



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO (FD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

JOÃO PAULO LÂNDIN MACÊDO

**Alerta no controle da gestão pública:** perfil de aplicação a partir  
da experiência do TCE/TO (2019 a 2022)

GOIÂNIA

2024

Processo: 23070.016553/2024-31  
Documento: 4808932



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

### 2. Nome completo do autor

João Paulo Lândin Macêdo

### 3. Título do trabalho

Alerta no controle da gestão pública: perfil de aplicação a partir da experiência do TCE/TO (2019 a 2022)

### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
  - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por Vanice Regina Lirio do Valle, Usuário Externo, em 10/09/2024, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por João Paulo Lândin Macêdo, Discente, em 10/09/2024, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 4808932 e o código CRC 1249CD1A.

JOÃO PAULO LÂNDIN MACÊDO

**Alerta no controle da gestão pública: perfil de aplicação a partir da experiência do TCE/TO (2019 a 2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Vanice Regina Lírio do Valle.

GOIÂNIA

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Macêdo, João Paulo Lândin

Alerta no controle da gestão pública [manuscrito] : perfil de aplicação a partir da experiência do TCE/TO (2019 a 2022) / João Paulo Lândin Macêdo. - 2024.

157 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Vanice Regina Lírio do Valle.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2024.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Alerta. 2. Lei de responsabilidade fiscal. 3. Controle preventivo. 4. Processo de controle externo. I. Valle, Vanice Regina Lírio do, orient. II. Título.

CDU 342

**UFG**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL**

Ata nº **09-2024** da sessão de defesa de produto final do mestrado de **João Paulo Lândin Macêdo**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **nove dias do mês de abril de dois mil e vinte e quatro**, a partir da(s) **quatorze horas**, por meio de videoconferência pública, realizou-se a sessão pública de defesa de produto final de mestrado intitulado "Alerta no controle da gestão pública: perfil de aplicação a partir da experiência do TCE/TO (2019 a 2022)". Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Profa. Dra. Vanice Regina Lírio do Valle (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG), membro titular interno e Professora Doutora Marianna Montebello Willeman (PPGD/PUC Rio), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento do produto final de mestrado, tendo sido o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora Vanice Regina Lírio do Valle, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **nove dias do mês de abril de dois mil e vinte e quatro**.

## TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabrício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 13/08/2024, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanice Regina Lírio do Valle, Usuário Externo**, em 13/08/2024, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marianna Montebello Willeman, Usuário Externo**, em 16/08/2024, às 13:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4740134** e o código CRC **35D6A639**.

## **AGRADECIMENTOS**

Um sincero obrigado a todos aqueles que contribuíram para o desenvolvimento deste projeto e sem a colaboração dos quais não teria sido possível terminá-lo.

Em primeiro lugar, um agradecimento muito especial a minha orientadora, Professora Doutora Vanice Regina Lírio do Valle, pela sua constante paciência e incentivo e pelos seus conselhos e compreensão. Muito obrigado pelo interesse e tempo dedicado.

Devo o mais profundo obrigado a minha esposa, Beatriz, cujas palavras encorajadoras me permitiram avançar e acreditar que todos os desafios são ultrapassáveis. Agradeço a perspectiva sempre otimista e a força inextinguível que me transmite. Estendo o agradecimento a meus pais, Joaber e Paula, sem cujo apoio incondicional eu dificilmente teria conseguido enfrentar o desafio de concretizar esse sonho acadêmico.

## RESUMO

O objeto da pesquisa ora projetada compreende a investigação acerca dos alertas emitidos pelos Tribunais de Contas com fundamento no art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), à luz da prática institucional de controle sobre a gestão pública levada a efeito pelo TCE-TO. Objetiva-se, de modo geral, categorizar o instituto sob bases teórico-conceituais e diagnosticar a sua incidência na dinâmica do processo de controle externo, mormente diante da reconfiguração institucional das Cortes de Contas a partir da Constituição de 1988 e, mais recentemente, dos efeitos despertados pela calamidade pública decorrente da Covid-19. Do ponto de vista das opções metodológicas, empreende-se uma pesquisa teórica primária visando a organizar o conhecimento prévio acerca dos alertas na dinâmica do controle de contas da Administração Pública, de sorte que, por intermédio do exame objetivo do quadro jurídico-normativo e da revisão de literatura especializada, seja possível demarcar os contornos conceituais e a natureza jurídica do instituto, bem assim compreender a sua funcionalidade no contexto da atividade controladora. Nada obstante, o objetivo de entender o uso do alerta perpassa a verificação das condições reais de emprego da ferramenta na operacionalização do controle, o que reivindica um recorte empírico, sendo estruturado a partir da mobilização de dados documentais, coletados de fontes primárias, sobre os alertas emanados pelo Tribunal de Contas tocantinense no interregno entre 2019 a 2022. Conjugando o levantamento estatístico a uma estratégia de pesquisa documental de ordem qualitativa, permitir-se-á examinar a lógica informadora de emissão dos alertas, a conformidade do seu escopo à natureza jurídica que ressaí da sua moldura normativa conferida pela LRF, além de discernir a sua integração à apreciação das prestações de contas governamentais.

**Palavras-chave:** Alerta. Lei de Responsabilidade Fiscal. Controle preventivo. Processo de controle externo.

## ABSTRACT

The object of the research presently designed comprises the investigation regarding the alerts issued by the Court of Auditors based on article 59, §1, of Complementary Law n. 101/2000 (Fiscal Responsibility Law), in light of the institutional practice of control over public management carried out by the TCE-TO (Court of Auditors of the State of Tocantins). The general objective is to categorize the institute under theoretical-conceptual bases and diagnose its incidence in the dynamics of the external control process, especially in view of the institutional reconfiguration of the Courts of Auditors since the Constitution of 1988 and, more recently, the effects aroused by the public calamity resulting from Covid-19. From the perspective of methodological options, a primary theoretical research is undertaken to organize previous knowledge about alerts in the dynamics of the Public Administration's accounts control. So that, through the objective examination of the legal-normative framework and the review of specialized literature, it is possible to demarcate the conceptual contours and the legal nature of the institute, as well as to understand its functionality in the context of the controlling activity. Nevertheless, the objective of understanding the use of alerts goes beyond the verification of the real conditions of employment of the tool in the operationalization of control, which demands an empirical cut, being structured from the mobilization of documentary data, collected from primary sources, about the alerts issued by the Tocantins Court of Auditors between 2019 and 2022. By combining statistical survey with a qualitative documentary research strategy, it will be possible to examine the informing logic of issuing alerts, the conformity of their scope to the legal nature that emerges from their normative framework conferred by the Fiscal Responsibility Law, as well as to discern their integration within the assessment of government accounts.

**Keywords:** Alert. Fiscal Responsibility Law. Preventive Control. External control process.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
BCB	Banco Central do Brasil
COVID-19	Doença do coronavírus ( <i>Corona Virus Disease 2019</i> )
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IN	Instrução Normativa
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SFG	Sistema de Fiscalização da Gestão
SICOP	Sistema de Comunicação Processual
STF	Supremo Tribunal Federal
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE/TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Alerta no Sistema Eletrônico de Processos (e-Contas).....	91
<b>Figura 2</b> - Extrato de alerta no Boletim Oficial do TCE/TO.....	91
<b>Figura 3</b> - Trecho extraído de manifestação em processo de acompanhamento.....	113

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - incidência dos alertas (2019-2022) conforme publicação no boletim oficial. .....	96
<b>Gráfico 2</b> - incidência temporal do alerta conforme encerramento do exercício ou exaurimento do ato de gestão .....	98
<b>Gráfico 3</b> - frequência de avisos, recomendações e determinações no conteúdo dos alertas.....	102
<b>Gráfico 4</b> - base material para incidência do alerta .....	104
<b>Gráfico 5</b> - parâmetros de incidência dos alertas.....	107
<b>Gráfico 6</b> - categorias temáticas de incidência dos alertas residuais .....	108
<b>Gráfico 7</b> - relação proporcional de respostas do destinatário e correção do risco .....	115
<b>Gráfico 8</b> - Frequência relativa à correção do(s) risco(s) detectados no alerta .....	116
<b>Gráfico 9</b> - Incorporação do alerta à apreciação das contas governamentais .....	120

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Proporção de alertas para composição de amostra.....	95
<b>Tabela 2</b> - Relação de respostas do destinatário e correção do risco.....	114
<b>Tabela 3</b> - estratificação da amostra .....	141

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2. O CONTROLE DE CONTAS NO SÉCULO XXI: CÂMBIO DE VOCAÇÃO INSTITUCIONAL SOB DUAS PERSPECTIVAS DISTINTAS</b> .....	19
<b>2.1. O objeto do controle de contas sob enfoque: do controle formalístico à fiscalização de resultados nos estados democráticos.</b> .....	20
<b>2.2. Entre autoridade e consenso: do escopo repressivo e autoritário à vertente preventiva e dialógica do controle.</b> .....	32
<b>3 CONFIGURAÇÃO JURÍDICO-TEÓRICA DO ALERTA PREVISTO NO §1º DO ART. 59 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000</b> .....	43
<b>3.1. Aspectos gerais: alcance semântico e elementos definidores</b> .....	45
<b>3.2. O alerta na dinâmica do processo de controle externo</b> .....	49
<b>3.3. A delimitação jurídico-conceitual do alerta</b> .....	52
<b>3.4. Hipóteses de aplicabilidade</b> .....	57
3.4.1. A ampliação dos parâmetros para o controle à luz da dualidade de regimes de apreciação das contas.....	57
3.4.2. Hipóteses de incidência concreta dos atos de alerta .....	62
3.4.3. Exame das hipóteses consignadas no art. 59, §1º, da LRF.....	64
3.4.3.1. Alertas direcionados à contenção de gastos públicos.....	66
3.4.3.2. Alertas voltados ao cumprimento de limites fiscais .....	68
3.4.3.3. Alertas sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas .....	75
3.4.3.4. Alertas sobre indícios de irregularidades na gestão orçamentária.....	78
3.4.3.5. Alertas residuais .....	81
<b>3.5. Efeitos dos alertas</b> .....	83
<b>4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA: DIAGNÓSTICO A RESPEITO DO PERFIL DE APLICAÇÃO DO ALERTA NO TCE/TO: 2019 A 2022.</b> .....	90
<b>4.1. Protocolo de coleta dos dados e formação do instrumento de pesquisa</b> .....	90

<b>4.2. Pressupostos iniciais e dimensões de análise .....</b>	<b>92</b>
4.2.1. Temporalidade do alerta .....	95
4.2.2. A substância do alerta.....	99
4.2.3. Repercussão do alerta .....	112
<b>4.3. Síntese de proposições visando ao aprimoramento da aplicação dos alertas.</b>	<b>121</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE A - PLANO DE AMOSTRAGEM .....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE B – QUADRO DE ANÁLISE DOS ATOS DE ALERTA .....</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICE C – LISTA DE UNIDADES AMOSTRAIS SELECIONADAS .....</b>	<b>149</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem como objeto a análise acerca do perfil de aplicação dos atos de alerta inscritos no art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), a partir de um estudo de caso centrado no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), abrangendo o período de 2019 a 2022. Tal investigação será empreendida sob a perspectiva da matriz teórica que identifica o processo de mudança na vocação institucional dos órgãos de controle externo, especialmente no contexto delineado pela Constituição Federal de 1988 (CRFB).

A indagação que direciona este estudo pode ser expressa na seguinte formulação geral: quais são os fundamentos teórico-normativos que embasam a possibilidade de emissão dos alertas pelos Tribunais de Contas e, especialmente no contexto da experiência do TCE-TO durante o período mencionado, como se desenvolveu tal competência no contexto do controle preventivo e concomitante sobre a gestão pública?

Esta problemática se desdobra em três dimensões práticas de análise, que serão exploradas empiricamente: (i) a temporalidade do alerta, que reconduz a uma avaliação sobre a sua frequência temporal, o que implica discernir em qual período do ano eles são mais produzidos, qual o tempo médio para que sejam emitidos, e se são lavrados dentro do exercício em que fora verificado o risco, permitindo assim a correção do curso de ação pelo gestor antes do encerramento da gestão orçamentária; (ii) a substância do alerta, referindo-se ao conteúdo insculpido nesses atos, visando a perquirir o modo de implementação concreta, a influência sobre o controle da gestão pública e a coerência com a natureza que se lhe dá o ordenamento jurídico e; (iii) a repercussão do alerta, que sinaliza a eficácia do instrumento a partir dos desdobramentos que provoca no processo de controle externa: para a autoridade alertada, quando essa se manifesta nos autos através de alegações de defesa; para a sociedade, quando são providenciadas as medidas corretivas necessárias ao endereçamento do risco identificado pela corte; e para o Tribunal, na medida em que este admite a repercussão do alerta como insumo para o juízo sobre a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas prestadas.

Tendo como premissa, a partir da delimitação do marco teórico, a caracterização do ato de alerta como ferramenta de índole preventiva na dinâmica dos processos de controle externo, sendo ato de verificação e via terapêutica para correção de riscos não consolidados, levantou-se as seguintes hipóteses, conectadas aos problemas práticos,

seguindo o padrão sugerido por Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 114): primeiro, que o exame do conteúdo dos alertas expedidos pelo TCE/TO denota desconsideração quanto à limitação de escopo desse instrumento, indo além da advertência quanto à consolidação de riscos fiscais, veiculando comandos que avançam sobre o campo de atuação discricionária do administrador público; segundo, que as apreciações das contas governamentais não se reportam aos atos de alerta exarados com vistas a corroborar a análise dos atos de gestão submetidos ao seu crivo.

Sobressaem dois elementos de justificação sobre os quais descansa o trabalho. De um lado, a apresentação dos núcleos teóricos primordiais da literatura selecionada expõe a ausência de análise quanto à dimensão empírica de funcionamento do alerta no âmbito dos processos de controle externo. Para além da pouca representação teórica do tema na academia, identifica-se uma lacuna de pesquisa empírica (MÜLLER-BLOCH; KRANZ, 2014) que busque o olhar prático sobre o exercício dessa competência.<sup>1</sup> Por outro lado, deve-se atentar para os efeitos (prospectivos) gerados pela pandemia de Covid-19, não somente no que tange às relações sociais e ao agir governativo, que desde então se tem deparado com a necessidade de aguçar o sentido de adaptação ao fluxo de mudanças tecnológicas, senão também à atividade controladora, cujas abordagens tradicionalmente repressoras já se via enredada em críticas de parte importante da literatura sobre Direito Administrativo (SUNDFELD, 2017; JORDÃO, 2022; MARQUES NETO E PALMA, 2017).

Daí calhar a exortação de Ferraz (2020, p. 90) para que, em vista dos efeitos da pandemia de Covid-19, aposte-se fichas no diálogo, na flexibilidade e no bom-senso, fazendo com que as estruturas estatais e os atores do mercado e sociais busquem conjuntamente fórmulas adequadas para garantir desenvolvimento econômico ao país e direitos fundamentais aos cidadãos. Resta saber, sob a luz dessas premissas, se o alerta logra, na prática, catalisar essas preocupações em torno da necessidade de redirecionar a atuação controladora.

Para o desenvolvimento metodológico da pesquisa, ela foi dividida em fases teórica e empírica. Assim, buscou-se primeiro delimitar os marcos jurídico-teóricos por cuja lente se observará o problema pesquisa. Depois, procedeu-se um estudo da literatura

---

<sup>1</sup> Segundo a conceituação erigida por Müller-Bloch e Kranz (2014) a respeito do *empirical research gap*, cuida-se do “tipo de lacuna que lida com falhas na pesquisa anterior. Este conflito diz respeito aos achados da pesquisa ou proposições que precisam ser avaliadas ou empiricamente verificadas. Por exemplo, a lacuna empírica frequentemente aborda conflitos nos quais nenhum estudo até o momento tentou diretamente avaliar um assunto ou tópico desde uma abordagem empírica”.

jurídica especializada a respeito dos alertas, a fim de, sob a ótica jurídico-descritiva e desde uma vertente metodológica dogmática, elucidar os elementos conceituais do instituto, para guiar a estratégia empírica. A demarcação desses campos se sujeitou a uma pesquisa bibliográfica. Já neste ponto, a escassez de trabalhos acadêmicos que tratem do instituto limitou o banco de dados disponível, tornando a tarefa igualmente mais fácil e mais difícil. Enquanto objeto de pesquisa, a tarefa restou facilitada à medida que, ao revés do que sucede com assuntos de pesquisa mais populares, pouca averiguação foi necessária para que surgisse o sentimento de ingresso em território desconhecido. O inverso desse benefício, todavia, é que subsistem poucos trabalhos dos quais se pode aproveitar para a construção de modelos conceituais objetivos.

Em face de tal desenvolvimento, foram erigidas categorias de análise visando à elaboração do instrumento de pesquisa (formulário de aplicação) que tornou possível a mobilização dos dados referentes aos avisos expedidos pelo TCE/TO no período compreendido entre 2019 a 2022, através de levantamento documental.

A abordagem empírica envolveu a composição de uma amostra que fosse representativa da população de avisos expedidos no período, o que se fez através da aleatorização estratificada, conforme os anos de emissão, cuja demonstração figura no Apêndice A deste trabalho. De efeito, com apoio numa estratégia analítica de dados qualitativos que permitissem examinar a temporalidade, o conteúdo e as repercussões dos alertas emanados pela Corte, buscou-se construir um modelo de análise sobre o perfil de aplicação concreta desse instrumento a partir do estudo do caso do TCE/TO, possibilitando, segundo Flyvberg (2005, p. 561) uma visão matizada da realidade, já que o estudo de caso permite “encapsular situações da vida real e colocar à prova os argumentos em relação direta com os fenômenos”.

Quanto ao seu tipo genérico, cuida-se de uma pesquisa jurídico-descritiva ou diagnóstica, eis que, na acepção de Best (1972, p. 12-13) descreve, registra, analisa e interpreta fenômenos atuais, objetivando desvelar o seu funcionamento em determinado espaço-tempo. Assim, a partir de dados observacionais, submetidos a categorias analíticas tiradas da matriz teórica referente aos elementos definidos do alerta previsto na LRF, são ressaltadas características, percepções e descrições a respeito do seu emprego pelo TCE/TO.

A abordagem, nesta medida, é qualitativa, sem prejuízo do uso de técnicas estatísticas para a composição do recorte amostral, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O recorte temporal elegido se reporta à instituição do

processo de acompanhamento de gestão, por força da Instrução Normativa (IN) TCE/TO nº 04/2019, instrumento de fiscalização concomitante no bojo dos quais passou-se a proceder à expedição dos atos de alerta pela Corte tocantinense.

Quanto a sua estrutura, o trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações que o encerram.

No primeiro, são abordadas as mutações paradigmáticas que repercutiram sobre o objeto e o escopo da ação das instituições de controle externo e a localização do alerta nesse panorama teórico. Quanto ao objeto, examina-se a alusão teórica à progressiva passagem de um controle centrado nos aspectos formalísticos para outro informado por critérios de eficiência e economicidade do agir administrativo; já no tocante ao escopo, remete-se à transmutação do viés repressivo e posterior tradicionalmente abraçado pelas instâncias de controle, por uma dinâmica mais próxima da orientação preventiva e dialógica da ação controladora. Na esteira dessas mutações é que se revela pertinente o estudo do alerta enquanto mecanismo de controle preventivo, com enfoque informativo e pedagógico.

No segundo, volta-se a atenção à configuração jurídico-teórica do instrumento de alerta, à luz dos elementos conceituais extraídos do ordenamento jurídico, situando-o na dinâmica do processo de controle externo e tratando das hipóteses de aplicabilidade. A propósito desse último aspecto, em vista da provocação suscitada pelo Prof. Fabrício Motta por ocasião do exame de qualificação para defesa deste trabalho, diante dos resultados parciais de pesquisa que mostraram uma prevalência de alertas que não se enquadram nas hipóteses legais consignadas no art. 59, §1º, da LRF, empreendeu-se uma formulação teórica visando a fundamentar tal circunstância. Assim, embora inovador em relação à escassa produção doutrinária especificamente voltada ao estudo dos alertas, o argumento referente à ampliação das suas hipóteses de incidência partiu de uma dualidade já documentada na literatura (FURTADO, 2019; COUTINHO, 2020) quanto aos regimes jurídicos de julgamento das prestações de contas. Neste segmento, portanto, defende-se a existência de alertas residuais, cujo conteúdo busca apoio nas matérias que são apreciadas nas chamadas contas de gestão, que remetem às competências gerais dos Tribunais de Contas previstas no art. 71, da CRFB/88.

No terceiro, referente à estratégia empírica, a par do detalhamento acerca do protocolo de coleta de dados, são sistematizados, analisados e interpretados os resultados obtidos através do levantamento documental a partir das fontes diretas de informação (mais precisamente: os atos de alerta componentes da amostra, as eventuais alegações de

defesa apresentadas nos processos de acompanhamento e as decisões e pareceres prévios que analisam as prestações de contas), sob a perspectiva das três dimensões que compõem a problemática acima citada: a temporalidade, a substância e a repercussão do alerta. Enfim, relatados os achados empíricos e registradas as inferências descritivas, faz-se uma síntese das proposições visando ao aprimoramento na aplicação do instituto, à vista das fragilidades identificadas.

## **2. O CONTROLE DE CONTAS NO SÉCULO XXI: CÂMBIO DE VOCAÇÃO INSTITUCIONAL SOB DUAS PERSPECTIVAS DISTINTAS**

As sucessivas mutações que acometem a ação governativa impõem inequívoca repercussão sobre os instrumentos de controle encarregados de avaliá-la. Como expressão do poder político institucionalizado, o governo e o seu agir evoluem na medida em que se transformam e se tornam mais complexas as demandas públicas, abrindo ensejo a câmbios no quadro de referência – organizacional e funcional – das instituições responsáveis pelo seu controle. Na acepção de Cabral (2021, p. 162), “as instituições públicas vão se moldando e alterando o seu agir com o passar do tempo e em razão da alteração de sua composição e dos contextos sociais”, ao que se pode acrescentar, as dimensões política e normativa.

Esse contínuo ímpeto de adaptação<sup>2</sup> decorre da necessidade, abordada por Moreira Neto (2006, p. 24), de que haja um eficiente acompanhamento dos fatos com adequados instrumentos de controle do poder, que devem ser concebidos pela política e pelo direito com vistas a que se mantenha domado o “permanentemente perigoso Minotauro do poder incontido”.<sup>3</sup>

Analiticamente, pode-se compreender a evolução das instituições de controle de contas desde dois prismas distintos, cuja proposição decorre da revisão do estado da arte sobre o tema e parte deste pesquisador: (i) o do *objeto da fiscalização*, em que se verifica a superação do modelo de controle cujo enfoque metodológico jazia sobretudo no atendimento a critérios formais de verificação, desde uma perspectiva centrada na

---

<sup>2</sup> Desde a perspectiva geral do Estado, Arana-Muñoz (2012, p. 25) identifica a mudança como algo permanente e, por conseguinte, elege a “capacidade de adaptar-se a ela” como um autêntico traço definidor do Estado Moderno.

<sup>3</sup> Importa aludir à continuidade do pensamento do jurista, ao abordar o “contínuo aperfeiçoamento institucional, absolutamente requerido para que se possa acompanhar e controlar, o mais proximamente possível, os riscos que se sucedem e que proliferam caleidoscopicamente nas sociedades pós-modernas” (MOREIRA NETO, 2006, p. 24). Em sentido semelhante, ver Enterría (2016).

legalidade das ações administrativas, em direção a uma abordagem que favorece a lógica de resultados, à luz de parâmetros referenciais que se somam à legalidade estrita, tais como a eficiência, a eficácia, a efetividade e a racionalidade econômica.<sup>4</sup> Tal avanço no tocante ao objeto do controle, com efeito, perpassa a trajetória de evolução dos modelos de gestão do patrimônio econômico do Estado e encontra consubstanciação no reconhecimento do direito à boa administração ou bom governo e; (ii) o do *escopo do controle* por tais instituições exercido, que, sob lógica distinta da primeira dimensão evolutiva (objeto), se debruça sobre o propósito operativo a informar a ação dos mecanismos de controle, que, a partir das décadas iniciais do século XXI, se dissocia – embora não completamente – da gênese autoritária, monolítica e centralizadora da administração pública oitocentista, para assumir feição dialógica e colaborativa, mais consentânea com o aspecto crescentemente plural e complexo das sociedades pós-modernas; mudanças que reorientam, por conseguinte, a atividade controladora, conduzindo os organismos de fiscalização a reduzir o espectro repressivo e adversarial de suas competências em favor da prevenção e da colaboração.

Na busca pela investigação aprofundada dessas dimensões evolutivas e de suas amplas implicações na esfera do controle público, adota-se um enfoque metodológico pluralista, que reconhece a transdisciplinariedade do tema em estudo. A dimensão pública, especialmente quando relacionada ao governo ou à administração pública, como aponta Arana-Muñoz (2012, p. 39), é passível de múltiplas abordagens, o que torna inadequado restringir-se a um pensamento unidimensional. Nesse contexto, destacam-se os pontos de interseção e as conexões de sentido entre o Direito, a Ciência da Administração e a Política na análise dos aspectos envolvidos na transformação do controle público.

### **2.1. O objeto do controle de contas sob enfoque: do controle formalístico à fiscalização de resultados nos estados democráticos.**

Consoante assevera Bliacheriene (2016, p. 21-22), os controles “do” e “sobre” o Estado sempre estiveram ligados à organização política e, por conseguinte, à sua organização econômico-financeira. Na mesma direção, assevera Barzelay (2002, p. 10)

---

<sup>4</sup> Sobre este aspecto, sobreleva Moreira Neto (2017, p. 51) que os órgãos de contas devem sua origem à necessidade de controlar a regularidade das contas, com funções predominantemente contábeis, e que a essas se acrescentaram, no curso do século XX, a gestão financeira pública, a instituição do orçamento programa e da gestão patrimonial, despertando a necessidade de controlar a legitimidade e a economicidade da gestão financeira.

que a definição do controle na sociedade está inserida em um campo semântico mais amplo, relativo à conceituação do governo e do modo como ele opera.<sup>5</sup>

A tal respeito, no longo transcurso que sucede a criação do Estado moderno, passando pela configuração liberal de suas estruturas, a conformação do Estado de Direito e dos variados modelos de intervenção que o sucederam, até a atual formatação assumida pelo Estado Democrático e Constitucional de Direito, os órgãos de controle das contas públicas se foram ajustando às renovadas e multiformes necessidades de atender à vigilância do – cada vez mais – complexo gerenciamento do patrimônio econômico do Estado.

Já demonstrara Moreira Neto (2006) que poder e controle apresentam feixes de implicação recíproca e que, nos dizeres de Bliacheriene (2016, p. 22), o que muda nos regimes políticos é a ótica sob a qual são analisados, motivo pelo qual a questão relativa ao objeto do controle desempenhado pelos tribunais de contas recebe respostas distintas em modelos de gestão governamental diversos. Semelhante percepção é compartilhada por Baldo (2022, p. 47).<sup>6</sup>

O impulso de racionalização da gestão pública a partir do burocratismo alocou na obediência a comandos normativos gerais (regras de competência) o fundamento último de legitimidade do agir administrativo, instituindo, desse modo, abordagens controladoras que operam de cima para baixo (*top-down*), a partir da padronização de procedimentos, de tal sorte a restringir ao máximo a margem discricionária de atuação dos agentes executores. A racionalidade da burocracia é inerentemente instrumental, eis que se relaciona com a adequação dos meios em busca do máximo de eficácia (NOHARA, 2012, p. 28).

Sem embargo do processo de implementação do ideário burocrático que perdurou até a década de 70, as estruturas institucionais e normativas pretensamente racionalizadoras e impessoais não lograram extirpar as práticas remanescentes do módulo patrimonialista, que aparecia sob a forma de estamentos cuja absorção das técnicas burocráticas foi mais retórica do que efetiva (GABARDO, 2002, p. 35). Consoante aduz

---

<sup>5</sup> Na mesma direção adverte Canotilho (2008, p. 20) que tal como não é possível abordar a transformação da juridicidade estatal sem uma visão de conjunto das transformações das finanças públicas, também se revelará um exercício acríptico a análise do controle financeiro sem o estudo concomitante das transformações do próprio Estado.

<sup>6</sup> Aduz referido autor, a este propósito, que “as acepções, as noções e as tipologias de controle têm variado de acordo com os contornos atribuídos ao Estado” (BALDO, 2022, p. 47).

Bresser-Pereira (1998, p. 48-49), o pressuposto de eficiência, de racionalidade instrumental, em que se baseava [a gestão burocrática] não se revelou real:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social econômico do século XX, verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática, que só se tornará dominante no século XX, revelar-se-á lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 48-49).

No contexto exógeno, a partir dos últimos decênios do século XX, o “esgotamento institucional do Estado Providência”, na expressão de Chevallier (2009, p. 86), foi embalado pelas sucessivas crises econômico-financeiras que assolaram os países desenvolvidos e puseram em dúvida a sustentabilidade do aparato administrativo vocacionado à prestação direta de serviços públicos – o *Welfare State*. No plano doméstico, despontou a dificuldade financeira provocada pela crise da dívida externa brasileira, na década de 1980, cujos efeitos resultaram numa recessão prolongada, marcada pelo descontrole inflacionário.<sup>7</sup> Estavam dadas, assim, as condições para a emergência de um novo modelo de gestão da administração pública, o qual, premido pelo receituário neoliberal globalista apregoado por organismos internacionais de crédito e financiamento da crise<sup>8</sup>, aferrou-se à proposta de retração da atuação direta do Estado no domínio econômico, sob a lógica de subsidiariedade, orientada à primazia da iniciativa privada sobre a iniciativa estatal.

Em vista desses influxos é que exsurge o gerencialismo como paradigma de formulação de políticas públicas na década de 1990, sob a coordenação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Tomando como base os módulos estrangeiros do *managerialism* e do *new public management*, que afloraram nos países desenvolvidos do mundo anglo-saxão anos antes, a reforma gerencial, expressa no Plano

---

<sup>7</sup> A propósito, Bliacheriene (2016, p. 66) fornece panorama mais amplo a respeito da crise brasileira no período em referência, cuja menção coopera para o esclarecimento do contexto abordado: “O impacto da crise externa, a falta de empenho das autoridades em combater o déficit público, a fragilidade política do governo, os efeitos da nova CFRB/88 aprovada (com redução da discricionariedade fiscal do governo e aumento do impacto previdenciário e de outras despesas obrigatórias) e a queda da poupança do governo geraram um forte prejuízo à situação fiscal do Estado brasileiro de 1988 a 1989, na vigência do governo Sarney”.

<sup>8</sup> Alude-se, sobretudo, à ação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial no sentido de condicionar a renegociação de dívidas ou a concessão de créditos a países latino-americanos em situação de déficit fiscal crônico à subscrição do receituário neoliberal de ajuste fiscal, desregulação e enxugamento da máquina administrativa. Nesse contexto, assevera Fiori (2001, p. 33) que os governos latino-americanos foram transferindo capacidade de decisão para as entidades internacionais.

Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de novembro de 1995, buscou responder aos desacertos do esquema burocrático weberiano por via da introdução de padrões gerenciais de ordem privada na administração pública, visando a atender a demanda crescente da sociedade pela melhor qualidade dos serviços públicos e controle dos orçamentos. Tratava-se, consoante averba Abrucio (1997, p. 8), de “reconstruir o setor público sob bases pós-burocráticas, bases estas que encontram no *managerialism* um de seus principais fundamentos”.<sup>9</sup>

Resguardadas as disparidades nacionais, destaca Rezende (2002, p. 64), os programas de reforma gerencial que despontaram nos idos de 1990 intentaram cambiar a estrutura administrativa através de dois mecanismos complementares:

[p]rimeiro, realizar medidas concretas de ajuste fiscal, implementando iniciativas voltadas para o controle e redução dos gastos com o aparato burocrático; e, segundo, realizar uma mudança institucional visando a criar uma nova estrutura institucional para organizar o funcionamento da administração pública orientada pela performance (REZENDE, 2002, p. 64).

Sobressai o inequívoco propósito de deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), redirecionando o eixo de justificação do agir governativo; no vocabulário da gestão pública, objetivou-se cambiar o modelo centrado em regras (*rule-based accountability*), para uma noção associada à gestão pelo desempenho (*performance-based accountability*).<sup>10</sup> É de ver que tal orientação encontrou esforço

<sup>9</sup> Vale trazer à colação a divisão referida por Abrucio (1997, p. 12), quanto aos diferentes matizes do paradigma gerencial, sobretudo na sua implementação anglo-saxã (britânica e norte-americana), tendo em vista a sucessiva incorporação de valores e práticas no transcorrer da experiência gerencialista. Alude, destarte, ao gerencialismo puro, como vertente inaugural da reforma administrativa, cujo enfoque se direciona à questão fiscal-financeira, relacionada ao corte de gastos públicos (visão economicista) com vistas ao aumento da produtividade, bem assim à descentralização das estruturas hierárquicas legatárias da engrenagem burocrática, para proporcionar incremento de eficiência governamental. A partir da metade da década de 80, o modelo ganha nova feição, com a priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, além da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores, dando azo ao surgimento do “consumerismo”, como segunda etapa evolutiva do *managerialism*. A última tendência apontada por Abrucio, consistente no *Public Service Orientation* (PSO), embora sem abandonar as premissas básicas da administração gerencial, tenta introduzir os conceitos de *accountability*, participação e equidade na prestação de serviços públicos, fazendo face às deficiências que decorrem da perspectiva que limita a condição do cidadão ao papel de consumidor dos serviços públicos. Por isso a indicação de ser o “conceito de cidadão” o ponto que distingue o PSO das outras correntes, visto que: “enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva – pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres –, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal” (1997, p. 26).

<sup>10</sup> Extrai-se a referência da terminologia estrangeira associada à *accountability* da obra de Peters (2007), que se reporta à transição entre modelos de controle, daquele baseado em normas (*rule-based*) para um orientado pelo desempenho (*performance-based*), cuja lógica envolve não apenas a demarcação de desvios e imputações, senão também a utilização de indicadores que demonstrem o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Perspectiva semelhante é encontrada em Naveira (2015, p. 42-43), ao versar sobre a transmutação do conceito de *accountability* a uma noção mais conectada à ideia de compromisso com a obtenção dos

normativo ao resultar na incorporação da eficiência como princípio constitucional informador do regime jurídico-administrativo, a teor do que passou a dispor o art. 37, *caput*, da CRFB/88, após a EC nº 19/1998, de 4 de junho de 1998, que deu envergadura constitucional aos propósitos reformistas.<sup>11</sup>

Orientado à perspectiva que privilegia a eficiência pública, assinala Chevallier (2009, p. 84) que o postulado à luz do qual a gestão pública, posta a serviço do interesse geral, não poderia ser aferida em termos de eficácia, deu lugar à ideia de que a administração é obrigada, tal como as corporações privadas, a aperfeiçoar a sua performance e a reduzir os seus custos. Por isso, destaca o autor, constata-se que o mecanismo tradicional de legitimação do agir administrativo, que opera de pleno direito e decorre de seu estatuto (jurídico-positivo), entrou em declínio, de modo que a mera invocação do interesse geral normatizado não era mais suficiente; fez-se necessário que a gestão pública comprove a sua eficiência prática.<sup>12</sup>

Tal racionalidade instrumental informada pela lógica do desempenho, por sua vez, convida o aparelho administrativo a repensar as suas estruturas, os seus modos de organização e métodos de gestão e controle (CHEVALLIER, 2009, p. 85).

Se, portanto, no campo da Ciência da Administração, observou-se o trânsito do modelo de gestão burocrático ao formato preconizado pela Administração Gerencial, radicada nas experiências do *New Public Management*, com as implicações organizacionais já brevemente discutidas;<sup>13</sup> no Direito Administrativo, essa transição

---

objetivos programados para as organizações públicas, em complementação à ideia clássica de responsabilidade balizada por regras legais preestabelecidas.

<sup>11</sup> Na exposição de Nohara (2012, p. 138), constituem regras inseridas na Carta Política pela Emenda nº 19/1998, que expressão corolários da positivação do princípio da eficiência, na forma cogitada pelo PDRAE: (i) a previsão do contrato de gestão, a teor do §8º acrescentado ao art. 37 da CRFB/88; (ii) o procedimento de avaliação periódica de desempenho, nos termos do art. 41, §1º, III; e (iii) a determinação de manutenção pelos entes federativos de escolas de governo com vistas à formação e aperfeiçoamento de pessoal.

<sup>12</sup> Em referência a essa transmutação do esteio de legitimação do agir administrativo, oferece Chevallier (2009, p. 84) o seguinte adendo: “Assim, a administração tende a passar de uma legitimidade extrínseca, decorrente de sua pertinência ao Estado, a uma legitimação intrínseca, fundada sobre a análise concreta de sua ação: será ela julgada sobre os resultados que for capaz de obter, tal como sobre a sua aptidão para gerir melhor os meios de que ela dispõe, visando a obter a melhor eficácia”.

<sup>13</sup> Bem de ver que nada obstante a alusão à transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, não se deve olvidar que dita evolução não implica a negação absoluta das estruturas anteriormente adotadas, tampouco a superação empírica das práticas reputadas como “atrasadas”. Nesse sentido, Bliacheriene (2016, p. 51) compreende a passagem entre um modelo e outro como “uma quebra do ciclo inercial do modelo anteriormente instalado que passa a sofrer a interferência de um novo pensar que deixará para trás determinadas organizações, instituições e práticas, embora possa acolher aquilo que venha a se adequar ao novo estágio de desenvolvimento”.

guarda outros contornos, que merecem uma análise à parte,<sup>14</sup> especialmente na sua inferência para a instrumentalização do controle, na perspectiva das referências paramétricas que lhe servem de fundamento, para utilizar a expressão de Moreira Neto.

