias como o Pleno, o Comitê de Governança Institucional e a Secretaria de Governança evidencia o comprometimento da alta administração em converter princípios éticos em ações concretas e sustentáveis. A vinculação da Secgov à Presidência, estabelecida pela Resolução Administrativa n.º 08/2019 (Ceará, 2019), confere a essa unidade a autoridade técnica e capacidade de coordenação estratégica, assegurando o alinhamento entre o Sistema de Integridade e a missão institucional.

Dessa forma, a governança busca evitar que as ações de integridade se restrinjam ao cumprimento normativo, transformando-as em instrumento estratégico de geração de valor público. Para isso, cabe às instâncias superiores associar os objetivos do Plano de Integridade – como mitigação de riscos e fortalecimento da ética – às funções constitucionais do controle externo, garantindo coerência entre princípios, práticas e resultados da instituição.

4.4 Implementação do Sistema de Integridade

A implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE consolidou-se mediante um cronograma estruturado de atos normativos e entregas técnicas, evidenciando o compromisso da alta gestão com diretrizes nacionais de transparência e controle. Esse processo evoluiu da criação

de grupos de trabalho à institucionalização de planos bienais, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Marcos da implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE

Instrumento Normativo / Ato	Ano	Descrição e Objetivo Principal	Principais Entregas / Resultados
Resolução Conjunta Atricon/ IRB n.º 01/2022	2022	Estabelecimento de diretrizes nacionais para Tribunais de Contas no combate à fraude e à corrupção	Referencial estratégico para a estruturação de sistemas de integridade nos TCs
Portarias n.º 284/2023 e n.º 895/2023	2023	Instituição e prorrogação de Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar coordenado pela Secgov	Modelagem de processos, minutas normativas e protótipo do Canal de Denúncias
Resolução Administrativa n.º 19/2023	2023	Formalização e institucionalização do Sistema de Integridade do TCE/CE	Definição de fluxos de reporte e monitoramento periódico (Secgov e CGI)
Portaria n.º 138/2024 (Ceará, 2024a)	2024	Aprovação e publicidade do Plano de Integridade para o exercício de 2024	Plano de Integridade 2024 vigente
Plano de Integridade (2024)	2024	Ações preventivas e mitigação de riscos de integridade para o exercício de 2024	Foco em macroprocessos críticos: Fiscalização, Julgamentos, Gestão de Pessoas, Aquisições e TI
Portaria n.º 574/2025 (Ceará, 2025a)	2025	Aprovação e publicidade do Plano de Integridade para o exercício de 2025/2026	Plano de Integridade 2025/2026 vigente
Plano de Integridade (Biênio 2025–2026)	2025	Ações preventivas e mitigação de riscos de integridade para os exercícios de 2025/2026	Gestão de riscos em contratações e alinhamento ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC)

Fonte: elaborado pelos autores, 2026.

Os marcos sintetizados no Quadro 1 evidenciam que o processo se iniciou em 2022, com a edição da Resolução Conjunta Atricon/IRB n.º 01/2022, que estabelece normas gerais para os Tribunais de Contas (Atricon; IRB, 2022). Em resposta, o TCE/CE, de forma progressiva, es-

truturou atos normativos e instrumentos de governança voltados à implementação do Sistema de Integridade.

O monitoramento do Plano ocorre mensalmente pela Secgov, com relatórios quadrimestrais encaminhados à Presidência e ao Comitê de Governança Institucional, nos termos da Resolução Administrativa n.º 19/2023 (Ceará, 2023c), o que permite decisões tempestivas e assegura a retroalimentação do ciclo de integridade.

4.5 Desafios e estratégias de resposta

A consolidação do Sistema de Integridade encara desafios relacionados à disseminação da cultura ética, à integração entre governança e gestão de riscos e à expansão da transparência e do engajamento organizacional.

Os principais desafios são consolidar uma cultura de integridade que envolve todas as áreas da organização; integrar o Sistema de Integridade ao ciclo de gestão de riscos e à Cadeia de Valor; ampliar a transparência e do engajamento dos servidores; e padronizar fluxos, rotinas e procedimentos disciplinares.

Em resposta, o TCE/CE desenvolveu estratégias, agrupadas em sete eixos:

a) Integração com a gestão de riscos e a cadeia de valor do Tribunal de Contas. A Política de Gestão de Riscos (Resolução Administrativa n.º 21/2022) orienta a abordagem preventiva e sistêmica, que incorpora a avaliação de riscos éticos (integridade) nos macroprocessos.

b) Fortalecimento da governança institucional e da liderança. A Política de Governança Institucional (Resolução Administrativa n.º 04/2019) estabelece práticas de liderança, estratégia e controle, atribuindo à alta administração papel principal no fortalecimento da integridade (Ceará, 2019). Nesse modelo, a Secretaria de Governança atua como unidade executora e articuladora do Sistema de Integridade, enquanto o CGI assume a função de instância de supervisão estratégica.

A literatura destaca que lideranças íntegras influenciam diretamente a consolidação de culturas éticas robustas (OCDE, 2022). Essa compreensão tem orientado a atuação do Pleno e da Presidência, evidenciada pela aprovação dos Planos de Integridade (2024 e 2025/2026), pelo apoio às capacitações e pela garantia de condições necessárias para execução das ações previstas.

c) Mecanismos de controle, responsabilização e transparência. O TCE/CE adota o Modelo das Três Linhas (IIA, 2020), que estrutura responsabilidades voltadas à proteção organizacional: (i) as unidades operacionais constituem a Primeira Linha; (ii) a governança, a gestão de riscos e a integridade formam a Segunda Linha; e (iii) a Auditoria Interna atua como Terceira Linha, assegurando avaliações independentes.

A responsabilização institucional é fortalecida por mecanismos complementares, como o Canal de Denúncias e Comunicação de Irregularidades, gerido pela Corregedoria e orientado pelos princípios da confidencialidade, celeridade e tratamento adequado das ocorrências. Além disso, há um incremento no controle de conflitos de interesse, por meio da publicação do Manual de Conduta Ética nas Fiscalizações. Paralelamente, são implementadas iniciativas de Transparência Ativa, que disponibilizam informações sobre o desempenho do Sistema e os resultados dos Planos de Integridade.

d) Cooperação interinstitucional e iniciativas preventivas. A participação no Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, formalizada pela Portaria n.º 276/2025 (Ceará, 2025c), evidencia o compromisso do TCE/CE com as práticas de integridade e controle social. O acordo técnico firmado com a Atricon e o Tribunal de Contas da União possibilita acesso à plataforma e-Prevenção, proporcionando diagnóstico padronizado das vulnerabilidades e comparação de práticas entre Tribunais (Atricon; Brasil, 2024).

De forma complementar, a adesão ao Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, firmada por meio da Portaria n.º 273/2025 (Ceará 2025b), favorece a cooperação com entidades públicas e privadas, apoiando iniciativas de capacitação e o desenvolvimento de soluções voltadas à integridade. O pacto destaca-se por ampliar a rede de aprendizagem e por

promover a disseminação de boas práticas de integridade (Brasil, 2025).

e) Participação na Rede Integrar. O TCE/CE integra a Ação 16 – Promoção da Integridade Pública, desenvolvida no âmbito da Rede Integrar e coordenada pela Atricon, pelo Instituto Rui Barbosa e pelo Tribunal de Contas da União. Essa iniciativa promove a cooperação entre tribunais de contas do país, possibilitando o compartilhamento de metodologias, processos de trabalho e soluções tecnológicas voltadas ao fortalecimento do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (Rede Integrar, 2025).

O TCE/CE participa ativamente das atividades previstas, incluindo: (i) a troca de experiências para aprimorar métodos e indicadores; (ii) o desenvolvimento de iniciativas coordenadas que incentivem boas práticas de integridade entre os jurisdicionados; e (iii) o acompanhamento do nível de suscetibilidade à fraude e à corrupção e da aderência às práticas do PNPC por parte das organizações selecionadas. O resultado esperado consiste em um relatório consolidado das ações implementadas e da evolução dos indicadores de integridade ao longo de 2025.

f) Aprimoramento normativo e processos de trabalho. A evolução institucional também se manifesta na revisão e atualização dos marcos normativos internos. Entre os avanços recentes, destacam-se a proposta de revisão do Código de Ética dos Servidores (Resolução Administrativa n.º 01/2026), a revisão das atividades de inspeção e correição (Resolução Administrativa n.º 10/2014), o aperfeiçoamento dos fluxos de apuração da Comissão de Ética e da Corregedoria, bem como o fortalecimento da Ouvidoria como canal de escuta e de orientação. Essas iniciativas contribuem para aumentar a rastreabilidade dos processos, promover maior coerência entre as instâncias disciplinares e assegurar a tempestividade das providências.

g) Avaliação da maturidade institucional em integridade. A avaliação da maturidade do Sistema de Integridade do TCE/CE constitui etapa fundamental para o aperfeiçoamento da governança e para a consolidação de práticas de prevenção, detecção e resposta a desvios éticos. Para isso, adotou-se o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), de-

senvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), instrumento que permite mensurar, de forma estruturada, o grau de institucionalização da integridade em dimensões como governança, gestão de riscos, controles internos, conduta, responsabilização e participação social (Brasil, 2023).

O MMIP, organizado em cinco níveis progressivos de maturidade (Inicial a Otimizado), funciona como ferramenta de diagnóstico e orientação para a gestão estratégica da integridade. O diagnóstico mais recente do TCE/CE identificou nível geral de maturidade de 3,59, situando-se entre os níveis 3 – Integrado – e 4 – Gerenciado, o que caracteriza um estágio intermediário (Ceará, 2024b).

Esse resultado revela que o Tribunal dispõe de práticas estruturadas, embora ainda estejam em processo de consolidação, especialmente no que se refere à padronização avançada, mensuração de desempenho e aperfeiçoamento contínuo.

Com base no diagnóstico, foi estruturado plano de ação destinado a atuar em cinco áreas de aprimoramento: formalização dos fluxos de transparência passiva e prevenção de nepotismo e conflito de interesse; fortalecimento da capacitação institucional; aprimoramento da transparência ativa e atuação em redes de integridade; designação da autoridade responsável pela Lei de Acesso à Informação (LAI); e definição formal da área gestora da integridade.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos achados visam interpretar, à luz do referencial teórico, os resultados referentes à implementação do Sistema de Integridade do Tribunal de Contas. Busca-se discernir de que forma as práticas de governança contribuíram para sua consolidação, bem como identificar os desafios e avanços institucionais que expressam o grau de maturidade alcançado.

A abordagem interpretativa adota o pressuposto de que a governança constitui elemento estruturante da integridade, responsável por estabelecer as condições institucionais, estratégicas e culturais que sustentam decisões pautadas na ética, na transparência e na responsabilidade.

5.1 Estrutura institucional e condições de implementação

Os achados indicam que o Sistema de Integridade foi implementado em ambiente institucional favorável, sustentado por diretrizes estratégicas alinhadas às melhores práticas de governança pública, as quais posicionam a transparência e o interesse público no centro da missão do TCE/CE (Ceará, 2021). Esse apoio da alta administração confirma a tese de liderança ética de Oliveira e Torres (2015), que aponta o comprometimento da cúpula como fator determinante para a legitimidade das normas. No caso do Tribunal, o engajamento do topo não apenas validou o cronograma normativo (Quadro 1), mas serviu como exemplo para a consolidação de uma cultura organizacional íntegra, alinhando valores institucionais às práticas administrativas (Pires, 2016; Motta, 2018a).

A criação da Secretaria de Governança (Resolução Administrativa n.º 08/2019) e, subsequentemente, a institucionalização do Sistema de Integridade (Resolução Administrativa n.º 19/2023) evidenciam apoio político e liderança comprometida – aspectos considerados determinantes para a maturidade de sistemas de governança (Brasil, 2020). A proximidade entre a Secretaria de Governança e a alta administração proporciona autoridade técnica, agilidade decisória e capacidade de coordenação do Sistema de Integridade. Este posicionamento coaduna-se com as recomendações da OCDE (2017; 2022) sobre a centralidade da integridade nas organizações públicas.

A configuração organizacional demonstra coerência com o entendimento de integridade como componente sistêmico que ultrapassa o mero cumprimento de normas, integrando cultura, valores e mecanismos de responsabilização (Mendes; Machado, 2016; Barreto; Vieira, 2021). A con-

solidação normativa do sistema, efetuada por meio das Resoluções Administrativas n.º 19/2023 e n.º 21/2022, reforça a aderência às diretrizes nacionais da Atricon/IRB (Atricon; IRB, 2022). Contudo, a consolidação prática ainda enfrenta desafios, como desigualdade na assimilação de conceitos entre unidades, inconsistências na aplicação de fluxos e dependência elevada da Secretaria de Governança para coordenação centralizada.

5.2 Estrutura, funcionamento e maturidade do Sistema de Integridade

A arquitetura do Sistema de Integridade está organizada em três eixos, conforme estabelece a Resolução n.º 19/2023: estrutura e atores; Plano de Integridade; e processos de integridade. Essa disposição alinha-se ao Modelo das Três Linhas do *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020), ao distinguir responsabilidades operacionais, de monitoramento e de auditoria, o que fortalece os mecanismos de controle e a confiabilidade institucional.

O Plano de Integridade define objetivos, ações, prazos e responsáveis, integrando uma metodologia baseada em riscos, conforme a Política de Gestão de Riscos do TCE/CE (Ceará, 2022) e alinhadas às diretrizes previstas pela NBASP 130 (IRB, 2022). As edições de 2024 e 2025/2026 revelam amadurecimento metodológico, com expansão dos objetos de risco, adequação das medidas preventivas e incorporação das recomendações do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção.

Os processos de integridade, terceiro eixo do sistema, englobam práticas voltadas à liderança, à estratégia e ao controle, articulando fluxos de reporte, análise e responsabilização. A padronização desses fluxos, ainda em consolidação, é essencial para a maturidade institucional, dado que a ausência de procedimentos claros fragiliza a legitimidade do sistema (Rezende; Kanan, 2017; Cruz; Morais, 2019). Portanto, o modelo adotado pelo TCE/CE apresenta conformidade conceitual e aderência normativa, exigindo, entretanto, aperfeiçoamento contínuo para assegurar integração plena entre processos e escalões decisórios.

5.3 O papel estratégico da governança na condução do Sistema de Integridade

A governança pública desempenha uma função central na direção estratégica do Sistema de Integridade. O TCE/CE adota mecanismos de liderança, estratégia e controle que promovem o alinhamento entre integridade e objetivos institucionais (Pires, 2016; Motta, 2018b; Brasil, 2020). A atuação ativa do Pleno, da Presidência e do Comitê de Governança Institucional assegura legitimidade, transformando a integridade de um requisito burocrático a um valor organizacional essencial.

Esse alinhamento se concretiza na vinculação do Plano de Integridade ao planejamento estratégico, garantindo que as ações preventivas e de mitigação de riscos contribuam para o desempenho institucional e a geração de valor público (Teixeira; Sena; Silva, 2024). Desse modo, a governança converte a integridade em ativo estratégico, reforçando a confiança da sociedade e legitimando a missão constitucional do Tribunal.

5.4 Desafios e avanços na consolidação do Sistema de Integridade

O enfrentamento dos desafios estruturais e culturais tem ocorrido de maneira gradual e consistente. A adesão ao PNPC e à Rede Integrar potencializa o aprendizado organizacional, promove o compartilhamento de boas práticas e amplia a capacidade de diagnóstico institucional.

Embora a pontuação de 3,59 indique um estágio de maturidade "Intermediário" no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) da CGU (2023), a evolução para os níveis 4 (Gerenciado) e 5 (Otimizado) encontra entraves operacionais e culturais. No plano operacional, o principal fator reside na limitação de indicadores de desempenho quantitativos e no uso limitado da tecnologia para o monitoramento em tempo real dos riscos de integridade, mantendo a gestão numa postura reativa. Na vertente cultural, a barreira é o foco exclusivo no cumprimento de normas, visto que a

organização se preocupa mais em seguir o que está escrito no papel do que em buscar a melhoria contínua dos processos. Para alcançar a otimização, o Tribunal precisa transitar da conformidade documental para uma gestão orientada a dados, incorporando a integridade de forma transversal a todos os processos de tomada de decisão (Oliveira; Torres, 2015; Pires, 2016).

A gestão de riscos, base do sistema, assegura abordagem preventiva e integrada, alinhada à Política de Gestão de Riscos do TCE/CE (Ceará, 2022) e às diretrizes do TCU (Brasil, 2020). Contudo, a integração plena entre planejamento, riscos, processos e integridade configura-se como desafio institucional, cuja superação requer coordenação e visão sistêmica (Brasil, 2018).

A experiência do TCE/CE evidencia que a consolidação do Sistema de Integridade é um processo evolutivo, sustentado por liderança, planejamento e comprometimento institucional. Entre as principais lições extraídas destacam-se o papel decisivo da alta administração na condução das políticas; a importância da comunicação e transparência para o fortalecimento da confiança; a integração entre governança, riscos e integridade como garantia de coerência e continuidade; e a relevância da cooperação interinstitucional, em especial no âmbito do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, do Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e da Rede Integrar, como instrumento de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo.

Esses fatores consolidam o TCE/CE como referencial entre os órgãos de controle brasileiros, refletindo o amadurecimento da governança e o fortalecimento de uma cultura ética sólida e sustentável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo examinou o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A análise documental permitiu inserir o tema no contexto das demandas contemporâneas por ética, transparência e *accountability* nas instituições

públicas, evidenciando a importância de modelos institucionais que agreguem liderança, gestão de riscos, controles internos e cultura organizacional.

A relevância prática do estudo reside em subsidiar a gestão do TCE/CE e demais instituições que busquem fortalecer suas iniciativas de integridade. A contribuição acadêmica, por sua vez, concentra-se na articulação entre o referencial teórico e as evidências empíricas obtidas por via documental acerca do processo de implementação em órgãos de controle. Nesse sentido, a liderança exercida pela alta administração do Tribunal valida as teses de liderança ética de Oliveira e Torres (2015), demonstrando que o comprometimento do topo é o principal indutor da cultura de integridade.

Os objetivos propostos foram plenamente atendidos: caracterizou-se o contexto institucional do Tribunal; descreveram-se os elementos estruturantes do Sistema de Integridade; examinou-se a articulação entre governança, riscos e controles; e identificaram-se os desafios e estratégias adotadas. Em resposta à questão central – sobre o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE –, conclui-se que a governança atua como fator estruturante e facilitador. Cabe às instâncias de governança a definição de diretrizes, a articulação entre unidades, a priorização de riscos e o fomento de ações que viabilizem a implementação sustentável do Sistema, conferindo coerência técnica e legitimidade política às medidas adotadas.

Em síntese, responde-se objetivamente ao problema de pesquisa que a governança institucional no TCE/CE não apenas apoia a implementação do Sistema de Integridade, mas constitui seu elemento estruturante central. É a governança que organiza os arranjos institucionais, define prioridades estratégicas, integra riscos aos processos decisórios e assegura legitimidade às ações adotadas, viabilizando a superação dos desafios identificados.

Os achados revelam avanços expressivos, como a existência de uma base normativa consolidada, a criação de instâncias de governança vinculadas à alta administração, a adoção de planos de integridade baseados

em riscos e a implementação de mecanismos formais de monitoramento. Simultaneamente, persistem fragilidades associadas à uniformidade operacional, à padronização de fluxos e à disseminação da cultura ética entre todas as unidades. A hipótese inicial – de que a governança constitui eixo determinante para a implementação do Sistema de Integridade – foi confirmada: a governança não apenas subsidia a formulação de estratégias, mas também se estabelece como mecanismo decisivo de coordenação, monitoramento e sustentabilidade das iniciativas.

A metodologia documental e a abordagem de estudo de caso mostraram-se adequadas para mapear normas, processos e práticas institucionais, permitindo uma análise crítica alinhada ao referencial teórico. Entretanto, reconhece-se a existência de limitações relevantes: a dependência exclusiva de fontes documentais restringe a captação de percepções e de práticas informais; a ausência de mediações empíricas (entrevistas) restringe a compreensão das dinâmicas culturais internas; e o recorte centrado no TCE/CE limita a generalização dos resultados para outros contextos institucionais. Essas restrições devem ser consideradas na interpretação do alcance das conclusões.

Para o aprimoramento do Sistema de Integridade do TCE/CE, recomenda-se a padronização dos procedimentos de elaboração e de revisão do Plano de Integridade, de forma a assegurar uniformidade metodológica e garantir atuação mais alinhada entre todos os setores da instituição. Adicionalmente, conforme fundamentado na subseção 2.6, destaca-se que a tecnologia deve ser o divisor de águas para a evolução do sistema, recomendando-se o investimento em soluções de auditoria contínua e inteligência de dados para superar a atual postura reativa.

Adicionalmente, evidencia-se a necessidade de instituir programa de capacitação contínua, medida que visa fortalecer as competências técnicas e a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela ética. De igual modo, torna-se necessário aperfeiçoar o monitoramento dos indicadores de integridade, a fim de subsidiar decisões estratégicas, permitir ajustes tempestivos e ampliar a efetividade do Sistema.

Ademais, recomenda-se a descentralização de competências para as unidades de linha, ampliando a responsabilização institucional e reduzindo a dependência da coordenação central da Secretaria de Governança. Soma-se a essa medida a ampliação dos mecanismos de participação social, mediante canais de transparência e consulta, o que contribui para o fortalecimento da *accountability* e da legitimidade pública.

Além disso, destaca-se a necessidade de criar unidade específica na estrutura do TCE/CE dedicada à gestão da integridade e vinculada à Secretaria de Governança, de modo a assegurar especialização técnica, continuidade administrativa e coordenação estratégica permanente.

Como restrição, o presente estudo restringiu-se à análise dos aspectos formais, normativos e instrumentais do Sistema de Integridade.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos comparativos entre Tribunais de Contas, com a finalidade de identificar práticas exitosas replicáveis; a condução de pesquisas longitudinais que acompanhem a evolução da maturidade ao longo dos ciclos de planejamento; o desenvolvimento de levantamentos qualitativos (entrevistas e grupos focais) que capturem percepções culturais e resistências à mudança; e a criação de métricas mais apuradas para avaliar o impacto das ações de integridade sobre os resultados institucionais.

Em última análise, conclui-se que a governança no TCE/CE constitui o eixo estruturante e indispensável para a implementação e para a consolidação do Sistema de Integridade. A evidência empírica demonstra que, sem liderança institucional, coordenação estratégica e integração com a gestão de riscos, o sistema tenderia a permanecer formal e fragmentado. Assim, a governança revela-se o principal fator explicativo do estágio de maturidade alcançado e da capacidade institucional de avançar rumo a níveis superiores de integridade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA. **Resolução Conjunta Atricon/IRB n.º 01, de 13 de junho de 2022**: diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas no combate à fraude e à corrupção. Brasília, DF: ATRICON; IRB, 2022. Disponível em: https://atricon.org.br/resolucao-conjunta-da-atricon-e-do-irb-no-001-2022/. Acesso em: 4 nov. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARRETO, M. P. A. L.; VIEIRA, F. S. **Integridade no setor público**: além do *compliance*. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 4 nov. 2025.

BERTI, A. ***Compliance*** **no setor público**: fundamentos e práticas. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal – SIPFE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.529-de-16-de-maio-de-2023-488794001. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015cgu_guia-de-integridade-publica.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Pacto Brasil pela Integridade Empresarial**. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil. Acesso em: 01 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC**. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pnpc.tcu.gov.br/. Acesso em: 01 dez. 2025.

CASTRO, D. P. **Auditoria, controle interno e gestão de riscos no setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 04, de 10 de abril de 2019**. Institui a Política de Governança Institucional. Fortaleza: TCE/CE, 2019. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2019. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Plano Estratégico 2021–2026**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatrio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 21, de 21 de dezembro de 2022**. Institui a Política de Gestão de Riscos. Fortaleza: TCE/CE, 2022. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2022. Acesso em: 26 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 284/2023**. Constitui Grupo de Trabalho para implantação do Sistema de Integridade. Fortaleza: TCE/CE, 2023a. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2023. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 895/2023**. Prorroga a vigência da Portaria n.º 284/2023. Fortaleza: TCE/CE, 2023b. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2023. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 19, de 14 de dezembro de 2023**. Institui o Sistema de Integridade. Fortaleza: TCE/CE, 2023c. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2023. Acesso em: 26 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 138/2024**. Dá publicidade ao Plano de Integridade – exercício 2024. Fortaleza: TCE/CE, 2024a. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2024. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Nota metodológica do indicador "Maturidade em Gestão de Integridade no TCE Ceará"**. Fortaleza: TCE/CE, 2024b.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 574/2025**. Dá publicidade ao Plano de Integridade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, exercícios 2025–2026. Fortaleza: TCE/CE, 2025a. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2025. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 273/2025**. Designa servidor para responder pela gestão, acompanhamento e fiscalização do Termo de Compromisso de Apoiador Institucional. Fortaleza: TCE/CE, 2025b. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2025. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 276/2025**. Designa servidor para responder pela gestão, acompanhamento e fiscalização do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica. Fortaleza: TCE/CE, 2025c. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/portarias/2025. Acesso em: 4 nov. 2025.

CRUZ, C. C.; MORAIS, S. B. **Gestão de riscos no setor público**: lições da experiência brasileira. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 817-842, 2019.

DIAS TAVARES, P. **Gestão de riscos em organizações públicas**: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 273-294, 2018.

FILGUEIRAS, F. **Burocracia e controle da corrupção no Brasil**. Brasília: ENAP, 2018a.

FILGUEIRAS, F. ***Accountability* no Brasil**: uma análise das instituições de controle e participação social. São Paulo: FGV, 2018b.

FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. **Governança Digital**. Rio de Janeiro: Enap, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **International Professional Practices Framework (IPPF)** – Normas 2017 (versão em português). Lake Mary: IIA, 2017. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-portuguese.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020:** uma atualização do Modelo das Três Linhas de Defesa. Tradução oficial. Lake Mary: IIA, 2020. Disponível em: https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated--portuguese.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 130** – Gestão da Ética pelos Tribunais de Contas. Brasília, DF: IRB, 2022. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-130-Gestao-da-Etica-pelos-TCs.pdf. Acesso em: 04 nov. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000**: Risk Management – Guidelines. Geneva: ISO, 2018.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. **O controle externo no Brasil**: a atuação do Tribunal de Contas da União. São Paulo: FGV, 2019.

MACHADO, M. V. **Controle interno na administração pública**. Curitiba: Juruá, 2014.

MENDES, C.; MACHADO, R. **Integridade e gestão de riscos na administração pública**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 1-20, 2016.

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value**: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOTTA, P. R. Governança e gestão pública: desafios e perspectivas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 69, n. 3, p. 535-555, 2018a.

MOTTA, P. R. **Gestão pública contemporânea**: a busca da eficiência e do valor público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018b.

OLIVEIRA, G. S.; TORRES, M. F. O papel da liderança na promoção da cultura ética nas organizações públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1007-1028, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública**. Paris: OCDE, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/. Acesso em: 28 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil**: consolidando as políticas de integridade no Poder Executivo Federal. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil_5414ae92-pt.html. Acesso em: 28 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Fortalecendo a liderança em integridade na administração pública federal do Brasil**: aplicando insights comportamentais para integridade pública. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-lideranca-em-integridade-na-administracao-publica-federal-do-brasil_55376da4-pt.html. Acesso em: 28 nov. 2025.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 2010.

PIOVESAN, A. **Controle interno**: fundamentos e aplicações no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES, V. **Governança e administração pública**. São Paulo: Atlas, 2016.

REDE INTEGRAR. **Plano Anual de Trabalho 2025**. Brasília, DF: Rede Integrar, 2025. Disponível em: https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/05/rede-integrar-plano-anual-de-trabalho-2025v21.pdf. Acesso em: 1 dez. 2025.

RESENDE, S. B. et al. **Governança pública e criação de valor público:** evidências recentes. Revista Controle, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 50-75, 2024.

REZENDE, R.; KANAN, R. Integridade na gestão pública: uma perspectiva da transparência e do controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1100-1120, 2017.

ROVER, A. J.; GALINDO, F. **Governança, algoritmos e inteligência artificial**. Curitiba: Juruá, 2021.

SILVA, F. R.; ALMEIDA, P. A.; CARDOSO, M. T. Políticas públicas de integridade: um estudo no setor federal. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 300-315, 2020.

SLOMSKI, V. **Manual de controle interno para o setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, C. M.; PRODEL JÚNIOR, F. M. **Gestão de riscos de integridade:** um enfoque nos tribunais de contas. Revista de Contabilidade do CFC, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 45-60, 2023.

SOUZA NETO, J. G. **Controle interno e gestão de riscos**. Recife: UFPE Editora, 2017.

TEIXEIRA, G. D.; SENA, L.; SILVA, S. A. M. e. Governança pública e democracia: o papel das instituições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 1-20, 2024.

VIEIRA, F. S.; BARRETO, M. P. A. L. Governança, risco e *compliance* (GRC) no setor público: desafios e tendências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 1, p. 1-25, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Valor público e controle social**. São Paulo: FGV, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Transparência ativa no TCE/CE: estratégias de comunicação para o fortalecimento do controle social

Active transparency at the TCE/CE: communication strategies for strengthening citizen oversight

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1094

Kelly Cristina Caixeta de Castro[1]

RESUMO

Os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental na governança pública e no desenvolvimento de cidades inteligentes por meio de sua função orientadora e da transparência. Este estudo analisa a efetividade dos canais da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), com foco nas ações de transparência ativa sob a égide da Lei de Acesso à Informação (LAI). A pesquisa constitui estudo de caso de abordagem qualitativa, fundamentado em análise documental (legislação, relatórios de gestão e planejamento estratégico) e na avaliação da satisfação dos usuários quanto às demandas de 2020 e 2021. Os resultados demonstram que, apesar dos desafios da pandemia de covid-19, a Ouvidoria manteve a funcionalidade, identificando-se, contudo, a necessidade de estratégias mais assertivas para converter a transparência passiva em ativa. O estudo contribui ao propor caminhos para o fortalecimento da comunicação pública e do controle social, oferecendo modelo de análise de canais de comunicação institucionais aplicável a outras Cortes de Contas.

Palavras-chave: comunicação; cidades inteligentes; controle social; ouvidoria; transparência ativa.

1 Graduada em Jornalismo pela Universidade de Brasília (UnB), é especialista em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes pela Universidade de São Paulo (USP), em Marketing pelo IBMEC e em Marketing Político pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Atuou como jornalista em veículos da mídia impressa e eletrônica e como assessora de imprensa nos Poderes Executivo e Legislativo, nos três níveis da federação. Desde 2012, coordena o setor de Comunicação Social do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: kellydecastro@uol.com.br

ABSTRACT

The Courts of Accounts play a fundamental role in public governance and the development of smart cities through their advisory function and transparency. This study analyzes the effectiveness of the Ombudsman channels of the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE/CE), focusing on active transparency actions under the aegis of the Access to Information Law (LAI). This study employs a qualitative case study, based on document analysis (legislation, management reports, and strategic planning) and the evaluation of user satisfaction regarding requests from 2020 and 2021. The results demonstrate that, despite the challenges of the COVID-19 pandemic, the Ombudsman's office maintained its functionality; however, a need for more proactive strategies to convert passive into active transparency was identified. The study contributes by proposing pathways for strengthening public communication and citizen oversight, offering a model for analyzing institutional communication channels applicable to other Courts of Accounts.

Keywords: communication; smart cities; citizen oversight; ombudsman; active transparency.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 05/11/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições fundamentais para a garantia da transparência e da prestação de contas no setor público. Contudo, até alguns anos atrás, seja no âmbito nacional, seja no internacional, eram percebidas pela população como entidades isoladas e tecnocráticas, que serviam a outras organizações governamentais, sem ligação direta com o cidadão. Esse cenário começou a mudar à medida que os governos passaram a priorizar a governança e a transparência.

De acordo com González, López e García (2008), no passado as instituições supremas de auditoria[2] raramente publicavam seus trabalhos. A partir dos anos 1990, as instituições de países como Finlândia, França, Suécia, Holanda e Estados Unidos passaram a divulgar e explicar o valor de seus trabalhos, por meio da publicação de documentos para consumo geral e pelo estabelecimento de relações com a mídia, provavelmente influenciadas pela reforma da gestão pública (*public management reform*), dentre outros fatores.

Ao longo dos anos, a preocupação com a comunicação foi crescendo. Em algumas dessas entidades a comunicação foi considerada como um valor; em outras, como estratégia; em outras ainda, como ferramenta para alcançar sua estratégia ou para aumentar a efetividade de suas estratégias (González; López; García, 2008).

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) passou a adotar estratégias de comunicação a partir do seu Plano Estratégico 2005-2010. Em 2007, foi aprovada uma política de comunicação e criada uma força-tarefa para produzir um documento contendo os termos de referência para estabelecer a estratégia de comunicação global. Este documento recebeu o título de *INTOSAI Communication Guideline*, de 2010 (González-Díaz; García-Fernández; López-Díaz, 2012).

Torres, Royo e García-Rayado (2019) indicam que as organizações se preocupam com a legitimidade para justificar sua existência e as atividades que exercem. Adicionalmente, respondem a pressões do ambiente institucional em que estão inseridas para adotar práticas que possuam alto valor social. Esse conjunto de demandas impostas às instituições explica a tendência de similaridade de atuação entre as organizações.

O processo de convergência de atuação entre as instituições, em reação a mudanças do ambiente externo, é conhecido como isomorfismo, um conceito basilar da teoria das instituições (DiMaggio; Powell, 1983 *apud* Torres; Royo; García-Rayado, 2019). O isomorfismo pode ser resul-

2 Instituições Supremas de Auditoria é uma tradução livre do termo em inglês Supreme Audit Institutions (SAI).

tado, por exemplo, da pressão por transformação nas condições e métodos de trabalho das instituições pela sociedade. Quando uma organização adota procedimentos e arranjos já implementados por outras de seu ambiente específico, registra-se o isomorfismo mimético.

No âmbito brasileiro, cabe mencionar que as leis da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009) e de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) resultaram de pressões exercidas por diferentes setores da sociedade, para promover e desenvolver a transparência pública. Pouco tempo depois da publicação dessas normas, sua adoção pelos órgãos e entidades públicas foi recebida pela sociedade como símbolo de abertura, adequação e modernidade, como observado por Figueiredo e Santos (2013) e Mallin (2013).

A comunicação pública não deve ser compreendida apenas como o fluxo de informações da instituição para o cidadão, mas também como processo dialógico indispensável à prestação de contas. Sem comunicação efetiva e acessível, a transparência – ainda que prevista em lei – permanece inerte, sendo a Ouvidoria o canal que humaniza e torna operacional o direito à informação.