Por este viés, toma-se em consideração a abordagem acerca da evolução da dogmática jurídica, na perspectiva dos parâmetros que conferem justificação normativa ao agir administrativo, e suas repercussões no controle público. Alude-se, assim, ao deslocamento do eixo do Direito Administrativo que parte da legalidade como exclusiva fonte de referência da função estatal à noção amplificada de juridicidade, associada à enunciação de um direito à boa administração, critério que abre ensejo à incorporação de valores outros cuja aplicação concreta proporciona a reconfiguração e intensificação dos mecanismos de controle.

Verifica-se, nesta medida, no transcurso do século que sucedeu a ascensão do Estado liberal de Direito, o protagonismo da lei – em sentido formal – na regência da função administrativa. Por essa estratégia política (porquanto expressada através de normas jurídicas emanadas do Poder Legislativo) de contenção do poder estatal, restava um papel secundarizado, quando menos desprezado, da sociedade na formação das escolhas públicas, eis que inteiramente guiadas pelo universo de referência consubstanciado na estrita vinculação à lei. Nessa ordem de ideias, a matriz de avaliação do agir estatal repousa sobre a forma pela qual este se desenvolve: uma vez compatível com os preceitos positivados, tem-se por legítima; se, todavia, contrária as raias da legalidade vinculante, será írrita e, logo, passível de sancionamento.

Esse tipo de absolutização dicotômica que emana do paradigma jusfilosófico positivista termina por revelar-se incompatível com o pluralismo que passa a caracterizar os Estados Democráticos de Direito, surgidos no decurso do século XX (FREITAS, 2004, p. 45). Em tal contexto, bem explorado desde a perspectiva histórica por Moreira Neto (2006, p. 28), a aderência do conceito de Estado aos valores que dimanam do postulado democrático, sobretudo no que respeita à emergência de múltiplas fontes normativas legitimadas, conduz à redefinição da legalidade, para alcançar uma noção mais ampla, de juridicidade. Essa, doravante, inclui não apenas a legalidade, ainda no sentido antigo e estrito, como, também, a legitimidade, compreendida tal nova qualidade como a

---

<sup>14</sup> A propósito da abordagem que considera o tratamento separado da administração (como campo autônomo) e do direito, convém trazer à baila a observação de Valle (2011, p. 85) quanto à dinâmica de oxigenação das construções teóricas para apoiar a evolução de modelos adequados de administração pública e como tal processo se reproduz na área do Direito, constantemente “desafiado pelos imperativos de traduzir para o domínio dessa ciência, os desafios e transformações do Estado e da sociedade”.

conformidade do agir público à vontade do povo. Daí se permite perceber como a sociedade é demovida da sua condição de suprimida importância para assumir posição de centro na condução dos assuntos públicos, “despertada para o seu papel de soberana do poder, como origem e fundamento do poder político” (MOREIRA NETO, 2006, p. 29).

Semelhante compreensão acerca do câmbio em questão é versada por Binjenbojm (2014, p. 35-37), ao tratar da passagem da legalidade como vinculação positiva à lei ao princípio da juridicidade administrativa, no contexto de análise da crise dos paradigmas do Direito Administrativo. Com efeito, a constitucionalização do Direito converte a legalidade em juridicidade administrativa, substituindo a lei pela Constituição como cerne de justificação do agir administrativo. A lei, assim, deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública (e, por conseguinte, do controle), para ser incorporada como um dos princípios inerentes do sistema de juridicidade instituído pela Constituição.

A base de juridicidade alargada da função administrativa, desde aí vocacionada ao atendimento dos objetivos fundamentais consignados na Carta Política, para além da mera observância às regras legais (“aplicação da lei de ofício”), fornece o substrato para a teleologia que deve presidir a ação do Estado segundo esse novo paradigma. Cuida-se da juridicidade finalística abordada por Moreira Neto (2008, p. 133), que encontra suporte institucional na Constituição Federal de 1988, e que serve de amparo para a afirmação da doutrina da administração de resultado, informada não apenas pela legalidade, mas pela “legitimidade finalística da ação do Estado no alcance dos objetivos constitucionais”. (MOREIRA NETO, 2008, p. 133).

Tendo isso em vista, o marco referencial para conformação jurídica do Estado – que reside na Constituição e ganha concretude nas práticas administrativas – a par da ênfase nos aspectos organizativos, passa a dedicar-se também à visão do agir estatal em função dos resultados de política que se logra alcançar. O resultado<sup>15</sup>, nessa perspectiva, e não apenas os processos orientados à sua consecução, se afigura como mecanismo de legitimação do governo. É pertinente, a tal respeito, a interpretação de Chevallier (2009, p. 83-84) no tocante à crise do dogma do interesse geral como referencial clássico para fundamentação da legitimidade estatal:

---

<sup>15</sup> A tal respeito, adverte Moreira Neto (2008, p. 135) que a expressão resultado, embora oriunda das ciências administrativas, não deve ser tomada como mera transposição de um conceito de sentido econômico, mas, com muito maior amplitude, ser coerentemente adaptada em referência aos imperativos de efetiva realização das diretrizes constitucionais que orientam e balizam os poderes públicos.

[...] ao postulado da legitimidade por princípio de que se beneficiava a gestão pública, revestida pela marca do interesse geral, sucedeu a convicção de que o Estado é obrigado a prestar contas de suas condutas e gestos, de se submeter ao julgamento crítico do público; perdendo o privilégio da infalibilidade, ele é demandado a fornecer a demonstração tangível da eficácia das ações conduzidas (CHEVALLIER, 2009, p. 94).

Na perspectiva analítica de Moreira Neto (2018, p. 169) sobre o argumento de Chevallier, o “esbatimento do dogma racionalista do interesse geral” traduz, na essência, a substituição da legitimidade formal, em que a simples invocação do interesse geral se mostrava suficiente, pela legitimidade material, que deve ser pré-afetada pela motivação e, ainda, necessariamente, pós-afetada pelos resultados. Com efeito, a incorporação do resultado – do emprego do poder – como parte essencial da compreensão finalística da ação pública, que se associa à obrigação de dar efetividade aos objetivos fundamentais da CRFB/88, à luz dos parâmetros mais estendidos de juridicidade administrativa, transforma a responsabilidade política numa verdadeira responsabilidade jurídico-normativa, expressa tanto em termos de eleição dos meios à disposição do Estado, quanto em relação aos fins para cujo alcance esse se move.

Tem-se, na explicitação de Valle (2011, p. 88-89), a semente do raciocínio segundo o qual a legitimidade do agir estatal repousa não em conformidade com a lei, senão na sintonia com seus compromissos finalísticos e nos resultados alcançados a partir de suas estratégias de atuação.

Essa “modificação do referencial da ação pública”, nos dizeres de Chevallier (2009, p. 96), lança luzes sobre os princípios da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade como critérios referenciais para acomodação do agir estatal a ordem de valores inscrita na Constituição.<sup>16</sup>

Conveniente, na esteira do quadro analítico ora traçado, dar destaque à conexão que ressaí dessas mutações verificadas no entendimento sobre a Administração Pública e

---

<sup>16</sup> Sem embargo das variadas acepções que se permite encontrar na literatura a respeito dessas categorias, a depender do campo de conhecimento a partir do qual são aplicadas (Administração, Ciência Política, Direito), adota-se, para efeito de elucidação, porquanto inoportuno o aprofundamento específico de cada uma, a conceituação encontrada no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, por refletir a conceituação que norteia a esfera controladora, no Brasil. Destarte, a economicidade atine à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade; a eficiência, a seu turno, exprime a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade; a eficácia diz respeito ao grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados; a efetividade, por fim, alude à condição de apreensão pelos destinatários da política pública (se atendeu ou não às necessidades para os quais aquela se voltou).

no seu suporte juspolítico, com o reconhecimento, na tessitura constitucional brasileira, de um direito fundamental à boa administração. No cerne dessa qualificação (“boa”) juridicizada (“direito”) de Administração está a afirmação da centralidade do cidadão nas modernas construções a respeito do agir administrativo.

Esse “marco de humanização da realidade” (ARAÑA-MUÑOZ, 2012, p. 26), na medida em que ressalta a necessidade de abordar a ação governamental desde a perspectiva central do indivíduo e de seus direitos e não pelo prisma da simples articulação de procedimentos, desafia o Estado a erigir modelos organizacionais preocupados com a melhoria real da vida das pessoas, substituindo as visões dogmáticas que dão sustentação à lógica de gestão por processos – e não por resultados. Na realidade, averba Moreira Neto (2008, p. 44), a doutrina do resultado se consolida sob a nova concepção das relações entre os cidadãos e o Estado, de vez que se encontra voltada a assunção do dever funcional estatal de garantir uma boa administração dos interesses públicos.

A nova posição do indivíduo perante o Estado-Administração, amparada no discurso ético e jurídico de primazia da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais,<sup>17</sup> fornece o alicerce para a construção, do ponto de vista jurídico-positivo, do quadro axiológico a partir do qual se deduz a titularidade de um direito de boa governança oponível à Administração Pública (WILLEMANN, 2020, p. 27). Nada obstante tenha encontrado configuração explícita como um direito fundamental em 07 de dezembro de 2001, no bojo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, adotada na Cúpula de Nice (UNIÃO EUROPEIA, 2000), as premissas que conformam o direito ao bom governo têm assento implícito na Constituição Federal de 1988.

A noção de boa administração, portanto, fornece base sólida à evolução dos processos de *accountability*, que toma a legalidade como ponto de partida, mas não termo de chegada, sobrelevando o compromisso pragmático dos Estados com a melhora das condições de vida das pessoas, de modo a saldar a “dívida pendente com a realidade” a que se reporta Arana-Muñoz (2012, p. 19), vez que é sobre ela [a realidade] que se projeta o bom governo.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> No contexto de valorização dos marcos humanísticos que sucedeu os conflitos bélicos do século XX, dando ensejo à articulação dos estatutos jurídicos do constitucionalismo democrático, de orientação pós-positivista, assinala Binenbojm (2014, p. 50) que “à centralidade moral da dignidade do homem, no plano dos valores, corresponde a centralidade jurídica dos direitos fundamentais, no plano do sistema normativo”.

<sup>18</sup> Essa aproximação necessária da boa administração à compreensão autêntica da realidade reclama, nas palavras de Arana-Muñoz (2012, p. 29) uma “mentalidade aberta”, que se traduz na capacidade de desenvolver um pensamento que seja (i) dinâmico, que logra discernir o movimento de harmonização das

Todas essas transformações estruturais e gerenciais, ao renovarem os marcos de articulação do emprego legítimo do poder político, assim ampliando o espectro de verificação da sua conformidade com os objetivos constitucionais, evocou a necessidade de assimilação dos mecanismos de controle público (CONTI; MOUTINHO, NASCIMENTO, 2022, p. 46). Aumentadas as exigências, não apenas de probidade, como, inovadoramente, de qualidade na gestão da coisa pública, enriquecem-se os conceitos correspondentes de controle de gestão financeiro-orçamentária (MOREIRA NETO, 2017, p. 39).<sup>19</sup> Coloca-se em evidência, portanto, a necessidade de revisão dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro ou, nas palavras de Canotilho (2008, p. 19): “O controle de contas deve pautar-se por novos padrões de aferimento das contas e alargar o objeto do controle”.

Tendo em vista a íntima interdependência que caracteriza o vínculo entre o poder político e o seu controle, a renovação dos arranjos institucionais de fiscalização busca intensificar a sua capacidade de resposta à nova estrutura do Estado e do Direito Administrativo no Século XXI. Na asserção de Ajenjo (2011, p. 476), no contexto modernizador das administrações públicas, o controle público se viu impelido a revisar seus objetivos e escopos para assumir uma realidade mais complexa. Assim é que, se a base formalista e exegética da Administração fundou o controle baseado exclusivamente na legalidade, prevalecente até o final do século XX, a indexação da ação pública às noções de boa administração e de efetivação democrática de direitos reorientou as posturas controladoras em direção a uma abordagem mais pragmática, pois que focada na aferição de resultados efetivos, eficazes e racionalmente econômicos.<sup>20</sup> Amplia-se, pois, o espectro de sindicabilidade dos atos da administração.

A ideia simples por trás do argumento, na afirmação de Barzelay (2002, p. 10), é que as organizações devem responder pelos resultados de sua atuação mais do que pela

---

relações sociedade-Estado e (ii) compatível, como um pensamento que não se encaixa nos modelos rígidos e planos, e que tem capacidade de conciliar o pessoal e o social, o estatal e o civil, a liberdade e o ordenamento, o mercado competitivo e a regulação político-econômica.

<sup>19</sup> “Em suma, essa expansão do controle [...], registra notável empenho no aprofundamento cada vez mais intenso no controle de políticas públicas, nele compreendida a da eficiência e da economicidade de sua formulação, de sua execução e, sobretudo, da legitimidade de seus resultados, abrangendo, assim, todo seu espectro temporal e todos os seus desdobramentos prováveis” (MOREIRA NETO, 2008, p. 142).

<sup>20</sup> Em duas passagens distintas, Canotilho sobreleva a atualização dos mecanismos de controle em vista da reconfiguração funcional da Administração. Primeiro, assinala que “a ‘nova *governance* financeira pública’, (...) implica necessariamente um sistema atualizado de fiscalização que tenha em conta a cultura de performance e de eficácia da gestão” (2008, p. 38); em outro momento, destaca que instrumentos modernos, tais como a orientação de *output*, a orçamentação global, o orçamento de resultados, o controle de execução, “estão na base da própria evolução dos controles por parte dos Tribunais de Contas” (2008, p. 24).

sua forma de funcionamento. A lógica propugnada se aproxima, aliás, da modalidade de controle de gestão referida por Medauar (2023, p. 367), enquanto consectário do método de gestão por objetivo, incidindo sobre a atividade do controlado, sobretudo no aspecto dos resultados, e para cuja realização se exige o uso de indicadores de gestão.<sup>21</sup>

O cenário em referência dá ensejo ao tensionamento mencionado por Behn (2001, p. 19), entre a cultura do controle de legalidade e as exigências contemporâneas que enfatizam os resultados a serem alcançados pela atuação estatal. Semelhante perspectiva tematiza o “dilema do controle” aludido por Rezende (2002), que se vê enredado na disputa entre a fiscalização de conformidade e a de performance.<sup>22</sup>

Calha observar, com Willeman (2020, p. 31), que referida cultura renovada de controle da boa gestão financeira orientada pela lógica do resultado<sup>23</sup> não escapou à disposição do legislador constituinte de 1988, que abriu espaços necessários para a acomodação institucional desse novo modelo, fortalecendo as estruturas vocacionadas à vigilância sobre a Administração Pública. Nesse diapasão, convém atentar para a redação do artigo 70, da Constituição de 1988, que em seu *caput* erigiu novas balizas à conformação da fiscalização orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional das estruturas governamentais, assomando à típica legalidade as dimensões de legitimidade e economicidade. Na mesma toada, tem-se a inequívoca expansão do campo de atuação controladora dos Tribunais de Contas, cujas atribuições, outrora limitadas à investigação quanto à aderência da gestão financeira aos parâmetros regulamentares, passam a abrigar escopo direcionado à perquirição do desempenho governamental,<sup>24</sup> com a conseqüente concepção de ferramentas voltadas a esse fim, a exemplo das auditorias operacionais, previstas no art. 71, inciso IV, da CRFB/88 e os alertas de que trata o §1º

---

<sup>21</sup> Bem de ver que Moreira Neto (2008, p. 139) também alude ao controle de gestão como categoria associada à administração de resultados, com conotação aproximada. Ao abordar essa espécie de controle, assinala o autor que o direito deve buscar nas técnicas de controle de gestão as respostas instrumentais destinadas a realizar a definição de objetivos de políticas públicas, a definição das normas de desempenho e os resultados comensurados.

<sup>22</sup> O aperfeiçoamento da discussão teórica de *accountability* e, no seu interior, a diferenciação entre antigos e novos sistemas de responsabilização dos governantes, é atraída pelos processos de reforma de Estado, conforme assinalam Abrucio e Loureiro (2004, p. 33). Assim, enquanto os primeiros [tipos de responsabilização] priorizam apenas a confiança pública conforme a probidade dos governos, os relativos à nova gestão pública buscam fiscalizar o Poder Público por intermédio de instrumentos que avaliam o desempenho governamental.

<sup>23</sup> Que, segundo a autora, busca apreciar a eficácia, a eficiência e a correção econômico financeira das opções materializadas pela administração pública (WILLEMANN, 2020, p. 31).

<sup>24</sup> Em estudo acerca do que denomina de “instituições centrais de auditoria” – categoria em que se insere os Tribunais de Contas – Barzelay (2002) confere destaque ao processo de reforma por que passaram os organismos encarregados de controlar e auditar os governos ao redor do mundo. Segundo esse autor, a função básica de controle levada a cabo por tais organismos tem se direcionado cada vez mais ao acompanhamento dos gastos públicos, com vistas a avaliar a qualidade e os resultados dos programas.

do art. 59, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), máxime na hipótese do inciso V, que autoriza a emissão do aviso sobre “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária”.

No que toca às auditorias operacionais, como expressão instrumental dessa perspectiva inovadora, cuida-se de instrumento vocacionado ao discernimento de fatores que impactam no desempenho da Administração Pública, visando a prover relatórios que tragam mais do que a mera detecção de falhas e apuração de responsabilidades, para consubstanciar uma análise crível sobre lacunas de implementação que merecem atenção do administrador. Sem abandonar o espectro de legalidade, o modelo operacional das auditorias coloca em foco a avaliação conjuntural de fatores relacionados à performance. Barzelay (2002, p. 8), ao analisar os sentidos centrais dos conceitos associados à auditoria tradicional (de conformidade) e à auditoria de desempenho (operacional), com base em modelos cognitivos que inter-relacionam diferentes dimensões, consigna que o primeiro tipo enxerga o governo como uma máquina burocrática, de sorte que o papel do auditor consiste em verificar as informações coletadas, encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais – os critérios elegidos, inferir consequências e relatar achados; já o segundo tipo, referente às auditorias operacionais, tem como imagem do governo uma cadeia de produção, cujo fluxo é integrado por insumos, processos, produtos e impactos, que apresentam conexões causais, constituindo a função do auditor aplicar modelos analíticos que permitam avaliar a qualidade do processo produtivo de transformação de insumos, orientando-se por um raciocínio de economicidade e eficiência.

É neste contexto que se vê despontar uma mudança nos clássicos papéis que essas instituições levam a efeito como órgãos de controle, avanço que se complementa com a atuação crescente no ciclo de políticas públicas, notadamente nas fases de formulação e avaliação (GRIN, 2020). O panorama de transformação dos órgãos de contas, defrontados com a alteração de sentido dos vetores que norteiam a atividade do Poder Público, é bem explorado por Teixeira e Gomes (2021, p. 412), da obra de quem vale transcrever o trecho seguinte:

Diante da complexidade dos arranjos institucionais e dos resultados mais específicos a serem obtidos, especialmente nos programas de políticas públicas, o modelo de Tribunal de Contas, atualmente vestido de excesso de formalidades, deve abrir alas para mostrar-se com roupagem nova, acrescentando ao seu crivo de legalidade estrita, o uso de critérios de

economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade, transparência, mapeamento de resultados, relevância e utilidade da política, com o intuito de rever o alcance da sua atuação na análise e avaliação de políticas públicas.

Com esteio nessa visão, e em consonância com a experiência internacional relativa às instituições superiores de controle, Bonollo (2013, p. 9-10) identifica novas funções das cortes de contas, que compadecem com os mecanismos há pouco mencionados: (i) apoiador da mudança, mediante as auditorias de desempenho, avaliando o alcance das dimensões de eficiência, racionalidade econômica e efetividade e; (ii) agente de mudança, guiando os órgãos auditados em direção aos três “Es” para cumprir objetivos de políticas públicas.

Nada obstante, a tarefa de prover controles que propiciem o discernimento acerca do efetivo alcance dos objetivos públicos, sob a ótica de qualificação do gasto governamental, é um caminho por percorrer. Na prática, conforme diagnostica Machado Jr e Reis (2000, p. 160), o conhecimento da realidade operacional e gerencial da Administração Pública não constitui o cerne dos processos de fiscalização conduzidos pelas Cortes de Contas, ainda bastante apegadas à correição formal de desvios em relação aos critérios legais. A plena assimilação, pelas instituições de controle de contas, dos aspectos que conformam o controle de performance, ressamte da superação de um agir institucional que reforça a desconfiança, com esteio no qual se erigem organizações encarregadas de identificar, perseguir e expor suspeitas, de sorte que “a administração opera em um ambiente político que está sempre à busca de erros” (BEHN, 1998, p. 26).

## **2.2 Entre autoridade e consenso: do escopo repressivo e autoritário à vertente preventiva e dialógica do controle.**

Vista a questão por este ângulo, a construção teórica – e histórica – encontrada na doutrina de Direito Administrativo não é uníssona; ao menos dois eixos teóricos disputam a explicação acerca da gênese desse ramo do Direito. Uma primeira vertente, mais cética em relação ao que denomina uma “visão romântica da origem do Direito Administrativo” (BINENBOJM, 2014, p. 19), calcada numa “ilusão garantística da gênese” (OTERO, 2003, p. 271), identifica nas bases históricas do Direito Administrativo uma faceta autoritária, que se consubstancia na consagração de um regime jurídico-administrativo cujo propósito central voltou-se menos à garantia dos direitos e liberdades individuais

mediante a auto-vinculação do Estado à juridicidade do que à perpetuação das prerrogativas características do *Anciën Regime*.

Conforme assinala Pastor (1990, p. 88), em alinhio à corrente ora descrita, as bases profundas do Direito Administrativo são de corte inequivocamente autoritário, de tal sorte que até a sua inserção na zona de irradiação do Direito Constitucional, manteve-se alheio aos valores democráticos e humanistas que permeiam o Direito Público contemporâneo. O arranjo normativo que emergiu a partir das revoluções liberais ao fim do século XVIII padeceria de um autoritarismo congênito, ligado à criação de um regime derogatório do direito comum fundado na diferença irreduzível de situações entre a administração pública e os administrados, com o fim de imunizar os atos estatais do controle jurisdicional, dando ampla margem de discricionariedade aos agentes do Estado, que logo se transformava em arbítrio (CHEVALLIER, 2009, p. 90).

Na exploração teórica acerca da crise dos paradigmas do Direito Administrativo de corte oitocentista, a já citada obra de Binenbojm (2014)<sup>25</sup> incursiona sobre os alicerces sócio-políticos que proveram sustentação à formação do regime administrativista francês, sob a inspiração do qual se erigiu a dogmática administrativa brasileira. A tese defendida pelo autor se opõe à crença, amplamente difundida por publicistas tradicionais, de que a ideia de legalidade como vinculação positiva à lei tenha nascido do ímpeto autoindulgente da Administração Pública em se subordinar às normas veiculadas pelo Poder Legislativo. Antes, porém, na compreensão do autor, consistiu numa estratégia jurídico-política pela manutenção de margens amplíssimas de discricionariedade (normalmente convoladas em abusos), de um lado, e pela fuga ao controle jurisdicional, através da concepção pretoriana de um regime jurídico especial aplicável à administração pública, pelas mãos do Conselho de Estado, que deu luz a categorias jurídicas que realçavam o caráter centrípeto do Poder estatal.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Binenbojm (2014, p. 24-25) identifica quatro paradigmas clássicos do direito administrativo que fizeram carreira no Brasil e que se encontram em crise na atualidade, diante das transformações decorrentes da nova configuração do Estado democrático de direito: (i) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que fundamenta e legitima o conjunto de privilégios que conformam o regime jurídico-administrativo; (ii) a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei; (iii) a intangibilidade do mérito administrativo; (iv) a ideia de um Poder Executivo unitário, fundada nas relações de subordinação hierárquica entre a burocracia e os órgãos de cúpula do governo; Tais categorias jurídicas são superadas diante da ideia de constitucionalização do direito administrativo, que, orientado pelo vetor do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático, faz “ruir o arcabouço dogmático do velho direito administrativo”.

<sup>26</sup> Nas palavras de Otero (2003, p. 271): “[a] ideia clássica de que a Revolução Francesa comportou a instauração do princípio da legalidade administrativa, tornando o Executivo subordinado à vontade do Parlamento expressa através da lei, se assenta num mito repetido por sucessivas gerações: a criação do direito administrativo pelo *Conseil d'État*, passando a Administração Pública a pautar-se por normas

A identidade de tal modelo jurídico-normativo institucionalizado, com a estrutura de poder nas monarquias absolutistas, na visão de Binjenbojm (2014, p. 98), revela o quanto o Direito Administrativo, no seu berço, era alheio a qualquer propósito garantístico, abandonando o ventre como um direito dos privilégios especiais da Administração Pública, baseado na verticalidade das relações entre o soberano e seus súditos, cuja justificativa se escora na retórica axiomática da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares.<sup>27</sup> Uma articulada em favor da Administração; em contraposição aos cidadãos, nos dizeres de Moreira Neto (2006, p. 10-11).

Tendo neste vezo autoritário uma marca de sua nascença, o Direito Administrativo evolui na senda de “impulsos contraditórios”, que se produzem a partir da tensão dialética entre a “lógica da autoridade” e a “lógica da liberdade” (BINENBOJM, 2014, p. 16), num movimento pendular, embora historicamente mais apegado à primeira espécie de lógica. O modelo de administração implantado no Brasil encontrou no figurino francês do direito administrativo material para se institucionalizar (BINENBOJM, 2014, p. 21), razão pela qual Justen Filho (2005, p. 13) aduz que o instrumental teórico do Direito Administrativo brasileiro se reporta ao século XIX.

Em que pese o prestígio acumulado nos últimos anos por esta corrente teórica, no debate acadêmico nacional, a tese que postula uma faceta autoritária congênita ao Direito Administrativo não reina solitária na doutrina brasileira. Uma análise crítica a propósito da “gênese autoritária” é empreendida por Gabardo e Hachem (2010), acompanhados por Di Pietro (2014)<sup>28</sup> e Faria (2021).

Nos termos dessa linha teórica alternativa, não se pode atribuir à origem do Direito Administrativo senão um viés democrático, de vez que atrelado à instituição do próprio Estado de Direito. Assim, Faria (2021, p. 131) apregoa que a compreensão acerca da estruturação da ação administrativa radica na visão acerca da subordinação do Estado ao Direito, como reação às técnicas de governo do absolutismo, no contexto da revolução francesa. Ao rechaçar a origem transcendente ou teológica do Direito, para apreendê-lo

---

diferentes daquelas que regulavam a atividade jurídico privada, não foi um produto da vontade da lei, antes se configura como uma intervenção decisória autovinculativa do Executivo sob proposta do *Conseil d'État*.  
<sup>27</sup> Nesse contexto, as categorias básicas do direito administrativo, como a discricionariedade e sua insindicalidade perante os órgãos contenciosos, a supremacia do interesse público e as prerrogativas jurídicas da Administração, são tributárias deste pecado original consistente no estigma da suspeita de parcialidade de um sistema normativo criado pela Administração Pública em proveito próprio, e que ainda se arroga o poder de dirimir em caráter definitivo, e em causa própria, seus litígios com os administrados.  
<sup>28</sup> Buscando explicar o cerne do argumento em contraposição ao qual se levanta, Di Pietro (2014, p. 31) anota que a teoria francesa da adoção da *puissance publique* como critério definidor do âmbito de aplicação das normas do regime jurídico-administrativa pode ter contribuído para a ideia de que o Direito Administrativo é originalmente autoritário.

como expressão da vontade soberana do povo, o regime de vinculação da Administração à juridicidade erige um sistema de proteção às liberdades públicas e confere legitimidade democrática ao poder político, conquanto não elimine situações de arbitrariedade no seu exercício.

Daí afirmarem Gabardo e Hachem (2010, p. 187) que o regime jurídico-administrativo, sob essa perspectiva, revelou uma vocação emancipatória, uma vez que promoveu o “rompimento axiológico” com o regime anterior. Nesse contexto, as prerrogativas deferidas à Administração Pública, contra a existência das quais se ergue a visão mais cética acerca da “natureza da origem”, encontra amparo no enfoque finalístico da ação administrativa, orientada ao alcance do interesse público. Não se pode supor que os objetivos a cargo do Estado seriam logrados a despeito da cominação de prerrogativas que o situem acima dos interesses particulares.

Mas a leitura não-autoritária da gênese do Direito Administrativo não implica, na ótica dos autores referenciados, uma representação da Administração livre de arbítrios, que, aliás, permearam desde sempre a expressão prática do poder estatal. Conforme aduz Faria (2021, p. 133), entender a edificação do sistema jurídico-administrativo como um processo impregnado de sucessivas evoluções graduais significa reconhecer que a sua democratização é um processo, que se persegue continuamente, com o fim de mitigar práticas autoritárias – que subsistem desde a concepção do Direito Administrativo. Disso brota a conclusão, cunhada pelo autor, no sentido de que “a lição que fica, desse modo, é que, em suas origens, o Direito Administrativo era de fato mais autoritário do que hoje”.

Se, portanto, a gênese da Administração Pública e do seu regime jurídico foi ou não essencialmente autoritária, fachada de juridicidade envolta na intenção de preservar privilégios ou signo de emancipação que demanda contínua democratização, aqui não se tomará posição por uma das trilhas teóricas. Sobreleva notar que a postura impositiva e vertical da Administração Pública se foi historicamente evoluindo em direção à gradual democratização do agir administrativo, entre cujas formas de manifestação está a consensualidade, que passa a coabitar (quando menos a substituir) os métodos impositivos verticalizados de atuação do Poder Público, inclusive na seara do controle.

Articulando-se à noção contemporânea de Estado de Direito democrático e social, assentado na reconfiguração do agir administrativo a partir dos valores democráticos, os meios de expressão da função administrativa, no campo jurídico, se voltam ao consenso. Nestes termos se manifesta Bittencourt Neto (2017, p. 196):

A administração contemporânea, sob o pálio de um Estado de Direito democrático e social, reflete a democraticidade e a busca de realização da socialidade de múltiplas maneiras. Entre elas está a utilização, com cada vez mais frequência e em áreas antes exclusivas da ação unilateral, de instrumentos de concertação administrativa.

No círculo restritivo de atividades que se reservava ao Estado na sua conformação liberal, a predominante função de defesa que caracterizava o Estado Policial operava sobretudo mediante atos de autoridade, dotados de alta carga repressiva, visando a responder aos desvios legais. Cuidava-se, na essência, de um modelo estatal fundado na concepção da necessidade de existência de um polo de poder dotado de concentração para impor comportamentos e “assegurar uma convergência social baseada na coerção”, por meio da prática de atos administrativos impositivos (MOREIRA NETO, 2006, p. 61).<sup>29</sup>

Silva (2016, p. 50), a tal respeito, assinala que subsistia um elo entre uma noção liberal de poder político e uma ideia autoritária de Administração, que se traduzia dogmaticamente por meio da atribuição ao Estado, como sua competência primordial, do encargo de proteção dos direitos civis e políticos, sendo a Administração chamada para agir apenas em casos de violação a tais direitos – e, portanto, devendo quase sempre se valer de posturas repressivas. Isso explica porque as manifestações unilaterais de vontade do Poder Público no Estado liberal se revelarem autoritárias e verticalizadas.

À medida em que o Estado se reconfigura institucionalmente visando a acomodar novas atribuições correlatas ao crescimento das demandas pela implementação de direitos sociais, também se vê alterada a dinâmica operacional por via da qual se materializa as funções administrativas. A metodologia impositiva de atuação pública começa a arrefecer quando o ato administrativo autoritário deixa de representar o mecanismo mais adequado à resolução dos novos problemas com os quais se defronta a moderna administração no final do século XX. Na formulação de Moreira Neto (2006, p. 62), é só no curso desse século que começam a dar mostra de envelhecimento e ceder a postura imperativa da Administração, apoiada em conceitos tais como o da premência das “razões de Estado” e da “supremacia do interesse público”.

Foi, todavia, na esteira das reformulações que sucederam a crise do estado de bem-estar social, a partir da década de 1980, que se viu acelerado o processo de superação do

---

<sup>29</sup> Constituiriam corolários dessa concepção monocêntrica do Estado, conforme Moreira Neto (2018, p. 170): (1) o da soberania absoluta, cujo conceito radical minimiza, quando não eclipsava o de cidadania; (2) o das razões de Estado, então capazes de subtrair importantes decisões tanto do bom senso como do Direito; (3) o da supremacia do interesse público, vista como instrumento de superposição indiscriminada de interesses estatais, ou apresentados como se o fossem; (4) o da imunidade de decisões políticas ao controle judicial.

paradigma legalista-repressivo e autoritário com esteio no qual fora conformada a função administrativa, dando azo ao surgimento de formas flexíveis de relacionamento do Estado com a sociedade, e entre as entidades públicas. Para Marques Neto (2012, p. 430), o fator decisivo para a derrocada do que chama de “paradigma autoritário” foi a constatação de incapacidade da esfera pública em corresponder com eficiência a todas as tarefas que lhe são atribuídas no contexto pós-social, de sorte que buscava firmar parcerias com outros segmentos da sociedade. Afinal, conforme preconiza Valle (2011, p. 89-90), reconhece-se que outros agentes estão presentes no cenário de poder, e que concorrem no processo de mudança (na formulação e execução das políticas públicas).

Medauar (2003, p. 210), a este propósito, radica na heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa e na afirmação pluralista os fatores que propiciaram “formas mais autênticas de direção jurídica autônoma das condutas”, as quais abrangem a disposição do Poder Público em debater e negociar com interessados as medidas ou as reformas que pretende adotar.

Enquanto no século XIX o Direito Administrativo encerrou um caráter autoritário pautado pela predeterminação de todas as situações, o passo acelerado das evoluções dos fatos tecnológicos e financeiros, as múltiplas modificações legais e a incerteza quanto aos horizontes projetados, no plano econômico, exigiram a revisão desse campo do Direito, para adotar a flexibilidade como eixo de orientação (WALD, 1995, p. 44). Na dicção de Ferraz (2020, p. 88-89):

Tecnicamente, pode-se dizer que a Administração contemporânea passou a reclamar um diálogo institucionalizado entre o poder público e os particulares, bem como entre diversos atores do aparato administrativo (concertação interorgânica), caracterizando um “novo estilo de administração”, participativo, concertado e flexível, marcado fundamentalmente pela noção de consensualidade – e pelo paradigma da Administração Pública consensual ou concertada

Numa leitura sociopolítica moderna, Moreira Neto (2006, p. 160) confere ênfase ao papel das instituições consensuais na construção de sociedades livres, em substituição aos sistemas fundados fortemente nas instituições do tipo comando-obediência. O novo quadro organizacional que exsurge no final do século passado se desvencilha das amarras morais do positivismo jurídico para abrir ensejo ao compartilhamento de poderes entre a sociedade e o Estado. Atingido pela obsolescência, o modelo estatal de regulação social marcado pelo selo da unilateralidade (CHEVALLIER, 2009, p. 88) converge à exigência mais forte de cidadania.

O outrora abordado deslocamento da pessoa ao centro das preocupações do direito administrativo (primado da pessoa) ressoa sobre os componentes que dão forma à relação entre Estado-administrador e cidadão-administrado<sup>30</sup> no contexto do Estado Democrático de Direito. A lição de Moreira Neto (2008, p. 134) coopera para iluminar a transformação de que ora se trata, ao afirmar que:

[...] [n]a base desse progresso, agita-se uma dramática mutação do próprio conceito de administração pública, que vai aos poucos perdendo suas características imperativas, que a postavam, tradicionalmente, como expressão de um poder do Estado, para entendê-la como nada mais que uma função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado e a ser o mais amplamente possível compartilhada com a sociedade, compreendendo todo o seu desenvolvimento, *desde o seu planejamento até o seu controle*. (grifo nosso).

Toda a construção ideológico-intelectual montada a partir do privilégio, coerção e prerrogativa vai cedendo espaço a uma concepção mais aberta e dinâmica, mais humana também (ARANA-MUÑOZ, 2012, p. 133), desde a qual o Direito Administrativo adquire um compromisso especial com os vetores da participação, da eficiência e da prevenção. Assim é que o conceito antigo da ação pública – tradicionalmente burocrático, monolítico, centralizado e conduzido pela “fé” na imperatividade, tende a sair de cena por despontar uma nova noção de ação pública: criativa, flexível, preventiva, descentralizada e negociada, dirigida pelo consenso (MOREIRA NETO, 2006, p. 41).<sup>31</sup>

O rompimento com aludido modelo de ação pública tradicional toma em conta a necessidade de abertura à interlocução com os múltiplos setores que se servem da atuação estatal, e que dele – o Estado – não se podem reduzir a destinatários. Tem lugar, sob essa lógica, a atividade de fomento público, que abraça um conceito de Estado Propulsor, para a operacionalização do qual, segundo Valle (2011, p. 89-90), exige-se um “direito que, a

---

<sup>30</sup> Araña-Muñoz (2012, p. 130) observa que o estágio de desenvolvimento no Direito Público nas democracias ocidentais considera superada qualquer concepção de autocentrismo estatal. Ficam para trás considerações baseadas na ideia de autoridade ou de poder como esquemas unitários a partir dos quais se conferia o sentido e a funcionalidade do Direito Administrativo. Em alinhamento a tal compreensão, Binbenojm (2014, p. 69) focaliza o papel decisivo dos marcos constitucionais dos direitos fundamentais e da democracia no delineamento de novos paradigmas do Direito Administrativo, à luz do processo de constitucionalização do Direito, que coloca a dignidade da pessoa humana como eixo material e axiológico do ordenamento.

<sup>31</sup> A ação baseada na que Moreira Neto (2006, p. 59) designa como o “princípio constitucional da consensualidade” representa, na visão desse autor, uma benéfica renovação, haja vista contribuir para “aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

par do traço coercitivo, se revele igualmente indutivo, apto a gerar relações de colaboração que permitam associação com parceiros”.<sup>32</sup>

A nova face da Administração, descortinada no contexto do Estado em rede e de Governança Pública (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 305), evidencia que, na esfera pública, os campos epistêmicos habitualmente ocupados pela imperatividade abrem-se a espaços comunicacionais, manifestados por intermédio de fenômenos como a concertação administrativa (interadministrativa e interorgânica),<sup>33</sup> e a contratualização<sup>34</sup> da administração pública ou o “governo por contrato”, na expressão de Gaudin (1999).<sup>35</sup> O importante é notar que, no panorama evolutivo que resulta na modificação do escopo de ação do Estado, para albergar uma feição mais dialógica do que adversarial e impositiva, os modos de abordagem jurídica do Direito Administrativo começam a balizar e formatar mecanismos que expressam esse espírito de concertação.