1.1. Por que devemos nos comunicar?

No contexto dos Tribunais de Contas, o processo de adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), dentre elas as de números 20 (Princípios de transparência e *accountability*) e 12 (Valor e benefícios dos Tribunais de Contas), está fortemente relacionado à busca de legitimidade – a percepção geral de que as ações de uma entidade são desejáveis e apropriadas, dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

Os dispositivos ligados ao princípio sete da NBASP 20 (Publicidade dos resultados das auditorias e das conclusões sobre as atividades gerais do governo) informam que os Tribunais de Contas devem dar ampla divulgação do resultado de suas ações, inclusive em meio eletrônico, ressalvadas as situações consideradas sigilosas por leis e regulamentos, e po-

dem comunicar os resultados de suas auditorias com variações na forma e no conteúdo, dependendo dos destinatários e da finalidade da divulgação.

E o princípio de número oito da referida NBASP (Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, de sites e de outros meios) explica que os Tribunais de Contas devem tornar disponíveis e compreensíveis os relatórios de auditoria para o grande público por meio de diversos meios (resumos, gráficos, apresentações de vídeo e comunicados de imprensa).

No documento da *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) intitulado *A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals* (2017), ao definir o processo de comunicação das instituições de controle, apresenta a "natureza dual" dessas entidades:

> De um lado, o órgão de controle é encarregado de assessorar sobre o funcionamento das políticas públicas e/ou exercer funções sancionatórias e assegurar a *accountability* horizontal em todo o setor público. Por outro lado, o órgão de controle atende às necessidades e ao mandato dos cidadãos, o que foi reconhecido pela ISSAI 12, afirmando que estas entidades não apenas precisam agregar valor para a sociedade e fazer a diferença na vida dos cidadãos, mas também necessitam demonstrar contínua relevância para os cidadãos, parlamento e outras partes interessadas (EUROSAI, 2017, p. 4).

Nessa perspectiva, a comunicação pública ultrapassa a mera difusão de informações, consolidando-se como um instrumento de cidadania. Conforme defende Duarte (2015), ela deve estar pautada no interesse público e na promoção do diálogo entre Estado e sociedade, sendo elemento essencial para que a transparência deixe de ser apenas um dado disponível e passe a ser um conhecimento compartilhado que fomenta o controle social.

Cabe destacar importante iniciativa, realizada em âmbito nacional, diretamente ligada à demonstração da relevância das Cortes de Contas brasileiras. A Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por meio da Portaria n.º 06/2019, designou Comissão Técnica

para elaborar metodologia de quantificação dos benefícios advindos da atuação das Cortes de Contas no exercício de suas competências.

Em 2020, foi lançado o Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas (MQB[3]). A publicação apresenta um método que relaciona as vantagens econômicas geradas em decorrência das ações do controle externo, não se restringindo às condenações em débitos e multas aplicadas.

A importância dos Tribunais de Contas na administração pública vem aumentando à medida que as instituições fornecem, aos diferentes públicos, informações precisas e confiáveis sobre eficácia, eficiência e solidez financeira dos entes federados. Ao fortalecer esse papel consultivo e orientador, os órgãos de controle contribuem, sobremaneira, para o desenvolvimento da administração pública, pois auxiliam na melhoria das políticas, tornando-as mais efetivas e, por conseguinte, ampliando o bem público.

O fortalecimento desses papéis, não obstante as demais funções – fiscalizadora, judicante e sancionadora –, tem levado as Cortes a estabelecerem canais de comunicação mais efetivos com seus variados públicos (*stakeholders*), ampliando a transparência e fortalecendo o controle social. Afinal, a comunicação bem elaborada é ativo funcional para os Tribunais de Contas, e contribui para alcançar seus objetivos estratégicos, estimulando a boa governança e a responsabilidade no setor público. Quanto mais clara e efetiva a comunicação do órgão, mais convincente ela será.

Diante dessa situação, pergunta-se: os canais de comunicação oficiais da Ouvidoria estão sendo eficientes e promovendo ações de transparência ativa para a sociedade e seus jurisdicionados?

As contribuições dos Tribunais de Contas – levar transparência, *accountability* e integridade aos governos e promover a qualidade do uso dos recursos públicos – podem ser maximizadas se os Tribunais forem capazes de comunicar, de forma acessível e efetiva, os resultados de

3 Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/MQB_Manual.pdf. Acessado em: 9 jul. 2021.

suas atividades aos diferentes grupos de interesse?

A chave é comunicar-se com os cidadãos de uma maneira que lhes permita acessar o conteúdo produzido pelas instituições de auditoria de diversas formas que podem melhor atender às suas necessidades, fortalecendo o controle social e promovendo maior participação da sociedade na gestão pública, uma das premissas das cidades inteligentes.

Esta pesquisa analisa se os canais de comunicação institucionais da Ouvidoria estão sendo efetivos e aponta caminhos para que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) desenvolva comunicação eficiente com seus variados públicos, uma transparência ativa, que incentive o cidadão a propor ideias e desenvolver soluções que contribuam para a formação de cidades inteligentes. independentemente de classe social, todos devem participar da comunidade e fiscalizar o poder público. Trabalhando em conjunto e tendo a tecnologia como aliada, governo e sociedade certamente desenvolverão ideias que contribuirão para ampliar a igualdade de oportunidades, tão necessária em espaços urbanos inteligentes.

Diante das imensas possibilidades abertas pela internet, poderoso instrumento tecnológico para a disseminação e o acesso às informações, os Tribunais de também se inserem nessa lógica, pois se enquadram na mesma exigência de transparência imposta ao Estado. Nesse sentido, a comunicação dos Tribunais de Contas – tanto interna quanto externa – deve integrar suas políticas institucionais, sendo as ouvidorias um dos principais canais dessa interação com a sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

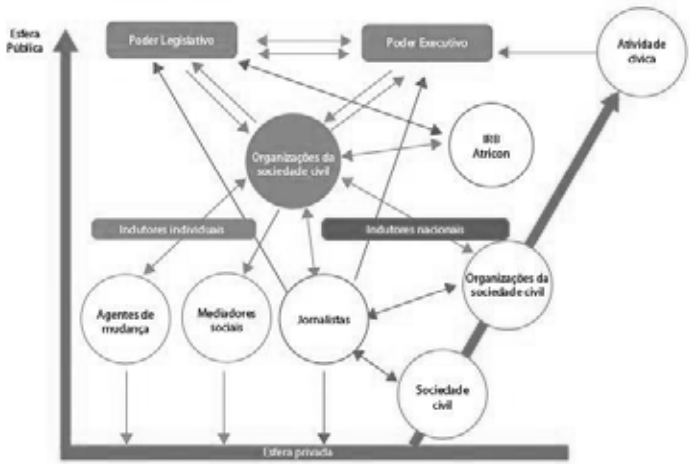
O documento *A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals* apresenta mapa *(SAI-centric Interrelation Accountability Connection Map)* que busca explicar a posição do órgão de controle dentro do sistema de *accountability*[4]. O objetivo é compreender o

4 O termo *accountability* refere-se à estrutura legal e de apresentação de relatórios, e à estratégia, aos procedimentos e às ações que ajudam a garantir que as instituições de controle produzam e apresentem os resultados

panorama do sistema de responsabilização pública em que o Tribunal de Contas atua, antes de planejar ou criar estratégias e atividades para divulgar informações sobre o órgão. Embora as instituições de controle operem sob diferentes modelos de sistema de responsabilização, os objetivos gerais apresentam semelhanças.

Na Figura 1, observa-se o "triângulo básico", formado pelo Tribunal de Contas e os Poderes Legislativo e Executivo, incluindo os jurisdicionados, que representam os principais públicos institucionais do órgão de controle (*accountability* horizontal) e com os quais ele mantém laços de comunicação bidirecionais estreitos e formalmente vinculados.

Figura 1 – Mapa de conexão das inter-relações de *accountability*



Fonte: EUROSAI (2017), adaptada pela Assessoria de Comunicação do TCE/CE.

Contudo, ao ampliar a análise do mapa, verifica-se que o panorama de responsabilização inclui, também, o *accountability* vertical e diagonal, em que se identificam profissionais, grupos e entidades. Esse conjunto de agentes é chamado de indutores individuais e públicos (*individual and public enhancers*).

de sua atividade-fim, possibilitando garantir a avaliação e o acompanhamento da gestão e do impacto da atividade de auditoria.

Os indutores podem garantir maior alcance das informações geradas pelo órgão de controle e fortalecer a influência desse órgão na consecução de seus resultados. Os indutores individuais são formados pelos agentes de mudança e mediadores sociais, e os indutores públicos são os jornalistas, a sociedade civil e as organizações da sociedade civil.

Os agentes de mudança e mediadores sociais constituem os formadores de opinião, por exemplo, especialistas em direito e gestão pública, já que são pessoas de grande influência na sociedade, detentoras do poder de alterar a percepção pública sobre o funcionamento da governança. Devido ao papel cada vez maior das mídias sociais na sociedade contemporânea, os órgãos de controle podem manter contato com os mediadores sociais, que são os perfis mais seguidos e influentes na esfera das mídias sociais (EUROSAI, 2017).

Os indutores públicos são formados por grupos que podem tanto fortalecer a mensagem transmitida pelas fontes quanto distorcê-la. Portanto, devem ser abordados pela entidade de controle de forma bidirecional e direta.

Os jornalistas constituem elementos de conexão central com outras partes do sistema. Apesar do surgimento de meios alternativos de comunicação, os jornalistas exercem influência na esfera pública por fornecer conteúdo confiável e influente sobre o funcionamento do setor público. Assim, eles são parceiros decisivos para o Tribunal de Contas, tanto para informar os jurisdicionados quanto para pressionar os Poderes acerca de decisões públicas.

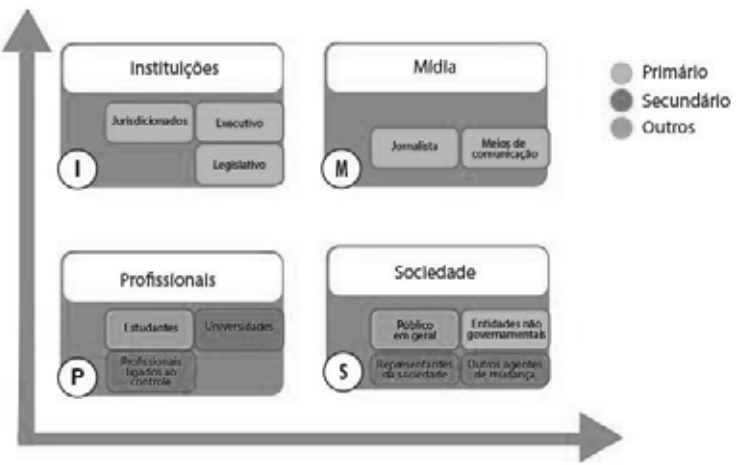
A sociedade civil inclui o cidadão que se sente responsável por seu contexto social e, assim, contribui para o trabalho da entidade de controle sob perspectiva ética. Por sua vez, as organizações da sociedade civil têm papel definido em suas interações com o Estado, a população em geral e os jornalistas. Essas organizações podem beneficiar de forma significativa o trabalho da instituição de controle, fornecendo informações privilegiadas sobre os acontecimentos no campo auditado.

A atividade cívica caracteriza a atuação das organizações da sociedade civil, que participam do sistema de responsabilização diagonal (*accountability* diagonal), fornecendo recursos para a participação em grupos de trabalho públicos, reuniões consultivas, dentre outras iniciativas.

Muitas vezes, a sociedade entra em contato com novos assuntos e aprende informações importantes por meio dos indutores. Esses indutores são verdadeiros mediadores entre o conteúdo produzido pelo órgão de controle e a sociedade. Para que a mensagem enviada pelo órgão de controle seja bem compreendida pelos variados segmentos da sociedade, é necessário adaptá-la de acordo com as necessidades e o grau de entendimento dos públicos-alvo.

O órgão de controle ocupa posição central no mapa; logo, o Tribunal de Contas pode alcançar a posição de agente decisivo desse sistema, adaptando a comunicação de acordo com os interesses gerais das entidades e grupos informais do público. Os órgãos de controle devem reconhecer as diferentes necessidades, interesses e funções de todos os grupos presentes no mapa para abordá-los adequadamente (EUROSAI, 2017). Dessa maneira, a adequação da linguagem nos textos e documentos produzidos pela Corte de Contas têm caráter estratégico, bem como a preparação dos representantes do TCE, que se comunicarão com os indutores, especialmente com os jornalistas.

Figura 2 – Quadro-resumo com os principais stakeholders dos órgãos de controle, distribuídos em quatro domínios – Profissionais, Instituições, Mídia e Sociedade (PIMS)



Fonte: EUROSAI (2017), adaptada pela Assessoria de Comunicação do TCE/CE.

Na Figura 2 apresenta-se o quadro-resumo com os principais *stakeholders* dos órgãos de controle, distribuídos em quatro domínios – Profissionais, Instituições, Mídia e Sociedade. Percebe-se que os grupos de interesse são classificados pelo nível de importância para a instituição de controle – primário, secundário e outros – e pelo nível de linguagem a ser adotado. Ainda que o órgão deva assegurar uma comunicação mais acessível, usando, para isso, técnicas de linguagem simples, sempre haverá diferenças nos meios de expressão escolhidos para alcançar determinado grupo-alvo.

A comunicação utilizada no domínio Instituição, em que estão os principais *stakeholders* (considerados primários), é uma das mais formais, se comparada aos demais domínios, devido aos requisitos legais. Na comunicação com o domínio Mídia, mesmo que ainda seja necessário conter certa formalidade, as mensagens personalizadas podem facilitar a produção de textos jornalísticos e produtos afins.

Nos domínios Profissionais, que incluem o público das universidades, estudantes e profissionais ligados ao campo do controle público e da gestão pública, e Sociedade, a comunicação é mais informal, e podem ser usados recursos que tornem a informação mais interessante e "consumível", o que contribui para aproximar a instituição do cidadão.

A transparência, como forma e modalidade de comunicação entre o Estado e seus cidadãos, não era imperativo no âmbito da Administração Pública brasileira até o final dos anos 1980. Com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, resultado da redemocratização do País após duas décadas de regime militar (1964-1985), foram estabelecidas as bases legais para novo tipo de relação do poder público com os cidadãos.

Na seção sobre direitos e garantias individuais, a Constituição assegura que

> todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988, art. 5º, XXXIII).

Até a promulgação da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), esse inciso foi regulamentado, antes da revogação, pela Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, em uma das inúmeras medidas do Governo Federal para consolidar o direito de acesso à informação.

Atualmente, a noção de transparência está incorporada como premissa para o bom funcionamento da Administração Pública, que possibilita um controle mais efetivo dos atos do governo, bem como a sua compreensão pela sociedade, indo ao encontro do conceito de democracia para Norberto Bobbio: "a democracia como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos" (Bobbio, 2000, p. 22).

A transparência, agora também um dos aspectos da boa governança, tem como objetivo principal informar os cidadãos sobre os atos governamentais, bem como implicá-los na vigilância e controle das decisões. A cultura do acesso, de manter os cidadãos informados, constitui prática democrática que pressupõe diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

A partir de então, todos os entes governamentais foram obrigados a institucionalizar instrumentos de acesso às informações públicas, prevendo duas formas de cumprimento da transparência: a transparência ativa e a transparência passiva. Na transparência ativa, a Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação. Na transparência passiva, a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade.

Nos últimos anos, as ouvidorias públicas no Brasil ganharam expressivo destaque. Seguindo o entendimento de isomorfismo, tornou-se prática consolidada no setor público o estabelecimento desses setores, que passaram a constituir um dos principais canais de atendimento aos cidadãos e entidades. Coube também às ouvidorias responsabilizar-se pela execução dos dispositivos previstos na LAI, como a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

De acordo com Santos *et al*. (2019), as ouvidorias públicas assumem três funções primordiais, que englobam aspectos funcionais, como receber e analisar as manifestações; aspectos gerenciais, que envolvem a transformação das manifestações em possibilidades de melhoria no serviço público; e aspectos de cidadania, que possibilitam ao cidadão exercer seu direito de participar na administração pública, fomentando o controle social. As atividades funcionais são associáveis à atuação reativa da ouvidoria, desencadeada pela manifestação do cidadão. A perspectiva gerencial permite atuação preventiva, como proposto por Kalil (2013), visto que a análise das reclamações contribui para a melhoria da qualidade do serviço.

A ouvidoria pública consolidou-se na literatura como mecanismo essencial de *accountability* e participação. Conforme aponta Lyra (2014), ela funciona como canal de mediação que permite à sociedade expressar suas necessidades e exercer o controle social de forma direta, assegurando que a Administração Pública atue com maior transparência e responsabilidade diante das demandas do cidadão.

Comunicação e Transparência é, também, uma das dimensões analisadas no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), iniciativa da Atricon voltada ao fortalecimento do sistema Tribunal de Contas como instância essencial ao controle dos recursos públicos e à cidadania, bem como ao estímulo à transparência das informações, das decisões e da gestão das Cortes de Contas. O projeto, iniciado em 2013, foi concebido como Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo (MMD-QATC).

De acordo com relatório publicado pela Atricon em 2013 (1º Ciclo), na dimensão Comunicação e Transparência foram avaliados os seguintes itens: Ouvidoria, Cumprimento das Regras de Transparência e Comunicação Institucional. Em 2013, do total de Tribunais participantes, 24 (86%) Tribunais de Contas possuíam Ouvidoria em sua estrutura organizacional, com atribuições regulamentadas; destas, 19 (68%) possuíam estrutura física própria e 20 (71%), de pessoal; 19 (68%) definiram prazos para

resposta às demandas do cidadão; 17 (61%) os observavam; e 2 (7%) não respondiam efetivamente às demandas do cidadão.

Quanto ao cumprimento das Regras de Transparência, segundo o MMD-QATC (2013), 14 (50%) não divulgavam em seu sítio eletrônico os relatórios de auditoria; 8 (29%), os pareceres; 7 (25%), as diárias; 6 (21%), as decisões; 5 (18%), os subsídios de seus membros; 4 (14%), o salário de seus servidores; 13 (46%) Tribunais de Contas não haviam implantado o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); 12 (43%) não transmitiam as sessões externamente; 5 (18%) não disponibilizavam sistema eletrônico de busca pelo cidadão.

A respeito da Comunicação Institucional, 25 (93%) Tribunais de Contas possuíam, à época, unidade de comunicação, com estrutura própria (física e pessoal); destes, apenas 18 (64%) tinham atribuições regulamentadas; 21 (75%) Tribunais de Contas não possuíam política de comunicação formalmente instituída; 19 (68%) não possuíam plano de comunicação em vigor. Entre os principais meios de comunicação utilizados pelos Tribunais de Contas em 2013 estavam: internet – 28 (100%); intranet – 27 (96%); telejornal – 10 (36%); jornal impresso – 12 (43%); rádio – 12 (43%); jornal eletrônico – 15 (54%); redes sociais – 16 (57%); e revista – 21 (75%).

Realizaram-se novas avaliações em 2015 (2º Ciclo), 2017 (3º Ciclo) e 2019 (4º Ciclo). No ano de 2019, foram analisados mais de 20 mil documentos e 54 mil órgãos jurisdicionados dos TCs. A Fundação Vanzolini, entidade certificadora de destaque na América Latina e membro pleno da organização *The International Certification Network* (*IQNet* – rede internacional de entidades certificadoras), foi responsável pelo processo de certificação do MMD-TC a partir de 2019.

No Domínio referente à Comunicação e Controle Social, foram analisados os seguintes quesitos: QATC-27 – Comunicação com a mídia, cidadãos e organizações da sociedade civil e QATC-28 – Ouvidoria.

Tabela 1 – Avaliação do Indicador 27 da QATC
(Comparativo da pontuação média dos Tribunais de Contas do Brasil e das sedes do TCE/CE)

QATC-27 – Comunicação com a midia, cidadãos e com a sociedade civil			
Dimensões	Média TCs	TCE Centro	TCE Cambeba
1) Comunicação com a mídia	2,62	3	3
2) Comunicação com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil	3,21	4	3
3) Estrutura da área de comunicação social e política de comunicação	2,50	4	3
4) Divulgação das decisões na página do Tribunal de Contas na Internet	2,41	3	2
Médias	**2,53**	**3**	**3**

Fonte: Secretaria de Governança – março/2021.

Tabela 2 – Avaliação do Indicador 28 da QATC
(Comparativo da pontuação média dos Tribunais de Contas do Brasil e das sedes do TCE/CE)

QATC-28 – Ouvidoria			
Dimensões	Média TCs	TCE Centro	TCE Cambeba
1) Estrutura da Ouvidoria	3,12	4	3
2) Atividades da Ouvidora	2,15	4	3
Médias	2,44	**4**	**3**

Fonte: Secretaria de Governança – março/2021.

A evolução dos índices de transparência e o fortalecimento da Comunicação e da Ouvidoria no TCE/CE, conforme evidenciado pelos ciclos do MMD-TC (Tabelas 1 e 2), corroboram o conceito de isomorfismo mimético de DiMaggio e Powell (1983). Ao adotar padrões e métricas sugeridos pela Atricon e validados pela Fundação Vanzolini, o Tribunal não apenas busca eficiência operacional, mas também a legitimação institucional perante o ambiente externo, mimetizando as práticas de referência observadas no cenário nacional de controle externo.

3 METODOLOGIA

Este estudo constitui pesquisa de natureza qualitativa, adotando o estudo de caso como procedimento técnico para analisar a efetividade dos canais de comunicação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Segundo Yin (2015), o estudo de caso é adequado para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são nitidamente definidos. A coleta de dados foi estruturada em duas frentes principais:

a) na análise documental, foram examinados documentos institucionais, a saber: a legislação de criação da Ouvidoria (Resolução Administrativa n.º 07/2014), os Relatórios de Gestão da unidade, o Planejamento Estratégico do Tribunal e os resultados do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) nos ciclos de 2013 a 2019; e

b) no levantamento de dados operacionais, foram extraídos dados estatísticos do Sistema Informatizado da Ouvidoria referentes a 2020 e 2021, período marcado pela pandemia de covid-19.

Os indicadores analisados abrangeram o volume de demandas, o tempo médio de resposta e a capacidade de resolução interna da unidade.

A análise dos dados confrontou as práticas da Ouvidoria com os preceitos de transparência ativa estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), com vistas a identificar estratégias para o fortalecimento do controle social.

4 A OUVIDORIA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

Em 2014, por meio da Resolução Administrativa n.º 07/2014, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará instituiu a Ouvidoria, responsável pelo atendimento das demandas que chegam dos jurisdicionados (agentes políticos, gestores e servidores públicos) e da sociedade. O Ouvidor é eleito pelo Plenário, dentre os Conselheiros e Conselheiros Substitutos em

atividade que integram o Tribunal, para um mandato de dois anos, sendo permitida até uma reeleição consecutiva.

A análise dos relatórios gerenciais disponibilizados no portal eletrônico do TCE/CE, seção Ouvidoria[5] revela crescimento no número de demandas que recebidas pela unidade em 2020 e 2021. Do total das manifestações recebidas, a Ouvidoria respondeu 99%, totalizando 11.277 devolutivas. Desse total, 79% dos retornos foram elaborados pela própria Ouvidoria, sem necessidade de repasse a outras áreas internas. Como resultado, o tempo médio de resposta ao usuário externo foi de 0,80 dia para respostas – menos de um dia –; enquanto nas situações de dependência de outras unidades, o tempo médio de retorno registrado foi de cerca de 2,58 dias. Essa diferença pode ser verificada nos dados levantados entre 2018 e 2021, apresentados no quadro comparativo a seguir, que ilustra também a tendência na redução do tempo de resposta do Tribunal:

Tabela 3 – Comparação do Tempo de Resposta a Demanda de Usuário

Quadro Comparativo do Tempo Médio de Resposta - 2018 a 2021							
Exercício 2018		Exercício 2019		Exercício 2020		Exercício 2021	
Ouvidoria[6]	Ouvidoria + Setores Internos[7]	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos	Ouvidoria	Ouvidoria + Setores Internos
6,93 dias	14,24 dias	3,30 dias	6,25 dias	1,18 dias	4,75 dias	0,80 dia	2,58 dias

Fonte: Sistema Informatizado da Ouvidoria.

No biênio 2020/2021, houve evolução significativa: esse desempenho subiu para uma média de 79% de respostas fornecidas pela própria unidade, conforme dados extraídos do Relatório Gerencial do setor. O tempo médio para solução pela Ouvidoria gira em torno de 0,80 dia (menos de um dia), enquanto, nos casos que dependem de outras áreas internas, o prazo médio é de aproximadamente três dias.

5 Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria. Acesso em: 12 jun. 2022.
6 Ouvidoria: devolutiva dada ao usuário pela própria Ouvidoria.
7 Ouvidoria e Setores Internos: a Ouvidoria envia ao setor interno e em seguida responde ao usuário.

Ao alcançar 99% de respostas durante o biênio 2020/2021, mesmo sob as restrições da pandemia, a Ouvidoria materializa a visão de Bobbio (2000) sobre a democracia como o "governo do poder público em público". A manutenção do fluxo de comunicação, apesar da crise sanitária, garante que o "segredo de Estado" não se sobreponha ao direito à informação, fortalecendo a transparência ativa preconizada pela LAI.

A priorização da celeridade nas respostas da Ouvidoria (0,80 dia) não é apenas métrica de eficiência administrativa, mas também resposta estratégica ao hiato de confiança entre cidadão e Estado. Tal resultado demonstra que a transparência passiva gera frustração; logo, a agilidade funciona como mecanismo de redução da percepção burocrática, legitimando o Tribunal como órgão responsivo e acessível, essencial para a governança em cidades inteligentes.

5 A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO TCE/CE

Ao longo dos últimos treze anos, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará vem ampliando, por meio do portal eletrônico, do portal da transparência e dos canais de comunicação institucionais e sociais, o acesso a informações de interesse coletivo, garantindo maior transparência na divulgação de suas atividades e serviços.

Diversas ações foram implementadas para facilitar o acesso dos jurisdicionados e da sociedade às informações. Em março de 2019, foi lançada a ferramenta de pesquisa e busca de informações Contexto, que permite pesquisar em documentos, tais como pareceres, acórdãos, despachos, ofícios e votos, dentre outros, gerados pela Corte de Contas. Essa transparência foi ampliada em abril de 2020, quando o TCE/CE disponibilizou todo o conteúdo digital dos processos de controle externo em tramitação para acesso público, com exceção dos sigilosos.

A partir de maio de 2020, as notificações dos atos processuais publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do

Ceará passaram a ser comunicadas por meio de alertas digitais, enviados por e-mail aos interessados. A mudança na forma de comunicação conferiu mais celeridade, garantindo a segurança jurídica necessária, reduzindo a burocracia e os custos com envio de correspondências físicas. Os alertas digitais do sistema *push* são enviados, por e-mail, para os responsáveis cadastrados no Sistema de Peticionamento do portal de serviços eletrônicos.

Outro mecanismo de difusão de informações sobre o órgão são as redes sociais e os veículos de comunicação social do TCE/CE: portal eletrônico, programas de TV (Acontece TV) e de rádio (Conexão Cidadão), além das mídias sociais oficiais do Tribunal. Produzidos e editados pela própria Assessoria de Comunicação Social, o Acontece TV e o programa de rádio Conexão Cidadão têm periodicidade semanal. O Acontece TV foi criado em 2019 e já é veiculado, por meio de acordos de cooperação, na Alece TV (veículo da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará), TV Fortaleza (veículo da Câmara Municipal de Fortaleza), TV Terra do Sol (veículo da Prefeitura de Fortaleza) e TV Ceará (veículo do Governo do Estado). Já o Conexão Cidadão, criado em 2020, é veiculado na FM Fortaleza e na Alece FM. São formas transparentes e ativas de prestar contas à sociedade.

As ações de transparência ativa do TCE/CE por meio de portais eletrônicos e redes sociais refletem a busca por legitimidade discutida por Torres, Royo e García-Rayado (2019). Conforme os autores sugerem, o uso desses canais responde a pressões do ambiente institucional para que as Cortes de Contas adotem práticas de alto valor social, transformando a comunicação em uma ferramenta estratégica para reduzir a percepção de tecnocracia e isolamento da instituição.

Mesmo dispondo de todas essas ferramentas e esses canais, observa-se que ainda há expressivo volume de manifestações encaminhadas ao órgão por meio da Ouvidoria. Entendendo que esse ponto merece especial atenção, o Tribunal de Contas do Ceará vem buscando alternativas para ampliar as ações de transparência ativa, promovendo projetos que aproximem a sociedade da instituição.

Conforme a Secretaria de Governança, apresentam acesso dificultado, por vezes com linguagem pouco compreensível. Ademais, ampliar a acessibilidade envolve também expandir os canais de comunicação, para além das atividades implementadas pelas áreas que possuem canais de contato com o público externo.

Para tanto, é necessário prover o órgão de controle dos meios para implementar os objetivos estratégicos, previstos no Planejamento Estratégico 2021-2026, no que se refere a "aperfeiçoar mecanismos de transparência, orientações e ações de controle social" (Ceará, 2021). Cabe destacar a implementação da Lei do Governo Digital (Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021), que "dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão" (Brasil, 2021).

5.1 Como devemos nos comunicar?

As mídias sociais apoiam as estratégias de comunicação das instituições, contribuindo para maior transparência e reduzindo a dependência dos veículos de mídia tradicionais. São ferramentas que possibilitam a divulgação de informações, a comunicação direta e a interatividade.

Embora o uso das mídias sociais por instituições de controle apresente oportunidade, também cria riscos e novos desafios, especialmente quando essas ferramentas são usadas para o engajamento. Tal como acontece com outras ferramentas, se não forem implementadas corretamente, podem ter impactos negativos nas percepções sociais.

As principais táticas de uso de mídia social pelo setor público são: *push strategy, pull strategy e networking strategy* (Mergel, 2013). A estratégia *push* refere-se ao uso das mídias sociais como canais adicionais de propagação de informações de órgão ou entidade de governo; a estratégia *pull* busca o engajamento e inclui informações dos grupos de interesse da

instituição; e a estratégia *networking* inclui tanto atividades *push* e quanto *pull* com capacidade de resposta plenamente interativa e bidirecional. Atualmente, as redes sociais do TCE/CE – *Facebook, Instagram, WhatsApp, Twitter, YouTube, Flickr, Issuu* – podem ser enquadradas na tática *push*, pois são utilizadas, predominantemente, para o envio de notícias sobre as ações e serviços da Corte de Contas.

Há potencial a ser trabalhado pelas redes sociais do Tribunal, com a adoção de táticas do tipo *pull* e *networking*. Para isso, é necessário o planejamento de ações, a realização de capacitações e a alocação de profissionais voltados especificamente para a criação e o monitoramento das ações desenvolvidas para as redes sociais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o Tribunal de Contas do Ceará consiga estreitar os canais de interlocução com o cidadão, é essencial o trabalho integrado entre as áreas internas, principalmente as disseminadoras de informações, que lidam diretamente com a sociedade. Quando todos trabalham em sintonia, proporcionando ações voltadas à transparência ativa, espera-se redução no número de solicitações à Ouvidoria. Mais importante ainda: haverá uma repercussão positiva sobre a instituição, com consequente aumento da credibilidade do órgão.

A Ouvidoria é uma das unidades que mantêm contato direto tanto com o público interno e quanto com o externo. Cabe a essa unidade receber manifestações e levar os questionamentos às áreas responsáveis dentro da instituição. É justamente nesse ponto que a Ouvidoria pode contribuir, destacando as demandas recorrentes, gerando relatórios que apontam aspectos do perfil e das necessidades dos usuários; identificando desafios e pontos de melhoria nos setores internos da organização; fornecendo dados e informações que podem subsidiar decisões estratégicas; conhecendo e se antecipando a possíveis conflitos, que podem prejudicar a imagem do Tribunal.

Cabe ressaltar que, para aperfeiçoar os mecanismos de transparência, as orientações e as ações de controle social do Tribunal de Contas do Ceará, um dos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico do órgão, ciclo 2021/2026, é desenvolver uma série de iniciativas voltadas a fornecer espontaneamente o máximo de informações de interesse coletivo ou geral à sociedade, evitando a necessidade de demandá-las. Com discurso coerente e alinhado em todos os canais de comunicação institucional, as ações de transparência ativa serão reforçadas em benefício da sociedade, contribuindo, por consequência, para o fortalecimento do controle social.

O aumento da participação social no processo de formulação do planejamento e na fiscalização das ações públicas aliado a maior transparência na gestão, com consequente aumento das informações disponibilizadas, contribuirá para a efetiva formação de cidadãos inteligentes, figuras centrais das cidades responsivas, capazes de receber, processar e retroalimentar o ciclo de informações e serviços públicos.

As implicações deste estudo revelam que o uso estratégico dos canais de comunicação pública não é apenas acessório, mas também condição necessária para a eficácia do controle social. O que os dados do TCE/CE significam, em última análise, é que a existência de canais de comunicação ágeis e acessíveis funciona como catalisador da cidadania digital: ao reduzir o tempo de resposta e simplificar a linguagem, o Tribunal remove as barreiras burocráticas que historicamente afastaram o cidadão das Cortes de Contas. Portanto, a importância desses canais reside na sua capacidade de transformar a transparência passiva em fluxo dinâmico de interação, premissa fundamental para a maturação das cidades inteligentes e para o fortalecimento da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas**. [Brasília]: Atricon, 2019. Disponível em: http://qatc.atricon.org.br/. Acesso em: 9 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento Crítico, 63). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5551654/mod_resource/content/1/Boobio%2C%20Norberto%20O%20futuro%20da%20Democracia%20-%20uma%20defesa%20das%20regras%20do%20jogo.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, [*s. l.*], v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011. Disponível em: https://degree.ubvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/20090048.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de Gestão da Ouvidoria 2020**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RELATRIO_DE_GESTO_-OUVIDORIA_2020-_15042021.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico Institucional 2021-2026**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatrio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf. Acesso em: 12 jun. 2022.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Emenda Constitucional n.º 92, de 16 de agosto de 2017**. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Fortaleza: DOE, 21 ago. 2017. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/emendas-a-constituicao-do-ceara/item/6113-emenda-constitucional-n-92-de-16-08-17-d-o-21-08-17. Acesso em: 11 out. 2021.

DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, [*s. l.*], v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr. 1983. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224892279_'The_Iron_Cage_Revisited_Isomorphism_in_Organizational_Fields. Acesso em: 9 jul. 2021.

DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EUROPEAN ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals**. [*S. l.*]: EUROSAI, 2017. Disponível em: https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Roadmap-for-Reaching-SAI-Communication-Goals.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

GONZÁLEZ-DÍAZ, B.; GARCÍA-FERNÁNDEZ, R.; LÓPEZ-DÍAZ, A. Communication as a transparency and accountability strategy in supreme audit institutions. **Administration & Society**, [*s. l.*], maio 2012. Disponível em: https://is.gd/lMLajU. Acesso em: 9 jul. 2021.