Tendo como critério classificatório para arrolar as formas de expressão<sup>36</sup> de uma administração concertada a referência às finalidades administrativas, Moreira Neto (2006, p. 72-75) apresenta diferentes formatos de expressão institucionalizada da Administração consensual, correlacionadas à (i) função decisória administrativa, a exemplo da audiência pública, da cogestão, do plebiscito e do referendo, que situam o consenso como elemento – coadjuvante ou determinante – na formação da vontade administrativa; (ii) função executiva administrativa, aludindo às modalidades de execução associada do interesse público, para além das formas de execução tradicionais, direta e indireta, citando, dentre outros exemplos, a concessão de serviços públicos e de uso de bem público, a permissão de serviços públicos, o arrendamento operacional, a franquia pública, os convênios e os acordos de programa; (iii) função judicativa administrativa, que concerne à prevenção e

<sup>32</sup> Referida ideia se alinha à asserção de Bobbio (1987, p. 26), firmada em 1985, no sentido de que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”.

<sup>33</sup> A diferenciação entre modalidades de concertação administrativa é tributária dos estudos de Bittencourt Neto (2017).

<sup>34</sup> Neste caso, o uso da flexão verbal referente ao substantivo “contrato” não alude ao instrumento jurídico específico, mas comporta compreensão mais ampla, para abranger o novo curso de ação do poder público, baseado na negociação.

<sup>35</sup> Em referência à transição dos instrumentos de ação administrativa, no contexto de ascensão da consensualidade no seio da esfera pública, Medauar (2003, p. 211) observa que decorre desse cenário “um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição de atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos”, passando a ter maior relevo o momento do consenso e da participação.

<sup>36</sup> Se entende como formas de expressão da Administração Consensual, seguindo os ditames assentados por Oliveira e Schwanka (2009, p. 314), “o modo de atuação dos órgãos e entidades administrativas a partir de bases e de procedimentos que privilegiam o emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando a atingir resultados que normalmente poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva e unilateral da Administração Pública”.

resolução de conflitos administrativos, como módulo substitutivo de ação unilateral e imperativa do Estado, no que se destaca institutos como as comissões de conflitos e os acordos substitutivos, na esfera preventiva, e a conciliação, a mediação, a arbitragem e os ajustes de conduta, no campo da composição de conflitos.

Ainda sobre os módulos de expressão da Administração consensual, importar ter ciência a respeito da inserção, no bojo do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), do art. 26, cujo conteúdo provê ao Estado, conforme ressaltam Guerra e Palma (2018, p. 36), um novo marco para a consensualidade administrativa, de vez que traduz um “permissivo genérico” para que o Poder público celebre acordos, através da figura do “compromisso” estatuído no artigo.

Por certo que a consensualidade não se prestará a exterminar o recurso ao módulo tradicional de ação impositiva/imperativa do Estado; nada obstante, também é certo que o seu avanço sobre a dimensão funcional do Poder Público, para além de aprofundar os níveis de democratização da Administração Pública, concorre para a redução do arbítrio e da conflitualidade, sempre mais comuns na atuação preponderantemente unilateral do Estado (MOREIRA NETO, 2008, p. 118-119).

Assim é que as fórmulas clássicas de controle (aprovação, registro, homologação, julgamento de conformidade), afinadas àquela visão da Administração Pública executora da lei, perdem prestígio e cedem passo a novos instrumentos de fiscalização, com viés menos autoritário e mais pragmático e consensual. Nos dizeres de Ferraz:

As formas usuais de exercício da atividade de controle da Administração pública foram concebidas sob a égide de um paradigma de Estado e de direito que não mais subsiste. Novas fórmulas são propostas, propiciando uma relação dinâmica, legítima e concertada entre Estado e administradores, sob o panorama da Administração Pública consensual: vislumbra-se, nesse passo, um controle que, ao invés de reprimir o administrador público (como o fizeram os instrumentos de administração por pressão de meados do século XX, tolhendo-o no exercício da função que exerce em benefício de todos) – estimulem-no a tomar decisões acertadas e criativas, desde que voltadas para os interesses da sociedade (FERRAZ, 2020, p. 28).

Em tal cenário, o controle se articula a partir de uma postura que privilegia abordagens menos adversariais e não imediatamente repressivas, de sorte que as “ações suasórias sempre precedam as ações dissuasórias e estas, as sancionatórias, sempre nesta ordem” (MOREIRA NETO, 2006, p. 79). Aparece oportuna, novamente, a referência ao nexo de implicação recíproca que concatena as evoluções verificadas na Administração Pública à modernização – que busca acompanhá-las – dos instrumentos de controle. Por

isso se afirmar, como o faz Bliacheriene (2016, p. 35), que a eficiência do controle sobre os atos que impactam o patrimônio econômico do Estado estará diretamente ligada à sua capacidade de acompanhar as transformações e as novas habilidades que se exigem dos legitimados constitucionais ao controle; capacidade para: medir, avaliar, diagnosticar, dialogar, intervir e, como última *ratio*, punir.

Versando sobre o alinhamento das instituições de controle às renovadas diretrizes emanadas da reforma constitucional de 2008 à Constituição francesa, de 1958, Waline (*apud* WILLEMANN, 2020, p. 121) sublinha que se admite, hodiernamente, que um bom trabalho de controle repousa sobre um diagnóstico compartilhado entre o controlador e o controlado; passa-se, assim, “de uma lógica ‘coercitiva’ para uma lógica do ‘conselho’, considerando que o controlado está, na imensa maioria dos casos, de boa-fé e sinceramente empenhado em aprimorar sua gestão”.

Sob a ótica da temporalidade do controle por tais órgãos exercido, valoriza-se a ação controladora que permite antecipar riscos de desvios ou ilegalidades, por intermédio da verificação concomitante e preventiva sobre o agir administrativo. Consoante afirmam Teixeira e Gomes (2021, p. 400), nessa dimensão de análise, o incentivo à atuação prévia das Cortes de Contas implica oportunizar ao administrador público um acompanhamento técnico e colaborativo, capaz de minimizar riscos na tomada de decisões, de antecipar inconsistências formais e tornar a decisão baseada em evidências com maior segurança jurídica, sem, contudo, sobrepor-se aos espaços de conformação política do gestor. Outro viés, aludindo à insuficiência dos controles institucionalizados no Brasil, Medauar (2023, p. 379) tematiza a questão à luz da necessidade de aprimoramento das técnicas e medidas fiscalizadoras com “vocação preventiva”, dando ensejo a uma “deontologia que previne o arbítrio”.

Sob a ótica da metodologia, se sobrepuja as alternativas que promovem o diálogo, a colaboração, o viés técnico-pedagógico, em detrimento das competências punitivas ou sancionatórias, nada obstante essas últimas mantenham, dentro do espectro de atribuições deferidas às Cortes, o seu valor dissuasório; afinal, não há razão para conceber um órgão cuja tarefa seja tornar factível a *accountability* no manejo do patrimônio econômico do Estado, sem lhe prover “dentes” para coibir e rechaçar comportamentos danosos. Observa-se, nesta medida, a concepção e o uso de instrumentos que viabilizem uma aproximação “em tom de cooperação” (TEIXEIRA; GOMES, 2021, p. 411) da esfera controladora aos gestores públicos, permitindo que a operacionalização do controle não se sujeite somente a uma lógica dicotômica “crime-castigo”, assumindo contornos de um

verdadeiro diálogo institucional (FERRAZ, 2020, p. 208), visto que instrumentos punitivos são importantes, mas não transformadores (MONTEIRO, 2022, p. 211).<sup>37</sup>

No espectro de atuação dos Tribunais de Contas, a combinação dessas dimensões se expressa, com mais clareza, nos termos de ajuste ou ajustamento de gestão (TAG), cuja disciplina normativa, primeiro acomodada em regulamentações internas das instituições de contas, com esteio no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985, que dispõe sobre a celebração dos termos de ajuste de conduta no âmbito das ações civis públicas, encontrou balizas no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que, ao minudenciar os dispositivos inseridos na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, cuidou, especificamente, no seu art. 11, dos termos de ajustamento de gestão, como instrumento apto a “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”.<sup>38</sup> Na conceituação de Ferraz (2020, p. 122), cuida-se de mecanismo que objetiva a “contratualizar” com os administradores alternativas e metas visando à melhoria do desempenho dos órgãos, das entidades e dos programas públicos.

Também neste âmbito se incorporou, mais recentemente, os “procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal”, objeto da Instrução Normativa – TCU nº 91/2022, do Tribunal de Contas da União. Para sua efetivação, foi criada uma Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, a Secex-Consenso, na forma do art. 3º, parágrafo único, da IN-TCU nº 91/2022. Tal instrumento é autuado no Tribunal como “Solicitação de Solução Consensual”, e uma vez admitida pelo Presidente do TCU, após análise preliminar da Secex-Consenso, segue-se a formação de uma Comissão de Solução Consensual,<sup>39</sup> que terá 90 (noventa) dias para elaborar uma

---

<sup>37</sup> Aliás, importa fazer menção ao quanto disposto no art. 13, §1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, ao prever que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

<sup>38</sup> O teor integral do dispositivo reza o seguinte: (...) Art. 11. Poderá ser celebrado termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os órgãos 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.

§1º A decisão de celebrar o termo de ajustamento de gestão será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§2º Não será celebrado termo de ajustamento de gestão na hipótese de ocorrência de dano ao erário praticado por agentes públicos que agirem com dolo ou erro grosseiro.

§3º A assinatura de termo de ajustamento de gestão será comunicada ao órgão central do sistema de controle interno.

<sup>39</sup> A Comissão de Solução Consensual, nos termos da IN-TCU nº 91/2022, é composta por um auditor da Secex-Consenso, auditor da unidade especializada, representante do jurisdicionado e eventual particular envolvido na controvérsia.

proposta de solução. Aludida proposta será levada à análise do Ministério Público junto ao TCU, para emissão do respectivo parecer e, caso aprovada no Plenário da Corte, será formalizada mediante termo a ser firmado pelo seu Presidente e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades envolvidos. Consoante figura na exposição dos motivos da norma em questão, a busca pela solução consensual de conflitos reflete o alinhamento do Tribunal às mais modernas práticas internacionais de auditoria e corresponde a um esforço em consolidar a cultura consensual na atuação do TCU.<sup>40</sup>

Outras ferramentas a cargo do tribunal das contas públicas encontram na doutrina, embora com menos contundência, afinamento com a lógica de consensualidade afirmada nessas páginas. É o caso do alerta previsto no art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujos contornos serão detalhados em capítulo ulterior. No caso dos atos de alerta, remete-se à defesa consubstanciada na obra de Ferraz (2010, p. 205) quanto à carga colaborativa de que dotado esse instrumento, que, “numa leitura mais moderna, enseja aplicação do modelo de controle consensual da Administração Pública”. Segundo Ferraz, a apreensão do alerta como um ato administrativo de verificação, cuja vocação se limite a firmar a responsabilidade do dirigente do órgão ou da entidade avisada, é própria de uma perspectiva de controle como mecanismo sancionador e do Direito como ordem de coerção. A obsolescência desses paradigmas no século XXI impõem uma releitura a partir da virada conceitual da atividade de controle, em que os alertas passam a ser vistos como sucedâneos dos termos de ajustamento de gestão, destinados a instituir vias de interlocução que facilitam a compreensão de variáveis que só podem ser notadas e examinadas em um processo com ênfase no diálogo.

### **3 CONFIGURAÇÃO JURÍDICO-TEÓRICA DO ALERTA PREVISTO NO §1º DO ART. 59 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

No contexto das atividades desenvolvidas pela Assembleia Nacional Constituinte, que culminaram na promulgação da Carta Política de 5 de outubro de 1988, deliberou-se pela adoção de princípios e diretrizes de caráter mais rigoroso no âmbito das finanças públicas, com vistas a aperfeiçoar a conjuntura orçamentária e financeira do país, afetada

---

<sup>40</sup> Enquanto a SecexConsenso foi instituída em janeiro de 2023, a primeira solução consensual homologada pelo TCU data de 6 de junho de 2023. Na ocasião, o Plenário do Tribunal homologou os termos da solução consensual, proposta pelo Ministério de Minas e Energia, e que envolvia a contratação de energia de reserva para garantir o abastecimento durante a crise hídrica de 2020 e 2021, através do Procedimento de Contratação Simplificada (PCS) 01/2021. O processo, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, foi aprovado por unanimidade pelo Plenário do TCU.

por sucessivas crises externas, bem como impor maior rigor fiscal e aprimorar o sistema de fiscalização do setor público.

Não obstante, a década subsequente ao momento constitucional de 1988 desvelou a insuficiência das novas disposições magnas para endereçar as questões fiscais vigentes, a exemplo do crescimento da dívida pública e da despesa excessiva com pessoal, dando azo aos movimentos normativos de modernização estatal, baseados na implementação de reformas que buscassem estabelecer um novo modelo de Estado: o Estado Regulador ou Gerencial (FERRAZ, 2010, p. 206).

Conforme alude Valle (2018, p. 360-361), o desenvolvimento constitucional que se seguiu à promulgação da Carta de 1988 em diferentes áreas temáticas não se verificou no campo das finanças estatais, cujo tratamento constitucional restou negligenciado até a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, em 2015. Pesava contra o interesse pelo arranjo normativo de planejamento orçamentário os efeitos que a inflação descontrolada exercia sobre a capacidade de projeção dessas peças jurídicas.

Nesse cenário, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduzindo um modelo ambicioso e inovador, de abrangência federativa ampla, pautado em diretrizes de transparência, de planejamento vinculativo, correção de desvios e prevenção de riscos, como fins à concretização de um regime fiscal mais responsável no seio do Estado brasileiro. Para mais, ao privilegiar uma atuação preventiva dos órgãos de controle, instituiu novos instrumentos de fiscalização e monitoramento da Administração Pública, concebidos para melhor tutelar a aderência das práticas administrativas aos ditames da responsabilidade fiscal.

A tal propósito, conforme anota Campelo (2003, p. 14-16), o controle das finanças se viu reforçado [com a LRF] de duas formas. Primeiro, com o estabelecimento de limites para a realização de algumas categorias de gastos. Segundo, atribuindo competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, ampliando o espectro de atuação dessas instituições para abrigar novas ferramentas de monitoramento da gestão fiscal, tendo como base as informações inscritas em relatórios periódicos que retratam a condução das finanças, cuja elaboração passou a figurar como exigência positiva na lei.

Dentre referidos mecanismos, destaca-se o instituto do “alerta”, preconizado pelo art. 59, §1º, da LRF, voltado a obstar que riscos e desvios fiscais, identificados no âmbito das administrações dos Poderes e dos órgãos autônomos, se materializem ao término do exercício financeiro, acarretando, desse modo, prejuízo ao equilíbrio das contas públicas.

Sucedem que a normativa em questão não previu mais do que a emissão dos alertas no tocante aos riscos fiscais destacados no próprio dispositivo legal, deixando de fornecer maior detalhamento quanto aos aspectos conceituais e operativos desse instrumento. Essa carência de aprofundamento resultou na adoção de diferentes perspectivas regulatórias no sistema nacional dos Tribunais de Contas, dificultando a busca por harmonização quanto ao seu conteúdo, formalização, procedimento de expedição do ato e efeitos jurídicos nas apreciações das contas governamentais (FERES JÚNIOR, 2021, p. 11-12).

Adicionalmente, dado que a estrutura da disposição normativa que veiculou uma autorização para emissão de avisos não impôs ao gestor qualquer determinação com vistas a correção da rota de gestão fiscal, tampouco previu sanções para a sua desconsideração, o alerta tem sido relegado a um plano secundário, sem receber a devida importância. É possível que, por tais razões, pouca atenção tenha sido dispensada pela doutrina para o aprofundamento jurídico desse mecanismo de controle preventivo, ainda menos para a investigação empírica sobre a operacionalização prática do instrumento.

À vista dessa lacuna existente no escopo da LRF e escassez de desenvolvimento doutrinário a respeito do tema é que o presente capítulo objetiva abordar de forma mais abrangente a densidade normativa do alerta, em ordem a minudenciar os seus contornos jurídicos e, assim, extrair as categoriais de análise que fundamentarão o viés qualitativo do trabalho de pesquisa empírica, justificando e dando suporte ao emprego da técnica de análise documental.

### **3.1. Aspectos gerais: alcance semântico e elementos definidores**

Para além dos marcos normativos referentes à responsabilidade dos gestores, a LRF trouxe outro aspecto importante na aplicação das competências dos Tribunais de Contas: o fomento à função fiscalizatória dessas instituições, provendo-lhe com os aparelhos necessários para fazer cumprir as balizas da gestão fiscal (ROCHA, ZUCCOLOTTO, 2017, p. 72).

Tomando em perspectiva o arranjo organizado pela Constituição Federal na seara do controle, a LRF, em seu art. 59, *caput*, cominou ao Poder Legislativo a titularidade do escrutínio sobre a observância dos ditames legais concernentes à gestão fiscal, contando, para tanto, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e dos sistemas de controle interno. Na prática, contudo, conforme aduz Lima (2017, p. 350), pela própria natureza dos trabalhos

desenvolvidos pela instância técnica de controle externo, referido encargo repousa com proeminência nas cortes de contas, repercutindo na apreciação das contas governamentais e no controle concomitante da execução orçamentária.

Entre os principais instrumentos mobilizados pela LRF para o desempenho desse relevante papel, estão os alertas, que desfrutam de previsão no §1º do seu art. 59, cujo teor segue transcrito:

Art. 59. [...]

§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Uma primeira aproximação ao texto normativo já permite extrair pelo menos dois aspectos concernentes ao alerta, consoante observa Feres Júnior (2021, p. 24).

Pela especificação orgânica contida no §1º, se atribui, com exclusividade, à corte de contas, o manuseio desse instrumento de controle, de tal sorte que a sua aplicação por outra instituição controladora, na forma da LRF, constituirá desvio de competência. Uma vez que o exercício do controle traduz verdadeiro poder-dever dos organismos aos quais se comete essa função, o ato de alertar – na concretização do art. 59, §1º, da LRF – não se apresenta como faculdade dos Tribunais de Contas frente à identificação de um risco fiscal, mas se reveste de caráter obrigatório. De efeito, a própria redação do citado §1º deixa ver a imperatividade da postura que se espera dos órgãos de contas quando da detecção de riscos, ao assentar que tais instituições “alertarão” os órgãos e Poderes da Administração Pública.

Reforça tal compreensão a diretriz inscrita no §1º do art. 1º, da LRF, ao qualificar a responsabilidade na gestão fiscal como a ação “em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, o que deixa ver o propósito normativo de coibir a conversão de riscos em irregularidades fiscais ao final do exercício financeiro. Pouco sentido teria a instituição de uma ferramenta de “aviso prévio” sobre

irregularidades capazes de comprometer a gestão das finanças se o seu uso estivesse ao alvedrio do órgão de controle, que deve zelar pela hígidez das contas.

Para mais, é de ver que o art. 75, da Lei nº 4.320/1964 estatui que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, bem como abrangerá a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos.

Também sobressai do dispositivo a semântica empregada pelo legislador ao versar sobre o ato de alertar deferido às cortes de contas. Conforme assinala Pinto (2014, p. 51), a noção primária de sentido – dessumido do texto legal – que a palavra alerta implica é a de antecipar problemas, avisando sobre o risco na manutenção de determinada conduta ou rota de ação já iniciada. Em sentido mais direto e objetivo, consigna a autora que o “alerta quer dizer ao seu destinatário: ‘tome cuidado!’, ou ainda ‘tenha cautela!’ e, até mesmo, corrija sua ação já, sob pena de erro grave ou infração punível”. Em outro artigo sobre o tema, Pinto (2013) sobreleva o caráter dúplice do instituto, enquanto “notificação e aviso de que algo pode estar errado”.

Motta (2000, p. 209), em sentido semelhante, atribui ao ato de alerta a condição de ato administrativo de verificação, característico da função pedagógico-orientadora do Tribunal de Contas, que encontra o equilíbrio entre o controle prévio e o posterior, no que foi seguido por Fernandes (2012, p. 512).<sup>41</sup> A verificação na qual se consubstancia o aviso conecta-se ao fluxo de relatórios, dados e processos continuamente submetidos ao crivo analítico das cortes de contas, para aferir a regularidade dos procedimentos orçamentários e financeiros dos órgãos e poderes públicos. Alude-se, por exemplo, às informações que perfazem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), versado no art. 52, da LRF, de produção bimestral, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), do art. 54, cuja remessa se dá quadrimestralmente, bem assim aos relatórios desencadeados por trabalhos de auditoria (de conformidade ou operacionais) empreendidos pelas equipes técnicas dos Tribunais de Contas no curso do exercício.

Vê-se, pois, que o alerta, na acepção que se retira da previsão normativa constante do §1º do art. 59 da LRF, não apresenta extensão semântica que faça comportar a emissão de conteúdo distinto do aviso ou advertência dirigida ao administrador público. Cuida-se de instrumento de controle que tem vocação própria (terapêutica) e contornos específicos,

---

<sup>41</sup> Observa o autor que o disparo do alerta, ao pressupor a constatação de determinado risco cuja consolidação se procura evitar, se traduz num “ato típico de verificação” (FERNANDES, 2012, p. 512).

descabendo cogitar do seu uso para veicular determinações de condutas positivas ou negativas, tampouco para a aplicação de penalidades ao seu destinatário, embora possa trazer orientações de cunho não coercitivo, voltadas à colaboração no endereçamento do risco detectado, além de firmar a responsabilidade do gestor (ARAÚJO; FARIAS, 2019, p. 157), mormente se vier de se consumir a irregularidade a respeito da qual se avisou em primeiro lugar.

Noção similar foi encampada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 2.238, ao assentar a constitucionalidade do art. 59, §1º, inciso IV, da LRF, ocasião em que averbou que o dispositivo contempla “mera advertência”, que não se adere ao Direito Financeiro Sancionador, pois que busca a “via terapêutica preventiva por intermédio da articulação administrativa fulcrada no alerta prudencial diante de conjuntura fiscal que se revela presumivelmente adversa”.

Essa condição peculiar do ato de alerta, exonerado de qualquer carga decisória ou coercitiva, não lhe subtrai a importância na dinâmica do controle externo, visto que detém valiosa aplicação preventiva e propedêutica no monitoramento das contas públicas, dando boas razões para que o gestor público se atente à emergência de riscos ou desvios de rota que demandam correção tempestiva, antes que se convertam em irregularidades passíveis de punição. A este respeito, calha a afirmação de Lima, quanto à relevância da orientação preventiva que se expressa através do alerta (2017, p. 135):

O controle que funciona é o controle preventivo, o controle substantivo, que elege prioridades e acompanha *paripassu* a execução de projetos. O controle que funciona é aquele que orienta, esclarece e alerta, que concentra e aprofunda sua fiscalização naquilo que é essencial, mediante critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade.<sup>42</sup>

Convém consignar, a teor da posição externada pelo STF no julgamento da ADI nº 2.238, corroborada pelos termos da Exposição de Motivos da LRF,<sup>43</sup> que referida norma abrigou o vetor de prudência fiscal que emana do art. 165, §2º, da CRFB/88, para cuja realização compeliu as cortes de contas a uma atuação mais tempestiva, considerando a análise dos citados RGFs e RREOs. A periodicidade de tais relatórios (quadrimestral e

---

<sup>42</sup> Em igual toada, afirmando que, em tempos de gestão pluricêntrica, será mais eficaz o controle externo “que busca correção de rumos, que intenta detecção tempestiva de falhas e proposição de soluções”, estão Araújo e Farias (2019, p. 142).

<sup>43</sup> Conforme rememora Feres Júnior (2021, p. 30), por ocasião da publicação da Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, que acompanhou o Projeto de Lei Complementar nº 18/1999, aludiu-se às regras de prudência na administração financeira como variáveis cruciais das finanças públicas, que viriam de embasar os dispositivos consignados na LRF.

bimestral, respectivamente) exige maior tempestividade na fiscalização das cortes, antes acomodadas à “zona de conforto” do controle posterior, no exame das contas anuais de exercício vencidos (LIMA, 2021, p. 362).<sup>44</sup>

### 3.2. O alerta na dinâmica do processo de controle externo

Os encargos (poderes-deveres) de controle arrolados no art. 71, da Constituição, cometidos ao Tribunal de Contas da União, e extensíveis aos órgãos de contas dos demais entes federativos, por força da simetria imposta pelo art. 75, se materializam, no plano prático, através de processos singulares, de feição própria e distinta dos ritos com espeque nos quais operam os processos administrativos. Anotam a respeito Heller e Sousa (2019, p. 87) que não se deve encaixar como administrativos todos os processos que não sejam judiciais ou legislativos, senão aqueles por meio dos quais a administração pública põe em prática seus deveres-poderes visando à concreção da função administrativa, reservando-se aos processos de controle externo a tarefa de instrumentalizar a proteção do erário e a garantia de boa administração, a cargo do Tribunal de Contas. De forma que tratar o processo de controle externo como processo administrativo implicaria subverter a função (controle) em nome do objeto (atos e contratos administrativos), ignorando a lógica própria que informa esse tipo de processo.

Cluny (2011, p. 199 *apud* LIMA; SARQUIS, 2019, p. 22) identifica nas cortes de contas:

[...] um autêntico regime processual autônomo adequado às especificidades da responsabilidade financeira e que, assim como outros sistemas adjetivos específicos, apenas em situações concretas e de maneira subsidiária se socorre de princípios e normas processuais em outros diplomas, notadamente o código de processo civil.

A condição autônoma e diferenciada do processo que se desenvolve no exercício das ações controladoras insculpidas na Constituição para os Tribunais de Contas terminou evidenciada, embora já se dessumisse da interpretação sistemática do art. 73, *caput*, com

---

<sup>44</sup> Ressalta Lima (2017, p. 117), as atribuições trazidas pela LRF aos Tribunais de Contas exigiram dessas instituições um movimento inicial de adaptação, posteriormente de evolução e, por fim, de transformação, reduzindo o prazo entre a prática dos atos de gestão e a sua análise pela corte, transitando do tradicionalíssimo controle *a posteriori* para o desejado controle concomitante ou *pari passu*, bem mais efetivo na prevenção de falhas e/ou na minimização de seus impactos.

o art. 96, inciso I, “a”, da CRFB/88 (VIANA, 2019, p. 58),<sup>45</sup> a partir do advento da Lei nº 13.655/2018, que, ao introduzir dispositivos direcionados à interpretação e aplicação do Direito Público, na LINDB, proveu conformação específica à “esfera controladora”, a par das searas administrativa e jurisdicional.

Reconheceu-se, desta feita, a figura do processo de controle externo, de extração constitucional, cuja denominação se prefere neste estudo, haja vista a sua utilização pelo TCU<sup>46</sup>, inclusive como indexador de jurisprudência, além de traduzir mais adequadamente a amplitude das atividades e instrumentos de fiscalização nos quais se desdobra esse gênero processual, que não se reduz à análise de contas. Assim defendem Viana (2019) e Lima e Sarquis (2019).

Tendo em vista a base informacional constituída pelos dados orçamentários, financeiros, patrimoniais, operacionais e contábeis que lhes são relatados, os órgãos de contas ora atuam preventivamente, quando se antecipam à conclusão ou operatividade do ato administrativo (MEIRELLES, 1995, p. 642), verificando os requisitos para sua produção válida, como é o caso do exame prévio de editais de licitação, na forma do art. 113, §2º, da Lei nº 8.666/1993; ora atuam *a posteriori*, quando já se tem por executado o ato controlado, com a finalidade de corrigir eventual defeito, determinar providências visando a sua anulação, aplicar penalidades aos agentes responsáveis ou, numa vocação mais afinada à moderna tendência de controle de resultados, aferir a qualidade dos gastos públicos; ora atuam, ainda, concomitantemente, no acompanhamento *pari passu* dos atos de gestão praticados pela Administração, tendo como propósito identificar falhas passíveis de saneamento tempestivo e riscos que deem ensejo à correção de rota do Poder Público, antes de encerrada a execução orçamentária ou exaurido os efeitos do ato controlado, para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados (RAMOS FILHO, 2017, p. 613), a exemplo de quando assinam prazo para que o jurisdicionado adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, a teor do disposto no art. 71, inciso IX, da CRFB/88.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Destaca Viana (2019, p. 58), a este respeito, que o artigo 73 c/c art. 96, I, “a”, ao prescrever sobre a necessidade de observância das normas de processo e respeito às garantias processuais das partes, tratou do devido processo legal de controle externo.

<sup>46</sup> Em tal sentido, confira-se os Acórdãos nº 5.040/2022-Segunda Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; nº 2770/2022-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar; nº 3900/2022-Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar.

<sup>47</sup> A doutrina costuma referir-se à competência de controle inscrita no art. 71, IX, da CRFB/88, como Auto de Prazo para Regularização de Procedimento (APRP). Nesse sentido, ver Araújo e Lima (2019) e Simões e Carvalho (2012).

Observa Ferraz (2020, p. 92-93), a propósito dessa taxonomia que toma em conta o momento em que se perfaz a ação controladora, que não obstante o controle *a posteriori* seja predominante na atividade dos órgãos de contas, ele inibe ações corretivas, pois que se direciona quase exclusivamente à fixação de responsabilidades, fazendo “autópsias ao invés de biópsias” e, lembrando a lição de Gordillo, “o controle existe na medida em que resulta possível passar da detecção da falta de legalidade [...] a ações corretivas” (*apud* FERRAZ, 2020, p. 93).

Os controles de ordem preventiva e concomitante são desde há muito empregados na atuação dos Tribunais de Contas, não mais na aceção de registro prévio que vigorou até a Constituição de 1967, do qual dependia a execução das despesas governamentais,<sup>48</sup> senão para antepor-se à consumação de irregularidades, promovendo orientações e avisos à Administração Pública, em ordem a que evite ou corrija cursos de ação que possam dar azo ou agravar cenários adversos. Para Cavallari (2023), se o tribunal pode determinar a correção de ilegalidades, pode, *ex ante*, orientar para evitar que essas ilegalidades ocorram ou, até mesmo, adotar medidas cautelares para evitá-las de modo cogente, nos termos da competência reconhecida pelo STF, no MS 24.510.

Tendo o alerta o propósito de advertir o administrador sobre um evento fiscal que se consubstancia num risco de conversão futura em irregularidade prejudicial às finanças públicas – seja por extravasar um limite legal, comprometer os custos ou resultados dos programas governamentais ou indicar algum vício na gestão orçamentária –, sua emissão só pode coadunar com os controles preventivo e concomitante, a incidir sobre atos e fatos cujo ciclo de formação ainda não se exauriu, abrindo ensejo à oportunidade de correção tempestiva. É dizer, exsurge como pressuposto lógico, em vista do processo de controle externo, conforme anotado por Feres Júnior (2021, p. 29), que o objeto da advertência não se tenha consumado e que, para possibilitar uma ação terapêutica da administração pública sobre o risco alertado, a execução orçamentária esteja em curso.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Alude-se ao registro prévio do Tribunal de Contas que, a teor do que dispôs os arts. 99 a 102 da Constituição de 1934, operava como condição de eficácia para os contratos administrativos que implicassem despesa para a União. Em vista das dificuldades operacionais resultantes da vastidão de atos geradores de despesa, cuja execução restava embargada pela necessidade de prévio aceite do órgão de contas, referido instituto teve fim com a Constituição de 1967, que deu ênfase às ações posteriores do Tribunal de Contas, estabelecendo as competências para auditorias financeiras e orçamentárias.

<sup>49</sup> Considerando a aplicação do princípio da anualidade, com previsão no art. 34, da Lei nº 4.320/1964, sobre a gestão das finanças públicas, afirmar que a execução orçamentária deve estar em andamento implica dizer que o alerta deve ser expedido antes do encerramento do exercício financeiro, em 31 de dezembro do ano de referência.

Expedido, pois, o ato de alerta quando já exaurido o ato de gestão, ou depois de encerrado o exercício financeiro em que este foi verificado, tem-se antes um anúncio ou evidenciação de irregularidade – já praticada – do que a advertência sobre um risco a se concretizar. Nesse caso, pela inexistência de tempo hábil para o saneamento do desvio, não estará presente a simultaneidade ínsita ao controle concomitante, restando esvaziado a capacidade terapêutica do instrumento, no sentido de promover a correção tempestiva da situação que poderia ensejar uma ilegalidade.

### **3.3. A delimitação jurídico-conceitual do alerta**

Perscrutar a natureza jurídica de certo instituto pode significar muitas coisas, bem assim levar a variados caminhos. O interesse pela sua determinação advém da necessidade de erigir “fórmulas orientadoras” para nortear a incidência, no plano prático, do conceito teórico erigido a partir das normas jurídicas, conciliando a dogmática com o uso comum (FERRAZ JR, 2013, p. 58). Cuida-se, segundo afirma Amaral (2008, p. 285), de estabelecer “a posição ou enquadramento [do conceito] no sistema jurídico”, com vistas a definir o regime jurídico em concreto e fundamentar a determinação das consequências jurídicas do instituto pesquisado.

Sob essa perspectiva, o estudo da natureza jurídica deve partir da fisionomia legal ou normativa, mas não pode se circunscrever à dimensão positiva, pois também toma em consideração aspectos que concernem à estrutura orgânico-funcional responsável pela sua operacionalização. No caso do alerta, para além da inteligência que ressaí do art. 59, §1º, da LRF, de inegável vagueza conceitual, importa olhar para os elementos que conformam a função constitucional dos Tribunais de Contas e como o alerta nela se insere. Referida estratégia é preconizada por Feres Júnior (2021, p. 31) e aqui incorporada. À vista disso, surge possível discernir características relativas à forma, ao escopo e à finalidade do alerta, em ordem a diferenciá-lo de outros instrumentos de fiscalização de que lançam mão as cortes de contas.

Do ponto de vista formal, não obstante subsista posição doutrinária que interprete a competência judicante fixada no art. 71, inciso II, da CRFB/88, como manifestação de função jurisdicional pelos Tribunais de Contas,<sup>50</sup> a compreensão prevalecente a respeito

---

<sup>50</sup> É a posição sustentada, dentre outros, por Fagundes (1979, p. 158), Pontes de Miranda (1970, p. 295), que se baseia, para além das propriedades terminológicas expostas, na colegialidade processual decisória

da matéria qualifica a atividade de controle externo, sem embargo da expressão “julgar” consignada naquele dispositivo constitucional, e do termo “tribunal” designativo do órgão de contas, como uma verdadeira entidade administrativa. Boa síntese desse entendimento se retira da obra de Carvalho (2010, p. 1281), nos termos adiante transcritos:

O Tribunal de Contas, como se viu, não integra o Poder Judiciário, mas é órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle da execução e da aplicação do dinheiro público. A Constituição, ao usar a expressão “julgar”, não transforma o Tribunal de Contas em órgão jurisdicional. A função que exerce é materialmente administrativa: é o que pensam Wilson Accioli e Michel Temer, dentre outros. José Afonso da Silva, a propósito do assunto, fala que não se trata de função jurisdicional: o Tribunal de Contas não julga pessoas nem dirime conflitos de interesse, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas.

Nessa condição, portanto, de corte administrativa, se segue que os atos que pratica são também administrativos (MORAES, 2007, p. 1213), embora, como visto, o processo mediante o qual sejam articulados para o exercício das atribuições do art. 71, da CRFB/88, apresente contornos particulares, que o aparta das demais espécies. Daí a colocação de Fernandes (2012, p. 512) no sentido de que o alerta, sob o aspecto formal, tem natureza jurídica de ato administrativo.

Desde a ótica do escopo que orienta o uso do alerta, interessa localizá-lo no quadro funcional das instituições de contas, para deduzir a lógica subjacente à sua expedição. A este propósito, em que pese a variedade de classificações colhidas da doutrina nacional a respeito das funções das entidades de controle externo, as categorias tiradas por Araújo e Farias (2019, p. 144) refletem não só os termos mais empregados a partir da revisão de literatura, senão também o referencial propugnado pelo Tribunal de Contas da União, em sua página na internet. Assim, o arranjo desenhado pela CRFB/88 incluiria as funções básicas fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Na definição dos autores citados, a função informativa é desempenhada quando o tribunal disponibiliza dados e faz comunicações (ARAÚJO; FARIAS, 2019, p. 145) como quando, com fulcro no art. 71, inciso VII, da CRFB/88, encaminha ao Poder Legislativo informações acerca das fiscalizações realizadas, ou ainda quando mantém sítio eletrônico contendo dados sobre a sua atuação, as contas públicas, entre outros. O alerta, visto que vocacionado a levar ao conhecimento do administrador público situações que configuram

---

em que se organiza esses Tribunais, e na extensão das garantias dos integres dos Tribunais Judiciais aos membros das Cortes de Contas, na forma do art. 73, da CRFB/88.

riscos ou desvios fiscais que reclamam cautelas em ordem a que não se convole em falhas consumadas após o encerramento do exercício financeiro, comporta enquadramento claro na função informativa do controle externo (LIMA, 2017, p. 115; COSTA; ARRAES; ALCÂNTARA, 2018).

Com efeito, as informações sobre as quais se adverte através do ato de alerta dizem respeito à frustração de receita que abre ensejo à limitação de empenho e movimentação financeira, às despesas com pessoal, ao nível de endividamento público, aos custos e aos resultados dos programas governamentais e aos indícios que denotem irregularidades na gestão orçamentária. Ressalta Pinto (2014, p. 56), que o “aviso-notificação” que dá notícia de dados atinentes ao perigo de manutenção de certa rota de ação coopera para integração dos controles interno e externo, pois na medida em que os alertas se tornarem uma efetiva prática cotidiana dos Tribunais de Contas, “as demais instâncias competentes de controle da Administração Pública ali encontrarão um manancial de informação disponível que pode auxiliá-las no desempenho de suas funções”. (PINTO, 2014, p. 57).