GONZÁLEZ, B.; LÓPEZ, A.; GARCÍA, R. Supreme audit institutions and their communication strategies. **International Review of Administrative Sciences**, [*s. l.*], v. 74, n. 3, set. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238430136_Supreme_Audit_Institutions_and_their_communication_strategies. Acesso em: 9 jul. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) Nível 1**: princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

LYRA, Rubens Pinto. **A ouvidoria pública no Brasil**: modelos em disputa. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

SANTOS, A. R. *et al*. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, [*s. l.*], v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200. Acesso em: 15 ago. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Transparência e qualidade informacional: uma análise do portal de convênios do Estado do Ceará e municípios do Vale do Jaguaribe

Transparency and information quality: an analysis of the cooperation agreements portal of the State of Ceará and municipalities of the Jaguaribe Valley

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1100

Larissa Dionara Cunha Costa[1]
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior[2]
Lorena Costa de Oliveira Araújo[3]
Charleny Matias Braga[4]

RESUMO

Este estudo articula fundamentação teórica e análise empírica ao avaliar qualidade da informação sobre convênios firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe entre 2021 e 2024, a partir da análise do Portal da Transparência estadual e dos municipais. Fundamentado no modelo de qualidade da informação de Eppler (2006), foram investigados atributos como acessibilidade, completude, atualidade, confiabilidade e compreensibilidade dos dados disponibilizados. A pesquisa identificou

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Especialista em Gestão Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e em Auditoria e Controle Interno pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Atualmente é Diretora de Planejamento e Captação de Recursos na Prefeitura Municipal de Quixeré. E-mail: larissa.dionara@gmail.com

2 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente é professor da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). E-mail: manuel.salgueiro@uece.br

3 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Administração e Controladoria pela UFC e doutora em Administração e Controladoria pela UFC. Atuou como professora e coordenadora em instituições de ensino superior, UNICHRISTUS, UECE e UAB. Atualmente, é professora efetiva da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração. E-mail: lorenacosta.araujo@uece.br

4 Graduada em Engenharia de Produção pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Administração pela Estácio de Sá. Atuou como profissional na SSPDS - CE, professora na Uninta Gestão e Negócios, tutora e professora orientadora na UECE. E-mail: charlenymbraga@hotmail.com

que o Portal da Transparência estadual apresenta maior aderência aos critérios avaliados, oferecendo informações detalhadas e documentos complementares essenciais, ainda que com lacunas relacionadas à atualização e às prestações de contas. Em contraste, os portais municipais demonstram grande variação na divulgação dos convênios, com muitos casos de ausência ou incompletude de dados, comprometendo a transparência e o controle social. Os resultados mostram que a qualidade da informação depende mais da organização e da capacitação técnica municipal, do que do volume de convênios. Conclui-se pela necessidade de aprimoramento das práticas de gestão documental, da padronização das informações e da integração sistêmica entre Estado e municípios, visando fortalecer a governança pública, *accountability* e a participação social. Os achados oferecem subsídios práticos para gestores públicos implementarem melhorias nos portais de transparência, ao mesmo tempo que fornecem à sociedade civil instrumentos para monitorar a aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o fortalecimento do controle social e da cultura transparente. Sugere-se a expansão do estudo para outras regiões e a realização de pesquisas qualitativas, a fim de aprofundar a compreensão dos desafios institucionais envolvidos.

Palavras-chave: transparência pública; convênios públicos; qualidade da informação.

ABSTRACT

This study combines theoretical foundations and empirical analysis to evaluate the quality of information on agreements signed between the State of Ceará and the municipalities of the Jaguaribe Valley from 2021 to 2024, based on an analysis of the state's Transparency Portal and municipal portals. Based on Eppler's (2006) information quality model, attributes such as accessibility, completeness, timeliness, reliability, and comprehensibility of the data provided were investigated. The research identified that the Ceará State Transparency Portal shows greater adherence to the

evaluated criteria, offering detailed information and essential supplementary documents, although with gaps related to data currency and accountability. In contrast, municipal portals demonstrate great variation in the disclosure of agreements, with many cases of missing or incomplete data, compromising transparency and citizen oversight. The results show that the quality of information depends more on municipal organization and technical capacity than on the volume of agreements. The conclusion is that there is a need to improve document management practices, standardize information, and enhance systemic integration between the state and municipalities, aiming to strengthen public governance, accountability, and social participation. The findings offer practical contributions for public managers to implement improvements in transparency portals, while also providing civil society with tools to monitor the application of public resources, contributing to the strengthening of citizen oversight and a culture of transparency. It is suggested that the study be expanded to other regions and that qualitative research be conducted to deepen the understanding of the institutional challenges involved.

Keywords: public transparency; public agreements; information quality.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 01/12/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

Impulsionada por demandas sociais crescentes por controle social, accountability e uso responsável dos recursos públicos, a busca por maior transparência e eficiência na administração pública tem se intensificado nas últimas décadas. Com a implementação da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), o Brasil consolidou um marco na transparência pública, exigindo dos entes federativos uma postura mais ativa na divulgação de dados administrativos e financeiros.

Nesse contexto, as políticas públicas constituem objeto fundamental de análise para a promoção do desenvolvimento social e econômico, sendo muitas vezes financiadas por repasses voluntários, executadas por meio de diversas formas de cooperação entre os entes federativos.

Uma das formas mais vantajosas para o município captar recursos é por meio dos valores disponibilizados pela União e pelos estados mediante a celebração de convênios, termos de compromisso, acordos, ajustes e instrumentos similares (Ignarra, 2014). Tais instrumentos têm contribuído para fortalecer a gestão pública municipal, sobretudo em áreas prioritárias como saúde, educação, infraestrutura e assistência social (Lui; Schabbach, 2020). Os convênios firmados entre os estados e os municípios constituem mecanismos estratégicos para a implementação de programas e ações voltados ao atendimento das demandas locais.

No contexto do Ceará, esses convênios são instrumentos essenciais para a transferência de recursos e execução de projetos voltados ao desenvolvimento socioeconômico das cidades. Segundo Lui e Miquelino (2023), a cooperação intergovernamental por meio de convênios possibilita a otimização de recursos e a ampliação do impacto das ações governamentais, promovendo maior eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Por meio dos convênios e termos de compromisso celebrados, realizam-se as transferências de recursos financeiros para os municípios, que, por sua vez, são responsáveis pela execução de projetos que impactam diretamente a qualidade de vida da população. No entanto, a implementação frequentemente enfrenta desafios administrativos, financeiros e operacionais que comprometem sua eficácia e prejudicam a prestação de serviços públicos de qualidade. De acordo com Ignarra (2014), a gestão de convênios enfrenta dificuldades devido à falta de padronização documental e à complexidade dos procedimentos de prestação de contas, o que pode levar à ineficiência na execução das políticas públicas.

As pesquisas sobre transferências voluntárias e emendas parlamentares indicam que, embora os níveis de eficiência financeira sejam aceitáveis,

persistem disparidades regionais e assimetrias informacionais que prejudicam o controle social (Galvão *et al*., 2025; Raupp; Sacramento; Meincheim, 2022). A falta de padronização na transparência e as variações no tempo de execução de objetos similares constituem aspectos críticos na gestão pública (Gadelha; Mesquita; Gouveia, 2024). Tais fatores são agravados pela concentração de recursos em entes com maior capacidade técnica, o que aprofunda desigualdades (Chaves; Campelo Filho; Pinto, 2022). Diante desse cenário, e considerando os novos desafios apresentados pelas transferências conhecidas como "emendas Pix", torna-se necessária maior rastreabilidade e *accountability* dos gastos (Mascarenhas, 2023).

Nesse cenário, a execução desses convênios nos municípios cearenses enfrenta diversos desafios. A burocracia, a carência de capacitação técnica, a rigidez normativa e as falhas na articulação entre Estado e municípios comprometem a efetividade das ações pactuadas e dificultam a prestação de contas eficiente (Soares; Melo, 2016). Além disso, a ausência de um padrão adequado de transparência na divulgação das informações sobre esses convênios constitui um fator que merece destaque, uma vez que compromete a fiscalização social e a confiança da população na gestão pública.

Diante disso, torna-se essencial avaliar em que medida essas plataformas digitais atendem aos critérios de qualidade da informação propostos por Eppler (2006), que incluem atributos como acessibilidade, completude, precisão, atualidade e compreensibilidade. A partir dessas considerações, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida os portais de transparência dos municípios do Vale do Jaguaribe e do Estado do Ceará atendem aos critérios de qualidade da informação na divulgação dos dados sobre os convênios firmados entre Estado e municípios?

Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é avaliar em que medida os portais de transparência dos municípios do Vale do Jaguaribe e do Estado do Ceará atendem aos critérios de qualidade da informação propostos por Eppler (2006) na divulgação dos dados relativos aos convênios firmados entre o Estado e os municípios, com vistas à eficiência da gestão pública e à promoção da transparência.

Para alcançar esse propósito, o estudo propõe, especificamente: analisar em que medida os dados divulgados nos portais oficiais, como o Portal da Transparência do Estado do Ceará e os sítios eletrônicos dos municípios, refletem adequadamente a celebração, a execução e a prestação de contas dos convênios; identificar os critérios de qualidade da informação mais e menos atendidos nos portais avaliados; comparar os níveis de transparência entre os 15 municípios da região do Vale do Jaguaribe; avaliar a estrutura e a usabilidade dos portais de transparência quanto à gestão das transferências voluntárias; e, por fim, formular recomendações para o aprimoramento da divulgação das informações públicas nos portais institucionais, com base nas fragilidades identificadas.

A realização desta pesquisa se justifica pela necessidade de fortalecimento da transparência ativa no âmbito da administração pública municipal, especialmente em regiões onde as transferências voluntárias representam parcela significativa dos recursos orçamentários. O estudo objetiva aprimorar os processos de cooperação intergovernamental, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente, transparente e alinhada aos princípios da *accountability* e do controle social. Além disso, a análise pode contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão da informação pública e para a promoção de uma cultura de governança baseada em dados abertos e acessíveis à sociedade. A investigação dos marcos legais e operacionais e a identificação das principais dificuldades enfrentadas pelos municípios, permitirão propor soluções práticas e aplicáveis ao contexto local.

A metodologia adotada é qualitativa, com base em análise documental, levantamento de dados secundários nos sítios eletrônicos dos municípios e nos portais de transparência. O referencial teórico apoia-se em estudos recentes sobre cooperação federativa, transferências voluntárias, gestão fiscal, transparência pública e qualidade da informação, com destaque para o *framework* de Eppler (2006). Espera-se que os resultados ofereçam subsídios relevantes para a melhoria da transparência dos convênios e para o fortalecimento da governança pública nos municípios ce-

arenses (Silva; Crisóstomo, 2019).

Dessa forma, o presente trabalho pretende contribuir tanto com a literatura acadêmica quanto com a prática da administração pública, auxiliando gestores e formuladores de políticas públicas na construção de um modelo de gestão de convênios mais eficiente, transparente e comprometido com os resultados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Cooperação federativa e transferências voluntárias

Os convênios intergovernamentais surgem como instrumentos essenciais para desenvolver a cooperação federativa. Prevista na Constituição Federal de 1988, a cooperação federativa estabelece a união harmônica e colaborativa entre os entes federados para a promoção do desenvolvimento nacional, favorecendo a atuação conjunta e coordenada. Os convênios são instrumentos que viabilizam essa cooperação, com a finalidade de executar programas, repassar recursos financeiros ou compartilhar responsabilidades na implementação de políticas públicas. É por meio dos convênios que a União transfere recursos aos Estados e Municípios para execução de obras e ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, entre outras áreas prioritárias.

De acordo com Moutinho (2016), o governo federal e os governos estaduais têm a possibilidade de transferir recursos mediante instrumentos de cooperação, funcionando dessa forma como uma alternativa de financiamento para os gestores municipais, com vistas a solucionar problemas impostos às municipalidades. Há repasse de recursos financeiros para execução do objeto pactuado, enquanto o município se responsabiliza pela contrapartida e pela execução do objeto conveniado.

No entanto, alguns condicionantes devem ser analisados para que os recursos sejam disponibilizados aos municípios. Conforme apontam

Soares e Melo (2016), as transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros são influenciadas por condicionantes técnicos e políticos, o que implica desafios significativos para a eficiência e a equidade na gestão desses recursos. A existência de critérios objetivos e a transparência na distribuição e na aplicação dos recursos são essenciais, para garantir a efetividade das políticas públicas financiadas por tais instrumentos.

No contexto brasileiro, as transferências voluntárias atuam como instrumentos fundamentais de descentralização orçamentária e de cooperação financeira entre os entes (Chaves; Campelo Filho; Pinto, 2022). A eficiência na execução desses recursos, contudo, é fortemente influenciada pela capacidade técnica e administrativa dos estados e municípios. Estudos sobre repasses para Ciência e Tecnologia revelam uma execução financeira média de 85,76%, evidenciando que entes mais desenvolvidos tendem a ter propostas aprovadas com maior facilidade (Galvão *et al*., 2025; Chaves; Campelo Filho; Pinto, 2022). Complementarmente, análises em estados como o Ceará demonstram que objetos de convênios idênticos apresentam tempos de execução muito divergentes, sugerindo que a celeridade do gasto público muitas vezes não está relacionada ao montante financeiro envolvido, mas às melhorias necessárias nas rotinas de monitoramento (Gadelha; Mesquita; Gouveia, 2024).

À luz da Teoria da Agência, a gestão desses recursos enfrenta conflitos de interesses e barreiras informacionais entre os cidadãos (principals) e os agentes públicos (agents). A falta de uniformidade nos dados disponibilizados pelos portais de transparência e a ausência de informações complementares dificultam a fiscalização efetiva e o controle social (Raupp; Sacramento; Meincheim, 2022). Diante disso, defende-se que as transferências, mesmo as de caráter especial, devem atender à *accountability* e garantir a rastreabilidade dos gastos (Mascarenhas, 2023).

2.2 Gestão de convênios

A gestão de convênios envolve um conjunto de atividades que abrange a celebração, execução, o acompanhamento e a prestação de contas de instrumentos formais de parceria entre entes públicos. Esse processo é complexo e requer capacitação técnica, planejamento, controle interno e conformidade com normas legais e procedimentais.

Conforme destacado por Soares e Melo (2016), as exigências para celebrar um convênio demandam uma estrutura de captação de recursos que inclui a apresentação de projetos, condução de negociações técnicas e o acompanhamento eficiente dos instrumentos celebrados. Essa dinâmica tende a favorecer municípios com maior capacidade técnica e recursos financeiros, enquanto municípios de menor porte enfrentam dificuldades para atender a tais requisitos.

A excessiva burocratização do processo pode gerar entraves que vão desde atrasos na liberação de recursos até o descumprimento de metas e prazos estabelecidos. Mendes e Falcão (2019) apontam que muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam limitações estruturais e orçamentárias que dificultam a conformidade com os requisitos exigidos pelos órgãos concedentes. Tais limitações podem resultar em sanções administrativas, devolução de recursos e descontinuidade de políticas públicas.

Estudos como o de Soares e Melo (2016) mostram o fortalecimento da governança pública e a adoção de tecnologias da informação para a gestão de convênios. A implementação de sistemas informatizados de gestão, como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), tem contribuído para ampliar a transparência, padronizar procedimentos e permitir um acompanhamento mais eficiente pelos órgãos de controle e pela sociedade civil. No entanto, ao tornar-se uma exigência, essa implementação demanda recursos e habilidades técnicas dos municípios.

Além dos aspectos técnicos, é necessário fortalecer a articulação institucional entre os entes federativos, com definição clara de competências e responsabilidades, bem como promover ações regulares de capacitação voltadas aos servidores envolvidos na celebração e na gestão desses instrumentos. O incentivo à profissionalização da administração pública e a criação de estruturas permanentes de apoio técnico nos municípios são iniciativas essenciais para garantir maior qualidade e sustentabilidade nas parcerias intergovernamentais.

2.2.1 Transparência na gestão de convênios

A transparência na administração pública é um princípio fundamental para garantir a *accountability*, fortalecer a confiança nas instituições e assegurar o controle social. No contexto dos convênios intergovernamentais, ela se torna ainda mais relevante, pois permite que os cidadãos acompanhem a aplicação dos recursos públicos transferidos, verifiquem o cumprimento dos objetivos pactuados e contribuam para o monitoramento das políticas públicas.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) reforçam a obrigação dos entes federativos de divulgar, de forma clara, acessível e tempestiva, as informações sobre receitas, despesas, contratos e convênios.

A transparência objetiva caracterizar as atividades realizadas pelos gestores públicos, de modo que os cidadãos possam acessar e compreender as ações realizadas pelos gestores governamentais no exercício do poder de representação que lhes foi confiado (Cruz; Silva; Santos, 2009).

Conforme destacam Santos, Visentini e Kessler (2019), embora a legislação brasileira tenha avançado com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, muitos municípios ainda enfrentam limitações estruturais e culturais para garantir a efetivação da transparência passiva. Tais dificuldades revelam a necessidade de investimentos na capacitação técnica e no desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada para a abertura das informações públicas.

A implantação de sistemas eletrônicos de informação, como portais de transparência e plataformas de gestão de convênios, tem contribuído para ampliar o acesso da sociedade aos dados referentes à celebração, à execução e à prestação de contas desses instrumentos. Quando utilizados de forma eficiente, esses sistemas possibilitam o acompanhamento em tempo real pelos cidadãos, fomentando a participação social e o controle das ações governamentais.

Nesse sentido, Di Marco e Terci (2022) ressaltam que a transparência deve ir além da simples disponibilização de dados: ela precisa ser compreensível, acessível e útil para o exercício do controle social. Os autores reforçam que a *accountability* se sustenta sobre três pilares: a) a obrigatoriedade de prestação de contas pelos governos; b) a transparência na gestão; e c) o controle social mediante a participação cidadã. Assim, a gestão transparente de convênios deve ser concebida como um processo de mão dupla, no qual o governo disponibiliza informações de forma clara e proativa, enquanto a sociedade participa de modo crítico nos processos decisórios da administração pública.

Promover a transparência na gestão de convênios requer não apenas o cumprimento de obrigações legais, mas também a adoção de práticas que incentivem a compreensão, o acesso e o engajamento da população, contribuindo para uma administração pública mais aberta, responsiva e democrática. Para Neto *et al*. (2007), além de garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania. Essa perspectiva amplia o entendimento tradicional de transparência, incorporando elementos como acessibilidade, clareza e participação social. A transparência, portanto, não se limita ao acesso à informação, mas abrange também sua compreensão e uso efetivo pela sociedade civil.

2.3 Qualidade da informação e o *framework* de Eppler (2006)

A qualidade da informação envolve aspectos técnicos, formais e contextuais da informação disponibilizada. A Lei de Acesso à Informação

impõe a obrigatoriedade de publicar proativamente todas as etapas dos convênios (celebração, execução, ajustes e prestação de contas), de manter os dados sempre atualizados em portais de fácil consulta, com formatos abertos, e garantir a integridade e a rastreabilidade. Essas exigências permitem ao cidadão acompanhar cada parcela dos recursos transferidos e os resultados alcançados, fortalecendo o controle social, facilitando auditorias e contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública.

De acordo com Lourenço (2016), o Portal da Transparência mantido pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará é um instrumento-chave para a divulgação das informações, com o objetivo de ampliar a transparência e possibilitar o acompanhamento de obras, convênios com os municípios e políticas públicas. Para que se verifique a qualidade das informações disponibilizadas, faz-se necessário adotar mecanismos de avaliação adequados. Como afirmam Souza *et al*. (2019, p. 92), a "divulgação de informações de má qualidade impossibilita a realização do efetivo acompanhamento do emprego dos recursos públicos".

O modelo de avaliação das informações divulgadas nos portais é o estudo proposto por Eppler (2006), que define quatro categorias: relevância, adequação/solidez, otimização e confiabilidade da infraestrutura. Cada uma dessas categorias apresenta critérios específicos que podem ser utilizados para avaliar a qualidade das informações.

Para Souza *et al*. (2019, p. 94), "o modelo de avaliação de Eppler (2006) pode ser utilizado para realizar a avaliação dos atributos de qualidade das informações disponíveis". Essa avaliação permite analisar a qualidade das informações e identificar pontos passíveis de aprimoramento.

3 METODOLOGIA

O processo de desenvolvimento do estudo consiste em realizar um levantamento bibliográfico e analisar as informações divulgadas nos portais dos 15 municípios do Vale do Jaguaribe e no portal de transparência

do Estado do Ceará, sobre os convênios firmados entre os respectivos municípios e o Estado. A delimitação regional adota a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Os municípios que integram a região são: Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte.

O Vale do Jaguaribe, localizado na região centro-leste do estado do Ceará, compreende um conjunto de municípios inseridos na bacia hidrográfica do Rio Jaguaribe, considerada a maior do estado. Segundo o IPECE, a região se destaca por sua relevância histórica, social e econômica, com predominância de atividades voltadas à agropecuária, à agricultura irrigada e ao comércio regional (IPECE, 2023).

De acordo com dados do IBGE (2022), os municípios que integram o Vale do Jaguaribe apresentam características típicas do semiárido nordestino, como clima semiárido quente, baixa precipitação pluviométrica e marcantes desigualdades socioeconômicas. A maior parte dos municípios da região possui pequeno porte populacional e significativa dependência das transferências constitucionais e voluntárias oriundas das esferas estadual e federal.

A análise territorial elaborada pelo IPECE (2023) revela ainda que esses municípios enfrentam desafios estruturais relacionados à infraestrutura urbana, à limitação de receitas próprias e à capacidade técnica das administrações locais. Nesse cenário, os convênios firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe representam um importante instrumento de cooperação federativa e de fortalecimento das políticas públicas regionais.

Com base no *framework* proposto por Eppler (2006), foi elaborado um estudo de avaliação adaptado ao contexto dos convênios, com o objetivo de avaliar a qualidade da informação disponibilizada nos portais de transparência do Estado e dos municípios do Vale do Jaguaribe.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois busca avaliar a qualidade da informação disponível no Portal de Convênios do Estado

do Ceará e nos portais dos municípios do Vale do Jaguaribe, sob a ótica da transparência. De acordo com Gil (2002), a pesquisa descritiva visa a descrever as características de determinado fenômeno por meio da observação sistemática dos fatos, tendo ainda como objetivo estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos a um determinado item.

Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa e quantitativa, adotando a análise documental sistemática dos portais públicos para verificar a presença e o nível de atendimento aos atributos de qualidade da informação. O universo da pesquisa compreende os portais de transparência dos municípios do Vale do Jaguaribe (CE) e o Portal de Convênios do Estado do Ceará, plataforma digital destinada à gestão de transferências voluntárias entre Estado e municípios.

A coleta de dados foi realizada por meio de uma ficha de avaliação elaborada com base no *framework* proposto por Eppler (2006), que organiza a qualidade da informação a partir de 16 atributos, distribuídos em quatro dimensões principais:

• Relevância da Informação: completude, adequação, relevância, atualidade;

•Acessibilidade da Informação: acessibilidade, segurança de acesso, facilidade de recuperação;

• Representação da Informação: clareza, consistência, forma apropriada, compactação, interpretabilidade; e

• Segurança da Informação: precisão, confiabilidade, verificabilidade, traçabilidade.

Cada um dos itens será avaliado com base em critérios objetivos, por meio da análise direta do conteúdo publicado, da usabilidade, da estrutura das informações e da disponibilidade de dados relevantes à gestão dos convênios.

O critério de avaliação dos portais foi adaptado a uma escala ordinal de pontuação, atribuída conforme o nível de atendimento observado: 0, não atende; 1, atende parcialmente; e 2, atende totalmente.

Cada convênio é avaliado com base nos dados disponíveis nos respectivos portais, conforme os critérios estabelecidos. A pontuação atribuída a cada convênio poderá variar de 0 a 32 pontos, conforme o atendimento aos

critérios de qualidade da informação. Para calcular o percentual de transparência de cada convênio, divide-se a pontuação obtida pelo valor máximo possível (32 pontos), obtendo-se assim o índice percentual individual.

Figura 1 – Nível de Transparência Individual (por convênio):

$$NT_{individual} = \left(\frac{P_i}{32} \right) \times 100$$

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos critérios de Eppler (2006).

O nível de transparência por município é calculado com base na soma das pontuações obtidas por todos os convênios analisados no período de 2021 a 2024. Esse total é dividido pelo produto entre o número de convênios analisados no município e a pontuação máxima atribuível a cada convênio (32 pontos). O resultado é, então, multiplicado por 100, gerando o percentual médio de transparência dos convênios em cada município da amostra. Os dados são sistematizados em planilha, permitindo a comparação entre os municípios e a identificação de padrões, fragilidades e boas práticas.

Para assegurar a validade e a confiabilidade da pontuação, realizou-se revisão contínua das informações coletadas, com conferência de documentos anexos, datas e valores divulgados, visando à precisão, à rastreabilidade e à integridade dos dados

Figura 2 – Fórmula do Nível de Transparência por Município

$$NT_{município} = \left(\frac{\sum_{i=1}^{n} P_i}{n \times 32} \right) \times 100$$

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos critérios de Eppler (2006).

Os dados coletados serão analisados com o uso de estatística descritiva, com base na frequência de ocorrência, pontuação total por atributo e média geral de qualidade para cada portal avaliado. Serão produzidos qua-

dros comparativos e gráficos para facilitar a interpretação dos resultados e a visualização do nível de qualidade da informação pública nos portais.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos na investigação sobre os convênios firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe, no período de 2021 a 2024. O levantamento dos dados foi realizado com base nas informações disponibilizadas nos portais de transparência dos 15 municípios da região e no Portal da Transparência do Estado do Ceará, considerando os registros públicos de convênios, termos de ajuste e termos de responsabilidade.

Com base nesse levantamento, foi possível identificar o número total de instrumentos formalizados entre o Estado e os municípios, os quais constituem mecanismos de transferência voluntária de recursos para a execução de políticas públicas em áreas como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. À luz da literatura sobre cooperação federativa (Moutinho, 2016; Soares; Melo, 2016), tais instrumentos não constituem apenas mecanismos financeiros, mas também expressam arranjos institucionais que demandam capacidade técnica, coordenação intergovernamental e *accountability*. Assim, a análise da transparência desses convênios permite avaliar não apenas a publicidade dos atos administrativos, mas também o grau de maturidade institucional da cooperação federativa na região.

Com o objetivo de analisar em que medida os portais cumprem seu papel de informar adequadamente à sociedade sobre os recursos disponibilizados, foram aplicados os critérios do *framework* de qualidade da informação proposto por Eppler (2006), que considera os seguintes atributos: acessibilidade, completude, compreensibilidade, atualidade, confiabilidade, relevância, clareza e interpretabilidade. A utilização desse modelo teórico possibilita transcender uma avaliação meramente formal da existência da informação, permitindo examinar sua qualidade estrutural e fun-

cional, conforme defendem Souza *et al*. (2019), para quem a divulgação de informações de baixa qualidade compromete o controle social.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de convênios firmados por cada município, permitindo observar o volume de interações institucionais entre o Estado e os entes municipais durante o período analisado. Esses dados fornecem o contexto necessário para avaliar a transparência dessas ações, uma vez que um maior número de convênios pode exigir também maior capacidade de divulgação e organização das informações por parte dos municípios.

Tabela 1 – Número de convênios e/ou termos de ajustes e/ou termos de responsabilidade firmados entre os municípios do Vale do Jaguaribe e o Estado do Ceará (2021–2024)

Município	**N.º de Convênios e/ ou Termos de Ajuste e/ ou Termos de Responsabilidade (entre os anos de 2021 a 2024)**
Alto Santo	26
Ererê	9
Iracema	25
Jaguaretama	21
Jaguaribara	22
Jaguaribe	36
Limoeiro do Norte	10
Morada Nova	35
Palhano	19
Potiretama	17
Quixeré	22
Russas	27
São João do Jaguaribe	10
Tabuleiro do Norte	24
Pereiro	15
Total	318

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

A amostra analisada contempla 318 convênios, termos de ajuste ou termos de responsabilidade firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe, no período de 2021 a 2024. Ressalta-se que o

número de convênios celebrados não é fixo nem uniforme, variando conforme diferentes fatores que influenciam a relação federativa entre o Estado e os entes municipais. De acordo com Soares e Melo (2016) essa variação pode ser interpretada como reflexo tanto de condicionantes técnicos quanto políticos, indicando que a capacidade de captação de recursos está associada à estrutura administrativa local e à habilidade de elaboração de projetos.

Esse achado corrobora o estudo de Chaves *et al*. (2022) que aponta a concentração de recursos em entes com maior capacidade técnica, sugerindo que, mesmo dentro de uma mesma região, a dinâmica das transferências voluntárias pode reproduzir assimetrias institucionais. Assim, o volume de instrumentos firmados não deve ser interpretado apenas como indicador de cooperação ativa, mas também como possível reflexo de desigualdades estruturais na capacidade de articulação federativa.

Tabela 2 – Análise do Nível de Transparência dos Convênios no Portal do Estado do Ceará (2021–2024)

Município	**% de Transparência no portal do Estado do Ceará**
Alto Santo	80,36%
Ererê	90,28%
Iracema	94,75%
Jaguaretama	87,50%
Jaguaribara	88,07%
Jaguaribe	86,63%
Limoeiro do Norte	86,88%
Morada Nova	96,25%
Palhano	86,18%
Potiretama	92,28%
Quixeré	85,97%
Russas	85,42%
São João do Jaguaribe	86,88%
Tabuleiro do Norte	81,77%
Pereiro	91,3%

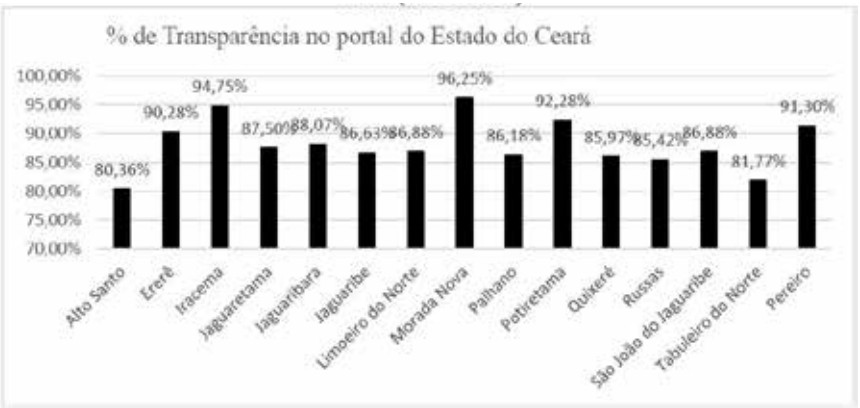
Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

A análise das informações dos convênios no portal do Governo do Estado do Ceará revela variações expressivas na transparência dos instrumentos firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe no quadriênio 2021–2024.

A Tabela 2 apresenta o percentual de transparência identificado no Portal da Transparência do Estado do Ceará, especificamente quanto à divulgação dos convênios com os municípios da região analisada. Os resultados revelam variações consideráveis entre os municípios, com percentuais que oscilam entre 80,36% (Alto Santo) e 96,25% (Morada Nova), refletindo níveis distintos de atendimento aos critérios de completude, clareza, acessibilidade e atualidade da informação.

As principais omissões concentram-se na falta de atualização imediata dos dados, o que compromete a tempestividade das informações. Verifica-se, com frequência, a inexistência de registros de prestação de contas, deixando o convênio com o *status* "aguardando prestação de contas" e sem indicação de aditivos para prorrogação de vigência. Essa lacuna leva à presunção de que o instrumento esteja vencido sem a devida prestação de contas, ou de que tenha sido celebrado aditivo sem que o portal reflita essa condição. Sob a perspectiva teórica, essa limitação evidencia que a transparência não se esgota na disponibilização inicial do dado, mas exige manutenção contínua e integridade informacional. A permanência do *status* "aguardando prestação de contas", sem esclarecimentos adicionais, fragiliza a confiabilidade e a rastreabilidade das informações, dimensões centrais do modelo de Eppler (2006).

Gráfico 1 – Análise do Nível de Transparência dos Convênios no Portal do Estado do Ceará (2021–2024)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

A análise evidencia disparidades expressivas no nível de transparência entre os municípios, mesmo considerando que os dados foram obtidos da mesma fonte, o Portal da Transparência do Estado. Esse cenário reforça a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de padronização e publicação de informações, a fim de garantir maior equidade no acesso à informação pública, princípio fundamental de uma gestão pública transparente e participativa.

A segunda etapa da análise refere-se ao nível de transparência das informações sobre os convênios firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe, conforme publicações nos portais oficiais de cada prefeitura. Os dados demonstram variações ainda mais acentuadas do que as verificadas no portal estadual, revelando desafios significativos no cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência administrativa pelos entes municipais.

A Tabela 3 apresenta os percentuais de transparência identificados nos portais institucionais dos 15 municípios da região. Os índices foram mensurados com base em critérios como a existência e a completude das

informações publicadas, a atualização dos dados, a disponibilização de contratos e aditivos e as contrapartidas realizadas.

Tabela 3 – Análise do Nível de Transparência dos convênios nos portais dos Municípios do Vale do Jaguaribe (2021–2024)

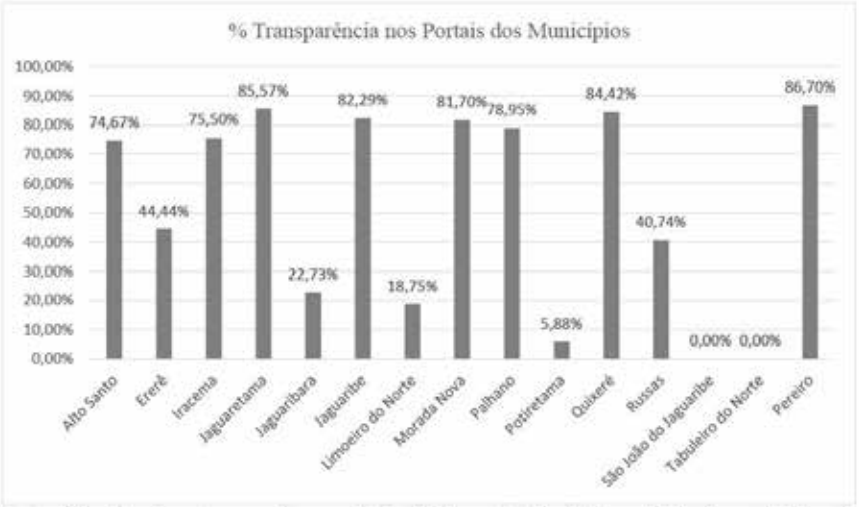
Município	% Transparência nos Portais dos Municípios
Alto Santo	74,67%
Ererê	44,44%
Iracema	75,50%
Jaguaretama	85,57%
Jaguaribara	22,73%
Jaguaribe	82,29%
Limoeiro do Norte	18,75%
Morada Nova	81,70%
Palhano	78,95%
Potiretama	5,88%
Quixeré	84,42%
Russas	40,74%
São João do Jaguaribe	0,00%
Tabuleiro do Norte	0,00%
Pereiro	86,70%

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

Durante a análise comparativa entre o Portal de Convênios do Estado do Ceará e os portais municipais, identificou-se uma assimetria significativa nas informações. Observou-se que a maioria dos convênios registrados no portal estadual não está devidamente registrada na aba de convênios dos portais municipais correspondentes. Cabe destacar que, embora o registro dos convênios ocorra em ambos os portais, a execução financeira e operacional é realizada exclusivamente pelo município, que conduz o processo licitatório, efetua os pagamentos e aplica os recursos conforme o plano de trabalho.

O Gráfico 2 apresenta o Nível de Transparência dos Convênios nos Portais dos Municípios do Estado do Ceará (2021–2024).

Gráfico 2 – Análise do Nível de Transparência dos Convênios nos Portais dos Municípios do Estado do Ceará (2021–2024)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

A análise revela um quadro preocupante: a ausência da publicação dos próprios convênios em muitos portais municipais, o que compromete severamente a transparência. Esse resultado reforça empiricamente as evidências de Raupp, Sacramento e Meincheim (2022), segundo os quais a ausência de padronização e uniformidade nos portais de transparência compromete a comparabilidade das informações, dificulta a navegação pelos dados e limita a capacidade de fiscalização pela sociedade.

No caso do Vale do Jaguaribe, verifica-se que, embora a execução financeira dos convênios esteja descentralizada e sob responsabilidade direta dos municípios, a divulgação das informações não segue o mesmo padrão de organização, atualização e completude. Isso evidencia que a

descentralização orçamentária não foi acompanhada por descentralização estruturada e qualificada da informação, produzindo dissociação entre a execução dos recursos públicos e a adequada publicidade dos atos administrativos, o que fragiliza o controle social e a *accountability*.

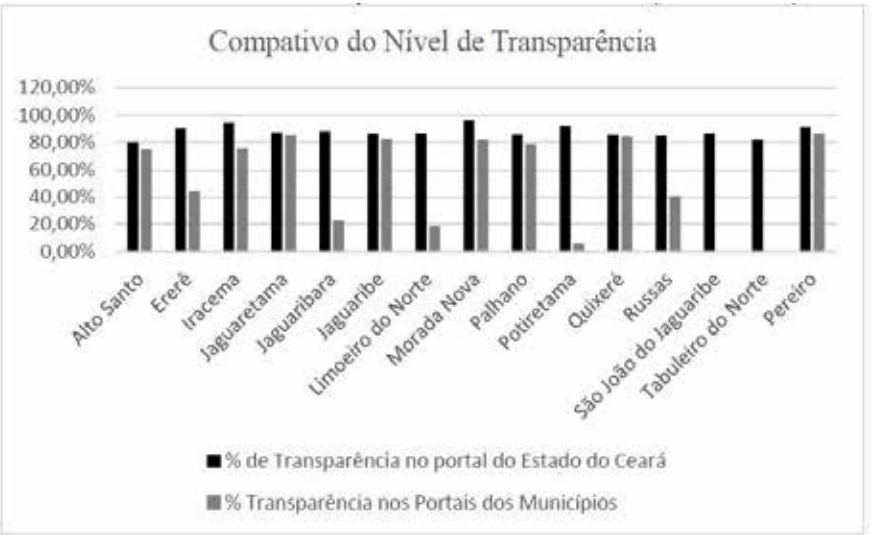
Casos extremos, como os dos municípios de São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte, apresentaram transparência nula. Esses resultados evidenciam não apenas descumprimento de dispositivos legais, como a Lei de Acesso à Informação, mas também um distanciamento da concepção ampliada de transparência defendida por Di Marco e Terci (2022), que a compreendem como condição estruturante da participação cidadã. Sem informação, inexiste possibilidade concreta de controle social.

Por outro lado, municípios como Pereiro, Jaguaretama e Quixeré se destacaram, com índices superiores a 80%, ainda que com falhas pontuais. Esses casos indicam que, mesmo em contextos regionais marcados por limitações socioeconômicas, é possível desenvolver práticas administrativas mais alinhadas aos princípios de governança e de qualidade da informação, sugerindo que o desempenho em transparência pode estar mais associado à organização interna e à cultura administrativa do que ao porte populacional ou ao volume de recursos.

Esse cenário evidencia graves lacunas na gestão da informação pública em nível local, o que pode dificultar o controle social, a fiscalização dos órgãos de controle e a efetiva participação cidadã. A heterogeneidade dos resultados indica a necessidade de capacitação técnica, padronização de procedimentos e fortalecimento institucional dos municípios no que tange à transparência das transferências voluntárias.

O Gráfico 3 compara os níveis de transparência dos convênios firmados entre o Estado do Ceará e os municípios do Vale do Jaguaribe, com base nas informações disponíveis tanto no portal estadual quanto nos portais dos próprios municípios.

Gráfico 3 – Comparativo do Nível de Transparência dos Convênios no Portal Estadual e nos Portais dos Municípios do Estado do Ceará (2021–2024)



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência dos municípios e do Estado do Ceará (2025).

Observa-se que, embora o portal do Estado apresente percentuais elevados de transparência, há falhas na atualização de informações importantes, como prestações de contas e aditivos. Já nos portais municipais, a principal deficiência é a ausência da publicação dos próprios convênios e de contratos, contrapartidas e termos aditivos. Municípios como São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte não apresentaram qualquer informação, enquanto outros como Pereiro e Jaguaretama se destacaram.

A disponibilização em tempo real dos dados de execução, especialmente dos termos de aporte de valores, aditivos e prestações de contas, assume papel central na transparência. Quando o portal estadual divulga a informação, mas o portal municipal não está devidamente atualizado, cria-se uma lacuna que impede o acompanhamento completo do fluxo de recursos públicos. Assim, a sincronização imediata entre os dois níveis de transpa-

rência é essencial para garantir *accountability*, permitir o controle social efetivo e reduzir riscos de irregularidades na aplicação dos convênios.

Os resultados deste estudo dialogam com os de Souza et al. (2019), que identificaram deficiências semelhantes na qualidade da informação nos portais de transparência estaduais — como a ausência de dados atualizados e dificuldades de navegação —, constatando que a mera existência dos portais não garante efetividade na divulgação das informações.

Além disso, Cruz, Silva e Santos (2009) observaram que, mesmo em municípios de maior porte, há forte disparidade nos níveis de transparência fiscal. Os dados do Vale do Jaguaribe confirmam essa assimetria, uma vez que municípios com número elevado de convênios não apresentaram, necessariamente, os melhores níveis de transparência, o que reforça que a qualidade da informação está mais vinculada à organização administrativa do que ao volume de recursos geridos.

A aplicação do modelo teórico permitiu mensurar as falhas de transparência e qualificá-las tecnicamente, evidenciando a utilidade do *framework* de Eppler como instrumento de avaliação empírica. O modelo revelou-se uma ferramenta analítica capaz de demonstrar que a transparência é multidimensional, envolvendo disponibilidade, qualidade, confiabilidade e inteligibilidade da informação. Assim, os resultados reforçam teoricamente que a cooperação federativa eficaz pressupõe não apenas descentralização de recursos, mas também coordenação informacional e fortalecimento institucional dos entes subnacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como finalidade avaliar o nível de transparência na divulgação dos convênios, termos de ajuste e termos de responsabilidade firmados entre o Estado do Ceará e os municípios da região do Vale do Jaguaribe no período de 2021 a 2024, tomando como referência o *framework* de qualidade da informação proposto por Eppler (2006), que

considera atributos como acessibilidade, completude, compreensibilidade, atualidade, confiabilidade, relevância, clareza e interpretabilidade.

A análise compreendeu 318 convênios, termos de ajuste e termos de responsabilidade, revelando intensa dinâmica de cooperação federativa, na qual os municípios dependem fortemente das transferências voluntárias para a implementação de políticas públicas em áreas essenciais. No entanto, constatou-se que essa cooperação ainda não se reflete de forma satisfatória na publicidade e na qualidade das informações disponibilizadas à sociedade.

Em relação ao Portal da Transparência do Estado do Ceará, os resultados evidenciaram percentuais elevados de transparência, variando entre 80,36% e 96,25%. O portal mostrou-se significativamente mais estruturado e alinhado aos critérios de qualidade da informação. Nele, é possível acessar um conjunto robusto e detalhado de dados sobre cada convênio, incluindo data de assinatura, data de encerramento do termo (inclusive após apostilamento ou aditivo), data de publicação na plataforma e no Diário Oficial do Estado, número do convênio, situação da prestação de contas, órgão concedente, ente convenente, situação do convênio, além de dados financeiros como valor conveniado, valor de contrapartida, valor empenhado e valor pago. O portal também disponibiliza documentos anexos fundamentais, como os planos de trabalho, os termos de convênio e aditivos. Esse conjunto de informações fortalece os atributos de confiabilidade, completude e relevância, promovendo maior transparência e possibilitando o acompanhamento técnico e social da execução dos convênios.

Contudo, os dados apresentaram fragilidades quanto à atualização e à completude, especialmente pela ausência de registros de prestação de contas e aditivos contratuais, o que compromete os critérios de atualidade e confiabilidade da informação.

Já nos portais dos municípios do Vale do Jaguaribe, observou-se um cenário mais crítico: em diversos casos, os próprios convênios não estão publicados e, mesmo quando há registros, estes carecem de documentação complementar essencial, como termos aditivos, contratos firmados e

comprovação de contrapartidas. Os níveis de transparência variaram significativamente, indo de 0% a 86,70%, com municípios como São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte apresentando ausência total de informações, e outros, como Pereiro, Quixeré e Jaguaretama, demonstrando desempenho mais satisfatório.

Dessa forma, conclui-se que os portais de transparência dos municípios do Vale do Jaguaribe e do Estado do Ceará atendem parcialmente aos critérios de qualidade da informação na divulgação dos dados sobre os convênios firmados. Embora haja iniciativas positivas, os portais ainda apresentam fragilidades significativas quanto à completude, à atualidade e à acessibilidade, dificultando o controle social, a fiscalização dos órgãos competentes e a efetiva participação da sociedade civil na gestão pública.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar empiricamente que a transparência na cooperação federativa deve ser compreendida como fenômeno multidimensional, cuja efetividade depende não apenas da existência formal de portais, mas também da qualidade da informação disponibilizada, elemento estruturante da transparência efetiva. Ao aplicar o modelo de Eppler (2006) ao contexto das transferências voluntárias intergovernamentais, a pesquisa amplia o diálogo entre a literatura de qualidade da informação e os estudos sobre federalismo cooperativo, evidenciando que falhas informacionais comprometem a maturidade institucional da cooperação federativa.

Além disso, o trabalho reforça a ideia de que a descentralização de recursos, característica central do federalismo brasileiro, precisa ser acompanhada por mecanismos de coordenação informacional e padronização administrativa, sob pena de produzir assimetrias que fragilizam a *accountability* e o controle social. Assim, a pesquisa contribui para o avanço teórico ao integrar, em uma abordagem analítica unificada, as dimensões de governança da informação e cooperação intergovernamental.

À luz da Teoria da Agência, os resultados indicam que a mera existência de portais não é suficiente para reduzir as assimetrias informacio-

nais entre cidadãos (*principals*) e gestores públicos (*agents*), uma vez que informações incompletas, desatualizadas ou inexistentes elevam os custos de monitoramento e enfraquecem a *accountability* substantiva.

Esse cenário evidencia a necessidade de ações integradas entre Estado e municípios para o fortalecimento da governança da informação, por meio da padronização de dados, da capacitação técnica das equipes municipais e da adoção de sistemas mais eficientes e sincronizados de transparência, garantindo, assim, o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade e da eficiência na administração pública.

Essas falhas afetam diretamente a completude, a atualidade e a confiabilidade das informações, o que, por sua vez, compromete o exercício do controle social e da *accountability* pública. Além disso, verificou-se que a simples existência de dados no portal estadual não garante que as informações estejam refletidas nos portais municipais, revelando a ausência de sincronização e de rotinas consolidadas de atualização pelas prefeituras, e destacando a necessidade de integração de sistemas entre os níveis de governo.

Os resultados também indicam que o volume de convênios não guarda relação direta com a qualidade das informações divulgadas, já que municípios com poucos instrumentos firmados demonstraram falhas estruturais graves, enquanto outros com maior carga administrativa conseguiram manter bom desempenho. Nesse sentido, a qualidade da informação sobre os convênios depende mais da organização interna da administração municipal do que da quantidade de instrumentos geridos. Para tanto, são fundamentais o fortalecimento da gestão documental, a capacitação técnica das equipes e a adoção de sistemas que possibilitem maior controle e eficiência na disponibilização dos dados públicos.

Em termos teóricos, o estudo avança ao integrar qualidade da informação, Teoria da Agência e federalismo cooperativo, demonstrando que falhas informacionais não são meramente operacionais, mas de natureza estrutural, pois impactam a distribuição de poder, a capacidade de monitoramento e a legitimidade das transferências voluntárias.

Neste contexto, recomenda-se que os municípios adotem práticas mais efetivas de atualização e padronização de seus portais, promovam a transparência como valor institucional e desenvolvam políticas públicas orientadas à participação social como forma de aprimorar a governança e de fortalecer a integridade na gestão das transferências voluntárias.

Contudo, cabe destacar que a pesquisa apresenta limitações relacionadas ao recorte geográfico e temporal adotado. O estudo concentrou-se exclusivamente nos municípios do Vale do Jaguaribe, o que restringe a generalização dos resultados para outras regiões do Ceará ou do Brasil. Além disso, a análise considerou apenas o período de 2021 a 2024, de modo que mudanças institucionais, administrativas ou políticas fora desse intervalo não foram capturadas, podendo influenciar o nível de transparência observado. Ademais, a análise limitou-se às informações disponibilizadas nos portais eletrônicos, não contemplando entrevistas com gestores, análise documental interna ou verificação *in loco* da execução dos convênios, o que poderia aprofundar a compreensão das causas institucionais das falhas identificadas.

Os resultados deste estudo também oferecem contribuição prática direta à sociedade civil, ao disponibilizar informações comparativas sobre o nível de transparência dos portais públicos de convênios. A divulgação desses resultados, de forma acessível à população, pode fortalecer o exercício do controle social, permitindo que cidadãos, conselhos municipais e organizações da sociedade civil monitorem a execução dos convênios públicos e cobrem melhorias nos canais de transparência local. Para os gestores municipais, o estudo fornece ferramenta prática de autoavaliação que pode orientar ações concretas de melhoria nos portais, como atualização de dados, inclusão de documentos obrigatórios e padronização da apresentação das informações. Já para os órgãos de controle externo, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, os achados da pesquisa podem subsidiar diagnósticos regionais e fundamentar recomendações técnicas voltadas à governança da informação. Assim, a pesquisa contri-

bui não apenas para o aprimoramento da gestão pública, mas também para a formação de uma cultura de transparência participativa, em que o cidadão tem acesso a dados compreensíveis e auditáveis.

Por fim, diante dos novos arranjos de transferências especiais, como as denominadas "emendas Pix", os resultados evidenciam a urgência de mecanismos robustos de rastreabilidade, integração sistêmica e padronização informacional, sob pena de ampliação das assimetrias já identificadas no âmbito subnacional.

Como sugestão para estudos futuros, propõe-se ampliar a análise para outras regiões do Estado do Ceará ou realizar comparações interestaduais, de modo a identificar padrões estruturais nos problemas de transparência. Além disso, recomendam-se investigações qualitativas com gestores públicos e representantes da sociedade civil, a fim de compreender os entraves operacionais e institucionais que afetam diretamente a transparência dos convênios públicos e dificultam a sua efetiva fiscalização pela população.

REFERÊNCIAS

ALTO SANTO (CE). **Portal da Transparência – Convênios**. Alto Santo: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.altosanto.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 4 jun. 2025.

ALVARENGA, F. C.; MAUÉS, L. M. F.; SANTOS JÚNIOR, P. C. dos; MACEDO, A. N. Alterações de custo e prazo em obras públicas. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 161–180, jan./mar. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Ementa – **Lei Complementar n.º 178, de 10 de maio de 2018**. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc178.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CEARÁ. **Decreto n.º 32.811, de 28 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras para a celebração de convênios e instrumentos congêneres. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/decreto-no-32-811-de-28-de-setembro-de-2018/. Acesso em: 15 fev. 2025.

CEARÁ. **Decreto Estadual n.º 35.966, de 19 de abril de 2024**. Dispõe sobre a transferência de recursos no período eleitoral. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/04/Decreto-Estadual-35.966-2024-Transferencia-de-Recursos-no-Periodo-Eleitoral-1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

CEARÁ. **Lei Complementar n.º 178, de 10 de maio de 2018**. Altera a Lei Complementar nº 119, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre regras para a transferência de recursos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres. Diário Oficial do Estado do Ceará, Série 3, Ano X, nº 087, Fortaleza, 11 maio 2018. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/04/do20180511p01-paginas-1-6-1-compactado-1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

CEARÁ. **Portal da Transparência** – Convênios. Ceará Transparente, [2025]. Disponível em: https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparência/contratos/convenios?locale=pt-BR&__=__. Acesso em: 17 maio 2025.

CHAVES, R. S.; CAMPELO FILHO, E.; PINTO, R. S. Panorama das transferências voluntárias brasileiras no período 2008-2016. **Economia & Região**, Londrina, v. 10, n. 2, p. 139-159, maio/ago. 2022.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, II, 2009, Recife. **Anais**[...] Recife: ANPAD, 2009.

DI MARCO, C. A. F.; TERCI, E. T. Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. **Interações**, Campo Grande, v. 23, n. 2, p. 313–330, abr./jun. 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EPPLER, M. **Managing Information Quality**: increasing the value of information in knowledge-intensive products and processes. 2. ed. rev. e ampl. Berlin/New York: Springer, 2006.

ERERÊ (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Ererê: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://erere.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 4 jun. 2025.

FREITAS, M. M. de; SILVA, L. C. da; VICENTE, E. F. R.; ROSA, F. S. da; SANTOS, R. R. dos. A evolução do conceito de governança pública: o futuro tecnológico. **Prosppectus** – Perspectivas Qualitativas em Contabilidade e Organizações, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 33-62, dez. 2022.

GADELHA, A. L. L.; MESQUITA, A.; GOUVEIA, L. B. Transferências voluntárias no Ceará: um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 3, p. 237-257, 2024.

GALVÃO, A. S.; VIEIRA, A. N. C.; RUIVO, M. L. P.; SANTOS, P. S. A. Transferências Voluntárias da União: Um estudo sobre a eficiência da execução financeira de recursos de Ciência e Tecnologia. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, Rondon, v. 30, n. 50, p. 198-222, jan./jun. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IGNARRA, R. **Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal**. 2014. 51 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**: Ceará. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/. Acesso em: 30 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Perfil Básico Municipal 2023**: Vale do Jaguaribe. Fortaleza: IPECE, 2023. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/12/Perfil-Municipal-2023.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

IRACEMA (CE). **Portal da Transparência** – Convênios Recebidos. Iracema: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://iracema.ce.gov.br/convenios_recebidos/. Acesso em: 5 jun. 2025.

JAGUARETAMA (CE). **Portal da Transparência** – Convênios Recebidos. Jaguaretama: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.jaguaretama.ce.gov.br/convenios_recebidos. Acesso em: 5 jun. 2025.

JAGUARIBE (CE). **Portal da Transparência** – Convênios Recebidos. Jaguaribe: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.jaguaribe.ce.gov.br/convenios_recebidos. Acesso em: 6 jun. 2025.

LIMOEIRO DO NORTE (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Limoeiro do Norte: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.limoeirodonorte.ce.gov.br/convenio.php/. Acesso em: 6 jun. 2025.

LOURENÇO, L. M. F. **Transparência das informações governamentais**: um estudo sobre a política de transferências de recursos estaduais. 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais e Aplicados, 2016.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13–25, 2020.

MASCARENHAS, C. G. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, *accountability* e corrupção. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro** – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./abr. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.46818/pge.v6i1.340. Acesso em: 30 jul. 2025.

MENDES, J. C. S.; FALCÃO, D. B. P. O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. **P2P e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 191–205, 2019. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952. Acesso em: 30 jul. 2025.

MORADA NOVA (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Morada Nova: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.moradanova.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 9 jun. 2025.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151–166, jan./fev. 2016.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PALHANO (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Palhano: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.palhano.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 9 jun. 2025.

PEREIRO (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Pereiro: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.pereiro.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 12 jun. 2025.

POTIRETAMA (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Potiretama: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://potiretama.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 9 jun. 2025.

QUIXERÉ (CE). **Portal da Transparência**. Quixeré: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.quixere.ce.gov.br/. Acesso em: 10 jun. 2025.

RAUPP, Fabiano Maury; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; MEINCHEIM, Graziela Luiza. Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial: um estudo à luz da teoria

da agência. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 9., 2022, [Maringá]. **Anais** [...] [Maringá]: ANPAD, 2022. Disponível em: https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/7d265aa7147bd3913fb84c7963a209d1.pdf

RUSSAS (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Russas: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://russas.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 11 jun. 2025.

SANTOS, M. dos; VISENTINI, M. S.; KESSLER, M. J. A regulamentação da lei de acesso à informação e a realidade da transparência passiva nos municípios do COREDE Missões. In: ROTTA, E.; LAGO, I. C.; JUSTEN, A. F.; SANTOS, M. (org.). **Conhecimento em rede**: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019. p. 329-344.

SÃO JOÃO DO JAGUARIBE (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. São João do Jaguaribe: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://www.saojoaodojaguaribe.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 12 jun. 2025.

SILVA, C. R. M.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 791–801, jul./ago. 2019.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/63583. Acesso em: 9 mar. 2026.

SOARES GOMES, M. G.; BEZERRA, J. P. R.; MEDEIROS, M. F. M.; OLIVEIRA, K. Transformação digital, governo digital e governança digital aplicados no âmbito público – uma revisão sistemática. **Revista de Inovação e Tecnologia**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 17-34, 2022.

SOUZA, R. J. de et al. Avaliação da qualidade das informações disponibilizadas no portal da transparência do Estado do Ceará. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 91–104, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.5007/1518-2924.2019v24n54p91. Acesso em: 9 mar. 2026.

TABULEIRO DO NORTE (CE). **Portal da Transparência** – Convênios. Tabuleiro do Norte: Prefeitura Municipal. Disponível em: https://tabuleirodonorte.ce.gov.br/convenio.php. Acesso em: 12 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Ensaios
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Dívida pública dos estados brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000–2025): uma análise da sustentabilidade fiscal

Public debt of Brazilian states and the Fiscal Responsibility Law (2000–2025): an analysis of fiscal sustainability

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1105

Carina Carvalho de Amorim[1]
Eldys Silva Valadão[2]
Francielle da Silva Oliveira[3]
Isaías Lopes da Cunha[4]
Paulo Sérgio Almeida-Santos[5]

RESUMO

Este artigo analisa a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no período de 2000 a 2025, para controlar o endividamento público e promover a sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros e do Distrito Federal, à luz do

1 Graduada em Direito pela Universidade de Cuiabá. Especialista em Direito Civil e Processo Civil, Licitações Públicas e Contratos Administrativos e em Direito Constitucional pelo Gran Centro Universitário. Mestranda do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Atua como advogada no setor público e privado. E-mail: carinacarvalho.a@gmail.com

2 Graduado em Administração pela Faculdade Estácio de Sá de Goiás (FESCO). Especialista em Controladoria e Finanças Pública pelo Gran Centro Universitário, Gestão Pública pelo Grupo Focus de Educação e mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) pela UFMT. Atualmente é servidor efetivo do Município de Nova Xavantina, onde ocupa o cargo de Analista Administrativo. E-mail: eldyssilva@gmail.com

3 Graduada em Direito pela Faculdades Integradas Cândido Rondon (UNIRONDON) e em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especialista em MBA Gestão de Pessoas Liderança e Coaching pela Faculdade de Tecnologia e Ciências do Alto Paranaíba (FATAP), em Licitações e Compras Sustentáveis pela Faculdade IGUAÇÚ e mestranda do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) pela UFMT. Atualmente é advogada e professora de Administração no IFMT. E-mail: drafran.oliveira@gmail.com

4 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e em Direito pela Universidade de Cuiabá (UNIC). Mestre em Ciências Contábeis e Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica (PUCSP), mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) pela UFMT e doutorando em Ciências Contábeis e Administração pela FUCAPE. Atualmente é Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCEMT). E-mail: isaiasauditor.mt@gmail.com

5 Graduado em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Especialista em Gestão Pública e Estatística Aplicada pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Atualmente é professor e pesquisador da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC), do Programa de Pós-Graduação em Economia e do Programa de Mestrado Profissional em Administração em Rede Nacional (PROFIAP) da UFMT. E-mail: paulo.santos@ufmt.br

novo Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar n.º 200/2023. A pesquisa adota abordagem descritivo-analítica, de natureza qualitativa e quantitativa, fundamentada em levantamento bibliográfico e documental, com análise temática e comparativa dos indicadores de endividamento (DCL/RCL) dos entes subnacionais. Os resultados evidenciam que, embora 26 das 27 unidades federativas cumpram o limite de 200% da RCL fixado pela Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal, a eficácia da LRF é heterogênea. O descumprimento pelo estado do Rio de Janeiro (202,15%) e os elevados patamares de endividamento do Rio Grande do Sul (176,51%) e de Minas Gerais (149,73%) revelam que fatores estruturais – como a rigidez orçamentária, a dependência de receitas setoriais e os passivos previdenciários – e pressões políticas e macroeconômicas condicionam a efetividade da norma. Conclui-se que a LRF constitui avanço institucional indispensável, porém insuficiente para, isoladamente, assegurar a sustentabilidade da dívida pública, demandando complementação pelo RFS e por estratégias de gestão fiscal contínuas.

Palavras-chave: finanças públicas; dívida pública; Lei de Responsabilidade Fiscal; sustentabilidade fiscal; Regime Fiscal Sustentável.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of the Fiscal Responsibility Law (LRF), from 2000 to 2025, in controlling public debt and promoting the fiscal sustainability of Brazilian states and the Federal District, in light of the new Sustainable Fiscal Regime (RFS) established by Complementary Law No. 200/2023. The research adopts a descriptive-analytical approach with a qualitative and quantitative methodology, based on bibliographic and documentary research, employing thematic and comparative analysis of subnational indebtedness indicators (Net Consolidated Debt/Net Current Revenue). The results show that, although 26 out of 27 federative units comply with the 200% limit set by Senate Resolution No. 40/2001, the effectiveness of the LRF is heterogeneous. Non-compliance by the state of Rio de Janeiro (202.15%) and the high indebtedness levels of Rio Grande do Sul (176.51%) and Minas Gerais (149.73%) reveal that structural factors – such

as budget rigidity, dependence on sectoral revenues, and pension liabilities – along with political and macroeconomic pressures, condition the effectiveness of the law. It is concluded that the LRF constitutes an indispensable institutional advance, yet insufficient on its own to ensure public debt sustainability, requiring complementation by the RFS and continuous fiscal management strategies.

Keywords: public finance; public debt; Fiscal Responsibility Law; fiscal sustainability; Sustainable Fiscal Regime.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 02/12/2025
Data de aprovação: 26/02/2026
Data de versão final: 06/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade da dívida pública subnacional constitui um dos principais desafios das federações contemporâneas, especialmente em contextos caracterizados por restrições orçamentárias imperfeitas, incentivos políticos distorcidos e heterogeneidade institucional entre entes federados.

A gestão da dívida pública é um desafio central para a política econômica brasileira. Historicamente marcada por ciclos de alto endividamento e crises fiscais, a busca pelo equilíbrio das contas públicas levou à promulgação da Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No Brasil, a dinâmica do endividamento dos estados assume centralidade particular após sucessivas reformas fiscais e renegociações federativas que culminaram na Emenda Constitucional n.º 109/2021, a qual introduziu novos mecanismos de ajuste fiscal e reforçou dispositivos de controle intertemporal da dívida.

Com essa emenda constitucional, a sustentabilidade da dívida pública foi elevada ao patamar de obrigação constitucional, tornando-se ainda mais relevante no contexto da economia brasileira e do direito finan-

ceiro pátrio (Chadid, 2025). Complementarmente, a promulgação da Lei Complementar n.º 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), inaugurou nova fase na governança fiscal do país, com vistas a conciliar a sustentabilidade da dívida com a capacidade de investimento público (Barbosa Filho, 2025).

Embora a literatura sobre federalismo fiscal e sustentabilidade da dívida no Brasil seja extensa, ainda são escassos os estudos que analisam empiricamente os efeitos combinados do novo arcabouço constitucional e das regras da LRF sobre o comportamento da dívida subnacional. Essa lacuna é particularmente relevante diante da recente reconfiguração institucional promovida pela Emenda Constitucional n.º 109/2021.

Nesse contexto, este estudo será norteado pela seguinte questão de pesquisa: as regras fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal são suficientes para controlar o endividamento dos entes subnacionais brasileiros?

O objetivo deste artigo é analisar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para controlar o endividamento público e promover a sustentabilidade fiscal dos estados e do Distrito Federal.

À luz da teoria das restrições orçamentárias suaves (Kornai, 1986) e da literatura sobre disciplina fiscal subnacional (Alesina; Perotti, 1996), espera-se que alterações institucionais que reforcem limites formais de endividamento reduzam a trajetória explosiva da dívida dos entes subnacionais.

Para tanto, a investigação parte da seguinte hipótese geral: a LRF não tem sido suficiente, por si só, para assegurar a sustentabilidade da dívida pública dos entes subnacionais brasileiros a longo prazo, dada sua suscetibilidade a pressões políticas e a crises macroeconômicas. Dessa hipótese geral, derivam duas específicas: (1) a eficácia da Lei Complementar n.º 101/2000 no controle da dívida varia significativamente entre os estados, estando mais relacionada ao contexto político e econômico local do que à simples existência da norma legal; e (2) períodos de crise econômica levam à flexibilização das regras da LRF, comprometendo sua credibilidade e efetividade como instrumento de disciplina fiscal a longo prazo.

Esta análise é particularmente oportuna diante da recente introdução do Regime Fiscal Sustentável (RFS) pela Lei Complementar n.º 200/2023, que visa complementar as regras fiscais da LRF. Diferentemente dos estudos anteriores que se limitaram a avaliar a norma de gestão fiscal isoladamente, este trabalho propõe análise integrada, examinando a efetividade da LRF à luz do novo marco regulatório e das causas estruturais que condicionam a heterogeneidade do endividamento estadual. Compreender os sucessos e as limitações da LRF é, portanto, fundamental para informar o debate sobre o aprimoramento da governança fiscal e a garantia de trajetória sustentável para as contas públicas no país.

O trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda os conceitos fundamentais e os mecanismos de controle da dívida pública, as limitações e os desafios da LRF, a necessidade de novo arcabouço fiscal e as perspectivas da sustentabilidade da dívida pública; a terceira seção descreve os procedimentos metodológicos do estudo; a quarta analisa os dados e discute os resultados sobre o endividamento dos entes subnacionais; e a última seção apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise da dívida pública dos entes subnacionais exige a compreensão da moldura normativa que transformou o federalismo fiscal brasileiro nas últimas décadas. Este capítulo discute os conceitos fundamentais, os limites impostos pela legislação e os desafios contemporâneos da sustentabilidade fiscal.

2.1 Conceitos fundamentais e mecanismos de controle da dívida pública

A dívida pública, em sua essência jurídica e econômica, representa o conjunto de obrigações assumidas pelo Estado diante de terceiros, para o financiamento de suas atividades, quando as receitas correntes se mostram

insuficientes. Para a adequada classificação jurídica, é imperioso recorrer à Lei n.º 4.320/1964, diploma que estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro e estabelece a bipartição clássica do passivo público.

De acordo com o diploma legal, a dívida divide-se em duas categorias distintas quanto ao prazo e à natureza da exigibilidade:

a) Dívida Flutuante: compreende os compromissos de curto prazo, que independem de autorização legislativa específica para sua contração momentânea, abrangendo os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria, conforme disciplina o art. 92 (Brasil, 1964).

b) Dívida Fundada ou Consolidada: refere-se aos compromissos de longo prazo, dependentes de autorização legislativa para amortização ou resgate em prazo superior a doze meses, constituída para atender a desequilíbrios orçamentários ou financiamento de obras e serviços públicos, nos termos do art. 98 (Brasil, 1964).

Giacomoni (2021) leciona que o endividamento, mormente o fundado, é instrumento legítimo de política fiscal, permitindo a equidade intergeracional ao financiar investimentos (em consonância com a "regra de ouro") que beneficiarão gerações futuras. Contudo, a eficácia desse instrumento é severamente mitigada pela rigidez orçamentária. A vinculação constitucional de receitas (saúde, educação) e a expansão inercial das despesas obrigatórias (previdência e pessoal) comprimem o espaço fiscal discricionário. Isso transforma o serviço da dívida em fardo crescente que compete diretamente com a manutenção da máquina pública e a prestação de serviços essenciais (Rezende, 2015).

Nesse contexto de rigidez, a dívida deixa de atuar exclusivamente como alavanca de investimento e passa, muitas vezes, a ser utilizada como mecanismo de cobertura de déficits correntes – prática vedada pela Constituição Federal de 1988, art. 167, III, dispositivo que consagra a Regra de Ouro ao proibir a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (Brasil, 1988).

A LRF surge como resposta à instabilidade fiscal das décadas anteriores, notadamente do descontrole de gastos e o alto endividamento dos estados e municípios com garantias da União, que culminaram em ciclo de renegociações de dívidas (Barbosa Filho, 2025). A LRF visou institucionalizar a gestão fiscal responsável, equiparando-se a movimentos internacionais em favor de regras fiscais (Corrêa Tavares; Ventura; Missio, 2021).

Essa lei instituiu conceitos fundamentais para a gestão das finanças públicas, dentre os quais se destaca a Receita Corrente Líquida (RCL), utilizada como parâmetro para o estabelecimento de limites fiscais prudenciais, entre os quais se destaca a reserva de contingência consignada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os limites de despesa total com pessoal, de dívida pública e de operações de crédito. Os montantes, expressos em percentual da RCL, e suas formas de utilização, são definidos, respectivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na própria LRF e nas resoluções do Senado Federal (Brasil, 2000).

Conforme a doutrina do Direito Financeiro e a LRF, a RCL atua como o denominador comum para o cálculo de limites fiscais prudenciais, como despesa com pessoal, dívida consolidada líquida e operações de crédito (Toledo Júnior, 2001).

A RCL constitui o principal indicador macroeconômico de capacidade financeira do setor público brasileiro para fins de gestão fiscal, sendo definida como o montante das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, contribuições sociais, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas de acordo com a competência tributária dos entes da Federação, as repartições de receitas tributárias e as contribuições previdenciárias especificadas na LRF e as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (Brasil, 2000).