Conquanto o elenco das funções apregoadas deixe de incluir uma destacada tarefa pedagógica, é fato que o papel informativo, assim como, em certa medida, o consultivo e o corretivo, têm conotação educativa no sentido de conscientizar os gestores alertados acerca de situações que possam comprometer a gestão dos recursos públicos, induzindo comportamentos direcionados à correção de rumos. Inobstante os alertas não se prestarem à consignação de comandos mandamentais com vistas à adoção de condutas específicas, a sua expedição pode assumir um caráter colaborativo, de sorte a conter recomendações, notadamente em face das informações em relação as quais se põe a par o agente decisório.

Quanto à integração de determinações ao conteúdo dos atos de alerta, em que pese se possa deduzir do inciso IX do art. 71 da CRFB/88 uma competência deferida as cortes de contas para determinar à administração pública a adoção das medidas indispensáveis ao cumprimento da lei, particularmente quando evidenciada a ocorrência de ilegalidade, é certo que o permissivo constitucional não estende o alcance dessa atribuição a todo o espectro de atuação do controle externo de contas, senão que pressupõe elementos formais e momento próprio para o seu exercício.

Assim que, tomada a determinação como um comando subordinante, de aspecto positivo (quando impõe um fazer) ou negativo (quando exige uma abstenção) que decorre de “deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de corrigir irregularidade,

remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares”<sup>51</sup>, na conceituação descrita na Resolução TCU nº 315/2020, fica difícil conciliar essa modalidade de provimento com a natureza informativa do alerta sem que se admita, ao mesmo tempo, a dissimulação de uma intromissão ilegítima da corte de contas sobre o espaço decisório que o administrador ocupa na condução da gestão pública, de sorte que, conforme aludem Monteiro e Rosilho (2017, p. 47), o órgão controlador acabe tomando “a decisão administrativa no lugar do gestor”.

Há que se atentar para os limites da intervenção cogente do órgão de controle na atividade administrativa, sobretudo quando se trata de ordenações que podem terminar por simplesmente sobrepor a “vontade do controlador” em face da vontade politicamente legitimada para a tomada de decisões. Daí que as determinações ditadas pela corte devem encontrar espaço próprio de articulação no âmbito dos seus provimentos decisórios, o que pressupõe, mesmo em sede cautelar, a caracterização da atuação administrativa irregular, defeituosa ou ilegal para o saneamento da qual se pretende veicular comandos comissivos ou omissivos. Não é ocioso registrar, como evidência dessa compreensão, que a referência nas leis orgânicas das instituições de contas ao emprego de determinações aparece como complemento ao julgamento das contas “regulares com ressalva”, como o faz o art. 18 da LOTCU, apontando a reincidência no descumprimento de tais comandos como causa para emissão de juízo pela irregularidade (art. 16, §1º, da LOTCU) e fundamento de incidência da multa prevista no art. 58, inciso VII.

Lado outro, ao incorporar ao ato de alerta conselhos quanto à adoção de uma ou mais linhas de ação frente ao contexto fático que demanda providências, o Tribunal não ultrapassa as raias da sua função controladora, mormente porque os caminhos sugeridos estão desprovidos de qualquer coercitividade. Refletem, antes, nos termos empregados por Heller (2019, p. 147), “proposições persuasivas que pretendem acautelar aquele que vai decidir, fornecendo-lhes fatos, atuais e históricos, experiências comprovadas, que, no juízo do controlador, constituem comportamentos desejáveis”. Remanesce ao gestor, assim, outros meios aptos ao endereçamento da questão suscitada pela Corte, embora a completa e injustificada inércia possa ser considerada para efeito de responsabilização, caso concorra para a concretização de ilegalidade.

---

<sup>51</sup> A Resolução nº 315, de 22 de abril de 2020, ao dispor sobre a elaboração de deliberações que contemple medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União, pretendeu dar clareza conceitual aos tipos de comandos exarados pelo Tribunal, valendo notar a diferenciação traçada, logo no art. 2º, entre as definições de “determinação” (inciso I), “ciência” (inciso II) e “recomendação” (inciso III).

Desde o ponto de vista da administração, a recomendação inaugura, sobretudo no controle de políticas públicas, uma forma de interlocução que possibilita a construção coletiva em detrimento da imposição unilateral (WILLEMANN, 2020, p. 287). No contexto local revelador de estruturas administrativas pouco capacitadas, esse formato de atuação, agregado à metodologia preventiva, permite o aproveitamento da expertise do quadro de pessoal da corte para a proposição de alternativas que podem trazer luz à escuridão da complexidade dos problemas públicos (HELLER, 2019, p. 138). Nesse sentido, apontam Motta e Godinho (2022) a relação dos alertas com a função pedagógica, ao dissertarem sobre as novas funções dos Tribunais de Contas.<sup>52</sup>

Convém notar que a prevenção de riscos, como elemento caracterizador da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da LRF), sempre exigirá uma visão prospectiva para cuja assimilação a atividade orientadora do órgão de contas se mostra valiosa. Ao cuidar das hipóteses que autorizam a emissão do alerta, o art. 59, §1º, da LRF alude a situações que são objetivamente aferíveis, a exemplo daquelas que remetem à aproximação de algum limite fiscal – decorrente da aplicação de uma regra de cálculo –, mas que comportam a possibilidade de correção, máxime diante do período anual de apuração. Noutros incisos, o dispositivo se reporta a parâmetros mais abrangentes no tocante à configuração do risco, a exemplo dos “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas” ditos no inciso V, *in initio*, caso em que o exercício de prospecção sobre como contornar tais fatos terá nas alternativas sugeridas pelo emissor do alerta um bom suporte de aprendizagem.

Daí porque Pascoal (2018, p. 66) advoga que a dimensão educativa dos órgãos de contas pode apresentar um viés prescritivo no controle concomitante, tratando dos alertas como mecanismos que não apenas dão conhecimento ao gestor a respeito das situações fiscais na execução orçamentária, senão também vão adiante para ministrar tratamentos aptos a prevenir a ocorrência da doença, operando no caso como verdadeiros “médicos”. Tal como na vida real, onde a receita médica não tolhe a liberdade do paciente de adotar outros tratamentos possíveis, também na seara do controle preventivo por meio de alertas essa constatação é verdadeira, como também é o risco que o alertado/paciente assume ao desprezar as orientações da instância técnica – para a saúde física ou da gestão pública.

No limite, o aspecto educativo do alerta poderá provir igualmente da incorporação do diagnóstico (sobre determinado fato) que compõe o seu conteúdo para retroalimentar o planejamento estatal. Visto por este ângulo, Pinto (2023) observa que nenhuma fonte

---

<sup>52</sup> A perspectiva orientadora ou pedagógica dos atos de alerta encontra ressonância também na obra de Fernandes (2012, p. 513).

de conhecimento da realidade brasileira é mais rica e tecnicamente hígida do que aquela que se pode extrair dos apontamentos feitos pelas diversas instâncias de controle (a título de recomendações, de ressalvas, alertas e determinações). A este propósito, sustenta:

Para fortalecer o controle é preciso situá-lo como um esforço pedagógico capaz de retroalimentar o próprio planejamento. Ou seja, controle adequado é aquele que é reflexivo e obriga o gestor a aprimorar a concepção da política pública na próxima etapa de planejamento, na medida em que aponta vazios assistenciais e inconsistências de prognósticos (PINTO, 2023).

Essa noção da função pedagógica se alinha ao escopo informativo do ato de alerta, assim entendido como um diagnóstico contemporâneo à gestão, que abre uma oportunidade para o conhecimento de possíveis falhas cuja correção faz-se premente e que se incorporam ao processo de aprendizagem institucional, visando à adequação do ciclo de planejamento.

### **3.4. Hipóteses de aplicabilidade**

3.4.1. A ampliação dos parâmetros para o controle à luz da dualidade de regimes de apreciação das contas.

Antes de se discutir as hipóteses normativamente admitidas para a aplicação dos atos de alerta, importa fazer uma breve digressão a respeito dos parâmetros de incidência do controle que lastreiam a utilização desse instituto, e como tais referências paramétricas sofreram mutações a partir do emprego cada vez mais amplificado do ato de advertência, para além dos casos relativos às questões de ordem estritamente fiscal-orçamentária, nos termos da LRF.

De efeito, o parâmetro de incidência do controle que fundamenta a expedição dos atos de alerta se refere à base jurídico-normativa, relacionada às competências de controle das instituições de contas, que justifica o acionamento do instrumento visando a prevenir a concretização do risco detectado. Em outros termos, traduz o campo regulatório relativo à gestão pública num sentido amplo cuja possível (potencial) violação enseja a expedição do aviso pelo órgão de controle.

A elucidação desses parâmetros clareia os contornos acerca do escopo dos alertas, a impedir que o seu emprego dissimule uma atuação interventiva ilegítima das Cortes de Contas em matérias que se enquadram no campo de mobilidade discricionária do gestor público. O seu delineamento toma como base, nesta investigação, a dualidade de regimes

jurídicos das prestações de contas, que compreende, segundo Furtado (2021, p. 636), as chamadas contas de governo e as contas de gestão.

Por abrigarem realidades materialmente diferentes no tocante às informações que consubstanciam cada tipo de conta prestada, a natureza e a forma do exame levado a cabo pelo Tribunal de Contas sobre tais documentos também se altera. Daí porque, a propósito dessa temática, Gomes (2012, p. 26) se refere não a uma dualidade das contas, senão ao “duplo sistema de controle externo”, que comporta um controle de natureza técnica, pelo Tribunal de Contas, tendo em perspectiva a verificação da legalidade, da economicidade e da legitimidade dos atos de gestão, e o controle de natureza política, de competência do Parlamento, assentado no exame acerca do cumprimento dos planos de governo.

Consoante explica Coutinho (2020, p. 136), o regime jurídico referente à prestação de contas se altera em razão do conteúdo do que é informado. A configuração dual desse quadro é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que em diferentes oportunidades salientou a distinção interpretativa das competências extraídas dos incisos I e II do art. 71 da CRFB/88. Numa aproximação antiga a este respeito, procedida no âmbito da ADI nº 849/MT, em 1999, a Corte Suprema manifestou ser “clara a distinção entre a competência institucional do art. 71, I [...] – e a do art. 71, II [...]”, assinalando que tal diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional.<sup>53</sup>

Mais recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826, embora o desfecho de mérito que resultou na elaboração do Tema 835 da repercussão geral tenha unificado o tratamento decisório no que tange as duas espécies de contas que são rendidas pelos prefeitos, a subsistência da referida dualidade figurou como premissa para as razões de decisão, constando, inclusive, da tese paradigma fixada pela Corte, senão vejamos:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, *tanto as de governo quanto as de gestão*, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de

---

<sup>53</sup> Naquela oportunidade, restou assentado pela Corte Suprema que “[a] diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não se presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas”. (STF, ADI 849/MR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 11/02/1999, DJ 23/04/1999).

Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (grifo nosso).<sup>54</sup>

Cumpra, nesta medida, explorar – ainda que de modo superficial – os aspectos que particularizam cada espécie de conta, para efeito de construção do argumento relativo ao parâmetro de incidência do controle externo para uso do instrumento de alerta.

O primeiro regime envolve as denominadas contas de governo, que são exclusivas da gestão política do Chefe do Poder Executivo, destinadas a “expressar os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem” (FURTADO, 2021, p. 637). Refletem, na essência, o cenário das finanças do ente federado, a partir dos balanços gerais exigidos pela Lei nº 4.320/1964.<sup>55</sup> Estão, segundo anotado pelo Ministro Roberto Barroso, no voto que proferiu no julgamento do RE nº 848.826, relacionadas aos “grandes números”, posto que compreendem os valores globais a partir dos quais o órgão fiscalizador verificará se o orçamento está sendo executado e se os limites da LRF estão sendo observados. Nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, à realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultado financeiro, situação patrimonial, cumprimento de limites de gastos, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou mau desempenho da administração no decorrer do exercício a que se referem as contas prestadas (FERNANDES, 1991, p. 77).

Dada a sua relação direta com a execução do orçamento, nos termos do que restou materializado na Lei Orçamentária Anual, conforme aprovação pela esfera representativa encerrada no Parlamento, o constituinte estabeleceu que, embora a avaliação das contas de governo deva ser feita previamente, desde um prisma técnico e opinativo, pelas Cortes de Contas, será a correspondente Casa Legislativa o órgão competente para julgá-las em definitivo, por força do que prevê o art. 71, I e 49, IX, da CRFB/88. Cuida-se de um juízo eminentemente político, feito pelos representantes do povo, mediante o auxílio técnico da instituição de contas, que opera através da emissão de um parecer prévio, cujo conteúdo

---

<sup>54</sup> Cabe notar, a propósito, que a caracterização binária das prestações de contas foi referida, também, no voto que se sagrou vencedor, do Min. Ricardo Lewandowski, ao aduzir que “a distinção entre as contas políticas e as contas de gestão passou a ser feita pela Lei Complementar 135/2010”.

<sup>55</sup> Os resultados gerais do exercício decorrentes dos atos de governo do Chefe do Executivo serão demonstrados nos Balanços Gerais (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) da pessoa política (art. 101, da Lei nº 4.320/1964).

comportará uma avaliação global da gestão, redundando em recomendação pela rejeição ou aprovação das contas.<sup>56</sup>

Sobre a atividade instrutiva a cargo do Tribunal de Contas, Furtado (2021, p. 639) aduz que cabe à corte verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, bem assim providenciar o exame acerca do cumprimento dos ditames da LRF referentes à transparência na gestão fiscal.

Sobressai, portanto, na apreciação das informações que consubstanciam as contas de governo, o enfoque sobre a conduta do administrador público no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle dos programas governamentais inscritos nas leis de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), ao revés da atenção voltada aos atos administrativos do Chefe do Executivo considerados isoladamente. Neste sentido, a matriz de análise que orienta o juízo técnico das Cortes de Contas e o veredito político à cargo do Legislativo considera dimensões de desempenho correlacionadas aos resultados de política sob a ótica financeira e orçamentária.

Neste diapasão, a atuação preventiva e informativa da instância controladora que opera mediante a expedição dos alertas, considerados materialmente nessa moldura de análise referente às contas de governo, terá como parâmetro para incidência do controle os aspectos relacionados ao comportamento do gestor que tenha implicações sobre os resultados globais da gestão orçamentária e financeira do ente, aderentes às regras e aos limites consignados na Constituição Federal e na LRF. Sob essa perspectiva, nota-se, a partir da leitura dos incisos do §1º do art. 59 da LRF, cujo exame minudente far-se-á adiante, que as cinco hipóteses explicitamente albergadas nesse dispositivo se conectam ao parâmetro de incidência ora referido, condizente com os fatos apreciados nas contas de governo: (i) contenção de gastos públicos; (ii) observância dos limites de endividamento e despesa com pessoal; (iii) fatos que comprometam os custos dos programas ou irregularidades orçamentárias.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> No julgamento efetivado no âmbito municipal, pela Câmara de Vereadores, a manifestação da Corte de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (art. 31, §2º). No caso de parecer prévio sobre as contas do Governador ou do Presidente da República, a deliberação da respectiva Casa Legislativa será tomada por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de membros.

<sup>57</sup> Não por acaso os atos de alerta fundados nessas hipóteses legais são direcionados, em regra, para os Chefes do Poder Executivo, na condição de responsável político pela condução das finanças do ente, e aos quais incumbe render as contas consolidadas, o que, afinal, evidencia a correlação entre o conteúdo dos alertas e o parâmetro de incidência que lhe serve de esteio.

Noutro viés, enquanto segundo regime jurídico das prestações de contas perante o Tribunal de Contas, fala-se das denominadas contas de gestão ou também de ordenador de despesas<sup>58</sup>, que são prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos<sup>59</sup>. O conceito da categoria em referência é depreendido do art. 80, do Decreto-Lei nº 200/1967, e do art. 71, inciso II, da CRFB/88, nos moldes do qual compete ao Tribunal de Contas da União 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, atribuição que, por simetria, se estende aos órgãos de contas subnacionais, a teor do art. 75 da CRFB/88.

Ademais da diferenciação vocabular, o emprego do verbo “julgar” para se reportar ao tipo de pronunciamento exarado pela instituição de controle a respeito das informações acumuladas que representam as contas de gestão apresenta uma distinção semântica que produz implicações sobre o seu conteúdo. Daí porque, diferentemente da espécie tratada acima, o “material de trabalho” que consubstancia as prestações de contas de ordenador esboça, quanto ao órgão ou entidade administrada no respectivo período de análise, dentre outras informações: (i) o fluxo financeiro (caixa e bancos); (ii) as licitações realizadas, as despesas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, os contratos celebrados no período; (iii) os créditos orçamentários consignados ao órgão ou entidade, bem assim as alterações desses créditos e os respectivos saldos remanescentes no final do exercício; (iv) o processamento das fases de execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento (art. 60 a 63 da Lei nº 4.320/64); as disponibilidades de caixa existentes no encerramento do exercício; o processamento da despesa pública mediante adiantamento, subvenções, auxílios e contribuições; (vi) o cumprimento de normas legais referentes à gestão de pessoal (contratações temporárias, encargos sociais, terceirização, etc.); (vii) controle de gestão patrimonial; (viii) as alienações de bens móveis e imóveis; (ix) obediência às normas de transparência fiscal (realização de audiências públicas, publicação e

---

<sup>58</sup> Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da Administração Pública (Art. 80, §1º, do Decreto-Lei nº 200/67).

<sup>59</sup> Quanto à forma de constituição das contas de gestão, diz-se que são prestadas quanto provém de dados e informações rendidas pelo próprio gestor, em observância à obrigação legal de remeter documentos relativos aos atos de gestão do patrimônio público à Corte de Contas. Por outro lado, as tomadas de contas reconduzem à constituição através de procedimentos efetivados pela própria Administração ou pelo Tribunal de Contas, sobretudo quanto verificada a ocorrência de atos ilegítimos ou antieconômicos que importem dano ao erário, caso em que se promover-se-á a instauração de Tomada de Contas Especial.

encaminhamento ao Tribunal de Contas do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal).

A amplitude material do juízo empreendido pelo Tribunal, nestes casos, deixa ver que a análise ultrapassa as dimensões financeira e orçamentária nos limites das quais se contém as contas de governo. A referência à gestão que constitui o predicado do segundo regime jurídico de contas públicas reflete, na lição de Coutinho (2020, p. 139), o conjunto “de atos administrativos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional ao longo do correspondente exercício financeiro”. Restarão evidenciados, conforme assinala Furtado (2021, p. 644), os atos de administração e gerência de recursos públicos operados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de todos os Poderes da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, tais como: arrecadação, aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

Em suma, o raio de controle que compreende a análise da gestão se prolonga até onde findam as próprias áreas de competências deferidas aos órgãos de controle externo.

#### 3.4.2. Hipóteses de incidência concreta dos atos de alerta

Sob a perspectiva desse parâmetro para incidência do controle é que se cogita da abertura das hipóteses que autorizam a expedição de alertas pelas Cortes de Contas, para além das causas descritas no §1º do art. 59, da LRF, dada a aderência dessas a temas que compõem objeto da análise procedida apenas nas contas de governo. Que o conteúdo dos atos de aviso possa extrapolar os limites normativos traçados pela LRF, a fim de abrigar riscos cuja fonte remeta aos atos administrativos conectados com o escopo de atuação da esfera controladora, decorre da própria conformação constitucional acerca das atribuições gerais de controle previstas nos art. 70 e 71, associadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Referida abertura interpretativa quanto aos limites materiais do alerta encontra na lição de Pinto (2014, p. 51-52) razões elucidativas:

[...] Mas não apenas de equilíbrio nas contas públicas tratam os alertas. O que é importante, desde já, registrar é que o *conteúdo de tais avisos não se resume aos estritos comandos e limites normativos da LRF, mas se estende a todas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, haja vista o caráter extensivo e abrangente do inciso V daquele citado dispositivo.*

Neste ponto específico, a tese que se está a sustentar aqui é a de que os alertas não sofrem limitação exaustiva de conteúdo, [...].

[...]

Sustenta-se aqui ser alerta toda e qualquer manifestação técnica do Tribunal de Contas que promova diagnóstico de falhas e/ou irregularidades no curso da gestão orçamentária, o que inclui, por exemplo, desde o primeiro relatório de fiscalização feito anualmente em relação às Contas de Governo e de Gestão dos Chefes do Executivo, bem como em relação às Contas de Gestão das Casas Legislativas e das entidades da Administração Indireta, passando pelo acompanhamento de licitações impugnadas na forma do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1.993 e da execução dos contratos delas decorrentes, assim como o acompanhamento dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, até a decisão final emanada por conselheiro em juízo singular ou pelos órgãos colegiados da Corte de Contas”. (grifo nosso).

No que se refere à origem do alcance estendido que se aduz terem os alertas, defende-se que tal ampliação provém não do teor genérico do inciso V do §1º do art. 59 – o qual alude ao desempenho relativo a custos e irregularidades de caráter orçamentário – mas se deduz das próprias funções assinaladas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, à luz da qual deve ser interpretado o dispositivo legal.

Outra fonte de justificação normativa para o alargamento do escopo de utilização dos atos de aviso concerne ao princípio da “universalidade de controle”, preconizado por Machado Jr. e Reis (2000, p. 159), extraível do comando inscrito no art. 75 da Lei nº 4.320/1964. A teor do que estatui o inciso I do dispositivo, o controle sobre a execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou realização da despesa, bem assim o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, de sorte que o campo de fiscalização à cargo do Tribunal (inclusive no que tange à emissão de alertas) recairia sobre todos os atos que envolvam o manejo da receita e a realização de qualquer tipo de despesa. Nas palavras daqueles autores:

Isto [o inciso I do art. 75 da Lei nº 4.320/64] quer dizer que o controle abrange todos os atos da Administração, sem exceção, que tratem da receita ou da despesa; quer se tratem de atos que repercutem no ativo (nascimento ou extinção de direitos) ou no passivo (nascimento ou extinção de obrigações).

Quer se apoie na elasticidade semântica do art. 59, §1º, V, da LRF, quer busque fundamento na exegese do art. 75, I, da Lei nº 4.320/64, ou ainda na amplitude radicada no tratamento constitucional das instituições de contas, a aplicação dos alertas tendo como objeto a generalidade dos atos de gestão do dinheiro público concilia o viés informativo e preventivo da ação fiscalizadora com as áreas de competência demarcadas pela CRFB, além de refletir uma condição empírica que não deve ser ignorada. A tal propósito, Conti (2019) anota que o instituto, atualmente, se volta a “conduzir a ação dos administradores

públicos para uma gestão fiscalmente responsável, tanto no que se refere ao equilíbrio das contas públicas quanto na fiel observância da legislação financeira e administrativa”.

Para concluir: em ordem a compreender a relação entre o regime dual de prestação de contas e a específica fundamentação jurídica que ampara o desenlace da competência informativa de controle externo traduzida no ato de alerta, basta ver que os avisos incidem sobre riscos que reconduzem a matérias que podem ser objeto de avaliação no âmbito das contas de governo ou nas contas de gestão<sup>60</sup>, conforme estejam relacionadas com aspectos de condução da política fiscal de modo mais amplo (macro) ou façam referência à esfera gerencial da administração, desde uma perspectiva dos atos que importem na gestão dos dinheiros públicos. Esse campo de incidência mais vasto, no entanto, deverá se conter nos limites da moldura traçada pela CRFB/88 quanto às funções dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71.

Diante, portanto, da subsistência de regimes diferenciados que informam a análise sobre as contas, resulta consistente com a prática controladora que apareça diversificado o conteúdo subjacente aos alertas; ora refletindo as matérias de finanças aderentes ao tipo de exame levado a cabo nas contas de governo, ora espelhando a plêiade de atos de gestão que integram o julgamento das contas de gestão.

#### 3.4.3. Exame das hipóteses consignadas no art. 59, §1º, da LRF.

Os tipos de riscos fiscais associados à condução da política orçamentária, os quais dão ensejo à expedição de alertas pelos Tribunais de Contas, estão explicitados no §1º do art. 59 da LRF, nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:  
[...]

§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

---

<sup>60</sup> O que não implica dizer, cabe pontuar, que o aviso é de ser expedido apenas por ocasião do julgamento das referidas contas, uma vez que a oportunidade para a sua emissão decorre do próprio fluxo de relatórios, dados e processos que tendem à permanente e cíclica responsabilização de gestores, quer no momento de julgar a sua prestação de contas, que na avaliação continuada dos atos de gestão do patrimônio econômico do Estado, consoante aduz Pinto (2014, p. 50).

- II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Embora toda a estrutura argumentativa construída no tópico precedente deixe ver, não é demais destacar, desde pronto, que as hipóteses para emissão do alerta dispostas no referido artigo encerram uma lista exemplificativa – segundo o parâmetro referente às contas de gestão –, pois que o horizonte de incidência dos avisos comporta tantos aspectos de interesse quanto sejam aderentes às competências do controle de contas. Nesse sentido, convém aludir ao raciocínio propugnado por Mendes (2014, p. 396), ao registrar que a “disposição não é taxativa, apenas enumerando tais atos para não restar dúvidas sobre a importância que eles mesmos possuem para o desenvolvimento e fortalecimento da ideia de responsabilidade fiscal”.

Nessa perspectiva, anota Feres Júnior (2021, p. 54) que compreender o §1º, no que toca às chamadas contas de gestão, como sendo um rol meramente enumerativo é salutar inclusive para a sociedade, pois o gestor passa a contar com uma variedade muito mais ampla de atos administrativos a serem alertados, o que, decerto, contribui para o saneamento tempestivo de um maior número de desvios fiscais em curso, ensejando, por via de consequência, a melhora da própria administração e dos serviços públicos.

Para a análise especificada das hipóteses explicitadas na LRF, adota-se a proposta de agrupamento dos alertas encampada por Feres Júnior (2021, p. 55), segundo o conteúdo do ato a ser alertado, dando ensejo à seguintes categorias:

- a) Alertas direcionados à contenção de gastos públicos: inciso I;
- b) Alertas voltados ao cumprimento de limites fiscais: incisos II, III e IV;
- c) Alertas sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas: inciso V, primeira parte;
- d) Alertas sobre indícios de irregularidades na gestão orçamentária: inciso V, parte final;
- e) Alertas residuais: riscos fiscais não abarcados expressamente pelos demais incisos, que guardam consonância com o parâmetro amplificado de controle

para emissão, que tanto pode se relacionar aos riscos fiscais associados às contas de governo, como aos demais riscos vinculados aos atos de gestão, nos limites de moldura traçada pela CRFB/88, pertinente à fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional.

#### 3.4.3.1. Alertas direcionados à contenção de gastos públicos<sup>61</sup>

Dado que o inciso II do art. 4º foi vetado, quando da sanção presidencial da LRF, a análise da hipótese consignada no art. 59, §1º inciso I cinge-se à possibilidade de ocorrência da situação prevista no art. 9º daquele diploma legal, que versa sobre a limitação de empenho e movimentação financeira, também denominado contingenciamento.

A compreensão acerca desse instituto, contudo, supõe uma abordagem preliminar a respeito do equilíbrio fiscal, enquanto princípio orçamentário que, segundo diz Horvath (2014, p. 159), representa um estado de coisas ideal a ser atingido, no sentido de que seja buscada a harmonização entre receitas e despesas públicas, e cuja normatividade decorre da interpretação dos arts. 165 e 169, da CRFB, ganhando projeção explícita na LRF, logo no §1º do art. 1º, quando assinala que a “responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”.<sup>62</sup> Nada obstante, como ressalta Abraham (2016, p. 31-32), não se trata de uma equação matemática cujo resultado encontra sempre o mesmo valor de receitas e despesas e uma diferença numérica exata, sempre igual a zero. Permite-se a flexibilidade financeira, desde que se tenha a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos, de maneira estável e equilibrada, numa relação balanceada entre meios e fins, que termina por se refletir nas metas fiscais fixadas para o exercício, relativas aos resultados primário e nominal das contas – traduzidos no confronto entre as despesas realizadas e as receitas arrecadadas, com ou sem a contabilização dos juros da dívida.

O art. 9º, por sua vez, institui um procedimento obrigatório de acompanhamento bimestral das previsões de realizações de receitas e despesas, ancorado em objetivo bem definido: avaliar se a meta de resultado fiscal definida na LDO (resultado primário ou nominal) será alcançada (OLIVEIRA, 2015, p. 742).

---

<sup>61</sup> Aqui se emprega, para efeito de fechamento semântico, e considerando a ausência de uma definição legal, o conceito de gasto público propugnado por Gomes (2015, p. 54), que o define como “toda aplicação de recursos financeiros públicos”

<sup>62</sup> Em tal sentido, constatando que a ideia de equilíbrio permeia grande parte dos temas versados na LRF, Rocha (2023) consigna que esse diploma traduz o “estatuto do equilíbrio orçamentário e da transparência”.

A situação ora referida pode ser resumida como segue: a lei orçamentária anual autoriza o administrador a gastar o dinheiro público na conformidade do que ela previr, e segundos os moldes da programação financeira que projeta o fluxo arrecadatório. Noutra lado, se as circunstâncias fáticas assim o exigirem – quando, v.g., verificar-se, no relatório bimestral referente à execução orçamentária, a possibilidade de descumprimento de metas fiscais em decorrência da frustração das receitas estimadas – o administrador público deve proceder à limitação dos empenhos das dotações e movimentação financeira. Daí porque, na acepção de Leite (2022, p. 590), o instituto se revela importante para o equilíbrio fiscal, de sorte a impedir gastos numa proporção maior do que a receita efetivamente realizada.

O papel do Tribunal de Contas nessa dinâmica, a teor do que prescreve o art. 59, §1º, I, da LRF, reside na lavratura do ato de alerta aos Poderes e órgãos com autonomia financeiro-orçamentária quando constatarem, a partir da periódica fiscalização sobre os relatórios de execução orçamentária, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais, tornando necessária a restrição orçamentária e financeira por via do contingenciamento, que apenas não poderá incidir sobre gastos que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela LDO, nos moldes do §2º do art. 9º daquele normativo.

Observe-se que nada obstante cumpra ao Poder Executivo determinar o montante e efetuar o cálculo do valor que os demais Poderes e instituições deverão limitar, a edição do ato específico de contenção compete ao dirigente máximo de cada instituição<sup>63</sup> (Casas do Parlamento, Tribunais do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas), de tal sorte que o aviso deverá ser enviado de forma individualizada aos Poderes e órgãos referidos no art. 20, da LRF.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> A apuração referente à distribuição da necessidade de limitação de empenho entre os Poderes e órgãos autônomos referenciados no art. 20, da LRF, pelo Poder Executivo, costuma levar em consideração a participação dessas instituições no conjunto das dotações classificadas como despesas primárias discricionárias fixadas na LOA. Nesse sentido, por exemplo, confira-se o art. 69, §1º, da Lei Federal nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023.

<sup>64</sup> No âmbito da ADI nº 2.238, julgada definitivamente em 2020, restou consignada a inconstitucionalidade do §3º do art. 9º da LRF, que autorizava ao Poder Executivo, em caso de inação dos Poderes autônomos na promoção do contingenciamento no prazo estabelecido no *caput* daquele dispositivo, a levar adiante a limitação dos valores financeiros segundo os critérios fixados na LDO. Segundo se extrai do voto condutor do Acórdão, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, o preceito legal, ao admitir que o Executivo, unilateralmente, impusesse o contingenciamento aos órgãos autônomos, não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente para assegurar o exercício responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e da Instituição do Ministério Público,

Não é demais lembrar, a fim de revigorar a importância do aviso para este efeito, que a omissão das autoridades responsáveis na expedição do ato determinando a limitação de empenho, nos casos e condições estabelecidos em lei, dá ensejo à penalidade de multa de 30% dos vencimentos anuais, a teor do disposto no art. 5º, §1º, da Lei nº 10.028/2000, que confere ao próprio Tribunal de Contas o processamento e aplicação da sanção. Nesse caso, como será melhor explorado em tópico ulterior acerca dos efeitos do ato de alerta, uma advertência precedente para regularização poderá influir na aferição da culpabilidade do agente responsável.

#### 3.4.3.2. Alertas voltados ao cumprimento de limites fiscais

A categoria dos alertas destinados à observância de limites fiscais compreende as hipóteses descritas nos incisos II, III e IV do §1º do art. 59 da LRF, pois que reconduzem a uma lógica comum referente ao desequilíbrio fiscal no que tange (i) à despesa total com pessoal; (ii) ao valor das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia e; (iii) aos gastos com inativos e pensionistas.

Pese se referirem, assim como a hipótese legal antes analisada, ao comportamento dos gastos públicos, o critério que preside a atuação informativa e preventiva das Cortes de Contas nos casos ora analisados concerne não à efetivação de um ato restrito específico pelo gestor público (como o contingenciamento), mas sim à adoção de cautelas gerais que evitem o sobrepujamento dos limites legais a que se referem os artigos 19, 21, inciso I, alínea “b” e 30, da LRF. Ademais, as referências utilizadas para verificação do risco que dá ensejo aos alertas aqui tratados se baseia em limites legais cuja estabilidade difere da variância de receita que comporta o aviso com vistas à contenção dos empenhos e da movimentação financeira.

Passando ao exame específico do teor dos dispositivos, a causa descrita no inciso II atine ao cumprimento dos limites aplicáveis à despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos dos entes federativos. A este respeito, o art. 19, da LRF, ao disciplinar o comando estatuído no art. 169, da CRFB/88, veiculou os patamares máximos aceitáveis para a aplicação de recursos com o quadro de pessoal (ativo e inativo), em cada período de apuração e em cada ente federado, tendo como base para o cálculo a receita corrente líquida.

---

estabelecendo inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo. V. ADI 2238, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2020.

Em atenção ao imperativo de controle e acompanhamento sobre os desembolsos públicos que se incorpora ao conceito de responsabilidade fiscal, o art. 22 da LRF diz que a verificação acerca do atendimento do teto estabelecido nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre, o que dar-se-á no bojo do Relatório de Gestão Fiscal, a ser encaminhado aos órgãos integrantes do controle externo. Sem embargo dessa abrangência temporal, sabe-se que o relatório bimestral pertinente à execução orçamentária, conforme art. 52 daquela lei, ao compor-se de demonstrativos quanto à execução das despesas, por grupo de natureza, discriminando as dotações empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício (inciso II, alínea “a”), viabiliza o encurtamento da periodicidade para incidência da fiscalização a respeito dos gastos com pessoal.<sup>65</sup>

A fim de garantir que tais despesas se contenham no teto legal (global e setoriais), o parágrafo único do art. 22 estabelece uma faixa preliminar cujo rompimento atrairá uma série de vedações ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso.<sup>66</sup> Essa faixa prévia, correspondente a 95% do limite total fixado no art. 20, recebe a denominação de limite prudencial.

Nada obstante, a proteção contra o estouro da baliza referente às despesas com o funcionalismo público contou com uma salvaguarda adicional, consonante com o enfoque preventivo incorporado na LRF, à luz dos postulados contidos no §1º do art. 1º. Cuida-se de uma camada que antecede o limite prudencial e que, ao invés de engatilhar, na hipótese da sua ruptura, proibições de geração ou ampliação de despesas, rende ensejo à expedição do ato de alerta pelo Tribunal de Contas, razão pela qual se lhe denomina a doutrina limite de alerta, que equivale a 90% do patamar total.

Uma vez ultrapassado o limiar máximo da despesa, sem prejuízo dos mecanismos de contenção aplicáveis a partir da violação do limite prudencial, o percentual excedente

---

<sup>65</sup> De notar que, no que se refere aos entes municipais com população inferior a cinquenta mil habitantes, o art. 63, II, “a”, da LRF faculta a divulgação semestral do Relatório de Gestão Fiscal. Todavia, consigna o §2º desse dispositivo que caso ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município beneficiado com a extensão temporal sujeitar-se-á aos mesmos prazos de verificação [quadrimestral] e de retorno [bi-quadrimestral] ao limite definido para os demais entes.

<sup>66</sup> Art. 22 [...]. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II – criação de cargo, emprego ou função; III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV – provimento de cargo, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 58 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

terá de ser eliminado, via de regra,<sup>67</sup> nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (art. 23, *caput*).

Interessa observar que o mandato legal deferido aos órgãos de contas inclui, a teor do §2º do art. 59 da LRF, a competência para verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão, o que, associado à base quadrimestral de controle da tendência revelada pelos demonstrativos fiscais, autoriza as Cortes de Contas a alertar os gestores públicos não só quando superada a divisa dos 90% do limite, senão também nos casos em que o índice alcança os 95% de prudência e o teto total em relação à receita corrente líquida. Revigora-se, neste sentido, a vocação acautelatória do alerta, visto que, nada obstante a incidência das restrições decorrentes do atingimento dos limites total e prudencial sejam automáticas (PAUSE, 2020, p. 329), a advertência do controle externo documenta a ciência do administrador quanto ao dever de promovê-las.

O segundo tipo de risco fiscal – voltado ao cumprimento de limites – que desperta a necessidade de providenciar um aviso ao gestor público diz respeito à observância dos patamares de endividamento aos quais a LRF submete os entes. A questão assume maior relevância diante do reforço normativo advindo da EC nº 109/2021, que deu roupagem constitucional à obrigação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzam suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis (art. 164-A, CRFB/88), bem assim que a LDO considere, no estabelecimento das diretrizes de políticas fiscal e respectivas metas, a trajetória sustentável da dívida pública (art. 165, §2º, CRFB).

O Estado se endivida, na acepção geral aduzida por Mourão e Sherman (2018, p. 526), quando assume obrigações financeiras mediante a contratação de empréstimos junto ao mercado financeiro, interno ou externo<sup>68</sup>, ou por meio da oferta de títulos públicos (em tal caso, designa-se mobiliária), visando a angariar recursos para atender aos investimentos necessários para o atendimento de programas públicos. Sob essa conotação mais ampla, Baleeiro (2015, p. 599) anota que a faculdade [do poder público] de contrair dívidas como meio de realização dos fins do Estado integra o caráter geral do processo

---

<sup>67</sup> Isso porque o lapso temporal de recondução encontra flexibilização no art. 66, da LRF, ao consignar que será duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, entendendo-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

<sup>68</sup> Essa diferenciação diz respeito à origem do endividamento. Segundo Oliveira (2015, p. 955), tendo em perspectiva esse critério, a dívida pode ser externa, quando os credores são internacionais, ou interna, quando provém do mercado doméstico.

econômico de repartição do custo de financiamento do governo e, ao mesmo tempo, de redistribuição da renda nacional, ambos peculiares a toda a atividade financeira.

A considerar, no entanto, que a dívida pública, para além dos custos imediatos que advém da interligação com a política monetária, de vez que o seu refinanciamento atrela-se aos juros que o mercado cobra para emprestar ao Estado, também denota implicações intergeracionais, porquanto a despesa contratada via crédito público onera as gerações do futuro, é que a Constituição, secundada pela LRF, avançou mecanismos de controle que intentam circunscrever o nível de endividamento dos entes políticos a certos limites.

À vista disso, a Seção II do normativo de responsabilidade fiscal versou sobre os “Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito”. De efeito, no seu art. 30, inciso I, estipula que o Presidente da República deverá submeter ao Senado<sup>69</sup> proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, em cumprimento ao art. 52, VI, da CRFB/88, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII (operações de crédito interno e externo), VIII (concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo) e IX (dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), todos do mesmo artigo. Ainda de acordo com o art. 30, inciso II, da LRF, cabe ao Presidente da República submeter ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal.

A interpretação, portanto, a respeito dos parâmetros que orientam o acionamento da competência informativa do Tribunal de Contas, a teor do inciso III do §1º do art. 59 da LRF (90% do limite total), passa, necessariamente, pelo exame da complementação legislativa que incumbe ao Senado Federal e ao Congresso Nacional estipular quanto aos respectivos tipos de endividamento.

Quanto à dívida consolidada, a qual, nos termos do art. 29, inciso I, da LRF, refere-se ao montante total das obrigações financeiras do ente federado, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, mas que também compreende a emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil (art. 29, §2º), as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, §3º), e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que

---

<sup>69</sup> A primazia conferida ao Senado no que tange ao controle da dívida pública, sobretudo dos entes subnacionais, mediante a fixação da competência privativa para determinação dos respectivos limites, está ligada à missão precípua de contrabalancear as forças estaduais (MOURÃO; SHERMAN, 2018, p. 528). Conforme anota Mendes (2010, p. 173), o Senado Federal tem o objetivo de controlar o endividamento dos Estados, zelando para que alguns não imponham ao resto o peso do endividamento excessivo.

houverem sido incluídos (art. 30, §7º), a Resolução SF nº 40, de 2001<sup>70</sup> erigiu patamares máximos para os Estados e os Municípios. Nos termos do seu art. 3º, os Estados e o DF poderão se endividar até o limite de 200% da RCL; já os Municípios terão uma gordura equivalente a 120% da RCL.

Deduz-se daí que tão logo o ente assuma compromissos financeiros caracterizados como dívida consolidada acima do limite de 90% do teto fixado pelo Senado, exsurgerà o dever de expedição do alerta ao órgão de contas. Para efeito de verificação do atendimento do limite, a apuração far-se-á quadrimestralmente, a teor do §4º do art. 29.<sup>71</sup>

Essa dinâmica, todavia, não se estende à União, porquanto, até os dias que correm, o Presidente da República não enviou ao Senado Federal qualquer proposta de definição do patamar federal de endividamento, o que, na percepção de Pinto (2023), traduz uma omissão seletiva de regulamentação, que impossibilita um monitoramento mais detido da trajetória das despesas financeiras, tal como concluiu o Acórdão nº 1.084/2018 TCU – Pleno. Esvazia, por outro lado, a pretensão normativa do art. 59, §1º, inciso III, da LRF, neste ponto.<sup>72</sup>

Semelhante vácuo normativo se aplica à dívida mobiliária, cujo conceito aparece no art. 29, II, da LRF, como aquela representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do BCB, pelos Estados e Municípios. É que nada obstante a competência privativa do Senado para fixar os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 52, IX, CRFB), a Lei Complementar nº 148/2014, no art. 11, vedou aos entes subnacionais a emissão de títulos da dívida pública mobiliária, tornando inócua a previsão de limite. Noutro viés, sem embargo da competência exclusiva do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para a estipulação do teto referente à dívida mobiliária federal (art. 48, XIV, CRFB), essa atribuição tampouco

---

<sup>70</sup> Sem embargo da conceituação legal referente à dívida consolidada, o que se deve considerar, para efeito de aferição do limite global referido no inciso III do art. 59 é a dívida consolidada líquida, conforme se deduz do art. 3º da Resolução SF nº 40/2001, que é representada, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2023, p. 538), pelo montante da Dívida Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

<sup>71</sup> Se o ente da federação ultrapassar o limite máximo fixado ao final de um quadrimestre, deverá, nos termos do art. 31 da LRF, ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

<sup>72</sup> A propósito da omissão do Senado Federal no tocante à fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Moutinho (2018, p. 272) reporta-se, a título de exemplo, ao final de 2017, quando a dívida consolidada e a dívida consolidada líquida da União estavam no patamar, respectivamente, de 739,43% e 418,76% da RCL, mas, como ainda não foram estabelecidos os previstos limites, não haveria como o Tribunal emitir alertas nem exigir a recondução a patamares inferiores.

foi levada a cabo, de sorte que a União, atualmente, não encontra barreiras normativas ao endividamento.

Ademais das modalidades – mobiliária e consolidada – da dívida pública, a regra que autoriza a emissão do mecanismo de alerta pelas instituições de contas contempla as hipóteses relativas ao alcance dos limites de operação de crédito e concessão de garantias. No primeiro caso, além da incidência da “regra de ouro” estampada no art. 167, inciso III da CRFB/88, que impede a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, a Resolução SF nº 43/2001, no exercício da competência inscrita no art. 52, VII, da CRFB/88, dispôs sobre os limiares aplicáveis a tais operações internas e externas dos Estados, DF e Municípios, prevendo, no art. 7º, que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL (inciso I), e que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da RCL (inciso II). Para a União, a baliza consignada na Resolução SF nº 48/2007 corresponde a 60% da RCL. No segundo caso, relativo às concessões de garantia<sup>73</sup>, recorre-se à citada Resolução SF nº 43/2001, cujo art. 9º ateve o saldo global das garantias concedidas pelos entes subnacionais a 22% da RCL e à Resolução SF nº 48/2007, que demarcou, para União, o patamar máximo de 60% dessa mesma base de cálculo.

Assim é que, em matéria de endividamento público, além de auxiliarem o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito e das providências tomadas com vistas à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária às divisas estabelecidas, nos moldes do art. 59, II e IV, da LRF, incumbe aos Tribunais de Contas emitirem alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos limites vigentes. Aliás, a gestão da dívida pública constitui, segundo anota Moutinho (2018, p. 272), objeto de análise obrigatória na apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo (contas de governo).

Os tipos de risco fiscal relacionados ao cumprimento de limites fiscais se encerra com a previsão versada no inciso IV do §1º do art. 59 da LRF, que comina aos Tribunais

---

<sup>73</sup> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] IV – concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

de Contas a obrigação de alertar a Administração Pública quando constatar que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei.

Considerando, porém, que a hipótese abordada no inciso II daquele dispositivo, a tratar do limite de gastos com pessoal, reconduz à moldura traçada no art. 18 da LRF, que faz referência explícita “ao somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas”, para efeito de cálculo dos limites fixados no art. 19, convém perguntar a quais de gastos com inativos e pensionistas se reportará o alerta consignado no art. 59, §1º, IV, senão aqueles já contemplados no inciso II?

A resposta demanda que se direcione a atenção às exceções ao cômputo dos gastos com pessoal. A este respeito, o inciso VI do §1º do art. 19 da LRF, na redação conferida pela LC nº 178/2021, excluiu do cálculo as despesas com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249, da CRFB/88, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (i) da arrecadação de contribuições dos segurados; (b) da compensação financeira de que trata o §9º, do art. 201, da CRFB/88 e; (c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência.<sup>74</sup>

Cuida-se, desta forma, dos gastos [com aposentados e pensionistas] vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do ente político. Consoante registra Leite (2022, p. 608), a exceção faz sentido, de vez que o valor gasto com inativos e pensionistas oriundo de aportes realizados por eles mesmos e por outros contribuintes, quando do pagamento das contribuições (receita previdenciária), não configura gasto a maior com pessoal. Trata-se de transferência de recursos de contas contábeis dos valores arrecadados e repassados. Essa, portanto, a lógica assumida pela norma ao propugnar que em relação a tais despesas se erija um limiar específico.

Sucedo que também essa hipótese legal carece de regulamentação que demarque o limite aplicável aos entes da Federação. Diante da ausência de Lei Complementar que submeta as despesas do RPPS a determinado parâmetro, a aplicabilidade do inciso IV do

---

<sup>74</sup> Não convém ingressar aqui, dado que fugiria do escopo do presente trabalho, diferenciar os aportes visando ao equilíbrio atuarial mediante a capitalização do fundo previdenciário e aqueles destinados à cobertura de insuficiência financeira, para efeito de glosa na contabilização das despesas com pessoal, sendo oportuno anotar somente que este último caso, haja vista que não traduz um gasto financiado por receitas do sistema de previdência, devem ingressar como gasto de pessoal, já que fazem parte do déficit financeiro da previdência. Tal foi a razão para a inclusão do §3º ao art. 19 da LRF, promovido pela LC nº 178/2021, nos termos do qual “Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência”.

art. 59, §1º, resta prejudicada.<sup>75</sup> Aludida lacuna legislativa contrasta com a relevância do cenário de déficit enfrentado pelos regimes dos servidores públicos no Brasil, que afeta a higidez do sistema previdenciário. Por isso, salvo quanto à aproximação de um limite que não existe, a função informativa das Cortes de Contas quanto à emissão de alertas acerca dos gastos previdenciários pode se basear noutros parâmetros referenciais, a exemplo dos atos de gestão que se enquadrem em hipóteses residuais [a serem abordadas adiante] cuja análise encontra sede nas contas de gestão, a exemplo das questões relativas ao regime de investimentos (aplicações financeiras), instituição de Regime Complementar, etc.

#### 3.4.3.3. Alertas sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas

A análise do enunciado normativo contido no art. 59, §1º, inciso V pressupõe uma segmentação das causas autônomas que o dispositivo utiliza como base para a emissão de alertas pelo Tribunal de Contas. A primeira parte diz respeito aos fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas orçamentários, o que guarda inequívoca ligação com o princípio constitucional da eficiência, inscrito no art. 37, *caput*, da CRFB, máxime no tocante à dimensão que preconiza o emprego de métodos que possibilitem a melhor relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados nas atividades do Estado (REZENDE, 1992, p. 506). Reflete, sob esse prisma, a busca por um arranjo orçamentário baseado em resultados, com ênfase nos objetivos fixados para cada programa e às formas de mensurá-los, de modo que se possam avaliar os custos e resultados e, por conseguinte, o desempenho da administração em cada programa (CONTI, 2020, p. 95).

Para além da projeção constitucional que tal perspectiva encontra no *caput* do art. 70 da CRFB/88, ao enfatizar a economicidade como critério para o exercício do controle, a LRF fez incorporar ao conteúdo normativo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no art. 4º, inciso I, “e”, os critérios para o controle de custos e avaliação de resultados acerca dos programas custeados com recursos públicos. É, pois, sobre esses critérios que se assentará o permissivo legal referente ao aviso a ser expedido quando a Corte de Contas verificar a

---

<sup>75</sup> Ao normatizar regras gerais para a estruturação e funcionamento do regime próprio de previdência na União, nos Estados e Municípios, a Lei nº 9.717/1998, na redação original do art. 2º, §1º, estabelecia um limite para a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS dos servidores públicos e dos militares de cada um dos entes estatais, de até 12% da receita corrente líquida, em cada exercício financeiro. No entanto, a Lei nº 10.887/2004 ao modificar a redação do dispositivo, suprimiu a previsão concernente ao limite de despesas, passando a dispor apenas que os entes serão responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

ocorrência de fatos que coloquem sob risco a relação entre insumos e produtos das ações políticas, ou seja, o elo entre as coisas adquiridas e as coisas feitas ou tarefas realizadas.

Consoante obtempera Boechat (2018, p. 160), os parâmetros e indicadores para o controle de financiamento e avaliação dos programas governamentais, de acordo com o resultado social oriundo da concretização das metas e objetivos eleitos no planejamento, devem constar na LDO. A propósito da importância de determinação dessas balizas para a apuração de custos e aferição de resultados, aduz Conti (2019a, p. 153):

Estabelecer normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas orçamentários (LRF, art. 4º, I, e) é fundamental para que se consolide um sistema eficaz de planejamento e orçamento preocupado com o bom desempenho da administração pública, pois permite que se estabeleçam regras claras para avaliação do cumprimento das metas, asfixiando os desvios ilegítimos de recursos públicos pela sua destinação a programas de difícil mensuração.

Todavia, nada obstante o comando prescrito no §3º do art. 50 da LRF, a determinar que a Administração Pública, nas três esferas da Federação, implemente um sistema de determinação de custos e de avaliação de desempenho, para corroborar o escrutínio sobre o alcance das metas desde o prisma da eficiência, eficácia e economicidade, tal estrutura informativa não foi adequadamente erigida no setor público brasileiro (OLIVEIRA, 2014, p. 496). A ausência dos critérios legais que tornem factível a verificação de quanto custam e o que se espera da aplicação do dinheiro público tal como previsto na lei orçamentária dificulta o emprego do alerta nestes casos.<sup>76</sup> É de ver que a hipótese tratada no inciso V, primeira parte, não se prende a patamares percentuais cujo alcance é de ser antevisto pelo órgão de controle, mas demanda métricas específicas e indicadores que possibilitem uma análise sobre a economicidade do agir governamental, para discernir como determinados fatos podem comprometê-la.

Faltantes parâmetros objetivos que permitam o controle de custos informado pela relação entre a despesa pública e o resultado obtido, exsurge possível recorrer, para efeito incidência do aviso, à contabilização de custos com base numa avaliação físico-financeira dos programas, conforme versado no inciso III do art. 75 da Lei nº 4.320/64, ao descrever que o controle da execução orçamentária compreenderá: “o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação

---

<sup>76</sup> Referida descrição fática encontra reforço em Nóbrega (2011, p. 711), para quem a maior dificuldade para a gestão pública ainda é o quase total desconhecimento acerca do custo dos serviços prestados, o que não se confunde com a mera contabilização de custos, uma vez que envolve a elaboração de indicadores de desempenho para a diagnóstico e a melhoria da qualidade do serviço.

de serviços”. Ou seja, ater-se-ia à expressão financeira das atividades que se relacionam com os programas orçamentários, a partir da análise de suas dotações e cronogramas. Em que pese tal exame não coadunar com o tipo de avaliação que se espera para determinar a eficiência na alocação de recursos, traduz um caminho possível na utilização do alerta previsto no art. 59, §1º, V, primeira parte.

Assim, constituiria risco passível de alerta segundo a lógica de interpretação antes preconizada, a título de exemplo, a inexecução parcial ou total de dotações orçamentárias assecuratórias de direitos, sem qualquer pressuposto de fato quanto ao cumprimento ou não das metas fiscais (PINTO, 2014a, p. 85).

No que respeita à fiscalização sobre resultados, que, segundo aduz Boechat (2018, p. 129), se dirige a verificar a consonância entre o planejamento financeiro do Estado e a execução do orçamento, visando a “atestar a conformidade da aplicação de recursos com as políticas previamente planejadas e metas estabelecidas”, Pinto (2014a, p. 72) afirma que a análise deve se concentrar no controle da baixa vinculação ou aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas, mormente em face da juridicidade de que gozam tais documentos.<sup>77</sup>

Sob tal perspectiva, os parâmetros de controle para emissão do alerta encontrariam espaço no âmbito das fiscalizações que tomam como referência a eficácia dos programas, projetos e atividades governamentais, como ocorre nas auditorias operacionais, posto que se orientam pelo desempenho da Administração, com vistas à melhoria das operações.<sup>78</sup>

No mais, uma vez que a subsunção à hipótese contemplada no art. 59, §1º, inciso V, da LRF, pressupõe a constatação pela esfera controladora de “fatos que comprometam os custos e resultados dos programas”, reforça-se a diretriz segundo a qual não se admite alertas cuja base material é genérica, ou seja, com motivação que não considera nenhuma circunstância de fato, convertendo-se em mera exortação abstrata quanto a determinada postura esperada pelo órgão de controle. A referibilidade a fatos concretos, portanto, traduz uma condicionante à aplicação do dispositivo.

---

<sup>77</sup> O diagnóstico suscitado por Pinto (2014a, p. 74) sobreleva, dentre outros vícios sistêmicos que permeiam o ciclo orçamentário, a “falta de controle de aderência de procedimentos e resultados com os fins previstos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado”.

<sup>78</sup> O escopo que ressaí da definição desse tipo de auditoria abrange essas categorias, conforme se nota do verbete constante do Manual de Auditoria Operacional do TCU, extraído da ISSAI 3000/17, segundo o qual “A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para o aperfeiçoamento.”.

A tal respeito, embora a norma em comento aluda à expressão “comprometer” no tempo presente, o que induz à contemporaneidade da ocorrência fática que fundamenta o aviso, nada impede que o fato esteja no passado, mas cujos efeitos, no presente, provocam consequências que impactam nos custos ou resultados dos programas financiados com recursos públicos.

#### 3.4.3.4. Alertas sobre indícios de irregularidades na gestão orçamentária

A parte final do art. 59, §1º, inciso V, da LRF traz a possibilidade de emissão dos alertas no caso da detecção de “indícios de irregularidades na gestão orçamentária”. Daí exsurge a necessidade de perquirir o sentido do enunciado normativo, a fim de delimitar o alcance que poderá assumir a advertência das instituições de contas no que se refere às irregularidades cuja consumação ou agravamento o dispositivo pretende evitar.

A compreensão de qual seja o significado, para fins de disparo do aviso, de gestão orçamentária reconduz à discussão sobre a natureza ou tipo de fiscalização que a CRFB/88 defere à esfera controladora. Nesse sentido, a Seção IX, Capítulo I, do texto constitucional ampliou a matéria de controle quanto aos tipos, introduzindo as expressões legitimidade e economicidade, fiscalização operacional e patrimonial, quando antes se referia apenas à fiscalização financeira e orçamentária.

Desde uma ótica geral, proposta por Mileski (2018, p. 93), a fiscalização contábil, financeira e orçamentária consubstancia um sistema cujo escopo se dirige a acompanhar, avaliar e julgar a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos que têm a função de coletar a receita, executar a despesa e administrar o patrimônio econômico do Estado, submetendo tais atos a um controle nos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, no sentido de viabilizar, por meio das conclusões decorrentes de uma ação continuada de controle, a apreciação das contas que devem ser rendidas pelos agentes públicos.

A investigação sobre o paradigma adotado pela LRF na parte final do inciso V do §1º do art. 59, no entanto, exige ir além da perspectiva geral, para dar conta da dimensão específica quanto a cada aspecto de análise do controle externo previsto no art. 70, *caput*, da CRFB.

Destarte, segundo Bliacheriene (2016, p. 155), a fiscalização contábil compreende a análise das receitas e despesas a partir dos registros contábeis empreendidos em valores monetários, de sorte a determinar a adequação das formas de escrituração. A fiscalização

financeira, a seu turno, diz respeito ao acompanhamento do ingresso e saída dos recursos, na verificação de toda a atividade financeira do Estado e seu endividamento, incluindo a noção de crédito e de dívida pública, no que desponta a figura do ordenador de despesas. Já a fiscalização orçamentária concerne à verificação da obediência aos termos previstos nas leis orçamentárias, quanto à aplicação dos recursos nos programas previstos, além da interconexão fática e jurídica entre essas leis [de orçamento]. A fiscalização operacional inclui, por sua vez, conforme os outrora destacados moldes da auditoria de desempenho, o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações, programas e ações governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Por fim, o controle de ordem patrimonial se relaciona ao escrutínio sobre o acervo de bens do Estado, ou seja, ao “conjunto de todos os bens, créditos e obrigações, passíveis de análise em moeda corrente, num determinado momento” (BLIACHERIENE, 2016, p. 164).

Acerca da fiscalização orçamentária, em particular, importa referir-se à explicação oferecida por Mileski (2018, p. 287), que ajuda a demarcar as fronteiras dessa expressão:

A fiscalização orçamentária visa a proceder a um acompanhamento de verificação da execução orçamentária, com exame sobre a execução dos programas, projetos e atividades determinados pela lei orçamentária, procedendo a uma verificação sobre a fiel observância das normas, procedimentos e dispositivos legais que envolvem todo o ciclo orçamentário.

Portanto, a fiscalização orçamentária possibilita que seja verificada a realização dos planos de governo, no sentido de evitar que os recursos financeiros sejam utilizados com desvio de finalidade, qual seja: não permitir que os recursos reservados para determinado projeto ou atividade sejam aplicados em outras despesas sem autorização na lei de orçamento.

No mesmo sentido, Torres (2000, p. 312) assinala que referido tipo de controle se exerce sobre a execução do orçamento, tendo por fim precípua, através da contabilidade, de análises e verificações, mensurar o nível de concretização das previsões constantes da lei anual.

É, portanto, no contexto da execução do orçamento, quando se leva a cabo os atos vocacionados à concretização do projeto idealizado na LOA, máxime no que diz respeito à arrecadação da receita estimada, à gestão e processamento da despesa fixada, com vistas ao cumprimento dos programas de trabalho, que a LRF autoriza as Cortes de Contas a se valer dos alertas para o fim de avisar sobre indícios de irregularidades, em linha, afinal,

com o controle concomitante sobre a execução orçamentária preconizado pelo art. 77, da Lei nº 4.320/1964.<sup>79</sup>

A este propósito, uma boa exemplificação de possíveis eventos que comportariam enquadramento na categoria de “irregularidades na gestão orçamentária”, para efeito de lançamento do alerta, à vista da interpretação aqui delineada quanto ao alcance normativo dessa expressão, é retirada do elenco de “atos ou processos de execução orçamentária em desconformidade com o ordenamento” suscitada por Pinto (2014a, p. 83), que traz, entre outros vícios que permeiam a execução da LOA, os seguintes: 1) a execução de despesas de exercícios encerrados fora das hipóteses legais e sem atender as formalidades descritas no art. 37, da Lei nº 4.320/64; 2) a criação de um orçamento “paralelo” de restos a pagar; 3) o cancelamento de restos a pagar não processados, mas que foram computados para o gasto mínimo em saúde; 4) o cancelamento de restos a pagar processados em final de mandato e não cobertos por saldo financeiro. Se insere neste escopo, igualmente, as notificações direcionadas a advertir o gestor quanto à tendência de descumprimento, em vista da marcha orçamentária, do limite de aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, da CRFB) e em ações e serviços de saúde (art. 198, da CRFB).

Como antes referido, a extensão cogitada por autores como Pinto (2014, p. 52) à hipótese descrita no inciso V, para que o conteúdo do alerta abrigue todas as competências deferidas ao Tribunal de Contas, não fora aqui acolhida, por entender que a dilatação da base fática que fundamenta o alerta reconduz à dualidade de regimes de julgamento das contas. Atendo-se aos limites textuais da parte final do inciso V do §1º do art. 59, não é possível defender uma abertura que vá além da fiscalização orçamentária, cuja natureza se vincula ao tipo de informação que é objeto de análise nas contas de governo, referente à concretização do programa orçamentário. A abrangência de outras dimensões de análise em que podem ocorrer falhas que suscitam a necessidade de notificar o administrador, e que estão englobadas no campo de atribuições das Cortes de Contas, na forma do art. 70, da CFRB/88 [fiscalização financeira, patrimonial, contábil e operacional] tomam por base todo o espectro de matérias que servem ao exame das contas de gestão.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Lei nº 4.320/1964. Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

<sup>80</sup> Ganha mais sentido a afirmação a partir da diferenciação traçada por Ferraz (2020, p. 192), entre as contas de governo e contas de gestão. As primeiras, segundo o autor, englobam a consolidação da execução orçamentária da entidade federativa; e as contas de gestão, de pertencimento e responsabilidade de cada um dos gestores de recursos públicos alocados às unidades administrativo-financeiras dos Poderes do Estado, afere amiúde o aspecto financeiro das contas.

Dáí porque exsurge pertinente, para completar a exploração acerca das hipóteses que autorizam o uso do alerta, acrescentar o tópico relativo aos aqui denominados “alertas residuais”, para encaixar as demais circunstâncias, excluídas da seara de verificação que tange às contas consolidadas, e que estão inscritas no art. 59, §1º, da LRF, que levam em conta os atos administrativos de gestão (como os de admissão de pessoal, aposentadoria, licitações, contratos, convênios, transferências e repasses, etc.).

#### 3.4.3.5. Alertas residuais

A responsabilidade estendida que decorre da avaliação contínua e periódica pelas Cortes de Contas do fluxo de documentos que se submetem a sua avaliação, ao longo do exercício financeiro, permite antever inúmeros outros riscos cuja efetivação interessa aos organismos de controle evitar. Por isso não se deve aprisionar as causas que autorizam a emissão de um instrumento de vocação preventiva e concomitante, tal como o alerta, aos lindes do §1º do art. 59 da LRF e o seu escopo eminentemente fiscal-orçamentário.

Neste sentido, o âmbito material que justifica o exame de atos administrativos não vinculados à observância de limites fiscais, à relação de custo-benefício dos programas e a outras irregularidades concernentes à fiscalização orçamentária, cuja análise se opera nas contas de gestão daqueles que administram dinheiros ou valores públicos, nos termos do art. 71, II, CRFB/88, fundamenta a aplicabilidade residual do alerta em relação ao art. 59, §1º, evidenciando o caráter exemplificativo do rol ali consignado, de sorte que “não apenas de equilíbrio nas contas públicas tratam os alertas”, conforme anota Pinto (2014, p. 51).

Assoma-se a tal proposição jurídica a assimilação prática dessa amplitude no uso do alerta pelos órgãos de contas para advertência dos agentes públicos a respeito de casos que transcendem os limites de hipóteses estritamente vinculadas ao equilíbrio financeiro-orçamentário. A tal respeito, vale referir, numa aproximação inicial, cujo aprofundamento empírico, com foco no estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, será objeto do tópico seguinte, a atos de alerta que expressam essa conotação ampla.

Assim, por exemplo, no Processo nº 412511/2021, o Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE/MT), embora escudado no inciso V do art. 59, §1º, da LRF, expediu o alerta nº 350/2021 ao prefeito de Nova Xavantina (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2021), para:

Adotar providências tempestivas para assegurar que o município cumpra a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, inclusive o estabelecimento de planos de adequação dos bancos de dados e a indicação formal do encarregado da proteção dos dados pessoais e a elaboração de plano de ação que contemple, no mínimo, os seguintes tópicos: [...]

Disponibilizar, nos sítios eletrônicos, de forma ostensiva e de fácil acesso aos usuários: Informações básicas sobre a aplicação da LGPD ao município, incluindo os requisitos para o tratamento legítimo de dados, as obrigações dos controladores e os direitos dos titulares; Formulário para exercício de direitos dos titulares de dados pessoais.

Elaborar ou adequar, bem como publicar no respectivo sítio eletrônico, de forma ostensiva e de fácil acesso aos usuários: a política de privacidade para navegação no website da prefeitura municipal em relação à LGPD e ao art. 7º, VIII da Lei nº 12.965/2014 [...].

Outro exemplo que ilustra os casos residuais ora abordados pode ser extraído do alerta nº 1636/2020, emitido pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, no âmbito do processo nº 705358/2020, direcionado à prefeitura de Água Nova, sob a relatoria do Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, no contexto da Pandemia de COVID-19 (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020):

[...]

Em razão da situação apontada pelo Corpo Técnico, sem embargo das atividades de fiscalização afetas a este Tribunal, recomenda-se a adoção de providências para a disponibilização dos dados pertinentes às contratações e aquisições realizadas com base na Lei nº 13.979/2020 em sítio oficial específico na internet, nos moldes exigidos em seu art. 4º, §2º.

Bem de ver que o advento da situação de emergência sanitária oriunda da Covid-19, ao reclamar ações imediatas dos administradores públicos para fazer face aos drásticos efeitos sociais e econômicos provocados pela pandemia, instou as instituições de controle a reorientar não só o timing da ação fiscalizadora, fortalecendo as medidas concomitantes, senão também o seu escopo, de tal sorte a abranger os atos administrativos e o manejo de recursos públicos vinculados à calamidade pública. Neste diapasão, ganham destaque as previsões excepcionais, sobretudo na área das contratações pública, sobrevindas com a promulgação da Lei nº 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas específicas de combate à Covid-19, o que instaura um necessário acompanhamento das Cortes de Contas quanto à observância das condicionantes que justificam as flexibilizações admitidas por aquele

diploma. De igual modo, avultaram questões a serem endereçadas em setores específicos de política pública afetados pela emergência de saúde pública, rendendo ensejo à atuação legítima do controle no sentido de advertir os gestores quanto à regularização de falhas, por exemplo, nos planos de retorno às aulas presenciais, nos planos de contingência para imunização, entre outros.

Cabe notar, neste ponto, que a apreciação das questões atinentes ao equilíbrio das contas públicas, sob a ótica da gestão fiscal responsável, não esgota o quadro de matérias que adere à função fiscalizadora dos Tribunais de Contas. E uma vez que a Constituição reserva a esses órgãos competências preventivas para impulsionar providências corretivas “necessárias ao exato cumprimento da lei” (cf. art. 71, IX, da CRFB), sem circunscrever esse papel senão à área de fiscalização (orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil) prevista no *caput* do art. 70, deduz-se que a capacidade de avançar alertas aos Poderes e órgãos deve incorporar essa amplitude constitucional, para efeito de incorporar qualquer irregularidade passível de exame pela Corte.

E uma vez que o fluxo de documentos públicos que abastece a base informacional para o controle externo não se limita aos relatórios periódicos da LRF, senão que inclui também os resultados de auditoria, as notícias de fato que integram as representações que lhe são submetidas, denúncias apresentadas à ouvidoria, sistemas eletrônicos de remessa de dados e processos de acompanhamento, cujo escopo nem sempre se adstringe à gestão fiscal, a fiscalização concomitante sobre o espectro alargado das questões que constituem irregularidades passíveis de correção tempestiva encontra no alerta residual um modo de antecipação.

### **3.5. Efeitos dos alertas**

O presente tópico tenciona investigar os possíveis efeitos (imediatos e mediatos) dos alertas que emanam da esfera controladora, isto é, as consequências que decorrem da advertência sobre determinado risco relativo a uma irregularidade que periga se consumir ou cujos sintomas podem se agravar. A análise sobre a eficácia do alerta, com efeito, não pode se desprender das características que marcam o instrumento, e que já foram delineadas neste estudo – manifestação da função informativa, de caráter preventivo e concomitante dos órgãos de contas, com forte aspecto didático-pedagógico.

Desde esse ponto de vista, despontam duas ordens de efeitos que resultam do aviso direcionado ao administrador fiscal: aqueles que impactam na condução da própria gestão e aqueles que repercutem nas decisões tomadas pelas instituições emissoras do alerta nos processos de controle externo. Nos limites de tais dimensões, os efeitos podem se afigurar imediatos ou mediatos, conforme decorram direta ou indiretamente da notificação emitida pelas Cortes de Contas.

Os alertas ressoam na gestão pública de duas maneiras. A primeira, mais imediata, coerente com o desiderato informativo do instrumento, consiste em dar conhecimento ao gestor acerca das falhas que merecem atenção no sentido de providenciar medidas que corrijam a rota de ação, a fim de reconduzir a administração aos parâmetros da legalidade. Assim, ao tempo em que elide qualquer alegação de desconhecimento do risco fiscal pelo agente alertado – o que terá resultado na aferição da sua culpabilidade, conforme se verá –, o aviso ajuda a mobilizar atos concretos voltados ao tratamento do problema detectado, a exemplo das medidas de recondução ao limite das despesas com pessoal (art. 169, §§3º e 4º, da CRFB, arts. 22 e 23 da LRF), o decreto de contingenciamento (art. 9º, da LRF), a revogação de licitações eivadas de vícios que comprometam a competitividade (art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/1993).

Um segundo efeito referente à gestão pública, mas que não provém imediatamente do disparo da notificação, concerne ao fomento à integração entre os sistemas de controle interno e externo, pelo que Pinto (2013) aduz como a “efetiva aplicação dos instrumentos e pelo diálogo consistente entre as instituições” que operam o diagnóstico e o combate às falhas de gestão na Administração Pública. O sistema de controle interno, organizado de forma sistêmica nos Poderes e órgãos, na forma do art. 74 da CRFB<sup>81</sup>, deve se integrar ao processo de gestão, indo além da identificação de irregularidades, assumindo funções de assessoramento para toda a administração pública. Por isso, segundo aduz Conti (2019a, p. 315), o controle interno deve cada vez mais evoluir no sentido de operar com base na prevenção, orientação e correção dos atos de gestão, acompanhando o cumprimento das metas de planejamento e execução dos programas governamentais (art. 74, I, da CRFB), comprovando a legalidade e avaliando resultados, quanto à eficácia e

---

<sup>81</sup> Na conceituação propugnada por Castro (2014, p. 132), o sistema de controle interno versado no artigo 70 da Constituição da República é o conjunto de órgãos descentralizados de controle interligados por mecanismos específicos de comunicação e vinculados a uma unidade central de controle, com vistas à fiscalização e avaliação da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional da entidade controlada, no que tange, principalmente, à legalidade e eficiência de seus atos.

eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II), bem assim apoiando o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, III).

Cabe destacar este último aspecto, pois, dado que incidem sobre o mesmo campo material de fiscalização – nas áreas preconizadas pelo art. 70, *caput*, da CRFB – exsurge necessária a articulação coordenada entre a instituição de contas e os órgãos do controle interno, especialmente no tocante ao acompanhamento da gestão fiscal, com o propósito de emprestar efetividade à prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, capaz de garantir o cumprimento dos planos e metas (GUERRA, 2005, p. 274). Não por outra razão o Manual de Controle Interno do TCE/SP, ao dissertar sobre os pontos de interesse acerca dos quais os controles internos devem concentrar mais energia, aduz quanto as fontes de informação a se considerar:

[...]

Baseada nos anteriores relatórios do Controle Interno e, também, do Controle Externo (TCESP), nos votos dos Conselheiros sobre as contas anuais de, ao menos, três exercícios anteriores, **nos alertas do sistema Audesp** e, ainda, em denúncias e representações apresentadas por cidadãos ou Vereadores, ou nos pontos fracos e ameaças detectados pelo mapeamento de riscos (grifo nosso) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022, p. 28).

Assim também, por estar diretamente subordinado à autoridade máxima do ente, o órgão central de controle interno desfruta de interlocução direta com o responsável pela gestão (CASTRO, 2014, p. 133), contato que coopera para a correção tempestiva do curso de ação da administração pública, quando detectadas falhas. De lembrar, ademais, que o art. 54 da LRF exige que o Relatório de Gestão Fiscal, cuja periodicidade quadrimestral incita a concomitância do controle, seja subscrito também pela autoridade responsável pelo sistema de controle interno.

Tratando agora dos efeitos que se manifestam nas decisões tomadas pelas Cortes de Contas, importa discernir como os atos de alertas se inserem nos processos de controle externo e, neste diapasão, se são e como são incorporados às suas deliberações: seja para efeito de responsabilização financeira, seja no desenvolvimento de alternativas dialógicas de controle consensual.

No que toca ao primeiro aspecto de análise, importa salientar, desde pronto, que a inobservância do alerta, por si só, não traduz pressuposto da responsabilidade financeira sancionatória. Visto que contradiz a natureza jurídica e o escopo deste instrumento conter determinações positivas ou negativas à autoridade avisada, razão inexistiria para incidir a multa pelo descumprimento de determinação do Tribunal, como prevê o inciso VII do

art. 58 da Lei nº 8.443/1992, cuja redação é replicada em boa parte das leis orgânicas dos tribunais de contas (GOMES, 2012, p. 188). O que pode render ensejo ao sancionamento é a concretização do risco que consubstanciou o objeto do aviso emitido pelo Tribunal de Contas. Neste caso, o fato de ter sido alertado previamente a respeito da possibilidade de materialização de um risco identificado pela Corte traduzirá um fato de consideração para avaliação da culpabilidade do gestor faltoso. A propósito, Gomes (2012, p. 198) cogita da seguinte situação a fim de ilustrar o argumento:

Havendo dano ao erário em razão da transferência voluntária para uma Prefeitura que não tenha a menor condição de executar o objeto pactuado, a responsabilidade financeira reintegratória deve ser imputada solidariamente ao gestor do órgão concedente e a multa proporcional deve ser graduada levando-se em conta que o gestor, mesmo alertado pelo Tribunal, deixou de adotar a cautela para evitar a ocorrência do dano.

Desde tal premissa é que se pode avançar o discernimento sobre os resultados que podem advir do alerta na condução dos processos tendentes à responsabilização do gestor.