Por outro lado, a Dívida Pública Consolidada (DPC) é a quantia total, calculada sem duplicidade, das obrigações financeiras dos entes da Federação, contraídas em virtude de leis, contratos e tratados, dos preca-

tórios emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos, da contratação de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses e daquelas, mesmo com prazo inferior a doze meses, que tenham constado no orçamento como receitas (Brasil, 2000; 2024).

Depreende-se, desse conceito legal, que a DPC é gênero e a dívida contratual, a dívida pública mobiliária, os precatórios e as operações de crédito são espécies. A Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal define dívida pública mobiliária como a dívida representada por títulos emitidos pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios (Brasil, 2001). De acordo com a Resolução, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) é o montante da DPC após deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais créditos financeiros (Brasil, 2001).

Em síntese, Dívida Pública Consolidada é o conjunto de obrigações financeiras que o ente da Federação contrata para financiar seu *déficit* orçamentário, formada, em sua maior parte, pela emissão de títulos públicos negociados no mercado financeiro e pela tomada de empréstimos do setor privado ou de organismos internacionais (Brasil, 2024). Em outras palavras, os entes contraem dívidas quando têm *déficit* orçamentário, isto é, as despesas fixadas são maiores do que as receitas correntes previstas (Brasil, 2024).

Além da definição de dívida pública e de operações de crédito, que, segundo Klein, Araújo Júnior e Rosa (2025), trazem maior transparência sobre o que constitui a dívida pública e ampliam as formas de endividamento, a LRF atua diretamente no controle do endividamento por meio de:

a) limites ao endividamento: o Senado Federal, por proposta do Presidente da República, estabelece limites globais para a dívida consolidada de cada ente, em percentual da receita corrente líquida;

b) regras de recondução da dívida: em caso de excesso de dívida, o ente federado deve reconduzir o montante ao limite em prazos específicos, sob pena de sanções, como a proibição de novas operações de crédito (Brasil, 2025); e

c) transparência e metas fiscais: a obrigatoriedade de elaboração de anexos de metas fiscais e de riscos fiscais na LDO força os gestores a preverem e controlarem o endividamento explicitamente (Côrtes; Nocko; Barros Filho, 2021).

As Resoluções n.º 40/2001 e n.º 43/2001, ambas do Senado Federal, fixaram os seguintes limites da dívida, das operações de crédito e das garantias para os estados, Distrito Federal e municípios brasileiros:

Quadro 1 – Limites da dívida, operações de crédito e garantias dos entes subnacionais

Descrição	Limite	Fundamento Legal
Dívidas de estados e DF	DCL < 200% da RCL	Res. SF 40/2001, Art. 3º, I
Dívidas dos municípios	DCL < 120% da RCL	Res. SF 40/2001, Art. 3º, II
Operação de créditos dos entes subnacionais	Operações de crédito < 16% da RCL	Res. SF 43/2001, Art. 7º, I
Amortização, juros e encargos da dívida dos entes subnacionais	Amortização, juros e encargos < 11,5% da RCL	Res. SF 43/2001, Art. 7º, II
Garantidas concedidas pelos entes subnacionais	Garantias < 22% da RCL, podendo ser aumentado para 32%	Res. SF 43/2001, Art. 9º
Operações de créditos por antecipação de receita orçamentária (ARO) dos entes subnacionais por exercício	Operação de crédito por ARO < 7% da RCL	Res. SF 43/2001, Art. 10

Fonte: adaptação de Albuquerque e Feijó (2022, p. 406).

Ultrapassado o limite da DPC, o ente da Federação que houver incorrido no excesso deverá reconduzir a dívida ao limite até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excesso em pelo menos 25% no primeiro; enquanto perdurar o excesso, estará proibido de realizar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento de dívidas mobiliárias, e obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho (Brasil, 2000).

2.2 Limitações e desafios da LRF e a necessidade de novo arcabouço fiscal

Estudos apontam que, em seus primeiros anos de vigência, a LRF exerceu influência significativa na disciplina fiscal do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, controlando o crescimento desordenado da despesa com pessoal e, em alguma medida, o endividamento (Lima; Sampaio; Gaglianone, 2006). O estabelecimento de regras e a ameaça de sanções criaram um ambiente de maior rigor orçamentário (Sacramento; Raupp; Cruz, 2025).

Apesar dos avanços, a LRF não foi suficiente, isoladamente, para solucionar a questão da dívida pública, especialmente as dívidas públicas dos estados e do Distrito Federal. Os principais desafios da lei abrangem:

a) credibilidade e regras fiscais: comprometimento da credibilidade da política fiscal ao longo do tempo, evidenciando que as regras podem ser contornadas ou flexibilizadas, especialmente em momentos de crise, afetando as expectativas dos agentes privados (Barros Filho; Côrtes; Nocko, 2021);

b) gestão da dívida mobiliária: a dívida mobiliária distrital e municipal é influenciada por fatores macroeconômicos e decisões de política monetária (como a taxa de juros), que estão além do escopo direto de controle da LRF (Santolin; Jayme Jr.; Reis, 2009);

c) endividamento e crises: as crises fiscais recentes, como a de 2008, a de 2015/2016 e o impacto da pandemia de covid-19, demonstraram que, sob pressão, medidas de flexibilização da LRF foram adotadas, indicando que a lei funciona como um freio, mas pode ser temporariamente suspensa ou atenuada (Brasil, 2020a; 2020b).

A LRF constitui um marco institucional fundamental para a disciplina das finanças públicas; contudo, sua efetividade plena depende da internalização da cultura administrativa orientada ao equilíbrio fiscal, capaz de sustentar práticas continuadas de planejamento, monitoramento e gestão responsável do gasto (Sacramento; Raupp, 2025).

O debate contemporâneo sobre as regras fiscais retornou ao centro da agenda econômica após a promulgação da Lei Complementar n.º 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). O novo marco

regulatório visa estabelecer trajetória crível e sustentável para a dívida pública, superando limitações observadas no arcabouço normativo anterior.

Para Barbosa Filho (2025) e Cavalcante e De-Losso (2025), a ineficácia da LRF em conter o crescimento da dívida pública federal e a necessidade de maior flexibilidade para investimentos levaram à criação do Regime Fiscal Sustentável (RFS), que substituiu o teto de gastos em 2024. Embora o RFS não revogue as regras fiscais da LRF, ele atua como marco fiscal complementar, com vistas a conciliar a sustentabilidade da dívida com a capacidade de investimento público.

Nesse sentido, o RFS introduz mecanismos destinados a superar as limitações identificadas na LRF, especialmente no que tange à rigidez das regras em períodos de crise. O novo regime estabelece metas de resultado primário e limites para o crescimento real das despesas, ancorando a política fiscal em trajetória de estabilização da relação dívida/PIB (Brasil, 2023). Para os entes subnacionais, embora o RFS tenha sido concebido primordialmente para a esfera federal, seus princípios de sustentabilidade e de controle do crescimento das despesas oferecem parâmetros relevantes para a avaliação da eficácia das regras fiscais estaduais, notadamente ao evidenciar que a mera fixação de limites de endividamento – como os previstos na Resolução n.º 40/2001 – é insuficiente sem estratégia de gestão do crescimento das despesas e de geração de resultados primários compatíveis com a estabilização da dívida (Barbosa Filho, 2025; Cavalcante; De-Losso, 2025).

Embora a LRF tenha representado um avanço institucional decisivo ao impor disciplina fiscal, transparência e limites para endividamento, sua capacidade de garantir, isoladamente, a consolidação fiscal revelou-se insuficiente diante das recorrentes flexibilizações, excepcionalidades e mudanças conjunturais. Nesse contexto, o RFS surge como aprimoramento estrutural, ao reforçar mecanismos de controle do crescimento das despesas, ancoragem de resultados primários e estabilização da relação dívida/PIB, promovendo maior consistência intertemporal das contas públicas (Brasil, 2000; 2023).

Nesse sentido, o endividamento pode permanecer elevado em entes federativos que, mesmo submetidos às exigências da LRF, não desenvol-

vem estratégias consistentes e permanentes para a redução do passivo e correção estrutural de desequilíbrios fiscais, evidenciando limitações de caráter institucional e gerencial (Álvaro Filho, 2023).

2.3 Obrigação e desafios da sustentabilidade da dívida pública

Com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 109/2021, o dever dos entes federativos de conduzir a política fiscal de modo a garantir a sustentabilidade da dívida pública foi elevado ao patamar de obrigação constitucional. Por isso, a obtenção de resultado primário compatível com a estabilização da dívida representa objetivo e desafio para os entes federativos (Brasil, 2024).

A sustentabilidade da dívida pública é definida como a capacidade do governo de honrar suas obrigações sem recorrer a ajustes fiscais abruptos ou monetização inflacionária. Formalmente, a condição de sustentabilidade exige que o valor presente dos superávits primários futuros seja suficiente para cobrir o estoque atual da dívida (Blanchard, 1990; Bohn, 1998).

Para Hamilton e Favin (1986 *apud* Chadid, 2025), a dívida pública é qualificada como sustentável se a restrição orçamentária é respeitada em diferentes horizontes temporais e pode ser quitada pelo valor presente dos superávits primários futuros.

Corroborando essa definição, a dívida é "considerada sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem ruptura nas políticas monetária e fiscal" (Costa, 2009, p. 81). Isso implica, segundo o autor, que o montante da dívida não deve ser maior do que o valor presente dos superávits primários futuros (Costa, 2009). Nessa vertente, Mendonça e Medrano (2015) enfatizam que a trajetória da dívida deve manter compatibilidade com a restrição orçamentária intertemporal, sendo indispensável que resultados primários futuros sejam suficientes para estabilizar a relação Dívida/Produto Interno Bruto (PIB), evitando que o serviço da dívida pressione o fluxo financeiro do governo.

Em um cenário de baixo risco, a dívida pública é sustentável se o ente federativo tiver, em algum momento, capacidade de arrecadar receitas suficientes para custear suas despesas correntes e para pagar seus compromissos acrescidos de juros devidos (Costa, 2009).

Sob perspectiva legal, Fontenele et al. (2015) argumentam que a sustentabilidade da dívida abrange o cumprimento dos limites legais de endividamento – como previstos na LRF e na Resolução do Senado Federal – e a compatibilidade entre o serviço da dívida anual e a capacidade financeira do ente federativo, de modo que as despesas financeiras não prejudiquem a alocação de recursos para as demais funções do Estado. Nesse sentido, Fernandes (2019, p. 4) entende a sustentabilidade como a "adequação do montante da dívida aos limites legais, associada à geração de serviços da dívida que não restrinjam o fluxo financeiro orçamentário do governo".

Em outros termos, para obter a sustentabilidade da dívida, é imprescindível a geração de resultado primário planejado, ou seja, que o governo gaste menos (com despesas correntes) do que arrecada, reservando recursos financeiros para o pagamento das parcelas da dívida.

Por outro lado, a não obtenção de resultado primário suficiente para pagar as parcelas da dívida pública e manter a estabilidade da relação Dívida/PIB reduz a credibilidade da política fiscal, compromete a sustentabilidade fiscal, dentre outros efeitos econômicos e sociais, como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 – Riscos que ameaçam a sustentabilidade da dívida pública federal

Causas	Riscos	Efeitos
Volume elevado de despesas obrigatórias. Volume elevado de passivos contingentes. Flexibilização de regras fiscais mediante alterações legislativas ou decisões judiciais. Baixo crescimento econômico. Custo elevado da dívida pública.	Não obtenção de resultado primário efetivo e suficiente para estabilização da dívida/PIB	Deteriorização da sustentabilidade fiscal com o crescimento da relação dívida/PIB. Redução da credibilidade da política fiscal. Deterioração das expectativas econômicas. Elevação do prêmio do risco (taxa de juros exigida pelos credores). Redução da taxa de investimento associado ao aumento do desemprego. Inflação, decorrente da redução da potência da política monetária frente à predominância da política fiscal.

Fonte: adaptação do Tribunal de Contas da União (2024, p. 188).

De acordo com o TCU (Brasil, 2024), a sustentabilidade da dívida pública depende de questões macroeconômicas ou estruturais, tais como rigidez fiscal ou orçamentária, taxa de juros, inflação e crescimento econômico, assim como de modificações e inovações legislativas, a exemplo da restrição de despesas vinculadas ao crescimento de receitas.

Assim, a literatura converge para a ideia de que a sustentabilidade da dívida pública resulta da combinação entre: (i) montante da dívida adequado aos limites legais; (ii) condições financeiras que não estrangulem o orçamento governamental; e (iii) trajetória intertemporal da dívida que assegure solvência e preservação da capacidade de gasto do ente federativo.

Além disso, a literatura permite identificar três dimensões analíticas fundamentais para a avaliação da sustentabilidade da dívida pública dos entes subnacionais: (i) a dimensão normativa, representada pelos limites de endividamento fixados pela LRF e pela Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal; (ii) a dimensão econômico-financeira, que abrange a capacidade de geração de resultado primário e a compatibilidade entre o serviço da dívida e o fluxo financeiro do ente; e (iii) a dimensão institucional-política, que compreende os fatores estruturais, como a rigidez orçamentária, a dependência de receitas setoriais e as pressões políticas que condicionam a efetividade das regras fiscais.

Essas três dimensões serão operacionalizadas na análise empírica por meio do indicador DCL/RCL, que sintetiza a relação entre o estoque de dívida e a capacidade de pagamento dos estados. A análise comparativa desse indicador entre as unidades federativas permitirá verificar a heterogeneidade da eficácia da LRF e identificar os fatores que explicam as disparidades observadas, testando as hipóteses formuladas na introdução.

Adicionalmente, a discussão dos resultados será contextualizada à luz do RFS, avaliando em que medida o novo marco regulatório oferece instrumentos mais adequados para lidar com as limitações identificadas na LRF.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa pode ser classificada, de acordo com Vergara (2007), quanto aos fins e aos meios de investigação.

Este estudo classifica-se, quanto aos fins ou objetivos, como pesquisa descritivo-analítica, com abordagem qualitativa e quantitativa, uma vez que visa não apenas expor características do fenômeno do endividamento público, mas também analisar as relações entre variáveis e identificar fatores condicionantes da heterogeneidade observada (Vergara, 2007; Gil, 2016).

A abordagem qualitativa se materializa na análise documental e bibliográfica do arcabouço normativo e da literatura especializada, enquanto a dimensão quantitativa se expressa na análise comparativa dos indicadores de endividamento (DCL/RCL) dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

Para além da análise transversal dos dados do segundo quadrimestre de 2025, o estudo incorpora perspectiva longitudinal ao contextualizar a evolução histórica do endividamento dos estados mais críticos (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), com base nos dados disponíveis no Painel de Endividamento dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional. Essa abordagem permite superar a limitação de análise meramente fotográfica, conferindo maior profundidade à interpretação dos resultados.

A análise temática e comparativa, conforme proposta por Bardin (2016), é empregada para identificar padrões e divergências no comportamento fiscal dos entes subnacionais, permitindo a triangulação entre os dados quantitativos e o referencial teórico.

Em relação aos meios ou procedimentos de coleta de dados, utilizaram-se o levantamento bibliográfico e a análise documental. Embora esses dois tipos de pesquisa apresentem muitas semelhanças, para Gil (2016) a maioria das pesquisas da área do Direito é realizada com base em conteúdo obtido de fontes bibliográficas, ao passo que a pesquisa documental é utilizada em quase todas as ciências sociais e consiste um dos delineamentos fundamentais no campo da Economia.

Como o objetivo da pesquisa envolve aspectos econômicos e jurídicos, a utilização desses dois tipos de pesquisa como instrumento de investigação está devidamente justificada. Dessa maneira, serão utilizados documentos institucionais mantidos em órgãos públicos como fonte de pesquisa, notadamente, relatórios, bancos de dados e outras informações disponíveis no sítio do Tesouro Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, para extração de dados secundários sobre endividamento dos entes subnacionais.

Dessa forma, realizou-se a coleta de dados sobre o montante do endividamento no "Painel de endividamento dos entes subnacionais", em novembro de 2025, no sítio eletrônico Tesouro Nacional Transparente[6].

Após a coleta, os dados foram organizados em planilha do Microsoft Excel e apresentados em tabela e gráfico. A análise de dados, tanto da tabela quanto do gráfico, foi feita por meio do quociente entre o montante da dívida consolidada líquida e o valor da receita corrente líquida. Por fim, mediante análise temática e comparativa, examinou-se a evolução da dívida dos estados brasileiros e sua conformidade aos limites legais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste tópico, apresentam-se a análise dos dados mais recentes e discussão sobre o endividamento dos entes subnacionais, utilizando a relação DCL e RCL de cada estado brasileiro e do Distrito Federal, conforme o último relatório disponível do Tesouro Nacional.

A Tabela 1 apresenta a classificação dos estados e do Distrito Federal quanto ao nível de endividamento (DCL/RCL), com dados atualizados até o segundo quadrimestre de 2025.

6 Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais. Acesso em: 13 nov. 2025.

Tabela 1 – Relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) dos Estados e DF (segundo quadrimestre de 2025)

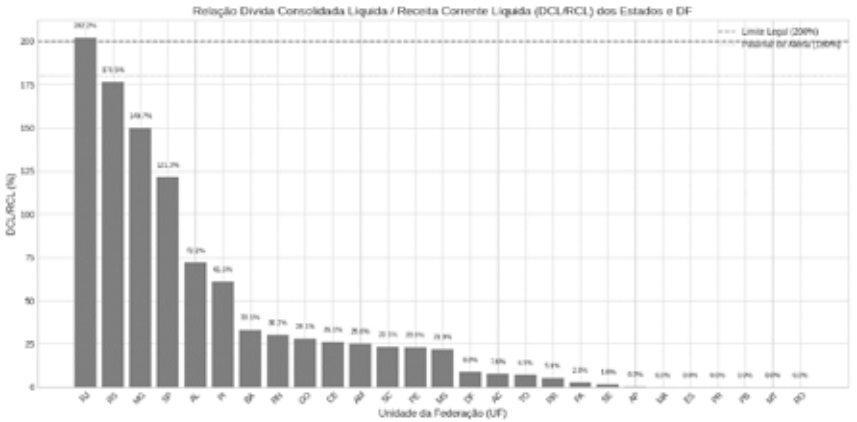
Posição	UF	DCL/RCL (%)	Situação (limite: 200%)
1	RJ	202,15	Descumpre
2	RS	176,51	Cumpre
3	MG	149,73	Cumpre
4	SP	121,34	Cumpre
5	AL	72,14	Cumpre
6	PI	61,00	Cumpre
7	BA	33,14	Cumpre
8	RN	30,20	Cumpre
9	GO	28,08	Cumpre
10	CE	26,09	Cumpre
11	AM	25,04	Cumpre
12	SC	23,52	Cumpre
13	PE	22,96	Cumpre
14	MS	21,86	Cumpre
15	DF	8,80	Cumpre
16	AC	7,59	Cumpre
17	TO	6,93	Cumpre
18	RR	5,12	Cumpre
19	PA	2,82	Cumpre
20	SE	1,82	Cumpre
21	AP	0,33	Cumpre
22	MA	0,00	Cumpre
23	ES	0,00	Cumpre
24	PR	0,00	Cumpre
25	PB	0,00	Cumpre
26	MT	0,00	Cumpre
27	RO	0,00	Cumpre

Fonte: Tesouro Transparente – Painel de Endividamento dos Entes Subnacionais (dados de 31 de agosto de 2025).

O Gráfico 1 ilustra a disparidade no endividamento entre os entes federativos, reforçando a conclusão de que a LRF não impede o alto endi-

vidamento, constituindo apenas uma baliza, sendo que a disciplina fiscal efetiva depende de fatores políticos e econômicos que transcendem a regra formal.

Gráfico 1 – Relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) dos Estados e DF em 31 de agosto de 2025



Fonte: Tesouro Transparente – Painel de Endividamento dos Entes Subnacionais (dados de 31 de agosto de 2025).

A análise da Tabela 1 e do Gráfico 1 revela que, apesar de a LRF ter fixado o teto de 200% da RCL, o estado do Rio de Janeiro (RJ) o ultrapassou, atingindo 202,15%, o que o coloca em situação de descumprimento fiscal. Outros estados, como Rio Grande do Sul (RS) com 176,51% e Minas Gerais (MG) com 149,73%, embora tecnicamente cumpram o limite, operam com níveis de endividamento que exigem atenção, estando próximos ou no patamar de alerta (180%).

Os dados revelam um cenário heterogêneo no que tange à disciplina fiscal dos entes subnacionais, mesmo sob a égide da LRF. Esses dados confirmam a hipótese específica de que a eficácia da LRF no controle da dívida varia significativamente entre os estados brasileiros. Enquanto a grande maioria das unidades federativas (26 de 27) se encontra em con-

formidade com o limite de 200% fixado pela Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal, a existência de um estado em descumprimento (Rio de Janeiro) e outros em níveis de endividamento elevados (Rio Grande do Sul e Minas Gerais) demonstra que apenas a exigência da norma não é garantia de sustentabilidade fiscal.

O endividamento do Rio de Janeiro possui raízes estruturais que transcendem a mera inobservância da LRF. A economia fluminense apresenta elevada dependência das receitas vinculadas ao setor de petróleo e gás, o que a torna particularmente vulnerável a choques de preços de *commodities*. A queda abrupta dos preços do petróleo a partir de 2014, combinada com a recessão econômica de 2015–2016, provocou uma contração significativa das receitas de *royalties* e participações especiais, ao mesmo tempo em que as despesas obrigatórias – especialmente com pessoal e previdência – mantiveram trajetória ascendente (Mercês; Freire, 2017).

A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar n.º 159/2017, representou, na prática, suspensão temporária das regras mais rígidas da LRF, evidenciando que o arcabouço legal, embora necessário, é insuficiente diante de desequilíbrios estruturais de tal magnitude.

Por outro lado, o estado do Rio Grande do Sul (176,51%), embora tecnicamente cumpra o limite de endividamento, opera em zona de risco que demanda atenção constante. A proximidade do limite de alerta (180% da RCL) sugere que a LRF funciona mais como freio de emergência do que como guia para gestão fiscal ótima, permitindo que os entes se mantenham em patamar de endividamento elevado, mas legal. Isso reforça a ideia de que a cultura de responsabilidade fiscal, mencionada por Barros Filho, Côrtes e Nocko (2021) e Silva, Souza e Ferreira (2023), é complemento indispensável à norma.

O caso do Rio Grande do Sul ilustra o peso dos passivos previdenciários na composição do endividamento estadual. O estado acumula déficit previdenciário histórico, decorrente de regimes próprios de previdência com regras generosas e de base de servidores públicos proporcionalmente eleva-

da, o que compromete parcela significativa de suas receitas correntes com o pagamento de inativos e pensionistas (Ferrari Filho; Piccolotto, 2018). A essa pressão estrutural somam-se os efeitos das sucessivas renegociações da dívida com a União, cujos indexadores e condições de pagamento nem sempre se mostraram compatíveis com a capacidade de geração de receitas do estado.

De modo análogo, o estado de Minas Gerais (149,73%) apresenta perfil de endividamento marcado pela combinação de elevados gastos com pessoal e previdência, baixa capacidade de investimento e dependência de transferências da União. A trajetória de endividamento mineiro reflete, em grande medida, decisões políticas de expansão de gastos correntes sem a correspondente ampliação da base de receitas, configurando desequilíbrio fiscal estrutural que a LRF, com seus mecanismos de controle *ex post*, não logrou prevenir (Cassimiro, 2021).

A disparidade se torna ainda mais evidente ao se observar o grande número de estados brasileiros com endividamento muito baixo ou nulo. Isso sugere que a sustentabilidade da dívida está mais associada a fatores como a estrutura econômica do estado, a gestão política e a ausência de passivos históricos do que à imposição da LRF em si.

Para além da análise transversal do 2º Quadrimestre de 2025, é relevante observar a trajetória histórica do endividamento. Dados do Tesouro Nacional indicam que, entre 2010 e 2025, o Rio de Janeiro apresentou trajetória ascendente da relação DCL/RCL, passando de patamares em torno de 180% para os atuais 202,15%, com pico durante a crise de 2015–2016.

O estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, embora tenha logrado reduzir sua relação DCL/RCL de patamares superiores a 220% no início dos anos 2000 para os atuais 176,51%, ainda opera em zona de risco. Já Minas Gerais manteve-se em patamares elevados ao longo de todo o período, oscilando entre 140% e 200% da RCL. Essa perspectiva longitudinal evidencia que o endividamento desses estados não é fenômeno conjuntural, mas resultado de desequilíbrios fiscais estruturais acumulados ao longo de décadas, que a LRF, por si só, não logrou reverter.

Portanto, os resultados validam a hipótese geral de que a LRF, embora seja avanço institucional, não é suficiente para assegurar a sustentabilidade da dívida a longo prazo, sendo sua eficácia mediada por conjunto complexo de variáveis políticas e econômicas que transcendem o texto da lei.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo é analisar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal para controlar o endividamento público e promover a sustentabilidade fiscal dos estados e do Distrito Federal do Brasil.

A análise da relação entre a dívida pública e a LRF permite extrair conclusões multifacetadas. A LRF, ao completar mais de duas décadas de vigência, consolidou-se como pilar institucional indispensável para a governança fiscal do país.

A exigência de metas fiscais, a definição de limites para despesas com pessoal e de endividamento e a padronização de relatórios fiscais representam avanço inegável em relação ao cenário de descontrole que precedeu sua implementação, incutindo maior previsibilidade e rigor na gestão dos recursos públicos em todas as esferas de governo.

Contudo, os altos níveis de endividamento em estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, correspondentes a 202,15% e 176,51% da RCL, respectivamente, e o explícito descumprimento do limite legal pelo primeiro, evidenciam que a lei, por si só, não é panaceia para o problema crônico da sustentabilidade da dívida. Estes resultados demonstram que a eficácia da LRF é limitada e heterogênea, validando a hipótese central da pesquisa.

A análise dos dados revelou que a simples existência de arcabouço legal não é suficiente para sobrepujar pressões políticas por gastos, crises econômicas setoriais ou passivos estruturais historicamente acumulados. A flexibilização das regras em momentos de crise, seja por meio de legislações complementares ou de regimes de recuperação fiscal, compromete a credibilidade da política fiscal e enfraquece o poder coercitivo da LRF a longo prazo.

A disparidade dos percentuais de endividamento (relação DCL/RCL) observada entre os entes federativos, com muitos estados brasileiros apresentando endividamento baixo ou nulo, sugere que a trajetória da dívida pública é mais influenciada por combinação de fatores que transcendem a LRF.

A estrutura econômica de cada estado, a qualidade da gestão política, a capacidade de geração de receitas próprias e o comprometimento dos governantes com o equilíbrio fiscal intertemporal emergem como variáveis cruciais. Nesse sentido, a LRF atua mais como um balizador, um freio de emergência que impede o colapso fiscal, do que como guia para a otimização da saúde financeira dos entes.

Diante deste diagnóstico, o futuro da gestão fiscal no Brasil exige abordagem que transcenda o mero cumprimento formal da lei. É imperativo o fortalecimento de uma cultura de responsabilidade fiscal que permeie as decisões dos gestores públicos e seja valorizada pela sociedade.

Nesse sentido, propõem-se as seguintes diretrizes para o aprimoramento da governança fiscal subnacional:

a) criação de mecanismos de alerta precoce: a implementação de sistema de monitoramento contínuo dos indicadores de endividamento, com gatilhos automáticos de contenção de despesas quando a relação DCL/RCL ultrapassar patamares intermediários (por exemplo, 120% e 160% da RCL), poderia antecipar a adoção de medidas corretivas antes que o limite de 200% seja atingido;

b) diferenciação de regras por perfil de risco: a adoção de limites de endividamento diferenciados, que considerem a estrutura econômica e a capacidade de geração de receitas de cada estado, poderia conferir maior efetividade às regras fiscais, reconhecendo que estados com economias diversificadas possuem maior resiliência a choques setoriais do que aqueles dependentes de receitas de *commodities*; e

c) integração efetiva entre LRF e RFS: a harmonização dos instrumentos de controle da LRF com os mecanismos de ancoragem fiscal do

RFS, especialmente no que tange ao controle do crescimento real das despesas e à geração de resultados primários compatíveis com a estabilização da relação dívida/PIB, constitui condição necessária para a consolidação de um arcabouço fiscal robusto e crível.

Portanto, a sustentabilidade da dívida pública é desafio contínuo para os entes da Federação, que demanda vigilância constante, adaptação institucional e firme compromisso político com o equilíbrio das contas públicas.

Para futuras pesquisas, sugere-se a avaliação dos impactos do Regime Fiscal Sustentável sobre o controle da dívida pública dos governos subnacionais e a análise longitudinal, com emprego de técnicas econométricas de dados em painel, dos determinantes do endividamento estadual no período pós-LRF.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas**. 4. ed. v. 2. Brasília: Editora Gestão Pública, 2022.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, Nashville, v. 86, n. 2, p. 401–407, 1996. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2118160. Acesso em: 23 fev. 2026.

ÁLVARO FILHO, J. **Cultura Fiscal e Sustentabilidade da Dívida Pública**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

BARBOSA FILHO, F. D. E. H. Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal. **Revista de Economia Política**, v. 45, n. 2, p. 289–310, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/LJwvBv-94cJLBCdxLz6cnPks. Acesso em: 13 nov. 2025.

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

BARROS FILHO, F. D. E. H.; CÔRTES, G. M.; NOCKO, A. Credibilidade e Regras Fiscais no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 75, n. 1, p. 3–28, 2021. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/bjpe/article/view/94851/88313. Acesso em: 13 fev. 2026.

BLANCHARD, O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, **OECD Economics Department Working Papers 79**, OECD Publishing, 1990. Disponível em: https://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/79-en.html. Acesso em: 23 fev. 2026.

BOHN, H. The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits, **The Quarterly Journal of Economics**, v. 13, n. 3, p. 949–963, Aug. 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1162/003355398555793. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2020. Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Painel de Endividamento dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF: Tesouro Transparente, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 40, de 12 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Fe-

deral e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2001. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576. Acesso em: 25 nov. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/. Acesso em: 25 nov. 2025.

CASSIMIRO, F. I. Avaliação dos determinantes de endividamento público dos estados brasileiros. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 20, n. 1, 2021. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7879230.pdf. Acesso em: 26 nov. 2025.

CAVALCANTE, C. N. R.; DE-LOSSO, R. Endividamento Público dos Estados Brasileiros (2019-2023). **Informações FIPE**, n. 533, p. 19–25, 2025. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif533-19-25.pdf. Acesso em: 13 nov. 2025.

CHADID, R. Despesa pública, sustentabilidade da dívida pública e os Tribunais de Contas. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 156–186, 2025. DOI: 10.32586/rcda.v23i2.1007. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/1007. Acesso em: 28 nov. 2025.

CORRÊA TAVARES, G.; VENTURA, T.; MISSIO, F. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a evolução das despesas orçamentárias do estado de Minas Gerais. **Revista de Economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v. 6, n. 2, p. 2–21, 2021. DOI: 10.5216/reoeste.v6i2.66603. Disponível em: https://revistas.ufg.br/reoeste/article/view/66603 Acesso em: 28 nov. 2025.

CÔRTES, C. A.; NOCKO, L. M.; BARROS FILHO, L. C. de. Responsabilidade Fiscal: uma investigação sobre a credibilidade da política fiscal brasileira após a LRF. **Cadernos de Finanças Públicas**, [*S. l.*], v. 21, n. 01, p. 1-28, 2021. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/102. Acesso em: 23 fev. 2026.

COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, p. 81– 99, 2009. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28684_893377/livro_eletronico_completo.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

FERNANDES, A. L. M. **Um estudo sobre a sustentabilidade da dívida dos estados brasileiros**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Finanças Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília – DF, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5113. Acesso em: 26 nov. 2025.

FERRARI FILHO, F.; PICCOLOTTO, V. A dívida pública do Rio Grande do Sul: uma análise sob a ótica da hipótese de fragilidade financeira de Minsky. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 71, p. 295-322, set. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/76936. Acesso em: 26 nov. 2025.

FONTENELE, A. L. *et al*. Sustentabilidade da dívida pública dos estados brasileiros. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 621–638, jul./dez., 2015. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rca/article/view/4163/pdf. Acesso em: 26 nov. 2025.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KLEIN, A. R.; ARAÚJO JÚNIOR, J. S.; ROSA, M. C. Determinantes do Endividamento Municipal: Uma Análise da Dívida Consolidada Líquida Ajustada pela Receita Corrente Líquida nos Municípios Brasileiros. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 16, n. 50, p. 1–23, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.15199668. Disponível em: https://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/1386. Acesso em: 26 nov. 2025.

KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, Basel, v. 39, n. 1, p. 3–30, February, 1986. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x. Acesso em: 23 fev. 2026.

LIMA, L. R. R. O.; SAMPAIO, R. M. N.; GAGLIANONE, W. P. Debt ceiling and fiscal sustainability in Brazil: a quantile autoregression approach. **Ensaios Econômicos da EPGE 631**, EPGE–FGV, nov. 2006. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/10c5ab28-2a39-459e-8315-e620d8d91745/full. Acesso em: 23 fev. 2026.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44–60, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rcf/a/ZjwN5jsh378TbpJM8fTrVGN/. Acesso em: 23 nov. 2025.

MENDONÇA, M. J. C. de; MEDRANO, L. A. T. Sustentabilidade da dívida pública no Brasil revisitada. **Carta de Conjuntura**, n. 26, p. 159–167, mar. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/56cbc29f-5440-45e4-8abd-4d0bd4424c81. Acesso em 23 nov. 2025.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SACRAMENTO, A. R.; RAUPP, F. M.; CRUZ, C. F. Orçamento e finanças públicas no Brasil contemporâneo: Diagnósticos e desafios. **Revista de Administração Pública e de Empresas**, v. 25, n. 1, p. 1–20, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cgpc/a/BSsSnWCP88QLjrsbfRysj6S/?format=html&lang=pt. Acesso em: 13 nov. 2025.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, M. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895–923, out./dez. 2009. Disponível em: https://revistas.usp.br/ee/pt_BR/article/view/35995. Acesso em 13 nov. 2025.