De um lado, é possível que o administrador fiscal, uma vez avisado sobre alguma situação que corre na contramão dos preceitos legais relativos ao agir estatal, adote todas as providências à sua disposição, naquele momento, e logre dar cabo do risco que motivou o disparo do alerta. Neste caso, conquanto não se possa afirmar que o desfecho provenha imediatamente da notificação expedida pela Corte, posto que a correção do vício poderia advir a despeito da sua emissão, a conduta – provocada ou não – do gestor no sentido de providenciar a correção da rota elide a sua responsabilidade. Essa análise, aliás, quanto à suficiência das medidas levadas a efeito pelo agente público com vistas a sanear os riscos identificados, não pode prescindir de uma avaliação casuística que tome em consideração “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”, bem assim “as consequências práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, a teor do que dispõe o art. 22, caput e parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Lado outro, nada obstante tenha o Tribunal de Contas dado conhecimento, através do alerta, sobre o risco passível de controle externo, o gestor fiscal mantenha-se inerte ou adote postura que concorra para consolidar a infração financeira, aquele instrumento terá, conforme aborda Motta (2000, p. 209) o condão de firmar a responsabilidade do dirigente do órgão ou entidade. Logo, frente à caracterização da irregularidade para cuja prevenção

se predispôs a advertência, Fernandes (2012, p. 514) assinala que “o ato de alerta passará a funcionar como definidor da responsabilidade e da convivência”.

Neste rumo, o instrumento funcionaria antes como um meio de prova no que toca ao elemento volitivo do gestor faltoso, do que um critério jurídico para caracterização da irregularidade e, por conseguinte, exercício da pretensão punitiva do órgão de contas. Tal é a conotação exposta, de forma mais clara, no artigo institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre o instituto do alerta, ao aduzir que “se se omite ele [o gestor] à correção de rota, nesse passo, o desrespeito à Constituição e à lei passa a ter feição intencional, premeditada, dolosa”<sup>82</sup> (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).<sup>83</sup>

A posição encontra desenvolvimento em estudo de Pinto (2014) que traz referida consequência como objeto específico de investigação. Sustenta a autora que o aspecto a ser destacado reside na inversão do ônus probatório em benefício do sistema de controle, afastando, desta forma, a presunção de veracidade, legalidade e legitimidade usualmente invocada em favor do ato administrativo. Assim, em que pese, num primeiro momento, a presunção se mantenha válida, de vez que, caso não sejam objeto de fiscalização, os atos administrativos permanecem legítimos, quando contestados os atos pelo controle, interno ou externo, incumbe à Administração o ônus de afirmar e comprovar a legitimidade dos seus atos. Na dicção daquela autora, que inclusive estende essa força probatória do alerta para a esfera de persecução de delitos contra a Administração e dos atos de improbidade administrativa:

Assim posta a equação entre alerta e ônus da prova, o resultado que dela podemos extrair é a progressiva mitigação da dificuldade de se provar o dolo específico do gestor em determinados crimes contra a Administração e nos atos de improbidade administrativa que causem dano ao erário ou ainda que lesem os princípios da boa gestão. **Quem já tiver sido alertado e prossegue no erro não pode, posteriormente, alegar em juízo que não tinha consciência e vontade deliberada em assim proceder** (grifo nosso) (PINTO, 2014, p. 67)

---

<sup>82</sup> Numa acepção assemelhada, Santos Filho (2006) advoga que o que sobressai do ato de alerta é a atuação preventiva e concomitante dos Tribunais de Contas, de tal sorte que o aspecto punitivo vem numa segunda etapa, em casos de reincidência ou má-fé dos agentes públicos responsáveis pela gestão.

<sup>83</sup> Na mesma manifestação institucional, a corte paulista traz à baila a seguinte cogitação, a fim de ilustrar o ponto: “Se o prefeito for alertado que, sob a atual marcha orçamentária, o Município não cumprirá os 25% da Educação ou, talvez, os 15% da Saúde, ou na eventual queda de arrecadação, se adotou as medidas de contingenciamento de dotações, conforme determina o art. 9º da LRF e, mesmo assim, omite-se ele à correção de rota, nesse passo, o desrespeito à Constituição e à lei passa a ter feição intencional, premeditada, dolosa”. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Destarte, entende-se que a não correção de desvios previamente alertados conduz ao juízo de mérito desfavorável nos processos de controle externo, com a caracterização do elemento subjetivo na conduta do gestor que, ciente do risco, opta pela inércia. Importa diferenciar, sob tal contexto, aquele que nada faz para modificar o quadro de ilegalidade, daquele que não fez o suficiente, diante de dificuldades estruturais que impediram ou que tornaram muito onerosa as ações corretivas, pois, neste último caso, incidem as mesmas ponderações acerca do comando descrito no art. 22 da LINDB.

A respeito, referido juízo desfavorável pode não se converter em responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória). Isso porque a tipologia dos processos levados a termo no âmbito dos Tribunais de Contas inclui modalidades que não culminam com a aplicação de penalidades ou de ressarcimento ao erário público, a despeito de uma decisão negativa. Fala-se, em particular, das contas de governo, cuja apreciação resulta na edição de uma opinião técnica que subsidiará o juízo político exarado pelo Parlamento, sede em que, aí sim, afigurar-se-á possível a responsabilização, sobretudo eleitoral.

Nesta seara, convém aludir à compreensão firmada em precedente do TSE no que se refere à capacidade do alerta previsto na LRF para fornecer lastro probatório com vistas à configuração do dolo para efeito de subsunção à hipótese de inelegibilidade descrita no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990. Confira-se, a este propósito, o excerto da fundamentação vinculada ao Recurso Especial Eleitoral nº 8502, julgado em 2012:

[...] As irregularidades foram consideradas insanáveis pela própria Câmara (fls. 1422) e o dolo fica evidenciado pelo desrespeito não apenas às leis e princípios administrativos, como também pela inobservância a alerta do próprio Tribunal de Conas (fls. 1580).

Concluiu-se, ante as circunstâncias do caso, incidir o disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, observada a existência de ato doloso de improbidade administrativa relativamente aos atos cometidos nos exercícios de 2007 e 2008. [...].

Não é demais ressaltar, como decorrência dos princípios do contraditório e ampla defesa que devem permear a procedimentalização das competências controladoras, que a eficácia do aviso na prova do elemento volitivo não dispensa a comprovação no que toca à publicidade da notificação. Independentemente do modo de operacionalização do alerta (via ofício ou sistema eletrônico de comunicação), devem se fazer presentes os elementos formais que demonstrem o envio e a publicidade do ato.

Conforme antes registrado, outro efeito apontado pela literatura em consequência do “aviso prévio” de controle externo se refere à possibilidade de subsidiar propostas de solução dialógica típicas de um controle consensual. A tal respeito, Ferraz (2010, p. 206), ao destacar como a evolução do paradigma do controle público, desde uma compreensão assentada na atitude repressiva e posterior até a leitura moderna de Administração Pública informada por metodologias dialógicas, discute a reconfiguração do entendimento acerca do escopo do ato de alerta.

Neste sentido, Ferraz se opõe às concepções iniciais que atrelam o mecanismo do alerta ao viés sancionador, como critério de responsabilização do dirigente, no âmbito de uma lógica de comando e controle na atividade dos Tribunais de Contas. Assinala o autor que, com a virada de perspectiva sobre os métodos da Ciência da Administração e quanto ao Direito Administrativo, que se refletem na atividade de fiscalização, promove-se uma revisão teleológica do arsenal de controle à disposição dos organismos de fiscalização, a partir do prisma consensual que dá ênfase a abordagens que permitam alinhar o interesse da esfera controladora e do administrador público. Destarte, identifica o alerta como um fundamento para a firmação de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), com apoio na interpretação sistêmica do art. 59, §1º, V, da LRF e art. 71, IX, da CRFB/88. Nas palavras do autor:

[...] Os TAGs podem e devem ser utilizados como instrumentos jurídicos com vistas a formalizar o ato de alerta a que alude o art. 59, §1º da LRF, todas as vezes que o Tribunal de Contas “apurar fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária” e nas demais hipóteses que o dispositivo arrola.

Inobstante a aparente contradição entre um consectário tocante à responsabilidade financeira e outro relativo a consensualidade, produzidos pela advertência expedida pelo Tribunal de Contas, entende-se que ambas as dimensões eficácias do instrumento podem se harmonizar, em função do comportamento do agente após o recebimento da notificação de alerta.

Destarte, levado ao conhecimento do administrador a existência de um risco fiscal, e este mobiliza providências visando ao saneamento do problema identificado, ainda que essas medidas não consigam evitar a concretização da irregularidade, mas, haja vista que revelam uma atitude dirigida à conformidade, poderá deflagrar iniciativas que permitam a celebração de compromisso com o órgão controlador, com apoio no permissivo genérico do art. 26, da LINDB. É possível, nestas hipóteses, que a autoridade do órgão ou entidade

busque, através de manifestações juntadas ao processo que tramita perante da instituição de contas, demonstrar uma postura proativa impulsionada pelo alerta, potencializando, a teor do quanto afirmado por Ferraz (2010, p. 200) a realização do Termo de Ajustamento de Gestão, como “sucedâneo deste instrumento de controle consensual”.

De outro lado, a dimensão responsabilizadora do aviso, neste caso vocacionado à caracterização do dolo específico, ressairá da postura renitente e desinteressada do gestor quanto recondução do agir administrativo, antes da consolidação do risco, à regularidade.

Em todo caso, o exame a respeito dos efeitos ativados pelo instrumento de alerta denota a imprescindibilidade de se incorporar o seu conteúdo e a conduta subsequente do gestor público nas deliberações que ganham lugar nos processos de controle externo. Em que pese a ausência de comando normativo que obrigue essa inclusão, a sua necessidade não provém senão da própria lógica subjacente ao alerta: se se predispõe, segundo a LRF e, em última instância, a CRFB/88, a fazer valer o controle preventivo e concomitante da Corte sobre possíveis causas de desequilíbrio, constituindo dever diante do aparecimento de um risco, será também obrigatória o discernimento acerca da reação da Administração em resposta ao problema advertido.

#### **4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA: DIAGNÓSTICO A RESPEITO DO PERFIL DE APLICAÇÃO DO ALERTA NO TCE/TO: 2019 A 2022.**

##### **4.1. Protocolo de coleta dos dados e formação do instrumento de pesquisa**

Da delimitação dos aspectos conceituais concernentes ao instituto em estudo é que se permitiu extrair as categorias de análise (variáveis de interesse) que consubstanciaram o instrumento de pesquisa voltado à coleta dos dados. Alude-se ao formulário que contém as variáveis de análise, tabuladas e explicadas na forma do Apêndice B, a partir das quais foram classificadas e organizadas as informações sobre os alertas que integraram o recorte amostral do período de referência (2019 a 2022).

Referido levantamento se valeu de fontes primárias, consistindo na obtenção de informações junto a documentos de publicação oficial nos quais são disponibilizados os extratos dos alertas, bem assim em consultas ao sistema eletrônico controle processual do TCE/TO (e-Contas).

A matriz de análise compreende a estratégia de exame documental a respeito do conteúdo dos atos de alerta. Nesse caso, foram categorizados e lidos um grande número

de atos, cuja análise interpretativa e crítica permite dar conta dos problemas que aludem aos aspectos temporal, de conteúdo e eficaz. Para mais, tendo em vista que os gestores públicos são notificados acerca da expedição do aviso (art. 4º, da IN-TCE/TO nº 04/2019) e que o processo de acompanhamento se encerra com a juntada aos autos de prestação de contas do ente jurisdicionado (art. 13, da IN-TCE/TO nº 04/2019), o exame sobre a dimensão de repercussão do alerta pressupõe a análise de conteúdo das respostas/defesa eventualmente apresentadas no processo, bem assim dos Acórdãos e pareceres prévios prolatados.

Importa registrar que o procedimento empregado para colhimento dos dados sobre os avisos compreendeu uma dupla-verificação, com vistas a assegurar validação e conferir maior confiabilidade às fontes de informação. Assim, em um primeiro passo, a consulta junto ao sistema processual eletrônico do TCE/TO (e-Contas, via consulta pública de processos), a partir do qual se permite identificar registros específicos e numerados dos atos de alerta, acostados aos processos de acompanhamento de gestão, na forma da IN-TCE/TO nº 04/2019; em seguida, procedeu-se à confirmação da subsistência do registro coletado mediante a busca da publicação do extrato do alerta no Boletim Oficial do TCE-TO. A ilustração dos passos relatados pode ser deduzida das figuras acostadas adiante, que retratam exemplificações do acesso às plataformas citadas (e-Contas e BOTCE/TO):

**Figura 1** - Alerta no Sistema Eletrônico de Processos (e-Contas)

Tribunal de Contas do Tocantins e-Contas - Sistema Eletrônico de Processos						
Administração ▾ Processos ▾ Documentos ▾ Pautas ▾ Relatórios ▾ Sair						
Meus Documentos Novo Doc   A Receber Departamento Meus Processos Ass. Pendentes ▾ Enviados Blocos   Pesquisar Pesquisa Avançada						
33	DECLARAÇÃO DE ENVIO 2232 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	SFG		13/12/2021 14:17:41	
32	EXTRATO DE ALERTA 1956 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	JESUS L. D. ASSUNCAO		13/12/2021 14:17:41	
31	ALERTA 1956 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	JESUS L. D. ASSUNCAO		13/12/2021 14:17:41	
30	DECLARAÇÃO DE ENVIO 1671 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	SFG		29/11/2021 14:41:47	
29	EXTRATO DE ALERTA 1496 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	JESUS L. D. ASSUNCAO		29/11/2021 14:41:47	
28	ALERTA 1496 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	JESUS L. D. ASSUNCAO		29/11/2021 14:41:47	
27	DECLARAÇÃO DE ENVIO 1654 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	SFG		29/11/2021 13:58:19	
26	DECLARAÇÃO DE ENVIO 1653 / 2021	CORPO ESPECIAL DE AUDITORES	SFG		29/11/2021 13:58:19	

Fonte: disponível em: <https://www.tceto.tc.br/e-contas/> Acesso em: 01 abr. 2023

**Figura 2** - Extrato de alerta no Boletim Oficial do TCE/TO

---

**EXTRATO DE ALERTA N° 1496/2021****PROCESSO: 989/2021**

PERÍODO DE REFERÊNCIA: 12º mês de 2020

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO NACIONAL/TO

CNPJ: 00.299.198/0001-56

GESTOR: Sr.(a) RONIVON MACIEL GAMA

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, através do Conselheiro Relator e com base no acompanhamento realizado pela unidade técnica competente, vem **ALERTAR** o Gestor que:

- Do cargo de Professor, menos de 90% são efetivos, descumprindo a estratégia 18.1 do Plano Nacional da Educação - PNE..

Publique-se

Palmas, 26 de agosto de 2021.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.tce.to.gov.br/sistemas\\_scp/control\\_ver\\_autent\\_doc](http://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/control_ver_autent_doc) informando o código verificador 179299 e o código CRC F559335

**Fonte:** Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/boletim/publico/app/index.php#header>. Acesso em 01 abr. 2023.

#### **4.2. Pressupostos iniciais e dimensões de análise**

A aplicação do instrumento de pesquisa sobre as fontes informacionais referentes ao recorte amostral aleatorizado de 342 alertas, sob o contexto de um período que abrange 2019 a 2022, permitiu construir um quadro de compreensão mais amplo sobre o uso desse instrumento pelo Tribunal de Contas tocantinense, com repercussões de especial relevo no controle da gestão pública. Nada obstante, dada a característica matizada dessa investigação, que se baseia num estudo de caso sobre a atuação – por meio de alertas – do TCE/TO, a exposição, análise e interpretação dos dados de pesquisa mobilizados não dispensam uma exploração do contexto regulatório dado pela disciplina jurídica interna dos processos de acompanhamento de gestão, no âmbito do quais, a partir de 2019, se passou a processar os atos de alerta na Corte de Contas local.

O acompanhamento traduz uma tipologia processual vocacionada ao controle concomitante e periódico sobre os atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, além de proporcionar um meio para avaliação, ao longo de um período predeterminado, do desempenho de órgãos e entidades, dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.<sup>84</sup> Integra o ferramental de fiscalização à disposição das entidades de controle externo, embora não ostente raiz normativa na Constituição Federal, mas em previsões infralegais, tal como o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (arts. 241 e 242), o qual serviu de modelo para as regulamentações subnacionais (HELLER, 2019, p. 90).

Na seara de controle do TCE/TO, a Instrução Normativa nº 04, de 14 de agosto de 2019, conferiu tratamento jurídico a este instrumento, ao disciplinar o processo de acompanhamento de gestão, “ação de controle por meio da qual serão realizados os procedimentos rotineiros de supervisão da gestão estadual e municipal”, nos termos do seu art. 2º. Para realização desse propósito, o art. 4º da referida norma determinou a autuação de processos de acompanhamento, da seguinte forma: (i) 139 (cento e trinta e nove) relativos à gestão dos Prefeitos Municipais; (ii) 139 (cento e trinta e nove) relativos à gestão das Câmaras Municipais; (iii) 1 (um) relativo à gestão de cada poder constituinte do Estado, o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas; (iv) 1 (um) para cada regime próprio de Previdência do Estado e Municípios.

Nota-se, assim, que todos os Municípios do Estado, por seus Poderes e entidades gestoras do RPPS, estão submetidos ao escrutínio periódico mediante a autuação dos processos de acompanhamento de gestão, de cuja existência serão comunicados os respectivos gestores (art. 4º, §2º, da IN-TCE/TO nº 04/2019). Tais processos são instruídos com relatórios baseados nos demonstrativos contábeis, no Relatório Resumido

---

<sup>84</sup> Confira-se, a este respeito, a previsão contida no art. 125-C, do Regimento Interno do TCE/TO, que versa sobre o instrumento de acompanhamento, no que reproduz a disposição vertida no art. 241 do Regimento Interno do TCU: “Art. 125-C. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade, a legitimidade, atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. §1º As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal poderão ser acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas nos sistemas eletrônicos do Tribunal, sistemas informatizados adotados pela Administração pública estadual e municipais, e/ou dados e informações de órgãos parceiros ou de livre disponibilidade na rede mundial de computadores”.

de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), verificação *in loco*, relatórios temáticos, além de processos específicos relacionados ao controle externo, a exemplo de denúncias e representações.

Baseado nessas fontes de informação sobre a gestão é que, segundo a previsão inscrita no art. 5º da IN-TCE/TO nº 04/2019, consubstanciarão os autos de acompanhamento (i) a emissão de alertas quanto a indícios de irregularidades na execução orçamentária, bem como, caso seja excedido o percentual de 90% dos limites definidos na LRF para a despesa com pessoal e encargos, conforme cálculo definido pelo Tribunal, dívida e endividamento; (ii) emissão de alertas quanto ao descumprimento de preceitos relativos à Transparência Fiscal e Lei de Acesso à Informação e (iii) verificação de alertas quanto ao descumprimento das metas dos Planos de Educação, conforme diretrizes estabelecidas no Plano Anual de Fiscalização e; (iv) verificação acerca da execução das despesas condicionadas com a Saúde e Educação, ao longo do exercício, inclusive do FUNDEB, bem como eventuais exclusões de despesas incompatíveis com as normas de regência.

Neste sentido, o acompanhamento de gestão se afirma, na lógica processual do TCE/TO, como *locus* para a expedição dos alertas ao longo da gestão estadual/municipal, motivo pelo qual surgiu necessário, a fim de mobilizar as informações que deveriam subsidiar a inferência descritiva pretendida neste estudo, um levantamento dos processos de acompanhamento de gestão dentro dos quais foram expedidos os avisos que compuseram a amostra. É o que se depreende do apêndice referente à identificação dos alertas pesquisados, ao qual se integra o número do correspondente processo de acompanhamento (Apêndice C).

Bem de ver como a própria disposição infralegal amplia o raio de aplicabilidade do alerta, para além das hipóteses estritamente consignadas no art. 59, §1º, da LRF, conforme se nota da possibilidade de fundamentar a sua expedição diante do “descumprimento de preceitos relativos à Transparência Fiscal e Lei de Acesso à Informação”. Isso antecipa, de algum modo, o que os resultados da coleta de dados terminaram por revelar, acerca da transposição dos limites normativos da LRF quanto ao suporte fático que justifica o emprego do ato de aviso, incluindo situações conectadas com aspectos gerais alusivos às contas de gestão. Reporta-se ao argumento desenvolvido no segundo capítulo deste trabalho.

Os demais contornos dados pela Instrução Normativa terão melhor espaço no contexto de análise dos dados sobre os atos de alerta, notadamente a dinâmica de

interlocução com o gestor advertido, a relação com os processos de prestação de contas e a instrução técnica voltada à conferência acerca das providências avançadas para recomposição da legalidade quanto aos atos e fatos alertados.

Com efeito, tomando em perspectiva as variáveis de interesse que deram substância ao instrumento de pesquisa utilizado para levantamento dos dados (Apêndice B), é possível organizar uma matriz de análise que se compõe de três macro-dimensões, as quais se desdobram em outros quesitos para discussão dos resultados de investigação. São elas: (i) a temporalidade do alerta; (ii) a substância do alerta e (iii) a repercussão do alerta. Essas dimensões se conciliam com a linha teórica construída anteriormente, que buscou traçar a configuração jurídica do ato de alerta. Sob a luz dessas dimensões mais amplas é que se guiará os tópicos adiante.

#### 4.2.1. Temporalidade do alerta

Dado que o ato de alerta, na sua conformação jurídico-teórica, pretende dar uma advertência ao gestor sobre determinado risco que reclama providências no sentido de recompor uma legalidade infringida ou que tende a ser violada, ou, ainda, como se refere Pinto (2014, p. 51), uma “notícia de perigo iminente, em sinal de vigilância externa em favor daquele que foi alertado”, importa dirigir um olhar empírico sobre a temporalidade no uso desse instrumento.

Essa primeira dimensão de análise comporta, neste sentido, uma avaliação sobre a frequência temporal dos alertas emanados do Tribunal de Contas, o que implica discernir em qual período do ano eles são mais produzidos, qual o tempo médio para que sejam emitidos, em relação à data de ocorrência dos atos ou fatos alertados, e se são lavrados dentro do exercício em que fora verificado o risco, permitindo assim a correção do curso de ação pelo gestor antes do encerramento da gestão orçamentária.

Numa aproximação geral, considerando os exercícios de referência para a coleta de dados, convém lembrar que a aleatorização da amostra obedeceu a uma lógica de estratificação, proporcional ao número de avisos expedidos em cada ano, à luz da população total, de 3040 unidades de análise. Isso refletiu sobre a proporção de alertas por exercício, ilustrada na seguinte tabela:

**Tabela 1** - Proporção de alertas para composição de amostra

Ano	Número de alertas	Porcentagem (%)
-----	-------------------	-----------------

2019	3	1
2020	116	34
2021	166	48
2022	57	16

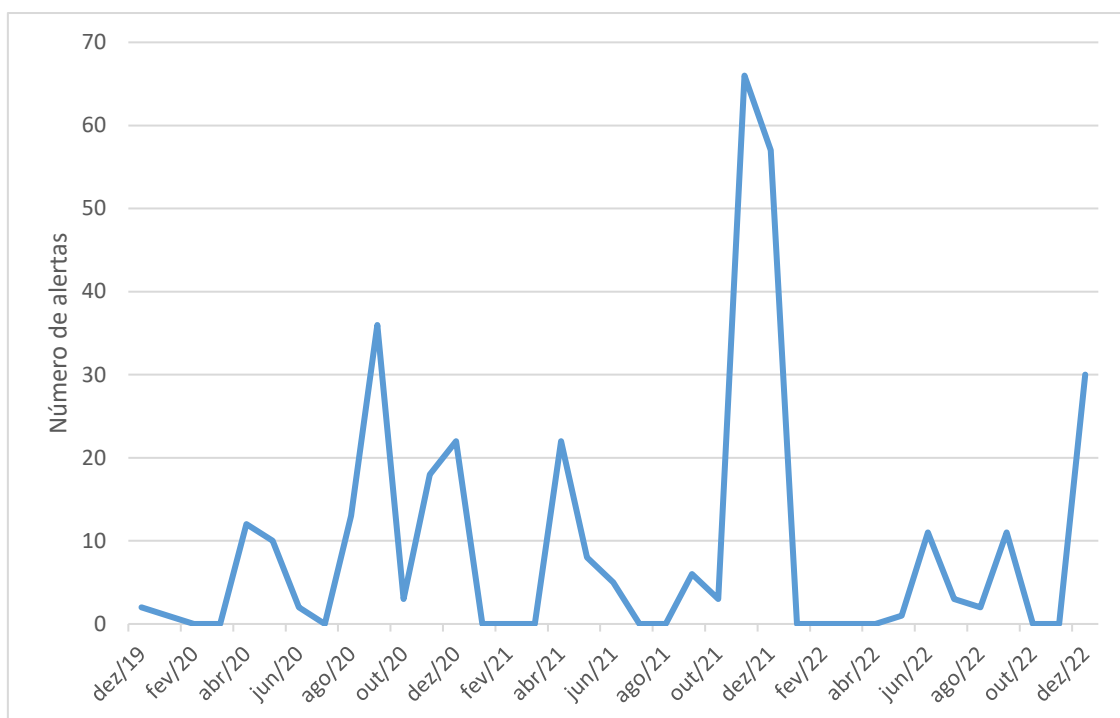
**Fonte:** elaboração do autor, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Além das advertências relacionadas às medidas de urgência e de adequação aos desafios advindos da Pandemia de COVID-19, que ajudam a explicar os patamares mais elevados de ocorrência nos anos intermediários (2020 e 2021), a baixa incidência em 2019 se deve ao início tardio de operacionalização dos processos de acompanhamento de gestão, de vez que a citada IN-TCE/TO nº 04/2019 fora publicada em agosto de 2019, embora os primeiros alertas só tenha sido publicados em dezembro daquele ano, conforme se verá adiante.

Visando a acessar a série histórica dos avisos encaminhados pela Corte, desde uma perspectiva longitudinal que encobrisse e detalhasse o período investigado, algumas variáveis relacionadas à localização temporal dos alertas foram incluídas no instrumento de pesquisa, considerando o fluxo de produção desses atos, que envolve a expedição, quando são integrados ao Sistema de Fiscalização da Gestão (SFG)<sup>85</sup>, através do exame do corpo técnico a respeito do risco detectado; a comunicação, que se procede mediante o envio ao gestor responsável de ofício eletrônico através do sistema de comunicação processual (SICOP) e, por fim; a publicação do extrato de alerta no órgão de imprensa oficial do TCE/TO, de sorte a conferir eficácia plena e transparência à advertência exarada. De efeito, considerando apenas este último marco temporal, quando o ato de alerta adquire *status* público por meio da sua disponibilização no Boletim Oficial do TCE/TO, é possível traçar a seguinte linha temporal de incidência:

**Gráfico 1** - incidência dos alertas (2019-2022) conforme publicação no boletim oficial.

<sup>85</sup> Ao cuidar da operacionalização dos alertas no âmbito dos processos de acompanhamento de gestão, o art. 7º da Instrução Normativa TCE/TO nº 04/2019 previu que o disparo dos avisos dar-se-ia por meio de um “sistema”. O Sistema de Fiscalização da Gestão (SFG) fora colocado em funcionamento logo após a publicação do normativo infralegal, em novembro de 2019, constituindo plataforma eletrônica de acesso restrito aos servidores do TCE/TO, por meio são produzidos os atos de alerta, bem assim iniciadas fiscalizações que podem resultar na autuação de processos autônomos junto ao Tribunal, a exemplo de representações decorrentes de controle concomitante.



**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Os dados ilustrados permitem identificar uma tendência no elemento temporal do exercício da função informativa pelo Tribunal de Contas. Observados os pontos de maior incidência no gráfico, nota-se a existência de períodos específicos de frequência dos atos de alerta, que tendem a ocorrer em abril, agosto e, com maior força, em dezembro.

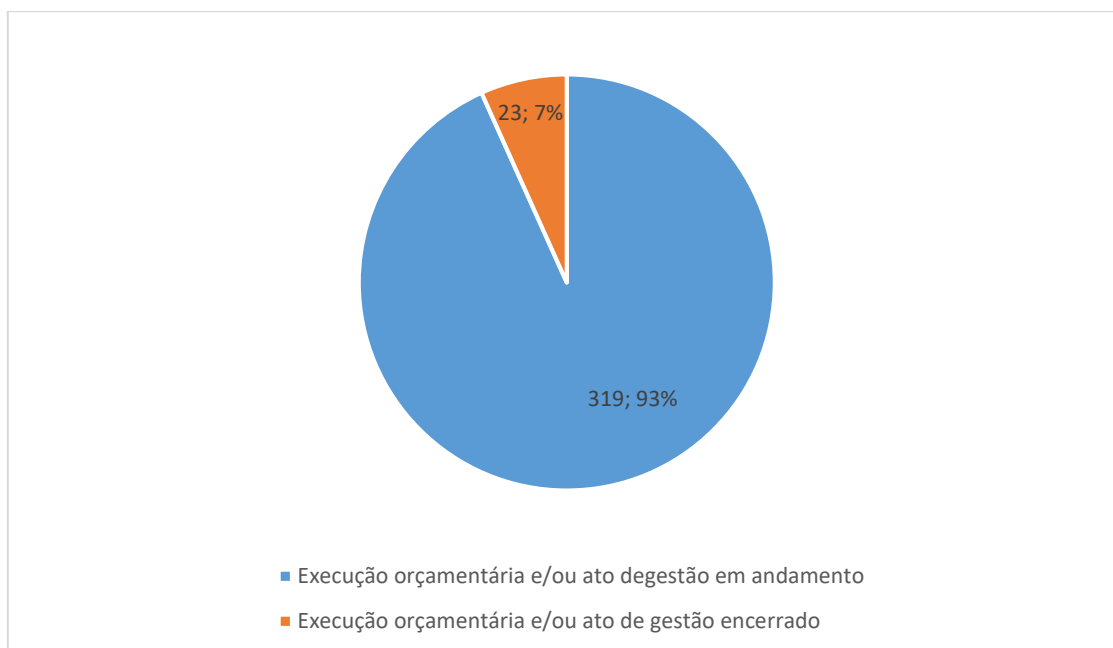
Uma origem aparente que se poderia atribuir à existência dessas “épocas” de ocorrência dos alertas reside na periodicidade dos relatórios fiscais (bimestral, no caso do RREO; e quadrimestral, no caso do RGF) que serviriam ao embasamento das advertências emanadas do TCE. Todavia, conforme será explorado adiante, quanto ao seu conteúdo, grande parte dos avisos expedidos não diz respeito a questões estritamente fiscais, senão que reconduz a outros aspectos da gestão pública, além de se sujeitar a lapsos elevados entre a data do risco detectado e a da publicação do ato de alerta. Assim, a ausência de regularidade denota que a sua emissão obedece mais à subjetividade dos Conselheiros-relatores do a uma lógica temporal.

É de notar ainda a predominância de alertas expedidos no último trimestre do exercício (193 dos 342 registros, ou 56,43%), com peso sobrelevado no mês de dezembro (104 dos 342 registros, ou 30,40%). Tendo em conta o objetivo central do alerta, que ressaí da sua vocação preventiva, de dar notícia ao gestor público sobre a existência de uma irregularidade que reclama providências corretivas ou de risco cuja negligência

poderá desencadear ilegalidade, a concentração de avisos na parte final do ano se revela problemática, porquanto dificulta – quando não inviabiliza – a adoção de medidas tempestivas no sentido de evitar a concretização ou o agravamento da situação irregular. Não é exagerado cogitar da impossibilidade de se avançar mudanças no curso da gestão que consigam contornar determinado risco sobre o qual se deu ciência quando faltam poucos dias para o encerramento do exercício.

Tal achado se conecta com outra variável incorporada à pesquisa, que buscou averiguar em que medida o TCE/TO atendeu a este pressuposto temporal para emissão dos alertas, procedendo à sua emissão antes de encerrado o exercício orçamentário ou exaurido o ato de gestão a cujo respeito se avisou:

**Gráfico 2** - incidência temporal do alerta conforme encerramento do exercício ou exaurimento do ato de gestão



**Fonte:** elaboração do autor, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Embora apenas 23 dos 342 registros revelaram-se desconformes com esse requisito temporal – o que denota uma excepcionalidade, nada obstante imprópria, na dinâmica do Tribunal – o fato é que outros 22 alertas foram exarados na segunda quinzena de dezembro, o que permitiria, numa leitura mais restritiva, equipará-los àqueles primeiros casos, ante a exiguidade de tempo hábil para aplicação de métodos corretivos eficazes.

Ademais da localização temporal desses atos no curso do exercício fiscal, outro aspecto que sobressai das informações coletadas refere-se à demora para expedição do alerta. A tal propósito, considerando o fluxo processual antes aludido, mediu-se o tempo médio entre a data do ato ou fato alertado, ou seja, o período de referência no tocante ao evento gerador do risco ou irregularidade, e o dia da publicação do aviso no Boletim Oficial do TCE/TO. Esse lapso corresponde a 100 dias, numa média aritmética simples dos resultados encontrados a partir dos 342 registros. Conquanto não se tenha, nesta oportunidade, parâmetros de comparação com outras Cortes de Contas subnacionais, não parece razoável o intercurso de cerca de três meses desde a irrupção da ocorrência ou ameaça de irregularidade e o desempenho da função preventiva e concomitante do Tribunal.

Com efeito, tomando apenas os casos que registraram maior demora (28), ou seja, mais de 200 dias de intervalo, a maioria alude a hipóteses de aplicação que não denotam dificuldades de detecção, a exemplo da tendência de descumprimento de metas fixadas no Plano Nacional de Educação (15), da ausência de ações orçamentárias em determinados setores de política pública (2) e da existência de cláusulas restritivas em editais de licitação (3).

Aliás, se encarado como um dever-poder do órgão de controle diante de um quadro fático que revele a subsistência de irregularidades capazes de comprometer a gestão pública, conforme suscitado no segmento teórico, o transcurso de um hiato muito extenso desde o evento ensejador do alerta implica, na prática, uma mitigação – ou mesmo frustração – da eficácia preventiva desse instrumento de fiscalização.

Neste diapasão, o diagnóstico da atuação informativa do TCE/TO, sob o aspecto temporal, deixa ver caminhos para o aperfeiçoamento da prática controladora, tornando mais atempada a comunicação sobre os atos de alertas, que visam a oportunizar uma via de saneamento ao administrador público. A eficácia preventiva desse mecanismo ganharia com o encurtamento da intermitência verificada, concedendo lapso razoável ao gestor para a adoção das providências necessárias no sentido de se “prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, a teor do que prevê o art. 1º, §1º, da LRF.

#### 4.2.2. A substância do alerta

Perquirir acerca do conteúdo inscrito nos atos de alerta desvenda muito sobre o modo de implementação dessa forma de controle, mormente como ela se coaduna com a natureza que se lhe dá o ordenamento jurídico.

A este respeito, viu-se que o alerta opera como um instrumento terapêutico, cuja finalidade se dirige à cientificação do administrador público a respeito de evento que caracterize risco de irregularidade na gestão, podendo conter recomendações quanto a possíveis rotas de ação que permitam elidir, no entendimento do órgão de contas, a inadequação verificada ou mitigar os seus efeitos – sem, com isso, exaurir as alternativas à disposição da Administração Pública. Não se presta, assim, à veiculação de determinações ou comandos relativos a ações ou abstenções de cumprimento vinculado, sob pena de imiscuir-se ilegitimamente na margem de liberdade decisória do gestor. Sob a luz dessas balizas conceituais, em que medida os alertas prolatados pelo TCE/TO se mantiveram atados ao enfoque informativo-pedagógico, sem se projetar sobre o agir administrativo através de decisões programantes?

Para efeito de recolhimento dos dados, por meio da estratégia metodológica de análise documental, a fim de evitar submeter a classificação das informações sobre o escopo do alerta a critérios puramente subjetivos no tocante à categorização dos textos para análise, procedeu-se ao enquadramento mediante o uso de duas métricas complementares: (i) referência explícita, no documento, às categorias analíticas (aviso, recomendação ou determinação) ou; (ii) em caso de ausência de qualquer das expressões referidas, rotulou-se como determinação os itens que fixassem prazo específico para observância de certa ação ou abstenção<sup>86</sup> e que aludissem à necessidade de obediência ao conteúdo do aviso.<sup>87</sup>

Neste sentido, servem como exemplos de aplicação da primeira regra classificatória o conteúdo do Alerta nº 369/2020, proferido nos autos do processo nº 960/2020, na hipótese de alusão ao termo “recomenda-se”; e do Alerta nº 01/2020,

---

<sup>86</sup> A respeito, convém notar que apenas 6,4% do conjunto amostral apresentou referência a algum prazo associado ao objeto do aviso. Na maioria dos casos (14 dos 22 registros), se somaram a tais assinalações de prazo a referência ao dever ou necessidade de observância do comando alertado, porém, no restante das ocasiões, a ausência de indicações nesse sentido não permitiu extrair do alerta algo mais do que uma recomendação.

<sup>87</sup> De efeito, a unidade de análise selecionada, para efeito de aplicação das regras de categorização, correspondeu a todo o texto que sucede os “considerandos” constante do ato de alerta. De modo geral, o padrão redacional desse ato processual consiste na colocação de “considerandos”, seguido da enunciação formal de que o Tribunal de Contas, por meio de seu Conselheiro-Relator, alerta o jurisdicionado a respeito de algo. Assim, tomou-se como unidade de análise os signos que sucedem essa estrutura.

exarado no processo nº 5126/2020, no caso de referência ao verbo “determinar”, conforme se infere das transcrições adiante:

**Alerta nº 369/2020 (Processo nº 960/2020):**

“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, através do Conselheiro Relator, ALERTA o Gestor, da seguinte situação encontrada:

**ALERTA – NÃO ELABORAÇÃO OU NÃO PUBLICAÇÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA – COVID/19 – CORONAVÍRUS.**

Análise:

No mês de abril a Coordenadoria de Auditorias Especiais efetuou a busca no link: <https://saude.to.gov.br/cievs> - Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde/Coronavírus – COVID-19 (Plano de Contingência dos Municípios), sendo constatado que vários Municípios do Estado do Tocantins não elaboraram ou não publicaram os Planos de Contingência para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), disposto na Portaria nº 188 do Ministério da Saúde de 03/02/2020, bem como nas diretrizes do Plano Nacional de Contingência para Infecção Humana pelo novo Coronavírus.