TOLEDO JUNIOR, F. C. de. A apuração de indexador básico da Lei de Responsabilidade Fiscal – A receita corrente líquida do Município. **Revista do TCU**, Brasília, n. 89, p. 50–55, 2001. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/885. Acesso em: 1 dez. 2025.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

O Plano de Contratações Anual como instrumento de diálogo entre os planejamentos orçamentário-estratégicos e a implementação das políticas públicas

The Annual Procurement Plan as an instrument of dialogue between budget and strategic plans and the implementation of public policies

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1179

José Ricardo Moreira Dias[1]
Yonara Duarte Caetano[2]

RESUMO

Este estudo objetivou apresentar o Plano de Contratações Anual (PCA) como um instrumento de governança dos entes públicos, destacando sua função de ligação entre os planejamentos governamentais estratégicos e as peças orçamentárias (Plano Plurianual [PPA], Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO] e Lei Orçamentária Anual [LOA]). A pesquisa buscou demonstrar que o PCA evidencia e materializa, por meio das necessidades anuais identificadas por cada órgão público, o rol das demandas tratadas no plano estratégico e orçamentário, apontando ainda sua obrigatoriedade e essencialidade administrativa. A metodologia fundamentou-se em pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise do Acórdão n.º 8435/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). O estudo confrontou a doutrina especializada com o novel posicionamento da referida Corte de Contas, que ratificou a obrigatoriedade da elaboração do PCA. Os resultados indicam que, para além de uma formalidade da Lei n.º 14.133/2021, o PCA consolida-se como um instrumento inovador

1 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Controle Externo pela UFC e mestre em Economia do Setor Público pela UFC. Atualmente é Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), vice-presidente da Comissão Permanente de Contratação e designado Agente de Contratação no TCE/CE. E-mail: ricardo@tce.ce.gov.br

2 Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), especialista em Gestão Financeira e Consultoria Empresarial pela URCA, pós-graduanda em Auditoria e Controladoria pela Faculdade Dom Alberto. Atuou como Coordenadora de Gestão Financeira na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Barbalha/CE. Atualmente é Assessora Técnica na Practicus Treinamento e Capacitação Ltda. E-mail: yonaradc1993@hotmail.com

capaz de transformar o princípio do planejamento em realidade factível na gestão pública.

Palavras-chave:Plano de Contratações Anual; políticas públicas; planejamento; governança; Lei n.º 14.133/2021.

ABSTRACT

This study aimed to present the Annual Procurement Plan (PCA) as a governance instrument for public entities, highlighting its role as a link between strategic government planning and budgetary documents (Multi-Year Plan [PPA], Brudget Guidelines Law [LDO], and Annual Brudget Law [LOA]). The research sought to demonstrate that the PCA makes visibel and concrete, through the annual needs identified by each public body, the set of demands addressed in the strategic and budgetary plans, further highlighting its mandatory nature and administrative essentiality. The methodology was based on bibliographic and documentary research, focusing on the analysis of Judgment No. 8435/2025 of the Ceará State Court of Auditors (TCE-CE). The study compared specialized doctrine with the groundbreaking rulling of the Court, which ratified the mandatory preparation of the PCA. The results indicate that, beyond a formality of Law No. 14.133/2021, the PCA establishes itself as an innovative instrument capable of transforming the principle of planning into a feasible reality in public management.

Keywords: Annual Procurement Plan; public policy; planning; governance; Law No. 14.133/2021.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 06/01/2026
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 30/03/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas atravessam uma ruptura paradigmática que exige do gestor mais do que a mera obediência a ritos procedimentais. O Plano de Contratações Anual (PCA) surge justamente como o eixo dessa mudança, funcionando não apenas como uma lista de necessidades, mas como um mecanismo disruptivo de gestão e governança capaz de retirar a administração do estado de reatividade.

A primeira modificação consiste em compreender que não basta cumprir as formalidades da elaboração de um plano anual que apenas liste as demandas de contratação dos órgãos públicos para o ano subsequente. É preciso reconhecer que sua construção e gestão são essenciais para que os serviços públicos cheguem aos cidadãos com qualidade.

Devemos entender que o PCA precisa assegurar que as contratações públicas sejam realizadas com um propósito mais nobre, que vá além da simples aquisição de um item, serviço ou construção de uma obra. Ele deve ser o instrumento de diálogo que possibilite que as decisões políticas e estratégicas de governo, para atingir metas e resultados de curto e longo prazo, sejam implementadas e materializadas por meio de orçamentos e outras fontes de recursos que propiciem o desenvolvimento social e econômico, a inovação e, sobretudo, a sustentabilidade das políticas públicas.

Enxergar o PCA como um instrumento de governança efetivo e do adequado planejamento coletivo das contratações públicas de cada ente, é ver nesse plano a possibilidade de sair do "caos" que vivenciamos desde muito antes de o princípio do planejamento ser incorporado aos textos legais com o advento do Decreto-Lei n.º 200/1967.

Cita-se textualmente a palavra "caos" por identificar, nas falhas de planejamento das contratações públicas, um dos grandes vilões da baixa qualidade dos serviços prestados à população. É perceber que a ausência rotineira do planejamento é a principal causa do nosso modelo ineficiente de contratação.

Um dos maiores entraves presentes no âmbito das contratações públicas é a elaboração de um planejamento de fato eficaz. Essa fase demanda não apenas a disponibilização adequada de capital humano, insumos e ferramentas tecnológicas, mas também uma transformação cultural dentro da administração pública. É indispensável superar a postura tradicionalmente reativa e avançar para uma lógica de atuação preventiva, capaz de antecipar necessidades e reduzir riscos (Pestana; Cademartori, 2023).

O PCA transcende as formalidades administrativas ao conectar o planejamento público aos serviços e produtos entregues à sociedade. Sua correta execução diminui o risco das "emergências fabricadas" decorrentes da omissão da gestão e estabelece as premissas que conduzirão todo o processo licitatório. Conforme destaca Mendes (2012), a eficácia dessa etapa inicial é o que determina o êxito de toda a trajetória da contratação pública.

E essa etapa inicial de planejamento, materializada por meio do PCA, deve demonstrar harmonia entre os diversos instrumentos de planejamento. As peças orçamentárias, os planejamentos estratégicos e de sustentabilidade, por exemplo, devem refletir, cada um com suas finalidades específicas, o atendimento às políticas públicas definidas pelos governos.

Desta forma, o objetivo central deste estudo é apresentar o Plano de Contratações Anual como um mecanismo estratégico, que age como um verdadeiro interlocutor entre as diversas espécies de planejamento existentes (Plano Plurianual [PPA]; Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO]; Lei Orçamentária Anual [LOA]; Planejamento Estratégico [PE]; Plano de Logística Sustentável [PLS]; etc.), e a concretização das políticas públicas. Este artigo revela como transmutar o PCA de uma obrigação legal para um instrumento vivo de transformação social e excelência governamental.

Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em quatro seções: 2) O Plano de Contratações Anual e sua Essencialidade; 3) O Planejamento Anual das Contratações Públicas e sua atuação como instrumento de diálogo entre os Planejamentos Orçamentário-Estratégicos; 4) O Planejamento Coletivo das Contratações e sua importância como Mecanismo de Governança para a concretização

das Políticas Públicas; e 5) Transformando o PCA em um Plano de Gestão e acompanhamento das Contratações Públicas.

2 O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL E SUA ESSENCIALIDADE

Antes de discutirmos a obrigatoriedade ou não da elaboração do PCA pelos entes públicos, devemos nos debruçar sobre sua essencialidade, sobre sua importância real para o atendimento ao objetivo maior descrito no art. 11, inciso I, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021), que traz como um mantra aos nossos ouvidos a missão de buscar a proposta apta a gerar maior vantajosidade em nossas contratações (Brasil, 2022a).

O Plano de Contratações Anual é o documento em que estão consolidadas as necessidades de contratações e aquisições do exercício subsequente, detalhando o que comprar ou contratar, a previsão de quando realizar e a prioridade, conforme trata, no âmbito federal, o Decreto n.º 10.947/2022 (Brasil, 2022b). Outrossim, o inciso VII do caput do art. 12 da Lei n.º 14.133/2021 apresenta os objetivos macros do PCA (Brasil, 2022a):

> VII. a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2022a, p. 25).

Compreender a natureza essencial do PCA é entender que contratar sem um planejamento anual, no qual seja demonstrado minimamente o que é necessário para o pleno funcionamento de cada ente público, imbuído de implementar suas políticas públicas, é o mesmo que navegar às cegas por mares desconhecidos e cheios de percalços que trarão sérios obstáculos na tarefa de ofertar serviços públicos de qualidade.

Nas lições de Drucker (1998), planejar significa lidar, no presente, com as implicações futuras das decisões tomadas. Em outras palavras, o planejamento está voltado para o futuro, ainda que em um horizonte distante, como ocorre com o PCA, que é construído a partir das ações realizadas no tempo atual.

É importante destacar, de acordo com Leonez (2020, p. 6) "que o planejamento das contratações anual não deve ser o fim em si, pois é apenas o meio para se alcançar um resultado — política pública/atendimento à necessidade do cidadão", ou seja, tal recurso oferece suporte à instituição no que tange ao alcance de suas metas e objetivos, ao passo que propicia uma análise gerencial, apoiando os níveis intermediário e estratégico nas decisões e possíveis intervenções.

O PCA se torna essencial quando tratamos esse instrumento como nosso aliado na construção de um modelo de contratação em que o foco não é simplesmente a legalidade, mas também a efetividade, trazendo resultados que potencializem os recursos e tornem a eficiência um padrão rotineiro na Administração Pública.

Segundo Oliveira Junior e França (2022), o Planejamento Anual de Compras permite que a instituição conheça suas necessidades e as distribua ao longo do ano, agrupando demandas semelhantes em um único processo de aquisição. Essa prática reduz custos de transação, gera economia operacional e financeira e fortalece a integração da área de compras com os demais setores da organização.

Ao debruçar-se sobre o tema no Acórdão n.º 8435/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), a relatoria do Conselheiro Edilberto Pontes, acompanhando o entendimento do relatório da unidade de fiscalização e do parecer do Ministério Público de Contas (MPC), apresentou sólida fundamentação técnico-jurídica, no tocante à obrigatoriedade do PCA e no entendimento, por parte desse órgão de controle, do poder-dever de sua elaboração, reforçando que o Plano de Contratações Anual (Ceará, 2025a):

> I. É instrumento estruturante do planejamento das contratações públicas;
> II. integra o ciclo orçamentário, devendo dialogar com PPA, LDO e LOA;
> III. funciona como mecanismo de previsibilidade, racionalidade, transparência e eficiência;
> IV. possui forte potencial para redução de custos, prevenção de contratações emergenciais, fortalecimento da análise de dados, inovação e sustentabilidade; e
> V. é considerado um instrumento cogente (obrigatório), ainda que a Lei 14.133/2021 não o explicite de forma categórica isolada (Ceará, 2025a).

Como síntese dos pontos centrais do relevante Acórdão n.º 8435/2025 do TCE/CE, assim decidiu o Tribunal (Ceará, 2025a):

> I. Houve falha na elaboração tempestiva do PCA 2025 por parte do município representado, contrária ao que exigem a Lei 14.133/2021 e o Decreto Municipal;
> II. a irregularidade foi sanada, e as justificativas dos gestores foram consideradas razoáveis diante do cenário de descontinuidade administrativa com mudança de gestão. No caso específico, o PCA 2025 do município foi elaborado e publicado pelo novo gestor já no ano de sua execução;
> III. o TCE-CE não aplicou sanção, mas reforçou que o PCA é instrumento obrigatório, integrador do planejamento e essencial à governança;
> IV. o Acórdão impôs determinação firme ao Município para produção anual e tempestiva do PCA; e
> V. o Tribunal foi autorizado a expedir recomendação ampla para que todos os entes municipais regulamentem internamente o processo de elaboração do PCA, reforçando seu caráter estrutural e de governança, bem como, da sua obrigatoriedade de elaboração e publicação anual (Ceará, 2025a).

Isto posto, o voto do relator enfatizou a natureza obrigatória do PCA, sua função estratégica e sua importância para a eficiência, a transparência e a racionalização das contratações públicas.

Destaca-se, ainda, que, após a decisão inovadora consubstanciada no acórdão anteriormente mencionado, outros julgados reforçaram esse entendimento. Como exemplo, cita-se o Acórdão n.º 10.168/2025, de relatoria da Conselheira Patrícia Saboya, no qual o Pleno do TCE/CE reafirmou a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) e a necessidade de sua integração aos demais instrumentos de planejamento, bem como a instituição de mecanismos de acompanhamento e monitoramento do referido plano (Ceará, 2025b).

Em síntese, é evidente a essencialidade desse instrumento de planejamento. O PCA é um documento que auxilia a administração na tomada de decisão em questões afetas ao tema, e tem o viés de organizar e planejar as demandas na fase preliminar das compras e contratações, com foco na eficiência do processo e na melhor alocação de recursos (Brito, 2020).

3 O PLANEJAMENTO ANUAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DIÁLOGO ENTRE OS PLANEJAMENTOS ORÇAMENTÁRIO-ESTRATÉGICOS

O princípio do planejamento navega pelo ordenamento jurídico brasileiro há décadas. Como exemplo, cita-se o Decreto-Lei n.º 200/1967, que tratou sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa (Brasil, 1967).

Nessa referida norma, no tópico que trata dos princípios fundamentais, em seu art. 6º, inciso I, o planejamento é elevado ao status de caminho norteador e fundamental das atividades governamentais.

Segundo Furtado (2009), "o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta e perene", que define os meios e recursos necessários para atingir objetivos, envolvendo a análise dos problemas, das perspectivas e das possíveis medidas diante dos recursos disponíveis.

Em seu art. 7º, o Decreto-Lei n.º 200/1967 reforça a norma ditando que a ação governamental obedecerá ao planejamento, visando, sobretudo, promover o desenvolvimento econômico e social do país, e, ainda, decretando que seja peça atuante como norteadora dos diversos planos orçamentários e estratégicos que orientam as ações administrativas do poder público (Brasil, 1967).

Enxergar o PCA como um plano que dialoga entre os planos orçamentários Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e as peças estratégicas do governo, como o Planejamento Estratégico (PE) e o Plano de Logística Sustentável (PLS) é entender o PCA como instrumento de governança que dita as regras do jogo em relação à materialização dos meios e dos recursos para a implementação e a necessária efetivação das políticas públicas.

Destaque-se ainda que, posteriormente à sua elaboração, o PCA servirá como auxílio para a construção tanto das leis orçamentárias, ao passo que concede a estimativa de despesa a partir das contratações públicas, quanto dos estudos técnicos preliminares de contratações vindouras, visto que fornece informações das demandas do órgão que já estão em conformidade com o planejamento estratégico (Pestana; Cademartori, 2023).

Vamos imaginar, hipoteticamente, uma decisão estratégica de um município criar, em 2026, A Casa da Mulher, uma política pública para acolhimento e promoção de ações centradas na proteção das mulheres do município.

Para que essa decisão política seja efetivamente concretizada no ano subsequente, e saia do campo das ideias, algumas etapas ligadas às contratações públicas devem ser planejadas e colocadas no plano das necessidades contratuais, por exemplo:

a) Definição de um imóvel a ser locado;

b) aquisição de mobiliários e equipamentos de informática;

c) contratação de serviços como de acesso à internet; e

d) compra de materiais de consumo e de expediente.

Vemos, dessa forma, que, entre a estratégia definida no PE e aprovada nas peças orçamentárias como a LOA, existe o PCA, dialogando e transformando a decisão política e o orçamento aprovado em um plano de necessidades que definirá prioridades, prazos e valores preliminares relacionados ao conjunto de contratações para o exercício seguinte à sua elaboração.

Como exemplo embrionário, porém relevante, da materialização desse diálogo dos planejamentos orçamentário-estratégicos na construção de um PCA disruptivo, destaca-se o Plano de Contratações Anual do Município de Icapuí, elaborado para o exercício de 2024.

No documento, o município buscou assegurar que as contratações fossem realizadas de forma estratégica, vinculando o PCA ao Planejamento Estratégico e ao Plano de Governo, bem como aos objetivos táticos específicos de cada contratação, de modo a atender às demandas da comunidade local (Icapuí, 2023).

Ressalte-se que o Município de Icapuí alcançou Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) de 0,78, o melhor resultado entre os municípios cearenses avaliados no levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2024. Esse índice é utilizado pelo TCU para avaliar o nível de adaptação e de maturidade dos entes públicos frente à Lei n.º 14.133/2021, considerando as dimensões de governança, planejamento, controle e tecnologia (Brasil, 2024).

Outro ponto importante a ser destacado nesse diálogo entre as peças de planejamento é a relação entre o PCA e a LOA. É necessário assimilar, de forma clara, um dos objetivos definidos em praticamente todos os regulamentos infralegais que tratam do planejamento das contratações anuais: de que o PCA auxilia a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Esse papel de subsidiar a LOA não deve ser entendido como um limitador incondicional para a inclusão das necessidades do ente público na lista de demandas do PCA.

É necessário compreender que as duas peças de planejamento possuem finalidades distintas. Enquanto a LOA apresenta limites impostos

pela estimativa de receita pública, trazendo o planejamento financeiro com a fixação da despesa para o exercício seguinte e indicando onde o dinheiro público será gasto, o PCA tem como objetivo central listar as demandas anuais, ou seja, enumerar as necessidades do ente público para o exercício subsequente com previsibilidade, transparência e, sobretudo, demonstrando prioridades e o rol de demandas, para que as necessidades públicas sob a ótica das contratações sejam pensadas e organizadas.

Dessa forma, é lógico perceber que nem sempre todas as demandas planejadas para o ano seguinte possuirão lastro orçamentário no momento de sua elaboração. Dispor previamente de todos os recursos seria quase um sonho do gestor público em um mundo ideal. Nessa situação, o PCA se tornaria praticamente o nosso Plano dos Sonhos: um plano em que todas as necessidades de contratação já estivessem contempladas e com recursos garantidos para a efetividade das políticas públicas.

Um exemplo claro dessa situação ocorre quando determinada demanda consta no PCA, mas não na LOA. É o caso, por exemplo, da aquisição de uma nova ambulância para um município que não possui previsão orçamentária para a compra. Nesse cenário, apenas por meio de emenda parlamentar ou transferência específica (como as chamadas "emendas Pix") haveria a possibilidade de aquisição no ano seguinte. Como não incluir essa necessidade? Como não registrar essa demanda? Sim, devemos inclui-la no PCA, até mesmo para que no ano subsequente busquemos os recursos necessários, tendo em vista o interesse público envolvido.

Ressalte-se que devemos compreender o PCA como um instrumento de governança, que estabelece diretrizes e dita regras, e não apenas como um simples instrumento de planejamento. Faz-se necessário desapegar daquela visão ultrapassada, baseada em um ciclo vicioso no qual a necessidade de contratação só surgia após a entrada de recursos nos cofres públicos, ou seja, quando somente se iniciava o processo do pseudoplanejamento da contratação depois de recursos já garantidos.

Quem, das antigas comissões de licitação, nunca ouviu a frase "Chegou o dinheiro, vamos comprar um carro; encontra uma ata disponível"? Ademais, atrelada a esse comportamento, que é o contrário do planejamento idealizado, está a confissão explícita de que essa compra jamais integrou qualquer peça de planejamento capaz de demonstrar e justificar sua necessidade perante o interesse público.

O planejamento, enquanto prática institucional, raramente foi tratado como prioridade, refletindo uma cultura organizacional marcada pela predominância de ações reativas em detrimento de estratégias preventivas. A alta gestão, com raras exceções, nunca deu condições perenes para uma boa governança e o consequente planejamento.

No dia a dia, a cultura do planejamento nunca tinha sido verdadeiramente adotada pela administração pública até a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações pela maioria dos entes, principalmente municipais. Seria algo visivelmente inalcançável para grande parte dos envolvidos no trato diário das contratações públicas. Assim, identificarmos as possíveis causas que levam ao ciclo vicioso das más contratações públicas é necessário para mudar o cenário que vivemos, pois, ao não planejar, selecionamos mal nossos fornecedores e, consequentemente, executamos nossos contratos de forma desastrosa.

Um grande passo dado foi a inclusão (poder-dever) do Plano de Contratações Anual como instrumento objetivo de planejamento. Pode-se agora dizer, pelo menos minimamente, que há condições para que ocorram elos entre as compras públicas e as outras peças de planejamento já consolidadas, como, por exemplo, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por fim, praticar também é preciso. Tornar o Plano de Contratações Anual uma realidade fora do papel é uma meta a ser perseguida, e esforços reais para o seu alcance devem ser colocados em prática.

4 O PLANEJAMENTO COLETIVO DAS CONTRATAÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA PARA A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, é preciso compreender que as contratações públicas desempenham as funções de fomentadora e de apoio material para que as políticas públicas saiam do papel e cheguem aos cidadãos por meio da entrega de serviços públicos.

Nas mais variadas ações do governo, as contratações públicas estão presentes como meio de consecução dos objetivos e da consequente viabilização e concretização das políticas públicas.

A governança pública orienta a gestão das organizações para a obtenção de resultados alinhados aos interesses da sociedade. Nesse contexto, sua aplicação às contratações públicas revela-se essencial para assegurar o atendimento efetivo das demandas coletivas. Assim, a governança das contratações públicas é compreendida como o

> conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor ao negócio do órgão ou entidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis (Brasil, 2021, art. 2º, inc. III).

Devemos entender que contratar não representa um fim em si mesmo, mas sempre um meio para alcançar objetivos, visando a garantir a prestação de serviços públicos.

a) Na ação social: a compra e distribuição de cestas básicas é a forma de permitir que a população vulnerável tenha acesso à comida;

b) na cultura: a contratação de artistas para a festa do dia do município é um meio de propiciar fomento a tradição e a cultura dos munícipes;

c) na saúde: a compra de ambulância é um meio de garantir o acesso a tratamentos de saúde para a população;

d) na educação: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar é um meio de proporcionar condições mínimas para a educação de qualidade; e

e) na infraestrutura: a reforma de estradas e a construção de passagens molhadas é um meio para facilitar a mobilidade e o desenvolvimento econômico das microrregiões.

Dessa forma, alcançar os objetivos das contratações públicas sem um mínimo de planejamento e sem uma visão sistêmica desses processos é o mesmo que abandonar a implementação das políticas públicas, deixando de lado a garantia ao atendimento a serviços públicos de qualidade à população; a promoção do bem-estar da sociedade; a ampliação do acesso contínuo aos serviços públicos; e a otimização dos recursos públicos contratando com o melhor custo-benefício.

Cabe destacar que o PCA tem grande importância para a sociedade, uma vez que sua obrigatoriedade de divulgação ao público, especificamente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), fortalece a publicidade e a transparência, além de evidenciar o planejamento antecipado do Estado para a implementação das políticas públicas (Brasil, 2022a, arts. 12, §1º, e 174, § 2º).

Não há dúvidas de que o Plano de Contratações Anual proporciona benefícios significativos para a administração pública, tanto no âmbito interno, ao aprimorar aspectos gerenciais e logísticos, quanto no externo, ao orientar contratações que, em última instância, correspondam efetivamente ao interesse público (Pestana; Cademartori, 2023).

Ditar as regras do jogo das aquisições públicas por meio do PCA é trazer mecanismos de liderança, estratégia e controle para viabilizar, de forma efetiva, as políticas públicas por meio desse fundamental instrumento de governança.

5 TRANSFORMANDO O PCA EM UM PLANO DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Transformar o Plano de Contratações Anual, visto hoje como um documento de natureza formal e simplesmente burocrático, em um mecanismo de gestão e de acompanhamento das contratações públicas é, e será, o nosso grande desafio.

O PCA deve ser visto não apenas como um documento estático que lista as necessidades de contratações do ano subsequente do ente público, mas sim como um instrumento que possibilite o acompanhamento, o monitoramento e a gestão dos processos individuais de contratações e, mais ainda, como um mecanismo que permita correções de desvios ao longo de sua execução, atuando como peça fundamental para atingir o objetivo de contratar com qualidade e assegurar a escolha da proposta mais vantajosa em prol do atendimento da demanda pública.

Segundo Niebuhr (2025), a elaboração do Plano de Contratações Anual não constitui tarefa simples, visto que demanda a mobilização de pessoal e a disponibilidade de dados confiáveis e sistematizados, conforme destaca o autor:

> De fato, a produção do Plano de Contratações Anual não é tarefa simples, envolve a mobilização de pessoal e a disposição de dados confiáveis e sistematizados para que se consiga projetar as demandas de licitações e contratos administrativos do ano subsequente. Sem isso, é provável que o plano seja reduzido a uma peça alegórica, meramente formal e vazia de conteúdo, construída apenas para cumprir as exigências legais e regulamentares, e não para servir, de forma efetiva e substancial, ao planejamento das licitações e dos contratos administrativos (Niebuhr, 2025, p. 451).

Fazer a gestão do PCA é acompanhar e monitorar o planejado para as contratações públicas, é assegurar que as prioridades definidas, as datas acordadas para entrega das contratações, e as vinculações entre as deman-

das sejam efetivamente geridas e cobradas durante o exercício da execução do Plano.

É necessário ter sempre em mente a seguinte pergunta ao planejar, executar e contratar qualquer objeto para a Administração Pública: qual é a solução que atende ao interesse público com transparência, tempestividade, qualidade, sustentabilidade e estímulo à inovação, sem direcionamento, que também seja economicamente vantajosa para a Administração durante toda a contratação e que agregue valor na implementação das Políticas Públicas? Nosso desafio é encontrar essa solução para cada uma das necessidades existentes.

Dessa forma, é pertinente transformar o PCA em um instrumento de gestão, em que cada demanda individual deve ser acompanhada e monitorada de acordo com sua relevância, materialidade e riscos envolvidos.

Criar, por exemplo, um diagrama de Pareto, identificando as contratações com maior impacto quanto aos valores envolvidos, é dar a esse plano um caráter de guardião e de gestor das contratações públicas, no qual se podem buscar informações relevantes para análise dos riscos individuais de cada processo de aquisição.

O monitoramento do PCA deve tornar-se um processo contínuo, visando verificar o progresso em relação aos objetivos e às metas estabelecidos para a efetivação das contratações.

Sem esse monitoramento, as metas estabelecidas no Plano se perdem no tempo, sendo lembradas apenas quando das revisões do PCA para adiamentos das datas inicialmente acordadas e não cumpridas conforme planejadas.

Segundo Rigolin (2022), se o ente não tiver planejamento adequado, poderá ter graves problemas com a fiscalização.

Portanto, gerir o PCA é administrar um importante plano que impacta diretamente a consecução de cada política pública estrategicamente pensada e planejada. É, sobretudo, mitigar riscos, buscando ações que visem corrigir rumos e assegurar o atendimento das demandas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de onde se começa a contratação pública tem sido ampliado ao longo do tempo. Dessa forma, o Plano de Contratações Anual nasce com a nobre missão de ser muito mais do que uma simples peça legal de planejamento. O PCA foi concebido com o propósito de atuar como instrumento de governança, definindo mecanismos de liderança, estratégia e controle para as contratações públicas.

Além de estabelecer diretrizes para o processo de contratação, o PCA deve orientar a tomada de decisões, garantir transparência, previsibilidade e eficiência, alinhando o planejamento governamental em prol do interesse público e da implementação das políticas públicas.

O Plano de Contratações Anual deve ser compreendido como o planejamento coletivo das contratações. Usando uma metáfora, "é como cuidar da floresta" — imagem que representa o conjunto das contratações públicas do ano subsequente —, sem esquecer que cada ente público cuidará individualmente de suas árvores por meio do seu próprio planejamento, dando início ao metaprocesso das contratações, no qual se detalham as necessidades e os meios para atender a cada demanda pública. Assim, quanto melhor cuidarmos da floresta agora, mais robustas e fortalecidas ficarão as nossas árvores no futuro.

O PCA não surgiu para ser um simples anexo das leis orçamentárias, nem tampouco um plano *pro forma* ou mera compilação das necessidades anuais de cada ente público. Ele existe para ser uma peça disruptiva, capaz de transformar a realidade e inovar ao dialogar com os planos estratégicos de governo, definindo necessidades e prioridades relacionadas às contratações públicas.

Em síntese, compreender e atribuir a devida importância ao PCA, enquanto instrumento de planejamento e governança, significa antecipar, ainda no ano anterior à execução, discussões que podem solucionar problemas recorrentes nas contratações públicas. Consiste em transformar um planeja-

mento fragmentado em um planejamento coeso, que relacione e una as peças desse grande quebra-cabeça que é o planejamento governamental brasileiro.

Muito além das formalidades de um simples rol de contratações e aquisições, o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui elemento essencial da governança e da gestão pública ao estabelecer a necessária conexão entre o planejamento das contratações e a efetiva implementação de políticas públicas, com reflexos diretos na qualidade dos serviços entregues ao cidadão.

Concebido como instrumento inovador no processo histórico de planejamento estatal, o PCA assume caráter essencial e obrigatório, conforme reconhecido em recentes julgados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Somente a partir dessa compreensão, que o afasta de uma lógica meramente formal, é que o planejamento das contratações pode contribuir, de forma concreta, para a obtenção de resultados satisfatórios nas políticas públicas.

Por fim, abre-se espaço para o desenvolvimento de estudos específicos voltados ao acompanhamento e ao monitoramento do nível de execução do Plano de Contratações Anual, especialmente no que se refere à sua aderência aos instrumentos de planejamento orçamentário e estratégico, a exemplo do PPA, da LDO, da LOA, do PE e do PLS, e à efetiva implementação das políticas públicas deles decorrentes. A análise sistemática dessa correlação revela-se fundamental para aferir não apenas o grau de conformidade formal do PCA, mas, sobretudo, sua capacidade de induzir resultados concretos, fortalecer a governança das contratações e aprimorar a entrega de valor público à sociedade.

Planejar é preciso!

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n.º 14.133/2021. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022a. 136 p.

BRASIL. **Decreto n.º 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME n.º 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Acompanhamento (Racom), previsto no art. 241 do Regimento Interno do TCU**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Acompanhamento do processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021 pelos órgãos/entidades da Administração Pública. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/#sobre. Acesso em: 6 fev. 2026.

BRITO, I. **Governança em contratações públicas**: a transformação passa pelos meios. Portal L&C Licitações e Contratos, [s. l.], 2020. Disponível em: https://www.licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acórdão n.º 8435/2025**. Relator: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima. Fortaleza, 31 out. 2025. Disponível em: https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br/Home/download/9071819. Acesso em: 23 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acórdão n.º 10168/2025**. Relatora: Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya. Fortaleza, 12 dez. 2025. Disponível em: https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br/Home/download/9144408. Acesso em: 5 fev. 2026.

DRUCKER, Peter F. **Administração para resultados**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ICAPUÍ. Prefeitura Municipal de Icapuí. **Plano de Contratações Anual 2024 – PCA**. Icapuí, CE, 2023. Disponível em: https://www.icapui.ce.gov.br/pca.php?id=1. Acesso em: 5 fev. 2026.

LEONEZ, A. **O plano anual de contratações e os desafios na sua operacionalização**. Portal L&C Licitações e Contratos, [*s. l.*], 2020. Disponível em: http://www.licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_94.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

MENDES, R. G. **O processo de contratação pública:** fases, etapas e atos. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 1361 p.

OLIVEIRA JUNIOR, C. J. de; FRANÇA, S, L. B. Aplicação do planejamento anual de compras e metodologias ágeis nas organizações integrantes dos Serviços Sociais Autônomos (SSA). **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. ano 7, ed. 10, v. 8, p. 59-84. out. 2022. ISSN: 2448-0959, Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/metodologias-ageis, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/metodologias-ageis. Acesso em: 2 dez. 2025.

PESTANA, A. C. L.; CADEMARTORI, L. H. Plano de Contratações Anual: Boas Práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das Contratações Públicas. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília-DF, v. 7, n. 1, p. 177-204, dez. 2023.

RIGOLIN, I. B. **Lei n.º 14.133/2021 Comentada**: uma visão crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrina e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Gestão dos recursos do FUNDEB em Beberibe: análise da relação com os indicadores de aprendizagem na rede pública municipal

Management of FUNDEB resources in Beberibe: analysis of the relationship with learning indicators in the municipal public school system

https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1086

Silas Carvalho da Silva Lobão[1]
Francisco Wilson Ferreira da Silva[2]
Samuel Leite Castelo[3]

RESUMO

O financiamento da educação básica no Brasil foi reconfigurado pela Emenda Constitucional n.º 108/2020 e pela Lei n.º 14.113/2020, que tornaram o FUNDEB permanente, ampliaram a complementação da União e introduziram novos critérios redistributivos. Nesse contexto, este estudo investiga: qual a relação entre a gestão dos recursos do FUNDEB em Beberibe/CE, no período de 2021 a 2024, e os indicadores de aprendizagem da rede pública municipal? O objetivo geral consiste em analisar a aplicação dos recursos e sua associação com os resultados educacionais, à luz

1 Especialista em Contabilidade Pública pelo TCE/UECE, em Gestão e Coordenação Escolar pela FJV, em Docência do Ensino Superior, Alfabetização Matemática e Docência da Educação Infantil e Anos Iniciais pela Faculdade Iguaçu; graduado em Pedagogia pela FVJ; técnico da Secretária Municipal de Educação de Beberibe na área de *compliance*; professor efetivo na rede pública de Cascavel; secretário do Conselho Municipal de Educação. E-mail: sillasparajas@gmail.com

2 Doutor em Administração e Controladoria (UFC, 2025); mestre em Economia (UFC, 2014); atuário (UFC, 2002); e contador (Estácio, 2024; CRC/CE n.º 9.995-0/9). Técnico de Controle Externo no TCE/CE. Especialista em Auditoria Governamental (ISC/TCU, 2025), Contabilidade Pública (FA7) e Controle Externo (Fatec). Experiência como docente na Unilab e UECE, com pesquisas em previdência social, regimes próprios, solvência atuarial e governança. E-mail: francisco.silva@tce.ce.gov.br

3 Pós-doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Coimbra. Possui Diploma de Estudos Avançados em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Barcelona, Mestrado em Administração de Empresas e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza. Exerce atualmente o cargo de Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Presidente da Academia de Ciências Contábeis do Estado do Ceará e atua como professor do curso Ciências Contábeis e do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: samuel.castelo@tce.ce.gov.br

do federalismo fiscal, da eficiência do gasto público e da accountability educacional. Adotou-se abordagem metodológica mista, combinando análise documental e estatística descritiva longitudinal de dados financeiros (SIOPE, RREO, STN) e indicadores educacionais (IDEB, SAEB e taxas de fluxo), além de entrevistas semiestruturadas com gestores e membros do CACS-FUNDEB, cujos dados foram examinados por análise de conteúdo. Os resultados evidenciam associação temporal entre a expansão dos repasses – especialmente via VAAT e VAAR – e melhoria dos indicadores nos anos iniciais do ensino fundamental, caracterizados por altas taxas de aprovação e evolução do IDEB. Nos anos finais, contudo, persistem fragilidades estruturais, com maiores índices de reprovação e abandono. Observou-se elevada conformidade normativa na execução orçamentária, embora marcada por rigidez fiscal decorrente da concentração de despesas com pessoal e por desafios de governança e transparência. Conclui-se que o aumento de recursos constitui condição necessária, porém não suficiente, para elevar a qualidade da aprendizagem, exigindo planejamento estratégico, alocação equilibrada e fortalecimento do controle social para assegurar resultados sustentáveis.

Palavras-chave: FUNDEB; financiamento educacional; gestão pública municipal; qualidade da aprendizagem; federalismo fiscal.

ABSTRACT

The financing of basic education in Brazil was restructured by Constitutional Amendment No. 108/2020 and Law No. 14.113/2020, which made FUNDEB permanent, expanded federal government complement funding, and introduced new redistributive criteria. In this context, this study investigates the following research question: what is the relationship between the management of FUNDEB resources in Beberibe, Ceará, from 2021 to 2024, and the learning indicators of the municipal public education system? The general objective is to analyze the allocation of resources and their association with educational outcomes, in light of fiscal federalism, public spending efficiency, and educational accountability. A mixed-me-

thods approach was adopted, combining documentary analysis and longitudinal descriptive statistical analysis of financial data (SIOPE, RREO, National Treasury Secretariat) and educational indicators (IDEB, SAEB, and flow rates), as well as semi-structured interviews with managers and members of the CACS-FUNDEB, whose data were examined through content analysis. The results reveal a temporal association between the expansion of financial transfers – especially through VAAT and VAAR mechanisms – and improvements in educational indicators in the early years of elementary education, characterized by high approval rates and IDEB growth. A high level of regulatory compliance in budget execution was also observed, although marked by fiscal rigidity due to the concentration of personnel expenditures, as well as challenges related to governance and transparency. It is concluded that increasing funding is a necessary but not sufficient condition to improve the quality of learning, requiring strategic planning, balanced resource allocation, and strengthened social control mechanisms to ensure sustainable outcomes.

Keywords: FUNDEB; educational financing; municipal public management; learning quality; fiscal federalism.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Data de submissão: 05/09/2025
Data de aprovação: 20/02/2026
Data de versão final: 06/04/2026
Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação básica no Brasil é um desafio estrutural, especialmente para municípios com baixa capacidade de arrecadação, cuja dependência das transferências constitucionais limita a autonomia da gestão educacional (Pinto; Adrião, 2006). Nesse contexto, o FUNDEB consolidou-se como o principal mecanismo redistributivo, promovendo descentralização e reduzindo desigualdades regionais (Castro, 2011; Monlevadre, 2012).

A Emenda Constitucional n.º 108/2020 e a Lei n.º 14.113/2020 fortaleceram esse papel ao tornar o fundo permanente, ampliar a participação da União e introduzir critérios como o Valor Anual por Aluno Total (VAAT) e o Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR), vinculando os repasses à necessidade fiscal e ao desempenho educacional (Arnaud, 2022).

Apesar dos avanços, persistem desigualdades históricas. Municípios com maior capacidade de arrecadação investem mais em infraestrutura, materiais e remuneração docente, enquanto localidades mais pobres permanecem dependentes quase exclusivamente do FUNDEB (Junior; Lima; Moura, 2021). Assim, a efetividade do fundo não depende apenas do volume de recursos, mas da qualidade da gestão e da capacidade de alinhar investimentos às necessidades das escolas. A literatura reforça que o aumento dos repasses não garante, por si só, a elevação dos indicadores educacionais sem políticas pedagógicas consistentes e acompanhamento adequado (Vasconcelos Sobrinho, 2021; Mantoan, 2019).

O caso de Beberibe/CE exemplifica essa realidade. O município, com economia baseada no turismo e na agropecuária, possui arrecadação limitada, tornando o FUNDEB sua principal fonte de financiamento (Amaral, 2025). A aplicação mínima de 70% das verbas na remuneração dos profissionais da educação fortalece a valorização docente (Silveira et al., 2017), mas gera rigidez fiscal e reduz a margem para investimentos em infraestrutura, formação continuada e materiais pedagógicos. Estudos apontam ainda fragilidades de governança e transparência, ressaltando a necessidade de maior controle social e fortalecimento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) (Martins, 2024).

A questão central da pesquisa é: qual a relação entre a gestão dos recursos do FUNDEB em Beberibe, no período de 2021 a 2024, e os indicadores de aprendizagem da rede municipal de ensino? O objetivo geral é analisar a aplicação dos recursos e sua relação com os resultados educacionais. Entre os objetivos específicos estão: compreender a evolução dos repasses, avaliar a alocação das verbas entre diferentes áreas, verificar a

relação com indicadores como o IDEB, SAEB e taxas de fluxo, e identificar práticas e fragilidades na execução orçamentária.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem mista, com base em estudo de caso (Yin, 2015). Do ponto de vista quantitativo, utiliza estatísticas descritivas a partir de dados financeiros do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), dos relatórios da Distribuição de Arrecadação Federal (DAF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além de indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como IDEB e SAEB. No eixo qualitativo, são realizadas entrevistas com gestores e membros do CACS-FUNDEB, além da análise documental de legislações, relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e documentos institucionais. O tratamento dos dados segue Marconi e Lakatos (2008), Gil (2010) e Minayo (2001), com uso da análise de conteúdo de Bardin (2016), garantindo triangulação metodológica e maior validade interna.

Espera-se que o estudo contribua para compreender a aplicação do FUNDEB em Beberibe, apontando avanços e fragilidades e verificando se a nova configuração do fundo promove maior equidade, beneficiando escolas em áreas vulneráveis (Baião; Cunha; Souza, 2002). Além disso, pretende-se oferecer recomendações que fortaleçam o monitoramento, governança e transparência, colaborando com a gestão municipal e com órgãos de controle, como o TCE/CE. O trabalho organiza-se em cinco seções: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussão, e conclusões, onde são apresentados os principais achados e propostas para futuras investigações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico analisa os fundamentos, mecanismos e desafios do financiamento da educação pública no Brasil, com ênfase no papel

do FUNDEB na promoção da equidade. A consolidação de um sistema educacional inclusivo exige não apenas diretrizes pedagógicas, mas também base financeira sólida e justa que garanta aprendizagem, valorização docente e funcionamento das redes de ensino. Estudos apontam que a insuficiência ou a má aplicação dos recursos agrava desigualdades históricas, sobretudo em municípios com baixa capacidade de arrecadação (Castro, 2011; Monlevadre, 2012). A Emenda Constitucional n.º 108/2020 e a Lei n.º 14.113/2020 representaram marcos ao tornar o fundo permanente, ampliar a participação da União e introduzir critérios como VAAT e VAAR, que combinam necessidade fiscal e desempenho (Arnaud, 2022).

A literatura especializada defende modelos de financiamento que aliem previsibilidade, progressividade e mecanismos redistributivos, evitando que a descentralização federativa amplie disparidades regionais. No Brasil, a vinculação constitucional de receitas, os fundos redistributivos e o aumento da complementação da União são instrumentos centrais para garantir qualidade e acesso.

No entanto, a efetividade desses instrumentos depende de capacidade administrativa local, governança qualificada e transparência na execução (Junior; Lima; Moura, 2021). Assim, este capítulo articula bases constitucionais, evolução institucional do FUNDEB, federalismo fiscal, transferências intergovernamentais, critérios distributivos e mecanismos de controle, situando o caso de Beberibe/CE como referência empírica de análise.

O financiamento da educação no Brasil é caracterizado por desigualdades regionais e forte dependência de transferências intergovernamentais, resultantes de um arranjo federativo assimétrico. A maioria dos municípios não possui capacidade econômica suficiente para custear a educação básica, sendo dependente de repasses da União e dos estados (Castro, 2011). A trajetória histórica do financiamento educacional, conforme Pinto e Adrião (2006), passou de iniciativas como o subsídio literário para vinculações constitucionais a partir de 1934, consolidadas pela Constituição de 1988, que estabeleceu percentuais mínimos de investimento em educação.

A Constituição de 1988 determinou que a União aplicasse 18% de suas receitas em educação, e estados e municípios 25%, o que garantiu um piso financeiro, mas não resolveu a desigualdade, pois os percentuais incidem sobre bases tributárias desiguais (Brasil, 1988). Isso evidenciou a necessidade de instrumentos redistributivos, como o FUNDEF, criado em 1996, que introduziu a complementação da União para o ensino fundamental. No entanto, sua abrangência era limitada, deixando outras etapas da educação básica sem cobertura.

O FUNDEB, instituído em 2006, expandiu essa política para toda a educação básica, incorporando uma lógica redistributiva e buscando maior equidade (Brasil, 2007; Monlevadre, 2012). Com a reforma de 2020, o FUNDEB se tornou permanente, ampliando a participação federal e introduzindo novos critérios de distribuição, como o VAAT e o VAAR (Brasil, 2020; Arnaud, 2022). No entanto, a efetividade dessa política depende da capacidade de gestão local, da governança cooperativa entre os entes federativos, da transparência e do controle social, para que os recursos se traduzam em resultados educacionais sustentáveis (Junior; Lima; Moura, 2021).

2.1 A vinculação de recursos constitucionais

O financiamento educacional no Brasil é estruturado pela vinculação de receitas, prevista no artigo 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação mínima de 18% das receitas da União e 25% dos estados e municípios em educação (Brasil, 1988). Essa vinculação garante previsibilidade e proteção contra cortes, mas não resolve as desigualdades de capacidade arrecadatória entre os entes federados. A Lei n.º 14.113/2020 reforçou essa vinculação ao associá-la aos mecanismos redistributivos do FUNDEB, com o objetivo de garantir recursos suficientes para a educação básica (Arnaud, 2022; Brasil, 2020).

Embora a vinculação seja fundamental, sua efetividade depende do cumprimento das normas e da correta execução orçamentária, sem distor-

ções como subestimação de receitas ou inclusão de despesas não elegíveis. Assim, é necessário combinar o marco normativo com mecanismos robustos de governança e accountability (Arnaud, 2022). O financiamento educacional é multifonte, envolvendo transferências constitucionais como o FPE e FPM, que descentralizam recursos com base em critérios como população e renda per capita (Arnaud, 2022), além de tributos estaduais e municipais como ICMS e IPVA, que alimentam os fundos do FUNDEB (Brasil, 2020). A Lei n.º 14.113/2020 detalha três modalidades de complementação federal, visando aumentar a equidade e beneficiar redes mais vulneráveis.

O FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, ampliou o escopo e os objetivos, incluindo toda a educação básica, o que permitiu o planejamento sistêmico da rede e reduziu desequilíbrios de financiamento entre as etapas (Arnaud, 2022). A reforma de 2020 tornou o fundo permanente, ampliou a participação da União e qualificou a distribuição com o VAAT e VAAR, vinculando recursos às necessidades fiscais e à melhoria dos resultados educacionais (Brasil, 2020).

A destinação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais da educação reforça a valorização docente, sendo essencial para a qualidade do ensino (Brasil, 2020). No entanto, para que o gasto se traduza em desempenho, são necessárias estratégias pedagógicas e de gestão (Silveira et al., 2017). A maior participação federal tem potencial para melhorar infraestrutura e formar profissionais, mas sua efetividade depende de governança, planejamento e mecanismos de avaliação focados em equidade e resultados (Arnaud, 2022). A combinação de redistribuição, incentivos e accountability é fundamental para que o FUNDEB cumpra sua promessa de qualidade educacional com equidade.

2.2 Federalismo fiscal e a distribuição de recursos educacionais

O federalismo fiscal brasileiro estrutura competências e receitas em níveis distintos de governo e, portanto, condiciona a provisão educacional.

A descentralização pós-1988 expandiu as responsabilidades de estados e, sobretudo, de municípios na oferta da educação básica, sob o princípio de que políticas próximas ao cidadão podem ser mais responsivas às necessidades locais. Para que a descentralização não aprofunde desigualdades, exige-se coordenação, cooperação e mecanismos de equalização fiscal, capazes de reduzir assimetrias e ampliar o acesso a padrões mínimos de qualidade (Oliveira; Santana, 2010). Em outras palavras, a autonomia decisória local precisa ser acompanhada por suporte financeiro, técnico e regulatório.

As disparidades de capacidade fiscal entre entes federados são persistentes e se manifestam tanto na base tributária quanto na qualidade da gestão pública. Municípios com base econômica restrita enfrentam dificuldades para garantir oferta contínua e qualificada de bens e serviços públicos, entre eles a educação. A literatura relaciona essas dificuldades à precariedade de infraestrutura, à rotatividade docente, à insuficiência de materiais e ao déficit de formação continuada, elementos que afetam diretamente a aprendizagem (Mantoan, 2019). Em paralelo, a alocação de recursos discricionários federais ao longo do tempo nem sempre contemplou adequadamente as diferenças de capacidade, o que reforça a necessidade de regras mais objetivas e progressivas de distribuição (Enkevics; Souza, 2025).

Nessa moldura, o FUNDEB funciona como mecanismo de solidariedade federativa, concentrando e redistribuindo receitas vinculadas com prioridade às redes mais vulneráveis. No Ceará, onde parcela expressiva de municípios depende fortemente de transferências intergovernamentais, o FUNDEB é condição para a manutenção e expansão da oferta, além de ferramenta de correção de iniquidades regionais (Lima Filho, 2013). O reforço da complementação federal e a adoção de critérios como o VAAT visam alinhar o federalismo fiscal às metas de equidade, ao mesmo tempo em que instrumentos como o VAAR introduzem dimensão de indução a melhorias de gestão e resultados. A efetividade desse arranjo, entretanto, supõe capacidades de planejamento, transparência e controle social no nível local.

2.3 Critérios de distribuição do FUNDEB: VAAT e VAAR

O novo desenho do FUNDEB consolidou três modalidades de complementação federal. O VAAF preserva a garantia do valor anual mínimo por aluno; o VAAT introduz a noção de necessidade fiscal agregada, considerando receitas totais por aluno e destinando recursos adicionais às redes mais frágeis; e o VAAR atrela parcela da complementação a resultados e a práticas de gestão, induzindo melhoria contínua e foco em aprendizagem (Brasil, 2020). O VAAT é particularmente relevante para estados e municípios com baixa base tributária, pois aloca recursos para onde a necessidade é maior, reforçando a progressividade distributiva. Já o VAAR introduz incentivos de desempenho sem desconsiderar a universalização, de modo que a indução não se converta em punição de redes que partem de níveis mais baixos de desempenho (Enkevics; Souza, 2025).

No contexto cearense, a combinação VAAT–VAAR tem efeitos diretos sobre a dinâmica municipal. Redes que estruturam rotinas de avaliação, ampliam a formação docente, fortalecem a gestão escolar e melhoram indicadores de fluxo e proficiência potencialmente capturam ganhos via VAAR, criando círculo virtuoso de financiamento e resultados. A literatura alerta, entretanto, para riscos de efeitos não intencionais quando a indução por resultados não é calibrada com políticas de apoio às redes mais vulneráveis, o que reforça a importância de conjunto de instrumentos que associe recursos adicionais, assistência técnica e cooperação intergovernamental (Mantoan, 2019). Em síntese, os critérios VAAT e VAAR representam avanço ao combinar justiça distributiva com indução à eficiência, mas dependem de governança e de suporte técnico para produzirem ganhos sustentáveis.

2.4 Indicadores Educacionais e Avaliação de Impacto

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) combina dados de proficiência em avaliações e taxas de aprovação, proporcionando

uma análise integrada do desempenho escolar e das condições de fluxo. Em Beberibe, os anos iniciais do ensino fundamental mostram evolução positiva, devido à valorização docente, reorganização pedagógica e oferta de materiais. No entanto, os anos finais enfrentam estagnação ou crescimento modesto, com taxas mais altas de reprovação e abandono, refletindo desafios relacionados à transição etária e curricular. Isso exige políticas focadas em áreas como Língua Portuguesa e Matemática, além de estratégias de tutoria, busca ativa e fortalecimento do vínculo escola-família (Junior; Lima; Moura, 2021).

A literatura destaca que o impacto do financiamento educacional não é uniforme, sendo necessário alocar recursos adicionais e estratégias diferenciadas em contextos de maior vulnerabilidade para evitar a reprodução de desigualdades (Silveira *et al*., 2017). Em Beberibe, práticas como avaliações diagnósticas periódicas, planos de recomposição de aprendizagens, formação contínua focada na prática docente e acompanhamento pedagógico de proximidade podem beneficiar os anos finais, especialmente se articuladas com políticas de permanência escolar e apoio psicossocial. O sucesso, porém, depende de rotinas consistentes de monitoramento e governança orientada por evidências, para que os recursos financeiros se transformem em insumos pedagógicos eficazes e melhorem as oportunidades de aprendizagem (Martins, 2024).

A avaliação de impacto deve integrar dimensões quantitativas e qualitativas. Dados históricos de IDEB, taxas de fluxo e matrículas, aliados aos dados do SIOPE, DAF, RREO e relatórios da STN, podem correlacionar os esforços de gasto com os resultados ao longo do tempo. Entrevistas com gestores, técnicos e membros do CACS–FUNDEB complementam essa análise, revelando capacidades institucionais e gargalos de implementação. A experiência de Beberibe ilustra avanços em valorização profissional e infraestrutura, mas também a necessidade de aprimorar a gestão pedagógica para transformar recursos em ganhos sustentáveis de aprendizagem, especialmente no contexto pós-pandemia e de

recomposição curricular (Silveira *et al*., 2017). A efetividade do financiamento depende de um arcabouço legal robusto, redistribuição progressiva, governança cooperativa e políticas pedagógicas alinhadas às diretrizes da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e da Lei n.º 14.113/2020, com foco em equidade, eficiência e resultados (Junior; Lima; Moura, 2021; Baião; Cunha; Souza, 2002; Brasil, 1988; Brasil, 2007; Brasil, 2020).

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de analisar a gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB no município de Beberibe/CE (2021–2024) e sua relação com os indicadores de aprendizagem da rede pública municipal. Trata-se de um estudo de caso instrumental, descritivo-analítico, conforme a tipologia de Yin (2015), adequado à investigação de fenômenos contemporâneos em contextos específicos.

O recorte empírico foca em Beberibe devido à sua alta dependência das transferências intergovernamentais e ao papel central do FUNDEB como principal fonte de financiamento educacional local. O período analisado abrange a consolidação das reformas do fundo pela Emenda Constitucional n.º 108/2020 e a Lei n.º 14.113/2020, que ampliaram a complementação da União e introduziram os critérios VAAT e VAAR.

No eixo quantitativo, foram utilizados dados orçamentários do SIOPE, RREO, DAF e STN, além de indicadores educacionais do INEP, como IDEB, SAEB e taxas de fluxo escolar. A análise descritiva longitudinal comparou receitas, despesas e indicadores educacionais ao longo do tempo, sem aplicar técnicas inferenciais ou modelos econométricos.

No eixo qualitativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e membros do CACS–FUNDEB, com foco na gestão financeira, desafios pedagógicos e governança. A análise de conteúdo (Bardin, 2016) foi utilizada para interpretar os dados qualitativos, complementada por análise documental de normas e relatórios do TCE/CE.

A triangulação metodológica entre dados financeiros, indicadores educacionais e percepções institucionais foi empregada para aumentar a consistência interpretativa. As limitações da pesquisa incluem a defasagem de algumas bases de dados, o número restrito de entrevistas e a impossibilidade de estabelecer relações causais devido à metodologia descritiva. A pandemia de covid-19 também pode ter influenciado os indicadores analisados.

Epistemologicamente, a combinação de métodos quantitativos e qualitativos segue a perspectiva de Minayo (2001), ampliando a capacidade explicativa da pesquisa. A opção por estatística descritiva e análise de conteúdo assegura coerência metodológica e oferece uma base empírica consistente para examinar a gestão do FUNDEB em Beberibe/CE.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Embora o recorte financeiro contemple o período de 2021 a 2024, os indicadores educacionais foram analisados entre 2017 e 2023. A ampliação da série histórica visa evitar viés de curto prazo e fortalecer a análise longitudinal, considerando a periodicidade bienal do SAEB e do IDEB, o que permite comparação histórica mais consistente e contextualização dos efeitos recentes do novo FUNDEB. Esse recorte metodológico permitiu maior comparabilidade, identificando tendências e rupturas em diferentes ciclos. Os resultados mostraram estabilidade e crescimento nos anos iniciais, com elevação das taxas de aprovação e melhora do IDEB, enquanto os anos finais permaneceram mais frágeis, com altas taxas de reprovação e abandono e evolução modesta do desempenho. A disparidade entre ciclos reforça a necessidade de políticas pedagógicas específicas e monitoramento contínuo para reduzir desigualdades internas e riscos de evasão.

O cruzamento entre indicadores e execução orçamentária mostrou que os avanços foram impulsionados pelo financiamento assegurado pelo FUNDEB, especialmente pela valorização docente e investimentos em infraestrutura. No entanto, também ficaram evidentes limitações ligadas

à rigidez fiscal, ausência de planejamento de médio prazo e fragilidades na governança. A pandemia de covid-19 agravou esse cenário, afetando a recomposição de conteúdos e ampliando a evasão nos anos finais. Assim, embora a complementação da União, os critérios do VAAT e do VAAR e a destinação mínima de 70% tenham fortalecido a política, persistem gargalos que restringem a eficácia plena do gasto educacional.

4.1 Evolução dos repasses do FUNDEB (2021-2024)

A execução orçamentária do FUNDEB em Beberibe/CE entre 2021 e 2024 é central para compreender a gestão financeira da educação e os efeitos das políticas públicas locais. Com a Emenda Constitucional n.º 108/2020 e a Lei n.º 14.113/2020, ampliou-se o volume de recursos e o alcance do fundo, exigindo que a análise vá além da conformidade legal para avaliar a eficiência na aplicação dos recursos e sua contribuição para a melhoria dos indicadores educacionais. Nesse período, o município registrou crescimento expressivo das receitas, em especial da complementação da União, tornando esse repasse essencial para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica.

A gestão procurou atender aos percentuais mínimos legais de destinação, priorizando remuneração dos profissionais, investimentos em infraestrutura e educação infantil, em consonância com as novas exigências normativas. A análise temporal das receitas, despesas, percentuais aplicados e saldo acumulado revela padrões de gestão e evidencia avanços e fragilidades que impactam a sustentabilidade fiscal e pedagógica da rede municipal. Ao relacionar as escolhas orçamentárias com os resultados educacionais, o estudo investiga o grau de efetividade da aplicação dos recursos, oferecendo subsídios para compreender como o FUNDEB contribui para a garantia do direito à educação de qualidade em Beberibe.

A seguir, será apresentada a análise pormenorizada da execução do FUNDEB em Beberibe/CE para cada ano do período estudado, destacan-

do os principais fatos, desafios e conquistas que orientaram a aplicação dos recursos educacionais no município.

4.2 Alocação das verbas e perfil da execução orçamentária

A análise da alocação dos recursos do FUNDEB em Beberibe/CE, no período de 2021 a 2024, permite compreender não apenas o cumprimento dos limites legais, mas também o padrão estrutural de distribuição do gasto educacional municipal. Mais do que observar o volume de receitas recebidas, importa examinar como esses recursos foram efetivamente aplicados e quais prioridades orçamentárias foram estabelecidas pela gestão.

Conforme sintetizado no Quadro 1, a execução orçamentária manteve-se próxima da totalidade da receita em todos os exercícios, com percentuais de aplicação superiores a 99%, demonstrando elevada disciplina fiscal e aderência às normas da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e da Lei n.º 14.113/2020. O percentual de receita não aplicada permaneceu inferior a 1,2% em toda a série, indicando capacidade administrativa de execução e ausência de subutilização relevante dos recursos disponíveis.

Quadro 1 – Comparativo da execução do FUNDEB em Beberibe/CE (2021/2024)

Indicadores	2021	2022	2023	2024
Receita Total (R$)	52.633.437,91	70.536.665,46	66.829.482,69	86.921.325,88
Despesa Total (R$)	52.602.590,02	70.536.164,26	65.974.276,61	86.006.050,49
Complementação da União (R$)	17.589.144,95	29.254.459,74	26.153.301,02	39.206.139,99
Remuneração Profissionais (R$)	36.843.407,11	49.388.046,03	53.023.451,75	62.012.091,21
% em Remuneração	70,00%	70,02%	79,34%	72,87%
% VAAT - Educação Infantil	52,01%	65,44%	62,93%	60,58%

Quadro 1 – Comparativo da execução do FUNDEB em Beberibe/CE (2021/2024) (continuação)

Indicadores	2021	2022	2023	2024
% VAAT - Capital	15,48%	15,86%	15,17%	15,83%
% Receita não aplicada	0,06%	0,00%	1,20%	1,00%
Saldo Financeiro Final (R$)	6.474.090,24	5.847.283,04	1.338.458,13	6.421.866,67

Fonte: elaborado pelos autores (2025) com base nos RREOs (2021 a 2024) da PMB.

No que se refere à destinação mínima de 70% para remuneração dos profissionais da educação básica, o município cumpriu o limite legal em todos os anos, alcançando 70,00% em 2021, 70,02% em 2022, 79,34% em 2023 e 72,87% em 2024. A elevação significativa observada em 2023 revela forte concentração da despesa em folha de pagamento. Embora esse comportamento reforce a política de valorização docente – elemento central para a qualidade educacional – também evidencia rigidez orçamentária, reduzindo a margem para expansão de investimentos em infraestrutura, formação continuada e inovação pedagógica. Esse padrão indica que o aumento das receitas nem sempre se traduz automaticamente em maior diversificação de investimentos.

Quanto à aplicação dos recursos vinculados ao VAAT, verifica-se priorização da educação infantil ao longo do período, com percentuais que oscilaram entre 52,01% (2021) e 65,44% (2022), mantendo-se superiores ao mínimo exigido. Esse direcionamento sugere estratégia de fortalecimento das etapas iniciais da educação básica, coerente com os melhores resultados observados nos anos iniciais do ensino fundamental. A aplicação em despesas de capital permaneceu estável, variando entre 15,17% e 15,86%, demonstrando manutenção dos investimentos estruturais sem, contudo, apresentar crescimento expressivo.

O comportamento do saldo financeiro final revela dinâmica relevante para a análise da sustentabilidade fiscal. Após registrar R$ 6,47 milhões em 2021 e R$ 5,84 milhões em 2022, o saldo caiu para R$ 1,33

milhão em 2023, indicando pressão orçamentária e menor margem de segurança financeira. Em 2024, houve recuperação para R$ 6,42 milhões, associada ao crescimento das receitas e à readequação das despesas. Essa oscilação evidencia a importância do planejamento de médio prazo e da gestão estratégica para evitar desequilíbrios que possam comprometer a continuidade das políticas educacionais.

De modo geral, o perfil da execução orçamentária do FUNDEB em Beberibe caracteriza-se por elevada conformidade legal, forte priorização da remuneração docente e manutenção dos percentuais mínimos em educação infantil e capital. Contudo, a concentração significativa em despesas de pessoal, especialmente em 2023, indica modelo de execução predominantemente conservador, com limitada elasticidade para investimentos estruturais adicionais. Tal configuração sugere que a melhoria dos indicadores educacionais depende não apenas do aumento do volume de recursos, mas também do equilíbrio na alocação desses recursos e da capacidade de convertê-los em estratégias pedagógicas sustentáveis.

4.2.1 Ano de transição normativa e consolidação mínima (2021)

A gestão eficiente dos recursos vinculados ao FUNDEB constitui elemento central para o fortalecimento das políticas educacionais em nível municipal. No caso do município de Beberibe/CE, entre os anos de 2021 e 2024, observa-se trajetória de ampliação dos recursos disponíveis e de regularidade na execução orçamentária, em consonância com os dispositivos legais estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 108/2020 e pela Lei n.º 14.113/2020.

A análise desses dados permite não apenas verificar o grau de conformidade fiscal da gestão municipal com os marcos legais, mas também avaliar a capacidade do ente local em transformar recursos financeiros em ações efetivas voltadas à garantia do direito à educação com qualidade. A seguir, detalha-se a execução orçamentária do FUNDEB em Beberibe/CE no período de 2021 a 2024.

Em 2021, o município de Beberibe/CE recebeu R$ 52,6 milhões em recursos do FUNDEB, dos quais R$ 34,8 milhões foram provenientes de transferências estaduais/municipais e R$ 17,5 milhões da complementação da União (VAAF e VAAT). Os recursos foram quase totalmente aplicados (R$ 52,6 milhões), com sobra residual de 0,06%. O município cumpriu com precisão o mínimo de 70% de aplicação em remuneração (R$ 36,8 milhões). Os percentuais exigidos de aplicação da VAAT em educação infantil (52,01%) e em capital (15,48%) também foram atingidos. O saldo financeiro de fim de exercício foi de R$ 6,47 milhões, demonstrando saúde fiscal. No entanto, a execução foi marcada por aplicação conservadora e com limitações em capital.

A gestão de 2021 mostrou aderência aos limites legais, mas ainda com baixa margem de investimento além do obrigatório. Não se observam indícios de gestão proativa orientada à melhoria dos resultados de aprendizagem.

4.2.2 Expansão de recursos e qualificação da execução (2022)

Em 2022, houve crescimento de aproximadamente 33% nas receitas do FUNDEB, alcançando R$ 70,5 milhões. A complementação da União aumentou significativamente (R$ 29,2 milhões), refletindo os novos critérios de equidade da Emenda Constitucional n.º 108/2020. A execução integral dos recursos (99,99%) foi acompanhada por aumento proporcional da remuneração docente (70,02%). O município aplicou 65,44% da VAAT na educação infantil e 15,86% em capital, superando com folga os limites mínimos. O saldo financeiro foi de R$ 5,8 milhões.

A expansão de receitas permitiu maior elasticidade orçamentária, e a aplicação ampliada na educação infantil sinaliza preocupação com as bases da aprendizagem. O município passou a demonstrar maior alinhamento com os objetivos de melhoria da qualidade da educação pública.

4.2.3 Estabilidade com pressão fiscal e manutenção da regularidade (2023)

Em 2023, o município recebeu R$ 66,8 milhões, leve queda em relação ao ano anterior. A execução das despesas ficou em R$ 65,9 milhões. Os principais destaques foram: elevação da aplicação em remuneração para 79,34% (acima do mínimo legal), manutenção de boa proporção da VAAT em educação infantil (62,93%) e em capital (15,17%). No entanto, a receita não aplicada cresceu para 1,20%, e o saldo financeiro caiu drasticamente para R$ 1,3 milhão.

A alta aplicação em pessoal, embora assegure direitos, pode indicar rigidez fiscal e menor capacidade de investimento em estruturas de apoio ao aprendizado. A queda no saldo final sinaliza risco para o equilíbrio financeiro futuro e sua relação com o desempenho educacional sustentável.

4.2.4 Ampliação robusta da receita e reequilíbrio financeiro (2024)

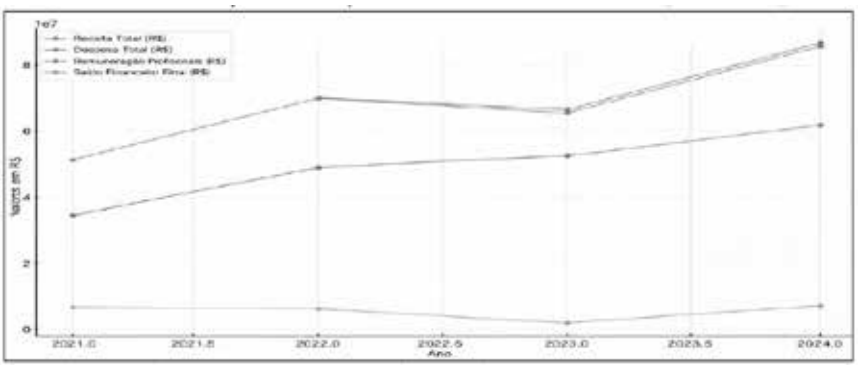
O ano de 2024 marcou um salto expressivo na receita do FUNDEB: R$ 86,9 milhões (+30% em relação a 2023), dos quais R$ 39,2 milhões foram complementações da União, incluindo pela primeira vez o VAAR. O município aplicou 72,87% em remuneração, e novamente superou os mínimos da VAAT na educação infantil (60,58%) e capital (15,83%). A sobra de recursos foi controlada (1,00%) e o saldo financeiro ao final do exercício voltou a crescer para R$ 6,42 milhões.

A gestão do FUNDEB em 2024 evidencia retorno ao equilíbrio entre despesas correntes e capacidade de investimento, o que potencializa ações estruturais em infraestrutura, formação docente e melhoria dos ambientes de aprendizagem – pontos críticos para o avanço do IDEB.

O Gráfico 1 demonstra a trajetória anual das receitas e despesas totais do FUNDEB, da remuneração dos profissionais da educação básica e dos saldos financeiros ao final de cada exercício – receita total, despesa

total, remuneração dos profissionais da educação básica e saldo financeiro ao final do exercício.

Gráfico 1 – Evolução da execução do FUNDEB em Beberibe/CE (2021 a 2024)



Fonte: elaborado pelos autores (2025) com base em dados extraídos dos RREO (2021-2024).

A análise comparativa desses elementos permite identificar padrões de gestão, riscos fiscais e margens de investimento que influenciam diretamente a qualidade da educação pública no município, como:

a) Receita Total – crescimento expressivo com forte dependência da União. Observa-se crescimento progressivo da receita total entre 2021 e 2024, com destaque para os saltos significativos em 2022 (R$ 70,5 milhões) e 2024 (R$ 86,9 milhões). Esse aumento está fortemente relacionado à ampliação da complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR), refletindo os novos critérios de redistribuição impostos pela Emenda Constitucional n.º 108/2020. A elevação da receita amplia a capacidade de ação do município, mas também reforça sua dependência de transferências federais, o que pode comprometer a autonomia e previsibilidade das políticas educacionais locais;

b) Despesa Total – alinhamento à receita e regularidade na execução. As despesas acompanham de perto a evolução das receitas em todos os anos, com elevado índice de execução orçamentária (superior a 99%).

Isso demonstra disciplina fiscal e aderência aos limites legais. No entanto, essa aderência por si só não garante que os recursos estejam sendo aplicados estrategicamente para a melhoria dos resultados educacionais, o que reforça a importância da análise qualitativa complementar (entrevistas, planejamento, indicadores educacionais);

c) Remuneração dos Profissionais – prioridade orçamentária crescente. A linha referente à remuneração docente destaca-se pela ascensão ao longo do período, especialmente em 2023, quando atinge R$ 53 milhões, o que representa 79,34% da receita líquida do FUNDEB naquele ano. Embora o cumprimento do piso e da valorização profissional seja eixo estruturante da política educacional, essa proporção excessiva pode comprometer a capacidade de investimento em infraestrutura escolar, formação continuada e materiais didáticos, componentes também indispensáveis ao aprimoramento da aprendizagem; e

d) Saldo Financeiro Final – oscilação e pressão sobre a sustentabilidade. O saldo financeiro apresenta comportamento oscilante: mantém-se robusto em 2021 (R$ 6,47 milhões) e 2022 (R$ 5,8 milhões), sofre queda acentuada em 2023 (R$ 1,3 milhão), e se recupera em 2024 (R$ 6,42 milhões). A queda em 2023 indica ponto de atenção quanto à sustentabilidade fiscal da política educacional, exigindo maior planejamento na aplicação dos recursos e ações preventivas para evitar déficits. A recuperação em 2024 é resultado tanto do aumento da receita quanto da readequação das despesas com capital e custeio.