**RECOMENDA-SE** aos gestores que:

- 1) Elaborem Plano de Contingência, com previsão de todas as ações necessárias numa pandemia, observando os referenciais teóricos emitidos pelo Ministério da Saúde e a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC/ANVISA nº 307/2019, de 27/09/2019;
- 2) Publiquem o Plano de Contingência no Portal da Transparência e junto à Secretaria de Estado da Saúde;
- 3) Acompanhem, monitorem e ajustem periodicamente o Plano de Contingência, de acordo com a evolução do cenário municipal, para garantir que o nível de resposta da administração seja adequado e as medidas correspondentes sejam adotadas.”

**Alerta nº 01/2020 (Processo nº 5.126/2020):**

“(…)

II – **DETERMINAR** ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins [...], que:

- a) Publique no portal da transparência e sítios eletrônicos oficiais do Poder Executivo Estadual os informes e/ou registros da realização das audiências públicas, que podem ser realizadas em modo virtual, visando o cumprimento do artigo 9º, §4º da LRF e artigo 2º, §3º do Decreto Legislativo estadual nº 176/2020 (item 1 deste Alerta);
- b) Efetue o acompanhamento e controle da execução orçamentária de modo a obter equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, minimizando o risco da apuração de déficits orçamentários ao final do exercício, tendo em vista o disposto no art. 1º, §1º, e 4º, I, “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 48, “b”, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (item 2 deste Alerta);

c) Abstenha-se de realizar despesas sem prévio empenho, bem como, certifique que foi realizado o empenho do valor dos contratos a assinar e em andamento, em cumprimento ao disposto nos artigos 58 a 60 da Lei nº 4.320/64, c/c art. 15 e 16 da LC nº 101/2000, art. 167 da Constituição Federal e as determinações deste Tribunal por meio das Resoluções Plenárias nº 265/2018 e 370/2018, de modo que as despesas ocorram de acordo com os créditos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual para 2020, uma vez que a ocorrência da irregularidade repercute negativamente no resultado orçamentário, limites e metas fiscais, quais seja, resultado primário e nominal e limite de operação de créditos (itens 3 e 4 deste Alerta);”

De outro lado, fornece ilustração da segunda regra de acomodação nas categorias de análise o teor do Alerta nº 502/2020, exarado no âmbito do processo nº 1024/2020, cuja redação, conquanto não mencione a expressão “determinar”, fixa prazo específico para obediência ao comando vertido no texto:

**Alerta nº 520/2020 (Processo nº 1024/2020):**

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no sentido de apoiar os gestores frente ao futuro processo de reabertura das escolas, ALERTAMOS aos gestores que:

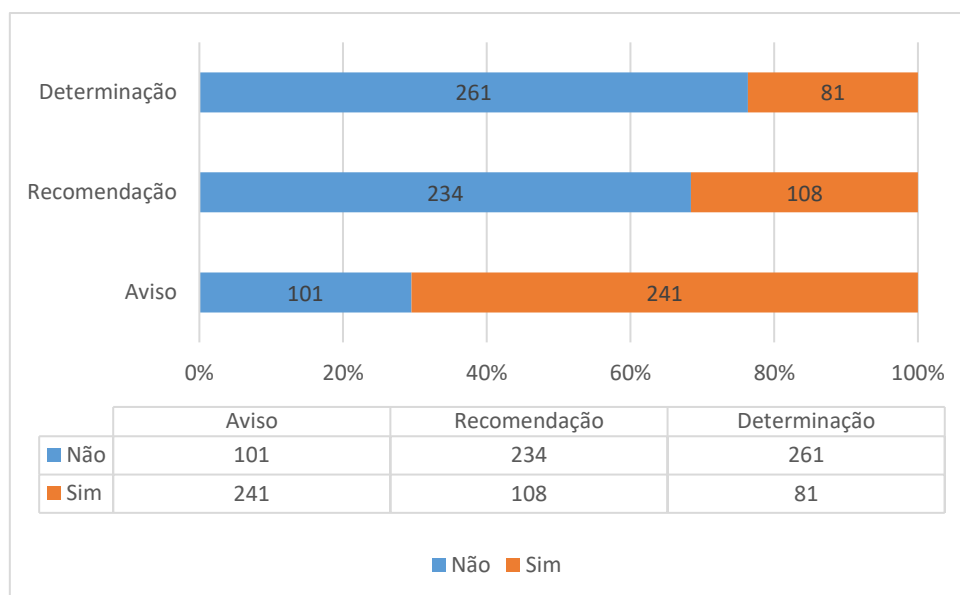
I – Elaborem no prazo de 30 dias os Planos de Ação para direcionar um possível retorno às aulas presenciais;

II – Publiquem os Planos no Portal da Transparência;

III – Dentro da realidade de cada rede de ensino, sejam observados os seguintes itens que devam constar em todo o processo de reabertura das escolas: (...). **(grifo nosso)**.

Sob tais termos é que se desenvolveu o procedimento de coleta, obtendo-se o seguinte resultado no que concerne à quantificação das categorias referentes ao escopo dos atos de alerta emanados do TCE/TO, no período de 2019 a 2022:

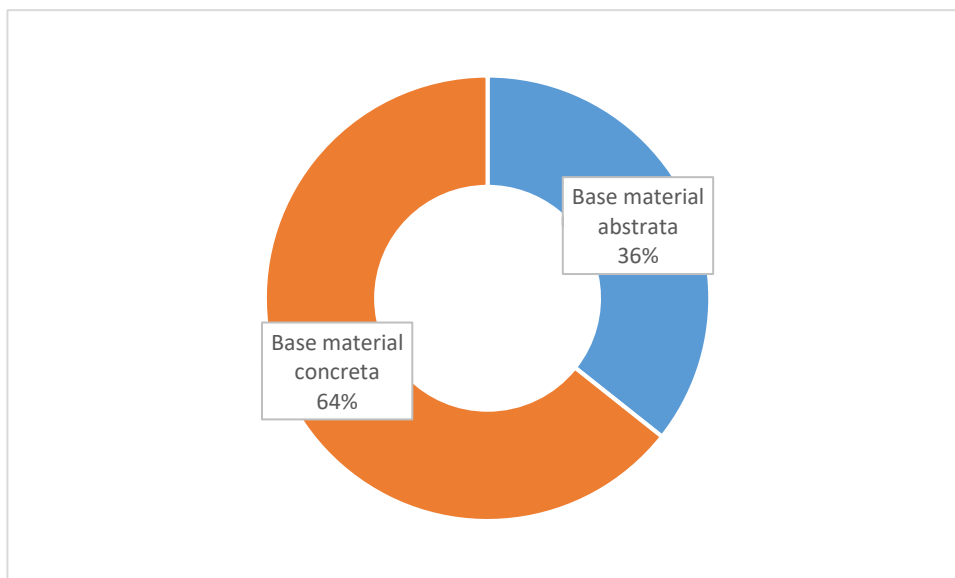
**Gráfico 3** - frequência de avisos, recomendações e determinações no conteúdo dos alertas



**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Assim, cerca de 23% (81 do total de 342 registros) – uma fração não desprezível – dos alertas encaminhados pela Corte consubstanciaram determinações de ordem positiva ou negativa dirigidos ao jurisdicionado. Em parcela significativa desses casos, mais precisamente 68 das 81 unidades de registro (83,95%), sequer houve um aviso associado à determinação veiculada, ou seja, o Tribunal se valeu do alerta a despeito da existência de ocorrências fáticas que demandassem atenção do gestor, mas apenas para que esse adotasse (ou deixasse de adotar) certas posturas suscitadas pelo controlador. Uma vez que a função precípua do instrumento, conforme ressaltado na própria terminologia, consiste em anunciar alguma circunstância em relação a qual deva o gestor antecipar ações corretivas, em ordem a prevenir irregularidades, a existência de atos que sequer trazem em seu conteúdo qualquer notícia, recado ou comunicação sobre coisa alguma, contradiz o seu propósito legal.

Isso nos conduz à análise das advertências que não estão radicadas em um suporte fático de risco ou de irregularidade percebido pelo órgão de controle. Alude-se aos alertas genéricos, que não se apoiam numa base material concreta, senão que carregam apenas a pretensão de apontar, exortar ou ordenar ao administrador a obediência a certo preceito. Com efeito, a medição quanto à existência ou não desse parâmetro para emissão dos alertas, pelo TCE/TO, levou em conta a referência a algum quadro fático ou contingência específica que caracterizasse indício ou ameaça de irregularidade que exigisse a atuação preventiva/saneadora da Administração Pública. A relação das unidades amostrais à luz dessa categoria de análise pode ser visualizada no gráfico a seguir:

**Gráfico 4** - base material para incidência do alerta

**Fonte:** elaboração do autor, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Das 122 unidades de registro que apresentaram o que restou qualificado como uma “base material abstrata”, visto que não relacionada a atos ou fatos de gestão especificados, a maioria (76) recaiu sobre dois modelos de alerta similares, distribuídos a todas as unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas tocantinense nos períodos de 2021 e 2022, quais sejam, (i) a instalação e manutenção de ouvidorias pelos órgãos e entidades públicas e; (ii) a execução das programações orçamentárias, na forma preconizada pelo art. 165, §10, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 100/2019. O disparo indiscriminado de tais alertas – que, aliás, reflete o quanto ocorrido em outros casos, conforme se verá – evidencia tal problema acerca do seu conteúdo genérico, de vez que a reprodução do seu teor pressupõe a ausência de especificidade.

Vale, a tal propósito, conferir o teor dos dois modelos citados, conforme exemplos retirados do Alerta nº 215/2022, oriundo do Processo nº 1105/2022, referente à primeira situação, e do Alerta nº 1033/2021, originado do Processo nº 925/2021, concernente à segunda:

**Alerta nº 215/2022 (Processo nº 1105/2022):**

Esta Corte de Contas, através do Conselheiro Relator, emite o seguinte **ALERTA**, a fim de **RECOMENDAR aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais das Unidades Jurisdicionadas ao**

**TCE-TO**, que garantam a regularidade no cumprimento das normas da Lei 13.460/2017 e que, especialmente, conforme os itens que seguem:

1. assegurar a criação formal de ouvidoria por meio de projeto de lei, inclusive, devendo constar a previsão orçamentária dos gastos necessários para instalação e funcionamento;
2. fiscalizar e atuar para garantir a produção de proposta de lei de criação e estruturação da ouvidoria das entidades do poder executivo municipal, inclusive, devendo constar a previsão orçamentária dos gastos necessários para instalação e funcionamento, quando da atuação como **chefes de poder legislativo municipal**;
3. designar unidade responsável pelo recebimento de manifestação de usuários para o início imediato dos trabalhos, enquanto não forem instituídas as ouvidorias;
4. garantir a estruturação da ouvidoria criada por meio da destinação de estrutura física e de equipamentos adequados para sua implantação;
5. efetuar a lotação de pessoal suficiente e capacitado na ouvidoria;
6. disponibilizar canais de comunicação adequados para permitir que o usuário de serviços públicos apresente manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos;
7. definir formalmente o fluxo processual da tramitação das demandas de ouvidoria e delegue a tarefa de respondê-las tempestivamente, nos termos da lei;
8. garantir a emissão de comprovante de recebimento da manifestação e, posteriormente, a ciência da decisão final ao usuário;
9. publicar no sítio eletrônico da unidade jurisdicionada, o relatório de gestão da ouvidoria referente ao exercício de 2021 (grifos do original).

**Alerta nº 1033/2021 (Processo nº 925/2021):**

Considerando a competência outorgada às Cortes de Contas, em conformidade com o art.70, *caput*, da Constituição Federal, art. 52, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 1º, V e VI, e §1º da Lei Estadual nº 1.284/2001, para o acompanhamento da execução de programas e políticas setoriais, com a finalidade de avaliar os resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sob sua jurisdição, e o respeito aos princípios constitucionais-administrativos estabelecidos;

Considerando que constitui elemento da função de controle externo, a orientação pedagógica de caráter preventivo ou da eventual providência a ser adotada pela administração, bem como a orientação de seus jurisdicionados a respeito da aplicação de normas relativas à administração financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, conforme art. 8º, inciso III e §2º do Regimento Interno;

Considerando a Instrução Normativa TCE/TO nº 04/2019, que disciplina o Processo de Acompanhamento da Gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins;

Esta Corte de Contas, através do Conselheiro(a) Relator(a), emite o seguinte **ALERTA** ao(a) Gestor(a) competente, a fim de **que execute as programações orçamentárias, contempladas nos instrumentos de planejamento, em observância ao art. 165, § 10, da Constituição Federal e a IN TCE/TO nº 02/2013, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.** (grifos do original).

Nota-se, inclusive, da redação dos atos colacionados, o emprego de estratégia redacional que permite a sua generalização, mediante a ausência de menção especificada ao órgão, entidade ou autoridade jurisdicionada no dispositivo que veicula o preceito “alertado”, reportando-se ora “aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais das Unidades Jurisdicionadas ao TCE/TO”, ora “ao(a) Gestor(a) competente”.

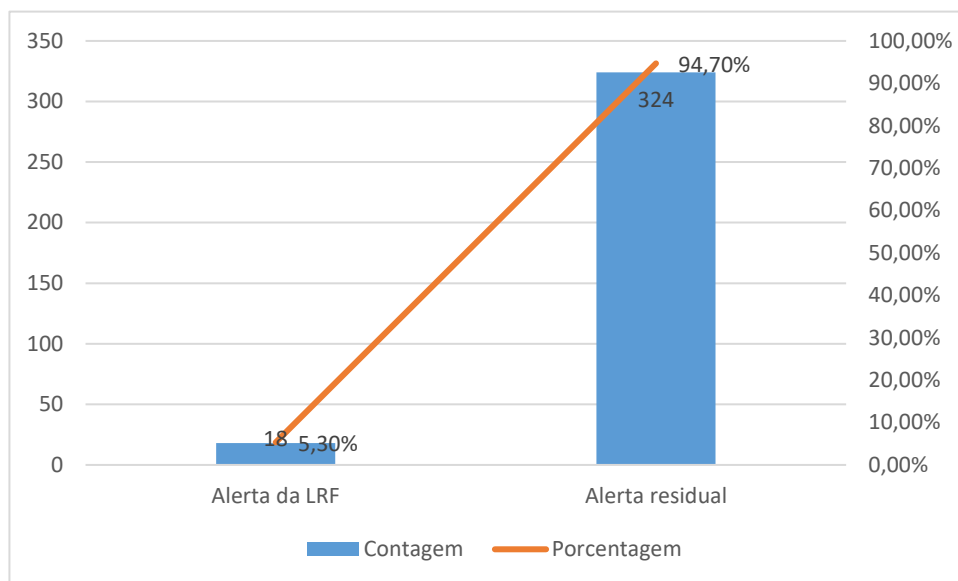
Tal circunstância, para além das disfunções que acarreta à alcance do propósito normativo do ato de alerta, pois que frustra a vocação preventiva e potencialmente dissuasória que deve recair sobre esse mecanismo, além de inibir a possibilidade de conduzir temas à agenda de problemas para o aprimoramento de programas governamentais, conforme delineado no segmento teórico deste estudo, ergueu outros desafios à investigação empírica, porquanto tornou impossível a aferição acerca do período específico relativo à ocorrência de um ato/fato que dera ensejo ao alerta, bem assim dificultou o exame quanto à correção ou saneamento do indício de irregularidade detectado, porquanto, para ambos os casos, não se identificou um “ato/fato” cuja ocorrência era de ser avisada ou um “indício de irregularidade” cuja consolidação era de ser evitada.

Nos outros 220 registros da amostra, entretanto, elegeu-se uma base material concreta subjacente ao alerta expedido pela Corte, permitindo não só uma apuração mais precisa das datas de ocorrência, como algum discernimento sobre as medidas colocadas em prática para alteração do cenário detectado.

No que diz respeito às áreas temáticas que compuseram o foco de atenção dos alertas lançados pela TCE/TO, o segmento teórico da pesquisa deu conta acerca da argumentação referente à amplificação dos parâmetros para incidência dos alertas (base jurídico-normativa que fundamenta a sua utilização), tendo como suporte a dualidade de regimes jurídicos das prestações de contas, compreendendo as chamadas contas de governo e as contas de gestão. Os registros empíricos mobilizados nesta etapa reforçam a tese de que as referências paramétricas para o emprego dos alertas não se restringem às matérias de ordem estritamente fiscal-orçamentária que ressaem dos incisos do art. 59, §1º, da LRF – correlacionadas às contas de governo –, mas avançam para contemplar outros aspectos da gestão pública, desde que se encaixem na moldura mais ampla de atribuições constitucionais deferidas às Cortes de Contas, na forma da cláusula de controle prevista no art. 70, *caput*, da CRFB/88, que engloba a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil.

Do conjunto amostral de alertas pesquisados, a proporção daqueles que disseram respeito às hipóteses de incidência do art. 59, §1º, da LRF, conforme a tipologia extraída de Feres Júnior (2021), e dos que se apartaram do figurino normativo, para incidir sobre temas não exclusivamente fiscal-financeiros, comportando enquadramento na categoria dos “alertas residuais”, segue ilustrada no gráfico abaixo:

**Gráfico 5** - parâmetros de incidência dos alertas



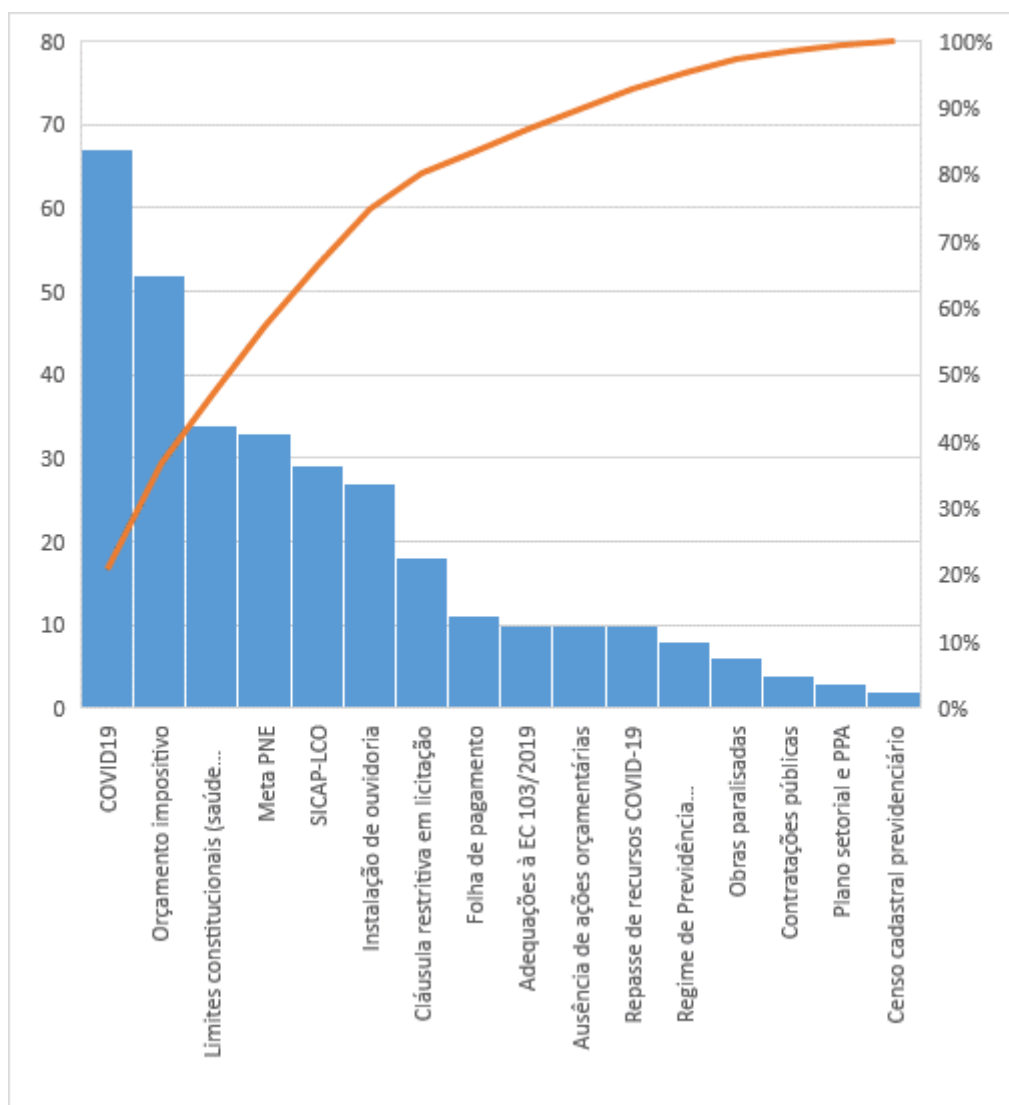
**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Referida categoria supletiva se desdobrou em outros 16 (dezesesseis) subtemas de incidência dos alertas no TCE/TO, cuja conformação foi precedida da aplicação-teste do instrumento de pesquisa numa amostra piloto de 100 (cem) alertas, distribuídos ao maior município de cada uma das seis regiões geograficamente reconhecidas no Estado do Tocantins, com o objetivo de realizar um mapeamento preliminar das áreas temáticas de maior frequência, facilitando a categorização posterior e aplicação definitiva do instrumento de pesquisa na amostra aleatorizada. Isso possibilitou que apenas uma categoria – não incluída inicialmente – fosse acrescentada no curso do levantamento de dados qualitativos, dando maior robustez aos resultados.

A distribuição do número de alertas emitidos para cada subtema incorporado à categoria residual pode ser ilustrada da seguinte forma, adotando-se a linha de Pareto,

relacionada à proporção 80-20,<sup>88</sup> com vistas a evidenciar a relevância quantitativa das frequências identificadas:

**Gráfico 6** - categorias temáticas de incidência dos alertas residuais



**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Em alguns casos, a formação desses subconjuntos levou em consideração a tematização de fundo ou o cerne material subjacente à advertência enviada pelo TCE/TO. Assim, inserem-se no quadrante dos alertas sobre COVID-19, por exemplo, aqueles que consubstanciaram orientações aos governos locais direcionadas ao retorno seguro às

<sup>88</sup> A linha de Pareto, relacionada à proporção 80-20, é uma regra empírica frequentemente observada em diferentes contextos, como economia, administração e em fenômenos naturais. Ela sugere que, em muitas ocasiões, aproximadamente 80% dos efeitos são causados por 20% das causas. Essa relação entre inputs e outputs traduz uma heurística útil para compreender padrões de distribuição em diversos campos.

aulas, ou que determinaram aos entes municipais a publicação do plano de contingência para o enfrentamento da emergência sanitária, ou ainda aqueles que propuseram medidas de transparência no campo das contratações públicas emergenciais, baseadas na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Embora a proeminência da COVID-19, neste período, sugira que o Tribunal tenha se dedicado com maior vigor em substituir uma atuação tipicamente repressora por métodos preventivos de ordem pedagógico-orientadora, essa conclusão é parcialmente referendada pelos dados, mormente porque ao menos 46% (31 dos 67 registros) dos avisos correlacionados à pandemia consistiram em admoestações genéricas (base material abstrata) sobre o cumprimento da legislação, disparados a todos as unidades jurisdicionadas. A ação mais pronunciada, portanto, da Corte, nessa seara, parece derivar menos da reorientação do eixo finalístico do que uma profusão de regras legais especiais para lidar com os desafios da pandemia.

Em outros casos, a substância que dá os contornos do subtema reconduz a atos de alerta que são rigorosamente idênticos, tal como aqueles que versaram sobre “Orçamento impositivo”, categoria referente à outrora citada exortação para execução das programações orçamentárias, na forma do art. 165, §10, da CRFB/88, ou acerca da “instalação de ouvidoria”, “adequações à EC 103/2019”<sup>89</sup>, “Regime de Previdência Complementar”<sup>90</sup>, “Plano setorial e PPA”<sup>91</sup> e “censo cadastral previdenciário”<sup>92</sup>.

Poucos subtemas, portanto, se ajustam à especificidade do caso concreto verificado no contexto do ente jurisdicionado, conforme ilustram, como exemplo, os alertas atinentes à tendência de inobservância dos limites constitucionais de aplicação mínima em saúde e educação (34 unidades de registro), ao descumprimento potencial de metas fixadas no Plano Nacional de Educação (33 unidades de registro), e ao “SICAP-LCO”, que alude aos casos em que o Tribunal cruza informações entre os seus sistemas

---

<sup>89</sup> Referido tema congrega alertas, exarados no curso de 2020, que recomendaram aos jurisdicionados que observassem o art. 9º, §§2º e 3º, da EC nº 103/2019 e Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME, no sentido de que as despesas com afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário família e auxílio-reclusão, fossem assumidas pelo tesouro do ente federativo, sendo vedado o pagamento com recursos previdenciários.

<sup>90</sup> O tema inclui alertas, exarados ao longo de 2021, que avisaram sobre o encerramento do prazo para instituição de Regime de Previdência Complementar, nos termos do §6º do art. 9º da EC nº 103/2019, através de lei de iniciativa do Poder Executivo.

<sup>91</sup> Tal tema agrega alertas, expedidos em 2021, que recomendaram às unidades jurisdicionadas que promovessem a compatibilização entre o Plano Municipal da Primeira Infância (PMPI) e os programas orçamentários constantes do Plano Plurianual (PPA), as prioridades contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e as ações constantes da Lei Orçamentária Anual.

<sup>92</sup> O tema compreende avisos, encaminhados em 2022, cujo conteúdo orientava os Municípios quanto à realização de censo cadastral previdenciário, para efeito de atualização da base de dados cadastral dos segurados e beneficiários do regime, devendo ser realizado no mínimo a cada 5 anos, na forma do art. 3º, da Lei nº 10.887 de 18/06/2004 c/c art. 15, II, da Orientação Normativa 02/2009.

de remessa de informações, constatando que um empenho que figura no sistema contábil (SICAP-Módulo Contábil) não encontra correspondência em contrato administrativo juntado no sistema de acompanhamento de licitações e contratos (SICAP-Módulo Licitações e Contratos).

Mesmo nessas situações – em que a base material para incidência é concreta e real – não se costuma levar adiante um diagnóstico sobre o que está por trás do risco detectado, ou seja, quais as possíveis origens nas quais radica o indício ou ameaça de infringência às normas de gestão pública. Com efeito, apenas em 12% dos casos (42 registros), a Corte empreendeu alguma atividade diagnóstica no sentido de desvendar a causa subjacente ao ato/fato advertido, como se verificou na maior parte dos alertas típicos da LRF, notadamente os que versaram sobre o cumprimento de limites fiscais, embora estes sejam minoria no conjunto de unidades registradas.

Observa-se ainda uma parcela de avisos que se reportam a investigações (para efeito de diagnose) procedidas fora dos autos de acompanhamento, pela área técnica da Corte de Contas, a exemplo do excerto extraído do Alerta nº 86/2021, proferido no Processo nº 2435/2021, dispondo sobre a transparência em relação às ações e políticas adotadas pelas Secretarias Municipais de Saúde no Planejamento e Operacionalização da Vacinação contra COVID-19. Ao abordar os “considerandos” que precedem o dispositivo que emite o aviso, o Relator pontuou que:

“(…)

Considerando que o Tribunal de Contas, por meio da Coordenadoria de Auditorias Especiais – COAES, efetuou um levantamento para diagnosticar a situação dos municípios quanto a transparência na publicação dos instrumentos de planejamento e de operacionalização das ações da Vacinação contra COVID-19, conforme SEI nº 21000923-3, no qual constatou diversas irregularidades no que tange ao descumprimento das normas e princípios de transparência pública.”

Uma última constatação a respeito da dimensão de substância, ligada tanto às questões de escopo como de base material antes abordadas, concerne ao critério de realização do controle que fundamenta a expedição do ato de alerta. Sem embargo das asserções teóricas que identificam na atividade controladora moderna uma reorientação (de método e finalidade) decorrente do apoio sobre os novos eixos justificadores de uma Administração Gerencial, cujo enfoque se direciona à entrega eficiente de resultados, sob a luz de parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, a prática refletida

no uso do instrumento de alerta pelo Tribunal de Contas se apresenta antes atada a uma concepção predominantemente legalista e formal do controle de contas.

Ao menos quanto ao emprego do mecanismo ora estudado, cuja predisposição informativa/orientadora faria cogitar da sua centralidade num processo fiscalizatório informado pela análise de performance dos programas estatais, os dados revelam uma inclinação quase exclusiva ao uso formalístico, conotado pela referência a enunciados normativos, limites e índices legais. Esse tipo de verificação aparece em 100% dos alertas pesquisados (todos os 342 registros). Mesmo nos casos em que se poderia cogitar de uma atuação não meramente formalística, a exemplo da expressada nos avisos sobre metas do PNE, porquanto refletem o alcance de objetivos estratégicos de política pública, a advertência se reduz a um contraste entre índices – o apurado naquela circunstância, segundo o agregador de dados consultado, e o valor constante da meta especificada na Lei nº 13.005/2014, sem incorporar elementos de avaliação sobre o andamento da política pública ou alternativas de ação para o aprimoramento do desempenho com vistas à melhora de indicadores.

Tendo em vista, pois, as inferências descritivas proporcionadas pelo resultado do levantamento de informações, é que se pode identificar pontos críticos de fragilidade no emprego do alerta pelo TCE/TO, que comportam adequações, para efeito de recondução da sua prática à moldura normativa e de melhor aproveitamento do seu potencial preventivo. Neste ponto, não é ocioso rememorar a dupla motivação que preside a pesquisa jurídica, conforme ressaltado por Fabiani e Tormin (2023, p. 12): a compreensão em si mesma de determinados institutos jurídicos e sua compreensão como meio de melhorar a prática.

Assim, circunscrever a emissão de alertas às situações nas quais haja um risco concreto subjacente à advertência, cujas possíveis razões de existência sejam diagnosticadas, impede o esvaziamento da natureza terapêutica que provém do uso desse instrumento para veiculação de exortações genéricas para o cumprimento da lei, além de obstar a desvalorização do pronunciamento técnico-informativo que resulta da multiplicação de alertas alheios à realidade concreta da entidade destinatária. Não parece exagerado afirmar que a percepção do jurisdicionado no sentido de que a corte levou em conta as particularidades do problema real a ser endereçado, ao invés de reproduzir avisos em série sem aderência ao contexto, poderá fomentar uma atitude de maior conformidade; o oposto também se aplica.

Colabora para o mesmo fim, além de inibir a intervenção ilegítima do Tribunal sobre áreas em relação as quais deve preponderar as escolhas políticas do gestor público, a exclusão de determinações para adoção de comportamentos ou de abstenções, cujo *locus* apropriado, na esfera controladora, não é outro senão os atos de caráter propriamente decisório (decisões monocráticas, acórdãos, resoluções e pareceres prévios).

#### 4.2.3. Repercussão do alerta

A última dimensão para análise nesta investigação evoca os aspectos que mais sinalizam a eficácia do instrumento de alerta, que se manifesta por diferentes vias. Medir o peso consequencial do ato de avisar sobre algo que o Tribunal de Contas leva a efeito implica averiguar os seus desdobramentos no processo de controle externo de contas: para a autoridade alertada, quando essa se manifesta nos autos através da protocolização de alegações de defesa; para a sociedade, quando são providenciadas as medidas corretivas necessárias e suficientes à alteração do cenário fático irregular ou de risco que rendeu ensejo à comunicação; e para o Tribunal, na medida em que este admite a repercussão do aviso como insumo para o juízo sobre a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas rendidas, bem assim para a eventual apuração de responsabilidade do administrador faltoso.

Aqui, outros tipos de dados qualitativos passaram a integrar a estratégia de exame documental, visando a obter evidências sobre o modo como tais repercussões se verificaram na dinâmica processual do TCE/TO.

Além dos atos de alerta, foram incorporadas à análise as peças de justificativa apresentadas pelo jurisdicionado no âmbito do processo de acompanhamento de gestão, dado que após a autuação dessa espécie processual, o Conselheiro-relator determina a citação do gestor dando-lhe ciência dos autos, nos termos do art. 4º, §2º, da IN-TCE/TO nº 04/2019, ou ainda no processo de prestação de contas ordinárias, pois que não raro os responsáveis concentram as matérias de defesa ou de esclarecimento (inclusive sobre os atos objeto de alerta) nessa instância processual.

Também passaram a compor os documentos de interesse para a pesquisa os relatórios de acompanhamento produzidos pela área técnica, que segundo o art. 9º da referida Instrução Normativa, serão emitidos no mês de dezembro de cada exercício consolidando os resultados do Acompanhamento de Gestão do Órgão ou Poder, com a indicação das falhas e irregularidades não sanadas ao longo do ano e respectivas propostas

de encaminhamento, sem prejuízo dos outros meios adotados para a verificação acerca da correção (ou não) do risco, diante das deficiências daquele relatório, que serão exploradas adiante.

Por fim, foram perscrutadas as decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas nos processos de prestação de contas relativos à autoridade vinculada à entidade “acompanhada”, concretizadas mediante Acórdãos (no caso das contas de ordenador de despesa) ou Pareceres Prévios (no caso das contas consolidadas de Prefeitos), considerando a disposição constante do art. 13 da IN-TCE/TO nº 04/2019, a teor do qual o processo de Acompanhamento de Gestão “encerrará quando for juntado à respectiva Prestação de Contas Anual e/ou de Processo de Tomada de Contas Especial”.

Na primeira hipótese abordada, relativa à abertura para a manifestação defensiva do destinatário no bojo do processo em cujo âmbito se operou o aviso, embora, conforme relatado acima, o encaminhamento do alerta exarado pelo TCE/TO se opere através do Sistema de Comunicação Processual (SICOP) e da publicação do extrato na imprensa oficial, ampliando os meios de conhecimento do seu destinatário, o oferecimento de manifestação não é a regra. Se não radica na insuficiência ou defeito de comunicação, é válido supor que a condição excepcional do comparecimento dos gestores se relaciona à percepção desses quanto ao reduzido espaço de abertura para o diálogo no âmbito da corte de contas, seja porque os avisos são encarados mais como uma ordem, ao invés de uma oportunidade de interlocução efetiva, seja porque, na sua maioria, reproduzem exortações abstratas sobre o cumprimento da lei.

Segundo os dados levantados na pesquisa, em apenas 17,2% (59 dos 342 registros) das ocasiões a autoridade científica trouxe elementos de justificativa sobre o conteúdo do alerta – seja para contestá-lo, seja para informar a correção do vício ou risco detectado. Os números consideram as defesas que consubstanciaram alegações especificadas quanto ao objeto do aviso, a fim de evitar a consideração duplicada de defesas apresentadas nos mesmos autos, haja vista a presença de alertas na amostra proferidos no âmbito de um único processo de acompanhamento. Ilustração dessa circunstância pode ser extraído de excerto retirado da réplica acostada nos autos do Processo nº 811/2020:

**Figura 3** - Trecho extraído de manifestação em processo de acompanhamento

c) Justificar o **Alerta nº 908/2020** – Evento 12 - A Coordenadoria de Análises de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviço de Engenharia (CAENG), verificou que de acordo com os critérios\* do Tribunal de Contas do Tocantins (TCE-TO) existem as seguintes obras paralisadas.

TABELA - 2						
Unid. Gestora	Bem público	Mod. Licitação	Nº Processo	Valor Contratado	Valor Medido	Fonte(s)
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO AFONSO	RUA PUBLICA	Tomada de Preços	403 / 2020	139.121,39	<b>40.418,05</b>	001000000
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO AFONSO	MUSEU HISTORICO FREI RAFAEL DE TAGGIA	Tomada de Preços	337 / 2019	141.281,49	<b>141.281,49</b>	001000000

**JUSTIFICATIVA:** O processo 403/2020 foi rescindido o contrato com a empresa primeira colocada vencedora do certame e após início da obra e execução da primeira medição, por motivos de falecimento do sócio houve uma rescisão contratual sendo convocada e contratado com a segunda colocada para execução do restante da obra, conforme consta nos autos e informado via

7 SICAP – LCO

**Fonte:** Expediente nº 2606/2022, constante do Processo nº 811/2020, consultado no sistema e-Contas.

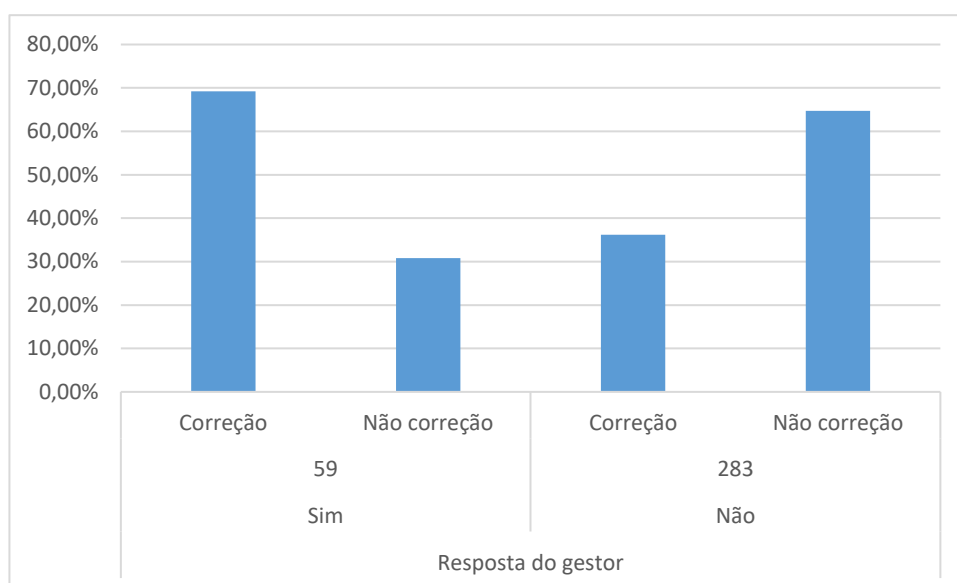
Nada obstante, nas situações em que fora apresentada alguma resposta pelo administrador, observou-se uma tendência favorável à correção ou correção parcial do risco detectado, conforme se infere da tabela adiante:

**Tabela 2** - Relação de respostas do destinatário e correção do risco

Resposta do destinatário			
Sim		Não	
<b>59</b>		<b>283*</b>	
Correção ou correção parcial do risco	Não correção do risco	Correção ou correção parcial do risco	Não correção do risco
<b>36</b>	<b>23</b>	<b>71</b>	<b>127</b>

\*Não foram computados os casos em que não foi possível aferir a correção, que perfizeram 87 registros

Em termos proporcionais, glosadas as unidades de registro em relação às quais não foi possível determinar o saneamento da questão levantada pela Corte, a visualização de tal tendência resta facilitada a partir do seguinte gráfico:

**Gráfico 7** - relação proporcional de respostas do destinatário e correção do risco

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023)

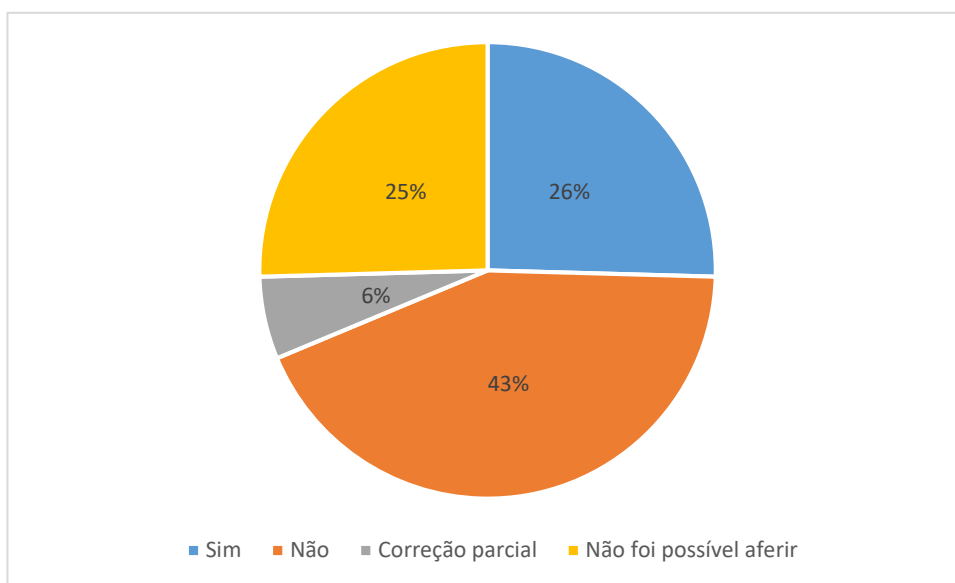
Sinaliza-se que a interação entre os atores institucionais da relação de controle, no domínio de processos concomitantes, favorece o endereçamento dos problemas apontados pelo órgão de contas, precipitando soluções que poderiam (e isso não é certo) advir somente com o exercício das competências coercitivas, por meio da imputação de responsabilidade, embora este seja um caminho tanto promissor quanto inexplorado, conforme deixaram ver os dados.