A análise longitudinal dos indicadores educacionais e financeiros de Beberibe/CE evidencia que, apesar dos avanços significativos nos anos iniciais do ensino fundamental, os anos finais ainda apresentam desafios estruturais e pedagógicos que demandam atenção prioritária. O desempenho mais estável e positivo nos primeiros ciclos, refletido nas altas taxas de aprovação, baixo abandono e melhoria contínua do IDEB, está alinhado ao aumento dos investimentos públicos, especialmente a partir de 2021, com a elevação das receitas do FUNDEB e o cumprimento rigo-

roso dos percentuais mínimos legais de aplicação. Por outro lado, a maior instabilidade e as maiores taxas de reprovação e abandono nos anos finais indicam a necessidade de estratégias pedagógicas específicas e reforçadas para essa etapa da educação básica.

A análise da execução orçamentária do FUNDEB entre 2021 e 2024 demonstra que o município tem mantido disciplina fiscal e aderência às normas constitucionais e legais, aplicando consistentemente os recursos, com destaque para a valorização dos profissionais da educação, que recebeu prioridade crescente no orçamento. Contudo, essa priorização, quando excessiva, pode limitar a capacidade de investimento em áreas fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino, como infraestrutura, formação continuada e materiais pedagógicos.

Além disso, a oscilação do saldo financeiro, especialmente a queda significativa em 2023, sinaliza riscos para a sustentabilidade fiscal das políticas educacionais, ressaltando a importância do planejamento estratégico e da gestão eficiente dos recursos para evitar desequilíbrios futuros. A recuperação do saldo em 2024 demonstra capacidade de ajuste orçamentário, mas reforça a necessidade de equilíbrio entre despesas correntes e investimentos estruturais.

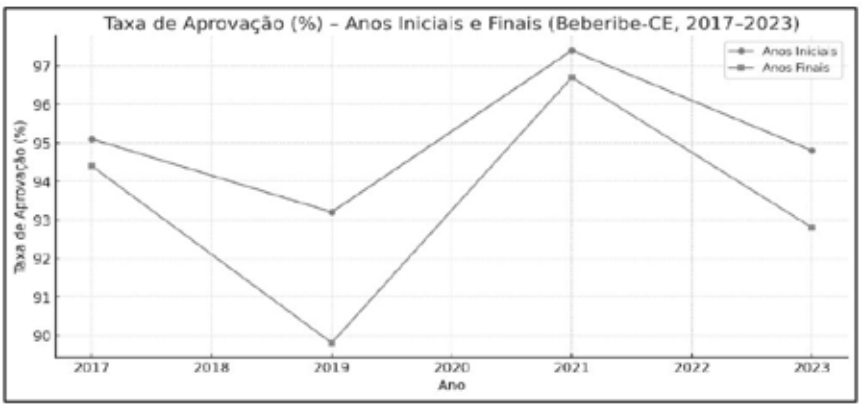
Em síntese, os resultados indicam que os recursos do FUNDEB, quando geridos com rigor e direcionados a políticas educacionais integradas e contextualizadas, podem promover avanços reais na aprendizagem e na permanência escolar. No entanto, a superação das dificuldades nos anos finais do ensino fundamental exige ações complementares que garantam a articulação curricular, o acompanhamento pedagógico individualizado e a redução das desigualdades educacionais, assegurando a universalização do direito à educação de qualidade para todos os estudantes da rede pública municipal.

4.3 Indicadores educacionais e relação com a execução financeira

Embora o recorte financeiro contemple o período de 2021 a 2024, os indicadores educacionais foram analisados entre 2017 e 2023, considerando a periodicidade bienal do SAEB, que fundamenta o cálculo do IDEB. Essa ampliação da série histórica permite contextualizar os efeitos do novo FUNDEB em trajetória mais longa, evitando interpretações pontuais ou conjunturais.

O Gráfico 2 ilustra a evolução da taxa de aprovação nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, revelando tendências distintas ao longo do período analisado. Nos anos iniciais, observa-se a manutenção de patamar de aprovação consistentemente elevado e relativamente estável, resultado que pode ser associado a fatores como acompanhamento pedagógico mais próximo, políticas estruturadas de alfabetização e práticas de reforço escolar voltadas para essa etapa de escolarização. Esse comportamento sugere elevada capacidade da rede em intervir precocemente nas dificuldades de aprendizagem, garantindo maior regularidade no fluxo escolar.

Gráfico 2 – Taxa de Aprovação (%) nos anos iniciais e finais
do ensino fundamental em Beberibe/CE (2017–2023)



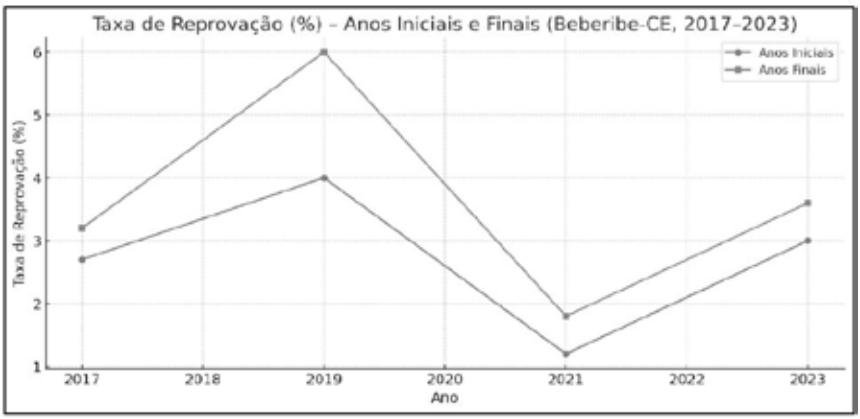
Fonte: elaborado pelos autores (2025) a partir de indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP.

Em 2021, os anos iniciais do ensino fundamental em Beberibe registraram taxa de aprovação de 97,4%, resultado expressivo, mas que deve ser analisado com cautela. Esse desempenho está diretamente ligado ao contexto da pandemia da covid-19 e às medidas emergenciais então adotadas, como a flexibilização dos critérios de progressão, a expansão do ensino remoto e a implementação de políticas compensatórias para evitar retrocessos mais graves. Tais iniciativas asseguraram a continuidade dos estudos em cenário adverso, mas podem ter inflado artificialmente os índices de aprovação, sem correspondência plena em termos de aprendizagem efetiva.

Já nos anos finais do ensino fundamental, o comportamento da aprovação foi mais instável, refletindo vulnerabilidade estrutural diante das dificuldades acumuladas ao longo da trajetória escolar. Em 2019, a taxa caiu para 89,8%, sinalizando entraves como maior complexidade curricular, transição para conteúdos mais abstratos, menor acompanhamento familiar e pedagógico, além da defasagem idade-série e do aumento da evasão. Esses fatores revelam que as políticas de reforço aplicadas nos anos finais não foram suficientemente eficazes para conter a queda nos resultados, evidenciando limitações no enfrentamento das desigualdades educacionais.

A comparação entre os ciclos mostra que, embora os recursos do FUNDEB tenham promovido avanços na valorização docente e na infraestrutura, os resultados permanecem desiguais. Enquanto os anos iniciais alcançam progressão consistente, os anos finais apresentam maiores fragilidades, refletidas em índices mais altos de reprovação, conforme evidenciado no Gráfico 3. Esse quadro reforça a necessidade de políticas pedagógicas específicas, monitoramento contínuo e estratégias de recomposição das aprendizagens para garantir que os investimentos se traduzam em ganhos sustentáveis de qualidade em todas as etapas do ensino fundamental.

Gráfico 3 – Taxa de Reprovação (%) nos anos iniciais
e finais do ensino fundamental em Beberibe/CE (2017–2023)



Fonte: elaborado pelos autores (2025) a partir de indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP.

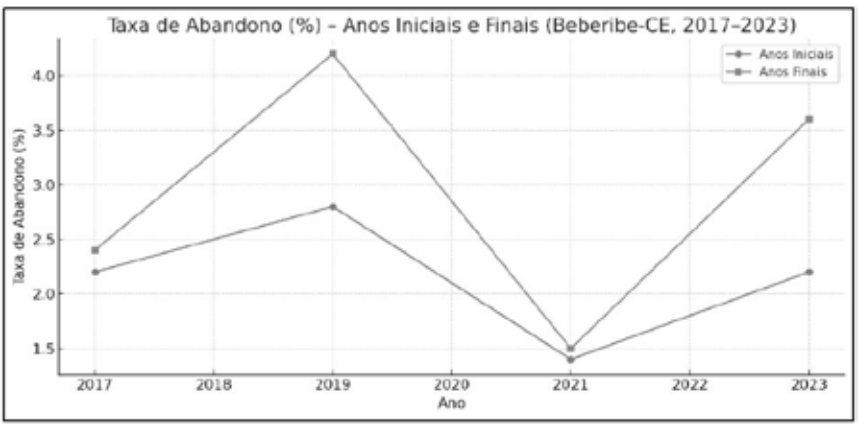
Em 2019, a taxa de reprovação nos anos finais do ensino fundamental alcançou 6,0%, valor três vezes superior ao registrado nos anos iniciais (2,0%), confirmando o caráter estrutural dessa diferença. O cenário reflete, de um lado, o aumento da complexidade curricular do 6º ao 9º ano, etapa em que os estudantes passam a lidar com múltiplos professores, conteúdos mais densos e maior exigência de autonomia; de outro, evidencia lacunas de aprendizagem acumuladas nos primeiros anos, que se manifestam mais agudamente na etapa final.

Apesar da redução geral das taxas de reprovação em relação a 2017, o padrão de desigualdade entre os ciclos se repetiu em 2023, quando novamente os anos finais registraram índices bem mais elevados. Isso sugere que as políticas de mitigação, embora relevantes, não foram suficientes para enfrentar consistentemente as causas estruturais do insucesso escolar. Persistem desafios ligados à transição entre ciclos, à ausência de estratégias pedagógicas integradas e à necessidade de programas contínuos de reforço, especialmente em Língua Portuguesa e Matemática. Essas disciplinas concentram os maiores déficits de aprendizagem e influenciam

diretamente o desempenho em exames padronizados, como o IDEB e o SAEB, impactando os resultados globais da rede municipal.

Complementando a análise do fluxo escolar, o Gráfico 4 evidencia que o abandono também afeta mais intensamente os anos finais do ensino fundamental, reiterando a vulnerabilidade dessa etapa. Em 2019, a taxa de evasão alcançou 4,2% nos anos finais, quase o dobro do registrado nos anos iniciais (2,8%), demonstrando que a permanência dos alunos se torna mais frágil à medida que avançam no percurso escolar. Essa diferença pode ser atribuída a múltiplos fatores: o aumento da complexidade curricular, a menor proximidade entre docentes e discentes, a intensificação de dificuldades acumuladas desde os primeiros anos e, sobretudo, as transformações próprias da adolescência, que ampliam os riscos de desengajamento.

Gráfico 4 – Taxa de Abandono (%) nos anos iniciais e finais
do ensino fundamental em Beberibe/CE (2017–2023)



Fonte: elaborado pelos autores (2025) a partir de indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP.

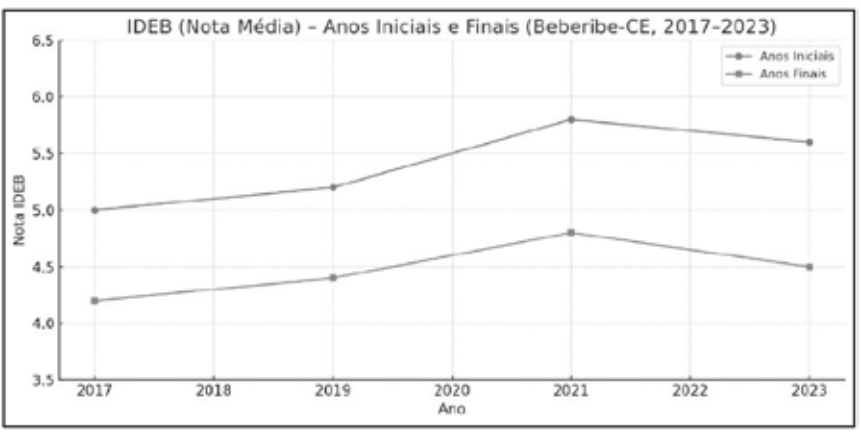
Em 2021, as taxas de abandono escolar registraram queda expressiva em Beberibe, influenciadas por políticas emergenciais durante a pandemia, como flexibilizações normativas, busca ativa de alunos e programas de apoio social. Contudo, esse avanço revelou-se conjuntural, já que em

2023 a evasão voltou a crescer, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental, quando se intensificam defasagens de aprendizagem associadas a dificuldades socioeconômicas e familiares. Esse movimento confirma a necessidade de políticas contínuas e estruturadas de permanência escolar, capazes de garantir sustentabilidade aos resultados alcançados.

A análise do IDEB, conforme demonstrado no Gráfico 5, reforça essa disparidade entre os ciclos. Enquanto os anos iniciais mantiveram evolução consistente, atingindo 5,8 em 2021 e 5,6 em 2023, acima da média nacional, os anos finais apresentaram crescimento mais instável, passando de 4,2 em 2017 para 4,8 em 2021, mas caindo para 4,5 em 2023.

A ruptura no processo de aprendizagem entre o 5º e o 6º ano evidencia problemas de articulação curricular, fragilidade na formação docente específica e ausência de políticas pedagógicas de acompanhamento individualizado. Somam-se a isso a insuficiência de infraestrutura e a falta de estratégias de recomposição de aprendizagens, comprometendo a progressão escolar e demonstrando a urgência de ações específicas para garantir maior continuidade nos resultados educacionais.

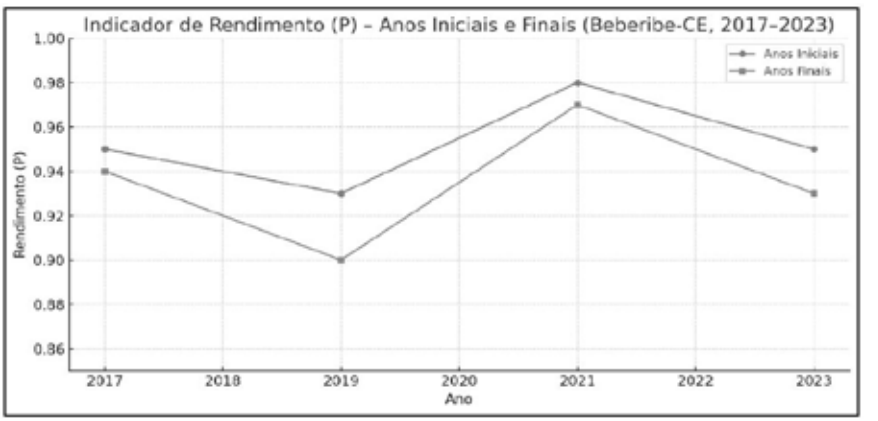
Gráfico 5 – IDEB (Nota Média) nos anos iniciais e finais
do ensino fundamental em Beberibe/CE (2017–2023)



Fonte: elaborado pelos autores (2025) a partir de indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP.

O Gráfico 6 apresenta o indicador de rendimento (P), que considera o percentual de alunos que concluem o ano letivo sem retenção ou abandono. Em ambos os ciclos, o rendimento permanece superior a 0,90 ao longo do período, refletindo gestão eficiente do fluxo escolar. Contudo, os anos iniciais demonstraram maior estabilidade e resultados mais altos, como os 0,98 registrados em 2021. Já os anos finais variaram de 0,90 (2019) a 0,97 (2021), evidenciando avanços, mas também limitações estruturais e pedagógicas ainda não superadas.

Gráfico 6 – Indicador de Rendimento (P)



Fonte: elaborado pelos autores (2025), a partir indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP.

Esses dados, quando relacionados com os investimentos públicos na educação, revelam indícios de associação entre a elevação das receitas do FUNDEB, sobretudo a partir de 2021, e os indicadores escolares, principalmente nos anos iniciais. Os relatórios bimestrais de execução orçamentária revelam o cumprimento dos limites constitucionais de aplicação mínima em remuneração e investimento em educação infantil e capital, conforme as diretrizes da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e da Lei n.º 14.113/2020. No entanto, apesar da boa execução financeira, os resultados nos anos finais ainda exigem maior atenção da gestão pública, com foco na qualificação

da aplicação dos recursos, especialmente em estratégias que fortaleçam a aprendizagem, a permanência e a progressão escolar com qualidade.

Portanto, a análise longitudinal dos dados evidencia que os investimentos bem direcionados se associam a ganhos nos indicadores para os estudantes, especialmente nos anos iniciais. A consolidação de políticas de valorização docente, formação continuada, infraestrutura escolar e acompanhamento pedagógico individualizado é fundamental para sustentar o avanço dos indicadores e reduzir as desigualdades de aprendizagem entre os ciclos do ensino fundamental, assegurando o direito à educação com qualidade para todos os estudantes da rede pública municipal de Beberibe/CE.

4.4 Resultados qualitativos: percepções da gestão e do controle social

A análise das entrevistas, conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016), permitiu identificar três categorias temáticas principais: (i) planejamento orçamentário e rigidez fiscal; (ii) desafios pedagógicos nos anos finais; e (iii) governança e transparência.

Na primeira categoria, os entrevistados destacaram que a obrigatoriedade de aplicação mínima de 70% na remuneração dos profissionais, embora essencial para valorização docente, limita a margem para investimentos estruturais. Nas entrevistas realizadas, afirmou-se que "o recurso cresce, mas a maior parte já está comprometida com folha", evidenciando a percepção institucional de rigidez estrutural, na qual o aumento da receita não implica ampliação proporcional da capacidade discricionária de investimento.

Na segunda categoria, houve convergência quanto às dificuldades específicas dos anos finais do ensino fundamental. Os entrevistados apontaram maior evasão, defasagem idade-série e dificuldades em Língua Portuguesa e Matemática como entraves à melhoria do IDEB. Essa percepção qualitativa converge com os dados quantitativos apresentados na seção anterior, reforçando a vulnerabilidade dessa etapa educacional.

Por fim, na dimensão da governança, membros do CACS-FUNDEB reconheceram avanços na regularidade fiscal, mas indicaram necessidade de maior detalhamento das informações no portal da transparência e fortalecimento da participação social. Tal constatação evidencia que a conformidade normativa não elimina desafios relacionados à transparência ativa e ao controle social efetivo.

A triangulação entre dados financeiros, indicadores educacionais e percepções institucionais reforça a interpretação de que o aumento do financiamento constitui condição necessária, mas não suficiente, para a melhoria homogênea dos indicadores educacionais. Persistem desafios na conversão dos recursos em ganhos sustentáveis de aprendizagem, especialmente nos anos finais do ensino fundamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, realizado sobre a gestão dos recursos do FUNDEB no município de Beberibe (CE) entre 2021 e 2023, destaca tanto avanços como desafios nas políticas educacionais locais. A pesquisa focou na análise da execução financeira do FUNDEB e sua relação com os indicadores educacionais, como a taxa de aprovação e o IDEB. O trabalho revelou uma associação positiva entre os investimentos do FUNDEB e o desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, com taxas de aprovação elevadas e redução do abandono escolar. No entanto, os anos finais do ensino fundamental apresentaram dificuldades persistentes, como taxas de reprovação mais altas, menor crescimento do IDEB e maior abandono, sugerindo a necessidade de estratégias diferenciadas para essas etapas.

A execução orçamentária do FUNDEB seguiu as normas legais, com 70% dos recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação. Isso refletiu o foco na valorização docente, alcançando o maior patamar da série em 2023. No entanto, a concentração excessiva de recursos em despesas de pessoal limitou os investimentos em infraestrutura

escolar, materiais pedagógicos e tecnologias educacionais, áreas essenciais para melhorar a qualidade educacional de forma integral. O estudo alertou para a necessidade de equilíbrio orçamentário, com investimentos também em outras áreas da educação.

Em termos de sustentabilidade fiscal, o estudo observou oscilações no saldo do FUNDEB, com queda em 2023 e recuperação em 2024. Essa volatilidade, associada à dependência de repasses federais, evidencia fragilidade fiscal e a necessidade de diversificação das fontes de receita e fortalecimento da autonomia financeira do município. O estudo também revelou falhas na transparência e governança da gestão do FUNDEB, com lacunas na disponibilização de informações claras nos portais de transparência e uma atuação limitada do CACS–FUNDEB na fiscalização.

Apesar de suas limitações, como a impossibilidade de generalizar os resultados para outros municípios e a defasagem nas bases de dados, o estudo propôs várias recomendações. Entre elas, a realização de pesquisas comparativas entre municípios de diferentes tamanhos e regiões, que poderiam identificar variáveis que afetam a eficácia da gestão dos recursos. Também foi sugerida a adoção de tecnologias de monitoramento e sistemas informatizados para melhorar a governança e a transparência, além de um foco maior na formação continuada de professores e gestores, com o objetivo de traduzir a valorização profissional em melhorias reais nos indicadores educacionais.

A pesquisa conclui que a gestão do FUNDEB em Beberibe deve buscar um equilíbrio estratégico entre a valorização docente e os investimentos em infraestrutura e inovação pedagógica. A transparência e a participação social são essenciais para garantir a boa aplicação dos recursos. A consolidação do FUNDEB como política permanente oferece novas oportunidades de financiamento, mas sua efetividade dependerá da capacidade de gestão local em alinhar os recursos às necessidades pedagógicas, promovendo uma educação de qualidade e equitativa para todos.

Esse estudo contribui para a compreensão das dinâmicas de financiamento e gestão educacional, evidenciando que o progresso na educação depende de um planejamento estratégico integrado, que equilibre os aspectos financeiros e pedagógicos da política educacional.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, J. C. **Financiamento do ensino médio no setor público**: políticas públicas educacionais do Estado do Ceará no período de 2008 a 2014. 2022. 162 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=108031. Acesso em: 27 mar. 2026.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583–610, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3069/1/Artigo%204-%20Papel%20das%20transfer%C3%AAncias%20intergovernamentais%20na%20equaliza%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20dos%20munic%C3%ADpios%20brasileiros.pdf. Acesso em: Acesso em: 27 mar. 2026.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Oficial da União, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 20 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dispor sobre novas regras de complementação da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

CASTRO, J. A. de. **Financiamento da educação pública no Brasil**: evolução dos gastos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/items/48c3b6eb-3fa9-4c12-b9e4-540bee5d9eb4. Acesso em: 27 mar. 2026.

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

ENKEVICS, A. S.; SOUZA, V. B. de. Efeitos redistributivos da ponderação pelo nível socioeconômico e pela disponibilidade de recursos vinculados à educação no âmbito do Novo FUNDEB. Brasília: **SEB/MEC & Ipea**, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/financiamento-da-educacao-basica/imagens_pdf/Relatrio_Final_Produto_3.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUNIOR, L. de S.; LIMA, D. de; MOURA, S. A. de. The effectiveness of Fundeb: an exploratory study in the education network of the state of Paraíba. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 11, n. esp. 1, e021015, 2021. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/educacao/article/download/16502/9078/56806. Acesso em: 5 mar. 2025.

LIMA FILHO, G. D. L. **Federalismo fiscal e o discrepo na descentralização da educação pública no Brasil no século XXI**: evolução dos gastos e matrículas no ensino básico e superior. 2013. 228 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7690/1/2013-TESE-GDLFILHO.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

MANTOAN, P. I. **O federalismo fiscal brasileiro e a experiência do FUNDEB**: aplicação do modelo de equalização fiscal. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-10072020-012351/publico/6488990_Dissertacao_Parcial.pdf. Acesso em: 27 mar. 2026.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, E. L. P. **Compras públicas no Brasil**: um panorama bibliométrico da produção científica nos programas de mestrado e doutorado (1993–2022). 2024. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8350/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Everton%20Martins.pdf. Acesso em: 27 mar. 2026.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONLEVRADE, J. A. C. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-10, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/download/40787/28875/187843. Acesso em: 5 mar. 2025.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336. Acesso em: 5 mar. 2025.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS** – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006. Disponível em: https://uninove.emnuvens.com.br/eccos/article/view/457/440. Acesso em: 5 mar. 2025.

RIBEIRO, J. M. C. **Do FUNDEB ao FUNDEB permanente**: estudo de caso do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: UFMT, 2023. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/369428618_Do_FUNDEB_ao_FUNDEB_permanente_um_estudo_de_caso_do_estado_de_Mato_Grosso. Acesso em: 5 mar. 2025.

SANTOS NETO, M. B. dos. **Reflexões sobre o efeito do novo FUNDEB na equidade da educação básica nos municípios de Goiás.** 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Formação de Professores e Humanidades, Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2023. Disponível em: https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/5066. Acesso em: 5 mar. 2025.

SILVEIRA, I. M. da; LIMA, J. E. de; TEIXEIRA, E. C.; SILVA, R. G. da. Avaliação do efeito do FUNDEB sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 47, n. 1, p. 1-32, 2017.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/v7n3/13023.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

VASCONCELOS SOBRINHO, J. C. C. R. **Consórcio público como instrumento para melhoria das contas municipais**: um estudo envolvendo o contexto alagoano a partir da dependência financeira municipal em relação às transferências intergovernamentais. 2021. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021. Disponível em: http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/8976. Acesso em: 5 mar. 2025.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Políticas Públicas, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÃO E CADASTRO ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas exclusivamente via plataforma eletrônica própria, OJS (Open Journal Systems), por meio do seguinte link: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA;

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de artigos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo da Revista Controle, localizado na margem direita do site institucional do Tribunal de Contas do Estado (http://www.tce.ce.gov.br) ou, ainda no mesmo site, pelo menu "Comunicação", em seguida pela aba "Publicações", na sequência pela aba "Revista Controle" e, por último, pela aba "Submissões Online";

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register;

5 Na plataforma de cadastro, no campo "Metadados", deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo, relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails; e

6 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha.

PADRONIZAÇÃO DOS ARTIGOS (DIRETRIZES PARA AUTORES)

1 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

2 A estruturação do texto do artigo deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo: introdução, desenvolvimento, conclusão/considerações finais e referências bibliográficas (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

3 Para os artigos com pesquisas empíricas, sugere-se a seguinte estrutura: título no idioma do artigo, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências bibliográficas;

4 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

5 O artigo deve ser submetido à revisão de grafia de sua língua original, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelos Editores;

6 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2021 e 10520/2023);

7 Os Editores podem sugerir alterações do artigo, tanto no que se refere ao conteúdo da matéria, quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2021 e 10520/2023);

8 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

9 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de dupla avaliação anônima;

10 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento;

11 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

12 O título do artigo deve ser apresentado em seu idioma original e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês deve constar logo abaixo do título no idioma original. Procede-se de forma idêntica à apresentação do resumo, imediatamente acompanhado das palavras-chave, em seus idiomas originais e em inglês (*abstract* e *keywords*);

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 250 (duzentos e cinquenta) palavras, contendo a indicação de 3 (três) a 5 (cinco) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação, que devem ser separadas por ponto e vírgula;

15 O resumo em inglês (*abstract*) deverá ser uma tradução fiel do resumo no idioma original do artigo, assim como as palavras-chave (*keywords*);

16 O resumo deve ressaltar, no mínimo, o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

17 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho e no arquivo de submissão. Recomenda-se utilizar a ferramenta "Inspecionar Documento", como exemplo de submissão na extensão "doc", para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais do arquivo;

18 O arquivo deve ser digitado em qualquer processador de texto (ex.: MS-Word, LibreOffice, Google Docs etc.), não podendo ultrapassar 2MB, não sendo aceito o formato em pdf.

19 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado, com exceção das referências bibliográficas, que devem estar alinhadas à esquerda;

20 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

21 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

22 As seções do artigo devem ser escritas com a numeração arábica correspondente da seguinte forma: **1 SEÇÃO PRIMÁRIA (CAIXA ALTA, NEGRITO, TAMANHO 12)**; **1.1 Seção secundária (Caixa baixa, negrito, tamanho 12)**; *1.1.1 Seção terciária (Caixa baixa, itálico, sem negrito, tamanho 12)*; ***1.1.1.1 Seção quaternária (Caixa baixa, itálico, negrito, tamanho 12)***; 1.1.1.1.1 Seção quinária (Caixa baixa, sem negrito, tamanho 12);

23 O resumo no idioma original do artigo, o *abstract*, as notas de rodapé, as citações longas, assim como as ilustrações, devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte com tamanho 10;

24 A identificação da(s) ilustração(ões) deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros), seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, é obrigatório indicar a fonte consultada, ainda que seja uma produção do(s) próprio(s) autor(es), assim como as legendas, notas e outras informações necessárias à sua compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

25 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho utilizado da fonte. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preta), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preta e cinza;

26 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

27 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

28 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer o texto, de maneira sucinta, e não se confundirem com a referência utilizada; devem vir ao final da página em que aparecem, preferencialmente, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

29 As URLs para as referências devem ser informadas no texto, sempre que possível;

30 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2018), sendo cuidadosamente conferidas pelo(s) autor(es), e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:
Sobrenome de um autor:
Segundo Fulano (ano, página), "entende-se que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano, ano, página).
Sobrenome de dois autores:
Conforme Fulano e Sicrano (ano, página), "entende-se que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano; Sicrano, ano, página).
Sobrenome de três autores:
De acordo com Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), "entende-se que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano; Sicrano; Beltrano, ano, página).
Sobrenome de mais três autores:
Na acepção de Fulano et al. (ano, página), "entende-se que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano *et al*., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):
Sobrenome de um autor:
Segundo Fulano (ano), "entende-se que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano, ano).
Sobrenome de dois autores:
Fulano e Sicrano (ano) entendem que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano; Sicrano, ano).
Sobrenome de três autores:
Fulano, Sicrano e Beltrano (ano) entendem que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano, Sicrano; Beltrano, ano).

Sobrenome de mais três autores:
Fulano *et al*. (ano) entendem que ...", ou "Entende-se que ..." (Fulano *et al*.,ano).

c) Citações de diferentes autores:
Ex.: Texto...(Lakatos; Marconi, 2017; Bardin, 2011; Oliveira *et al*., 2012).

ATENÇÃO:
Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

SCHINDLER, P. S; COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa**: investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais**... Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais**… Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government**: the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ leis/l4320.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

POLÍTICA EDITORIAL

1 Os artigos devem ser submetidos à Revista Controle – Doutrina e Artigos pelo(s) próprio(s) autor(es);

2 A submissão de um artigo ou o aceite de convite para sua publicação implica a anuência incondicional pelo(s) autor(es) a todos os termos da política editorial do periódico, bem como a cessão total, irrevogável e gratuita dos direitos autorais a ele(s) pertinentes;

3 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

4 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

5 Após a submissão do artigo, o sistema envia uma mensagem de confirmação para o(s) autor(es) e, ao mesmo tempo, para os Editores, avisando-lhes da nova submissão;

6 O(s) autor(es) com um artigo em processo de avaliação não deve(m) submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

7 O artigo submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

8 Os artigos passam pela primeira etapa, o "*Desk Review*", em que os Editores verificam se o artigo se ajusta à linha editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos, se há uma contribuição teórica-empírica, e se está de acordo com o formato indicado. Essa etapa pode durar até 2 (dois) meses, tendo como resultado a rejeição da submissão ou sua seleção para continuar no processo de avaliação;

9 Os Editores podem, independentemente da oitiva do Conselho Editorial, devolver ao(s) autor(es) os artigos que não atenderem aos requisitos vigentes;

10 As avaliações são feitas em formulários de avaliação padronizados, havendo espaço para comentários personalizados, que são encaminhados ao(s) autor(es) após as avaliações;

11 O artigo passa pela dupla avaliação anônima, sendo analisado por, pelo menos,

2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos de forma anônima (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A avaliação por pares sem identificação garante o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas;

12 A avaliação considera: a relevância do artigo; a estrutura textual; a coerência entre a introdução e a problematização; a relevância do referencial teórico; o rigor dos métodos e técnicas de pesquisa; a análise e a discussão consistente de dados (quando aplicável); e as conclusões/considerações finais;

13 Os Editores emitem o parecer de desempate, em situações de divergência entre os pareceristas, ou podem encaminhar para um terceiro parecerista;

14 No caso de "Revisões Requeridas", será dada ciência ao(s) autor(es) para justificar(em) a manutenção da forma original ou para efetuar(em) as correções em, no máximo, 15 dias. A nova versão do documento poderá ser novamente encaminhada aos pareceristas para sua revisão ou analisada pelos Editores para verificação do atendimento das "Revisões Requeridas" pelos pareceristas;

15 No caso de parecer pela "Rejeição" por 2 (dois) pareceristas, o artigo é imediatamente excluído do processo de avaliação, com posterior comunicação ao(s) autore(s);

16 Compete aos Editores analisar as razões do(s) autor(es) nas situações em que o parecer for pela "Rejeição" ou "Revisões Requeridas";

17 O(s) autor(es) pode(m) reenviar os artigos devolvidos, desde que efetuadas as modificações necessárias nos prazos estabelecidos pelos Editores;

18 A critério dos Editores, é possível haver uma segunda rodada de correções, antes de o artigo ser aceito definitivamente; ou, também, pode haver a possibilidade de as correções não terem sido satisfatoriamente realizadas. Nesse último caso, o artigo é rejeitado;

19 Sendo aceito o artigo, os Editores enviam um comunicado ao(s) autor(es) pelo sistema para, em seguida, iniciar o processo de edição, que leva aproximadamente 1 (um) mês;

20 Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização, indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos Editores, desde que não impliquem alteração do sentido;

21 Antes da publicação definitiva, o(s) autor(es) recebe(m) um e-mail com um *link* da versão do artigo pós-correções para fazer(em) uma última revisão do formato e emitir(em) sua aquiescência final;

22 Quando uma edição é publicada, os Editores enviam um e-mail com um *link* de acesso a todos os associados cadastrados na plataforma da Revista Controle – Doutrina e Artigos;

23 Não será publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor/coautor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

24 O artigo rejeitado após as etapas de "Desk Review" ou de dupla avaliação anônima não poderá ser novamente submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos;

25 O(s) autor(es) terá(ão) a submissão de seu(s) artigo(s) automaticamente recusada, caso não aceite(m) ou descumpra(m) a declaração de direitos autorais do periódico;

26 No Sistema OJS são registrados a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, de forma que o(s) autor(es) possa(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pela plataforma;

27 A duração do processo de publicação dos artigos adequados às normas editoriais é estimada entre a data de submissão e a data de lançamento da edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos; e

28 Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista Controle – Doutrina e Artigos em que foi publicado o seu trabalho.

DOAJ
MIAR
Dialnet
Rede Virtual de Bibliotecas
Google Acadêmico
LivRe
latindex
DRJI
DIADORIM
WorldWide ScienceAlliance
I2OR
BASE
.periodicos.
CAPES
OAJI .net
Open Academic Journals Index
Academic Resource Index ResearchBib
ZEITSCHRIFTEN DATENBANK
PKP INDEX
ULRICHSWEB GLOBAL SERIALS DIRECTORY
ROAD
EBSCO HOST
crue
ResearchGate
research4life
Columbia University in the City of New York
University Libraries University of Nevada, Reno
oasisbr
FGV SB