Ao ensejo do tratamento correlacionando a resposta do jurisdicionado à correção do risco indicado, cabe trazer à lume a completude das informações recolhidas acerca desse último aspecto, que denota o tipo de eficácia externa que se espera da ferramenta cujo propósito é acautelar o gestor de que algo não corre bem na sua administração. A tal propósito, consoante antes referido, serviram de apoio documental para o estudo os relatórios de acompanhamento lavrados pelo corpo técnico do TCE/TO, os quais pretendem consolidar o “estado da arte” no tocante à regularização dos vícios revelados pelo Tribunal, na forma do art. 9º, da IN-TCE/TO nº 04/2019.

Para tanto, apurou-se a frequência de casos nos quais: (i) houve a correção do ato/fato alertado, de sorte que a conjuntura irregular deixou de existir; (ii) não fora promovida tal correção, mantendo-se o quadro fático irregular e; (iii) a correção foi parcialmente implementada, mormente nas ocorrências que registraram uma pluralidade

de atos/fatos advertidos, que representou 40,6% do total<sup>93</sup>. Figuraram igualmente na quantificação os cenários em que não se mostrou viável o discernimento a respeito da reversão do risco ou reparo da falha identificada. A consolidação da aplicação dessas categorias às fontes informacionais pesquisadas resultou no seguinte contexto, ilustrado no gráfico adiante:

**Gráfico 8** - Frequência relativa à correção do(s) risco(s) detectados no alerta



**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Em grande medida, a averiguação quanto ao saneamento ou não da impropriedade científica passou pela incorporação do juízo técnico reportado nos relatórios de acompanhamento, porém, isso nem sempre foi possível, por duas razões centrais. Diante da insubsistência de um modelo específico a nortear os componentes para análise das unidades técnicas do TCE/TO no âmbito dos processos de acompanhamento, parcela considerável dessas peças de instrução deixou de tecer quaisquer avaliações contextuais sobre a eliminação do risco, seja porque (i) se circunscreveram ao exame daquilo que foi trazido (ou não trazido) aos autos mediante alegação de defesa; seja pois (ii) realocaram o trabalho de avaliação para a instância decisória, por ocasião do julgamento das

<sup>93</sup> Não fora incluída como item de verificação na quantificação de tal variável a hipótese referente à adoção de providências no sentido de restaurar a legalidade ou prevenir a sua concretização, conquanto não se tenha logrado esse propósito. Entendeu-se que o universo de informações disponíveis – que já se revelaram limitados para efeito de investigação quanto à correção ou não da circunstância alertada – não permitiria obter conclusões válidas sobre que medidas foram adotadas pelo administrador para endereçar o problema apontado, embora elas tenham falhado em sanear-lo.

prestações de contas. Cabe citar passagens ilustrativas do quanto anotado, retiradas dos Relatórios de Acompanhamento nº 235/2022, aportado no Processo nº 938/2021 e nº 242/2023, lavrado no Processo nº 905/2022:

**Relatório de Acompanhamento nº 235/2022 (Processo nº 948/2021):**

“2 – Dos alertas emitidos verifica-se que foram justificados a prática dos seguintes:

Somente o “Alerta Pessoal Meta 18 PNE SAÚDE (evento 8)”, referente ao item deste relatório nº 1.2, onde tenha sido constatado via Sistema a remuneração de um profissional da educação, abaixo do piso salarial nacional, que foi esclarecido que não se trata de remuneração inferior ao piso, mas, carga horária de professor reduzida (30 horas).

Entretanto, que as análises dos demais alertas expedidos por esta Corte de Contas, restou prejudicada, tendo em vista a ausência de manifestação do gestor junto aos autos nº 938/2021, embora devidamente intimado, impossibilitando a emissão de qualquer juízo quanto a possível correção ou descontinuidade das práticas referidas no item retro (Alertas)

Ademais, em razão da ausência de manifestação do gestor, não se pode afirmar se as práticas constantes nos alertas supramencionados perduram. ”

**Relatório de Acompanhamento nº 242/2023 (Processo nº 905/2022):**

“2 – DOS ALERTAS EMITIDOS:

Tendo em vista a ausência de manifestação do gestor junto aos autos nº 940/2021, embora devidamente intimado, restou impossibilitado a emissão de qualquer juízo quanto a possível correção ou descontinuidade das práticas referidas no item retro (Alertas)”.

Assim, por vezes, os métodos de verificação utilizados comportaram também a consulta a outros processos de fiscalização envolvendo o ente jurisdicionado, aos sistemas de remessa de informações do Tribunal (SICAP-Contábil e SICAP-LCO) e aos portais de transparência dos Municípios implicados, a fim de buscar confirmação quanto ao sucesso das medidas corretivas. O mesmo rito foi empregado para confirmar o oposto, ou seja, que conjunturas impróprias relativamente as quais se deu ciência não haviam sido superadas.

Exemplo de uso dos sucedâneos mencionados visando à investigação sobre se o órgão ou entidade destinatária do alerta elidiu a falha apontada pode ser depreendido do que se seguiu à emissão do Alerta nº 968/2021, no bojo do Processo nº 923/2021. Naquela oportunidade, fora dado conhecimento ao gestor da Prefeitura Municipal de Formoso do Araguaia acerca do descumprimento do limite estabelecido no art. 167-A, da CRFB/88, haja vista a proporção das despesas correntes, em relação às receitas correntes, ter

superado 95%, o que renderia ensejo às medidas de ajuste fiscal inscritas naquele dispositivo. Submetido o fato ao crivo da diretoria técnica, o relatório de acompanhamento nº 221/2022 não veiculou opinião a respeito da reversão ou não do índice ao longo do exercício fiscalizado, se resumindo a assentar que o ponto seria analisado quando da decisão sobre a prestação de contas, cuja lavratura, contudo, não havia ocorrido ao tempo da aplicação do instrumento de pesquisa. Nada obstante, o exame do Balanço Orçamentário que figura no Relatório de Análise de Prestação de Contas nº 535/2023, que subsidia a apreciação das contas no Tribunal, permitiu apurar que, ao final do exercício de referência, procedeu-se à diminuição da razão entre despesas e receitas correntes para um patamar inferior ao limite constitucional (93,46%), afastando, assim, a irregularidade. Semelhante lógica de pesquisa se estende aos alertas que cuidam da inobservância (atual ou iminente) dos limites mínimos de investimento em ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, e na remuneração do magistério (via FUNDEB).

Quando, mesmo compulsados estes meios alternativos de apuração, não se encontrou suporte documental suficiente para atestar tal condição – de saneamento –, não restou caminho diverso senão a marcação de um tópico que refletisse a impossibilidade de aferição. Com efeito, essa categoria também hospedou a maior parte dos alertas cujo conteúdo se reduziu a verter determinações ou recomendações de teor genérico visando à observância de regras pré-estabelecidas, exceto quando a implementação de tais comandos era passível de alguma verificação prática, valendo citar alguns avisos que trataram da instalação de ouvidorias, que a despeito da base material abstrata, tornaram possível, de algum modo, constatar a estruturação e o funcionamento desses canais.

Sopesada tal circunstância limitadora dos procedimentos de pesquisa, importa ver que o gráfico 8 denuncia uma prevalência de não correção das falhas ou riscos avisados, do que se pode deduzir a baixa eficácia desse instrumento na conversão de panoramas irregulares ou potencialmente lesivos à gestão administrativa.

Cabe agora voltar-se à terceira das hipóteses elencadas ao início, concernente ao efeito do alerta para o juízo levado a termo pelo Tribunal de Contas, funcionando como insumo a ser incorporado à apreciação para fins de fixação da responsabilidade do agente advertido e de decisão sobre o desfecho das contas (se regulares, regulares com ressalva ou irregulares, nos termos do art. 12, da Lei Estadual nº 1.284/2001). No ponto, buscou-se formar categorias para captação da variável que espelhassem tão somente a integração

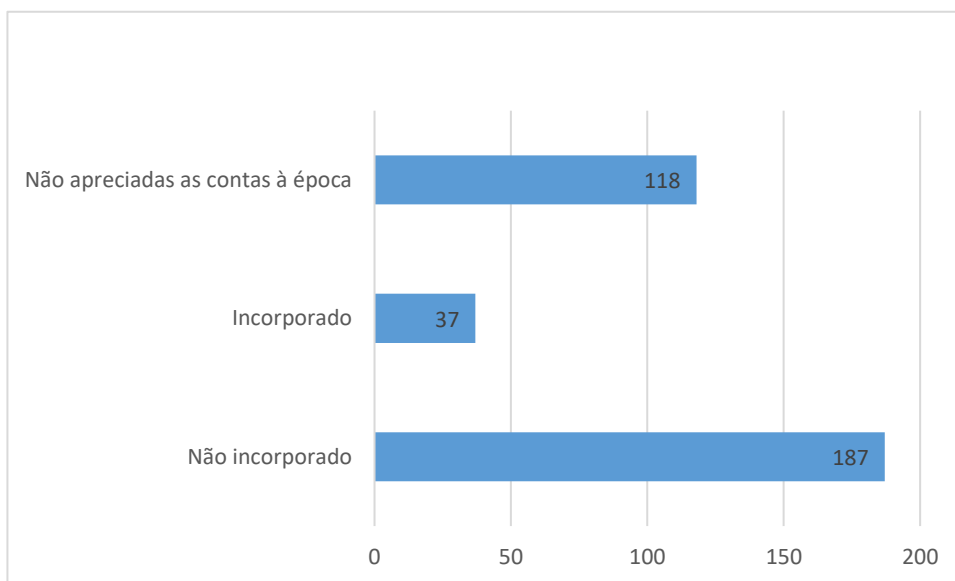
do objeto alertado ao veredito proferido pela Corte, sem que se enfocasse como referida incorporação se operou no voto do Conselheiro-Relator ou de outros Conselheiros.

Dado que a hipótese inicialmente erigida cogitou da pobreza analítica da Corte sobre o conteúdo daquilo que havia figurado em alertas que precederam a análise sobre as contas de governo ou de gestão, visando a eliminar vieses que tendessem a facilitar a confirmação dessa conjectura do desenho de pesquisa, baseou-se a coleta das unidades de registro numa compressão acerca da “incorporação” do alerta que se pode denominar “fraca”. Isso porque, para fins de marcação do cenário afirmativo quanto à integração do ato no pronunciamento do TCE/TO, bastou que houvesse alguma menção específica ao alerta no texto dos votos – com referência ao número de autuação no sistema processual ou ao seu conteúdo geral –, a despeito de considerações mais aprofundadas no que toca ao contexto subjacente ao ato/fato comunicado, à instrução procedida no acompanhamento de gestão ou às medidas de endereçamento eventualmente adotadas pelo administrador.

Sem embargo dessas condições, digamos, facilitadas de classificação, os resultados sugerem que um crivo básico sobre a atividade informativa que se antepõe à atuação decisória em processos de contas é excepcional, corroborando, portanto, o panorama hipotético aventado. Assim, à deficiência avaliativa dos relatórios técnicos incumbidos de consolidar os achados pertinentes à condição atualizada de existência das falhas ou dos riscos apontados, se assoma ao déficit de exame crítico a respeito do alerta enquanto substrato para reflexão sobre o comportamento do administrador diante da ciência de condições potencialmente negativas à gestão, numa dúplici frustração da eficácia que se lhe deposita o ordenamento jurídico.

Impende ressaltar, para mais, o desafio imposto pelo julgamento tardio das contas governamentais. Em que pese os prazos delineados na Lei Orgânica do TCE/TO (Lei Estadual nº 1.284/2001), para apreciação das contas do Governador do Estado e de Prefeitos Municipais, correspondente a sessenta dias a contar do seu recebimento, a teor do prescrito no art. 1º, inciso I, uma parcela das contas prestadas nos exercícios de 2021 (em cerca de 39,3% dos registros daquele ano) e 2022 (em cerca de 83% dos registros daquele ano) ainda não receberam pronunciamento conclusivo da Corte até o recolhimento dos dados desta pesquisa.

Nada obstante isso, a consolidação dos registros referentes às contas que foram julgadas ou apreciadas encerra a seguinte representação gráfica, no que respeita à incorporação ou não do alerta à convicção que orientou o veredito:

**Gráfico 9** - Incorporação do alerta à apreciação das contas governamentais

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa (2023)

Das distintas vias de eficácia por meio das quais o mecanismo de aviso poderia repercutir na dinâmica do controle externo, surgem evidentes espaços para qualificação do tratamento que se lhe é conferido. Para além do estímulo à interlocução como alternativa que tende a favorecer resoluções positivas no tocante à circunstância problemática vislumbrada pela Corte, impende robustecer o escrutínio técnico levado a cabo nos relatórios de acompanhamento, através da construção de modelos que padronizem os componentes de análise e exijam fundamentação consistente no tocante à verificação das providências precipitadas pelo administrador visando a corrigir/sanear o ato ou fato que constituiu objeto da advertência – a considerar a reformulação antes mencionada, pertinente ao estancamento na produção de alertas excessivamente genéricos, cujo conteúdo não expressa mais do que proposituras de seguimento à legislação ou boas práticas administrativas, a despeito de qualquer situação concreta que justifique a atuação preventiva da Corte.

Na mesma toada, os seus efeitos pouco serão sentidos acaso a conduta do gestor comunicado deixe de compor o acervo que instrui a apreciação das contas prestadas. Em verdade, a falta de integração desses atos ao exame procedido pelo Tribunal de Contas é o desaguadouro de uma série de disfunções que se acumulam ao longo do fluxo e minam a tempestividade, o conteúdo e as consequências do ato de alerta. Uma vez suplantados

aqueles bloqueios, mais do que a menção às advertências expedidas no curso do acompanhamento é necessária para torná-lo, de fato, o mecanismo terapêutico, de ordem pedagógico-orientativa e viés preventivo, que pretendeu o art. 59, §1º, da LRF.

#### **4.3. Síntese de proposições visando ao aprimoramento da aplicação dos alertas**

Num exercício de condensação das oportunidades de aperfeiçoamento da atividade informativa, com enfoque orientativo, processada através dos atos de alerta, em vista das fragilidades inferidas (e descritas) a partir do levantamento de informações sobre o TCE/TO, é possível formular as seguintes proposições, as quais podem tomar a forma de regulamentação específica atinente ao uso do instituto no processo de controle externo, razão porque são elaboradas em termos prescritivos:

- a) Deve-se atentar para que a emissão do ato de alerta não se dê após um intervalo razoável de tempo em relação à verificação do quadro fático representativo de risco de concretização ou agravamento de irregularidade;
- b) Para efeito de objetivação do quanto se entenda por um lapso razoável, pode-se cogitar da adoção de um prazo de 30 (trinta) dias, desde a identificação da situação problemática, para a expedição do ato de alerta pela Corte de Contas;
- c) Os atos de alerta devem reconduzir a algum risco concreto, cujas possíveis razões de existência sejam diagnosticadas pelo Tribunal de Contas, evitando-se a emissão de avisos abstratos que contenham exortações genéricas para o cumprimento de regras legais ou constitucionais preestabelecidas;
- d) Outros instrumentos de viés pedagógico e orientativo à disposição das Cortes de Contas podem albergar a intenção de informar acerca da observância de leis e disposições infralegais, tais como informativos, notas técnicas e/ou ofícios circulares, os quais não pressupõem a caracterização de um risco específico;
- e) Os atos de alerta não devem conter determinações para adoção de condutas ou de abstenções por parte do agente comunicado, sob pena de dissimular, através de instrumento de vocação preventiva/pedagógica, uma intervenção ilegítima do órgão de controle sobre as escolhas políticas a cargo do gestor público;
- f) A restrição referente à presença de determinações não elide a possibilidade de integrar recomendações aos alertas, associadas ao problema identificado,

como alternativas vislumbradas pelo Tribunal de Contas para o seu endereçamento, a partir do conhecimento técnico acumulado pela instância controladora e do déficit de capacidade técnica que em geral acomete os aparatos administrativos locais.

- g) A verificação das unidades técnicas a respeito das providências adotadas pelos órgãos jurisdicionados com vistas à correção dos riscos detectados observará modelos que padronizem os componentes de análise para aferição das medidas corretivas e persistência do problema;
- h) Os relatórios de acompanhamento técnico sobre os atos de alerta devem conter fundamentação consistente no tocante à conclusão sobre o saneamento ou não dos riscos verificados, bem assim sobre a eventual impossibilidade de aferição dessa circunstância, diante da ausência de informações aptas a revelar o estado atual do problema alertado.
- i) Quando da apreciação ou julgamento das prestações de contas dos gestores das unidades jurisdicionadas, a correção ou não dos riscos comunicados deve ser objeto de análise para efeito de convencimento do Conselheiro-julgador quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas, além de influir sobre eventual imputação de responsabilidade do gestor que se manteve inerte diante dos avisos expedidos pelo Tribunal de Contas, deixando se consumir ou se agravar a irregularidade a respeito da qual fora previamente alertado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de caso a respeito do ato de alerta previsto no art. 59, §1º, da LRF, sob a ótica do controle levado a cabo pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no período compreendido entre 2019 a 2022, fez um diagnóstico empírico no tocante ao perfil de aplicação desse instrumento de controle preventivo e concomitante, com viés pedagógico.

A construção do trabalho partiu de um desenho de pesquisa que considerou dois segmentos para o tratamento da matéria.

No primeiro, de cunho teórico, buscou-se revelar os contornos do paradigma sob o qual se assenta o controle externo atual, a partir do exame do câmbio de vocação institucional dos Tribunais de Contas, sob dois aspectos principais. A uma, desde a perspectiva do objeto do controle, fora apresentada a vertente doutrinária que destaca a ascensão do enfoque de resultado na ação controladora, em substituição à predominância do aspecto formalístico, concentrado no escrutínio dogmático sobre o atendimento a preceitos legais. A duas, à vista do avanço das concepções dialógicas de Administração Pública, e do conseqüente reflexo dessa noção para o exercício do controle, aludiu-se à mutação do escopo, que deixaria de lado a postura repressiva e posterior, para dar ênfase às abordagens consensuais e preventivas, visando a prover – aqui também – maior eficiência à atividade fiscalizatória.

Depois, ainda nesta primeira etapa teórica, a atenção se dirigiu especificamente à análise do instrumento que constitui objeto do trabalho: o alerta. Tomando como ponto de partida a previsão inscrita no art. 59, §1º, da LRF, intentou-se extrair de uma escassa literatura a propósito do tema contornos que perfazem a moldura conceitual do ato de alerta. Isso implicou investigar desde a delimitação semântica da expressão que designa o mecanismo, para daí colher sentidos possíveis de utilização, até a sua natureza jurídica e a inserção na dinâmica do processo de controle externo. De efeito, a junção desses elementos definidores concorre para a compreensão do alerta como um ato administrativo, de competência exclusiva das Cortes de Contas, vocacionado a avisar o gestor público a respeito da concreção iminente ou perigo de agravamento de determinado risco à gestão dos recursos públicos, traduzindo instrumento de controle preventivo e concomitante.

Seguiu-se ao esforço conceitual o exame das hipóteses de aplicabilidade consignadas na LRF, o que envolveu um esforço teórico prévio para dar conta dos

parâmetros que funcionam como referência para o exercício do controle que culmina na emissão do alerta. Tais parâmetros se basearam no regime dual de análise das prestações de contas submetidas à apreciação dos órgãos de controle externo: as contas de governo e as contas de gestão. A amplitude material subjacente ao juízo sobre estas últimas é que fundamentaram a defesa sobre a existência de uma categoria residual, que abarcaria todos os alertas não compreendidos nas hipóteses descritas no §1º do art. 59, da LRF, porquanto afetas ao exame de questões orçamentárias-financeiras que são objeto de análise nas contas de governo.

Uma vez conhecidos os conceitos e suas relações, a metodologia adotada cuidou de transformar aqueles conceitos em variáveis, com a elaboração do instrumento que operacionalizou a mobilização dos dados qualitativos sobre a utilização do alerta no processo de controle externo efetivado pelo TCE-TO. Essa conformação das categorias analíticas para obtenção de evidências é que deu ignição ao segundo segmento da pesquisa, referente à estratégia empírica para obtenção de inferências descritivas sobre o perfil de aplicação dos alertas.

Neste caso, foi possível organizar os resultados de pesquisa em três dimensões distintas, que confirmam as hipóteses de trabalho, além de agregarem outras inferências relevantes.

A primeira se refere à temporalidade do alerta, cuja síntese dos resultados de pesquisa denota uma ação preventiva débil da Corte tocantinense, em razão da alta média de dias para deflagração do aviso, e pouco terapêutica, dada a concentração de alertas exarados no último trimestre do exercício, reduzindo o espaço de correção tempestiva pela Administração Pública.

A segunda concerne à substância do alerta, em relação a qual os achados permitem vislumbrar o uso do mecanismo com baixo compromisso à realidade subjacente ao risco identificado, em vista da incidência de alertas cujo conteúdo não considera a subsistência de riscos concretos que possam afetar a gestão, senão que contêm exortações genéricas ao cumprimento de comandos normativos preestabelecidos; apresentando também, por vezes, escopo distorcido, ao incorporar determinações para adoção de providências comissivas e omissivas pelos jurisdicionados alertados, dando azo a interferências do Tribunal de Contas sobre a administração, em descompasso com a configuração jurídico-conceitual do ato. O exame do seu conteúdo denuncia a persistência do emprego formalístico, porquanto atrelado a questões que remetem à observância de disposições legais/constitucionais, dissociadas da avaliação sobre a execução de programas

governamentais, à luz de metas e indicadores, e desacompanhado de diagnóstico no tocante ao quadro contextual que desencadeou ou colaborou para o risco comunicado.

A terceira alude à repercussão do alerta, que se desdobrou em outras três vertentes de análise: a interlocução com o administrador alertado através da apresentação de defesa; a adoção de medidas tendentes a sanear o risco identificado e; a integração do aviso para efeito de emissão do juízo sobre as contas e, eventualmente, para delimitação da responsabilidade do gestor público. A propósito de tais vertentes, uma aproximação possível permite concluir que o controle praticado pelo TCE-TO, através dos alertas (nos processos de acompanhamento da gestão), a despeito do reforço dos meios de comunicação processual, que garantem a ciência do administrado quanto à advertência, não logra instaurar uma via de interlocução que fomente o diálogo entre a instância administrativa e a controladora, embora essa interação favoreça a correção das falhas identificadas. A par disso, mesmo sob a égide de um critério fraco acerca da incorporação do aviso no âmbito do julgamento das contas, que leva em conta apenas a menção específica a sua expedição, prevalece as situações em que esse tipo de repercussão decisória não se verifica na prática.

Os resultados aqui resumidos, se não denotam o esvaziamento dos propósitos preventivo e orientativo do instrumento de alerta, que se coadunaria com a teleologia impregnada no §1º do art. 1º, da LRF, ao vincular a responsabilidade na gestão fiscal à “prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas”, ao menos frustra a capacidade potencial do instrumento, nesta e em outras direções.

Não é difícil conceber outros ambientes que restariam beneficiados pelas propriedades preventivas e pedagógicas do alerta, para além da gestão fiscal equilibrada e da esfera de controle conduzido pelos Tribunais de Contas. No campo específico das políticas públicas, para cuja qualificação parecem colaborar cada vez menos as abordagens baseadas na lógica de comando-controle, a atividade terapêutica a que serve o alerta, quando bem utilizado, poderia agregar ao ciclo de política uma fonte informacional de imenso valor nos processos decisórios. Assim que, a advertência quanto a determinada situação que traduza um risco cuja consolidação pode afetar a gestão pública, mas que passara ao largo de qualquer consideração anterior pela Administração Pública, poderá ter espaço na formação tópica da agenda decisória, sobretudo quando ao aviso se assomarem alternativas (recomendatórias) técnicas cogitadas pelo corpo técnico do Tribunal, para endereçar o problema detectado.

Olhando para etapa subsequente, a indicação pela Corte de Contas quanto à ocorrência de circunstância concreta que represente desvio de implementação em um programa de ação governamental facilita a correção de rumos ou, quando menos, a reflexão sobre outras abordagens que logrem elidir ou amenizar o risco detectado. Neste caso, conforme apresentado no desenvolvimento teórico deste trabalho, embora se ressalte o elemento propedêutico de uma possível articulação interinstitucional que se revele mais construtiva do que repressora, é certo que a inércia deliberada da Administração diante da falha identificada, deixando de adotar qualquer caminho de superação do risco (seja aquele apontado, em sede recomendatória, pela Corte, seja qualquer outro cogitado pela própria Administração) é que terá o condão de culminar na responsabilização do jurisdicionado.

Enfim, o entendimento dessa interação de controle sob o prisma da articulação propiciada pelo ato de avisar o administrador sobre algo que não anda bem ou que desperta a necessidade de correção tempestiva, fornece subsídio para as avaliações que sucedem à execução das políticas públicas. Cooperar para o enriquecimento do processo avaliativo – das necessidades, dos processos e do impacto – contar com informações técnicas que deem conhecimento sobre lacunas, falhas, equívocos e desvios que afetam o resultado de algum programa.

Espera-se que o diagnóstico resultante dessa pesquisa, para mais de acrescentar à limitada produção acadêmica que trate especificamente do alerta, máxime sob o enfoque empírico, possibilite erigir um modelo explicativo replicável em outras esferas, de sorte a captar a realidade sobre a aplicação desse instrumento nos demais Tribunais de Contas. O exercício comparativo viabilizaria a identificação de janelas comuns de oportunidade para o aperfeiçoamento, bem assim aspectos distintivos sobre a dinâmica de controle das Cortes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz/ LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e instrumentos de accountability. **Relatório de Pesquisa nº 31/2004**. FGV-EAESP/GV, 2004. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298\\_1.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf). Acesso em: 11 abr. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997.

AJENJO, José Antonio Fernández. **El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción**: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado. Pamplona: Thomson Reuters, 2011.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: introdução. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ARANA-MUÑOZ, Jaime Rodríguez. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wander Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. FARIAS, Luciano Chaves de. Controle Externo Prospectivo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Tribunal de Contas no século XXI**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BALDO, Rafael Antônio. Fiscalização e Controle do Estado. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkens; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 8 ed. rev. Florianópolis: Ed. da USFC, 2012.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**. ano 53, n. 2, abr/jun, 2002.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**. ano 49, n. 4, p. 5-44 out/dez. 1998.

BEHN, Robert D. **Rethinking democratic accountability**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2001.

BEST, J. W. **Como investigar en educación**. 2. ed. Madrid: Morata, 1972.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização do século XXI**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados e direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2018.

BONINI, Edmundo Eboli. Principais tabelas estatísticas aplicadas à contabilidade e à auditoria. **Revista de Administração de Empresas** 19(3), jul./set. 1979.

BONOLLO, E. **National audit courts in a public sector under stress: from “watchdog” to “sheepdog” function**. In: INTERNATIONAL BUSINESSE RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. Proceedings... Madrid: WBI, 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Exposição de Motivos Interministerial n. 106/MOG/MF/MPAS**, de 13 de abril de 1999.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**, 14. Ed. 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf> Acesso em 22 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 315, de 22 de abril de 2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionais no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/\\*/COPIATIPONORMA:%28Resolu%C3%A7%C3%A3o%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:315%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28Resolu%C3%A7%C3%A3o%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:315%20ANONORMA:2020/DATANORMAORDENACAO%20desc/0). Acesso em: 03 out. 2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, vol. 49, n. 1, p. 5-42. 1998.

CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

CAMPELO. Valmir. O controle externo e a responsabilidade fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 34, número 96, abr./jun. 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do TCE de Santa Catarina**, ano. 5, n. 6, 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**. 3 ED., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CAVALLARI, Odilon. **As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União**. Consultor Jurídico, jul. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu>> Acesso em 22 jul. 2023.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009

CLUNY, Antônio. **Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária**. Coimbra: Coimbra, 2011.

CONTI, José Maurício. **Fique alerta: o tribunal de contas está de olho**. **Jota**, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fique-alerta-o-tribunal-de-contas-esta-de-olho-18072019>. Acesso em: 12 out. 2023.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019a.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**, 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Introdução. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022.

COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação De Contas De Governo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020

COSTA, Abimael de Jesus Barros; ARRAES, Jeremias Pereira da Silva; ALCÂNTARA, Lucas Teles. Controle institucional dos gastos públicos: estudos sobre a atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal na fiscalização dos gastos com pessoal. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 101-130, jul/dez, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Origem e formação do Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **La lucha contra las inmunidades del poder em el derecho administrativo**. Formato eBook Kindle. 3. ed. Cuadernos Civitas, 2016.

FABIANI, Emerson Ribeiro; TORMIN, Mateus Matos. Não fale do Elon Musk! A pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito FV**, São Paulo, v. 19, e.2327, 2023

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FARIA, Luzardo. **O Princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FERES JÚNIOR, Celso Augusto Matuck. **Aspectos jurídicos dos alertas emitidos pelos Tribunais de Contas**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2021.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 65, p. 75-81, jan./jun. 1991.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERRAZ, Luciano. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 205-214, set. 2010.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013

FIORI, José Luis. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FLYVBJERG, Bent. Cinco equívocos sobre la investigación basada em estudios de caso. **Estudios Sociológicos**, v. XXIII, n. 2, mayo-ago, 2005, p. 561-590.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**, 3. ed., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo – uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par contrat: l'action publique en question**. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Brasília: IPEA, 2020 (Texto para Discussão, n. 2595).

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUERRA, Sérgio. PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, 135-169, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HELLER, Gabriel; SOUSA, Guilherme Carvalho e. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 71-96, maio/ago. 2019.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de poderes na constituição de 1988:** fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do tribunal de contas. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. 2019.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI:** tendências e expectativas. Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

JORDÃO, Eduardo. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública.** 1. ed. Salvador: Juspodvim, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**, 11ª ed. Salvador: JusPodvim, 2022.

LIMA, Luiz Henrique. O Controle da Responsabilidade Fiscal e os Desafios para os Tribunais de Contas em Tempos de Crise. In: LIMA, Luiz Henrique; DE OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista. **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal:** Desafios para o Controle Externo. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Processos de Controle Externo.** Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LIMA, Luiz Henrique. Direito Público de emergência e controle externo na pandemia da Covid-19: lições para o futuro? In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Os desafios do controle externo diante da pandemia de Covid-19.** 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada.** Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

MANN, Peter H. **Métodos de investigação sociológica.** Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9 ed. São Paulo: Altas, 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Coord.). **Controle da administração pública**. 1. ed. Belo Horizonte: 2017.

MEDAUAR, 2003, p. 120. **O direito administrativo em evolução**, 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23<sup>a</sup> ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Marcos. O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 187, p. 173-180, jul./set. 2010.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 3<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1 de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MONTEIRO, Vera. Monitoramento digital das contratações públicas – Governo como plataforma de dados. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. **Publicistas**: direito administrativo sob tensão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União. In: PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (coord.). **Direito da infraestrutura** 2. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAN, Ariane. Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal. In: CASSETTARI JÚNIOR, Ailton [et al]. **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018.

MOUTINHO, Donato Volkers. Dívida Pública: Gerenciamento, Fiscalização e Controle no Brasil. In: CASSETTARI JÚNIOR, Ailton [et al]. **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. Atualizada até a EC n. 55-07. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 15-53, jan./fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo No Século Xxi*. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho et al. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOTTA, Fabrício. GODINHO, Heloísa Helen. **Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas**. Coluna Interesse Público. Consultor Jurídico. Ago. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas>> Acesso em 22 jul. 2023.

MÜLLER-BLOCH, C.; KRANZ, J. A Framework for Rigorously Identifying Research Gaps in Qualitative Literature Reviews, **The Thirty Sixth International Conference on Information Systems**, Fort Worth, 2015, pp. 1-19.

NAVEIRA, Ana M. El funcionamiento de la administración bajo um sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los órganos de **control**. **Revista Española de Control Externo**, v. XVII, n. 49, p. 39-63, enero, 2015.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. SCHWANKA, Cristiane. A Administração Conensual como a nova face da Administração Pública no Sec. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. **Revista Fórum de Direito financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014.

- OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.
- PASCOAL, Valdecir. **Uma Nova Primavera para os Tribunais de Contas**, 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- PASTOR, Juan Alfonso Santamaria. **Principios de derecho administrativo**. 1. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990.
- PAUSE, Júlio César Fucilini. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os mecanismos de controle das despesas com pessoal. In: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coord.). **Responsabilidade na Gestão Fiscal**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- PETERS, Guy B. Performance-based accountability. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Performance Accountability and Combating Corruption**. Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- PINTO, Élide Graziane. **Não há limites nem clareza sobre impactos fiscais de decisões do BC e Carf**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-07/contas-vista-nao-limites-nem-clareza-impacto-decisoes-bc-carf>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- PINTO, Élide Graziane. **Alerta de tribunais de contas é prova subutilizada**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. 28 abr. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-28/elida-pinto-alerta-tribunais-contas-prova-subutilizada/> Acesso 18 nov. 2023.
- PINTO, Élide Graziane. Alertas e controle concomitante da Administração Pública. **Revista Contas Abertas**, ano I, n. 1, ago./dez. 2014, p. 48-68.
- PINTO, Élide Graziane. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**. ano 3, n. 5, mar./ago. 2014a.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 4, p. 502-516, out/dez. 1992.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 3, jul-set, 2002.
- ROCHA, Sérgio André. **Equilíbrio fiscal e o Projeto de Lei das Subvenções Públicas**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. 30 out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-30/sergio-andre-rocha-equilibrio-fiscal-pl-subvencoes>. Acesso em: 30 out. 2023

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: avaliação da implantação do PROMOEEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70-88, 2017.

SANTOS FILHO, Elmitho Ferreira dos. **A atuação dos Tribunais de Contas para o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal e sua importância para as punições fiscais e penais**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACA0AD82C7F>> Acesso em: 20 nov. 2023.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2016.

SIMÕES, Raquel de Oliveira Miranda; CARVALHO, Marília Gonçalves de. Auto de prazo para regularização de procedimento. In: GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de (Coord.). **Controle Externo: estudos temáticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57-64. ISBN 978-85-7700-604-5.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; GOMES, Maria Alice Pinheiro Nogueira. Os Tribunais de Contas do século XXI: atuação preventiva e colaborativa para melhores resultados com políticas públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, **Termo de Alerta nº 350/LHL/2021**. Processo nº 41.251-1/2021. Prefeitura Municipal de Nova Xavantina. Relator Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima. 26 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/412511/2021/350/2021>> Acesso em 16 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, **Termo de Alerta nº 1636/2020**. Processo nº 705358/2020. Prefeitura Municipal de Acari. Relator Conselheiro Renato Costa Dias. 10 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.tce.rn.gov.br/as/download/Alerta/1886/RelAlertaTermo1886C.pdf>> Acesso em 16 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O alerta dos tribunais de contas**. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-alerta-dos-tcs.pdf>> Acesso em: 14 nov. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: [eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm). Acesso em: 22 jun. 2023

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à Boa Administração e Governança**. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume. In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério (Org.). **Três décadas de reforma constitucional**: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WALD, Arnold. Novas tendências do direito administrativo: flexibilidade no mundo da incerteza. **Revista de Direito Administrativo**, n. 202, out./dez. 1995.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

## APÊNDICE A - PLANO DE AMOSTRAGEM

O presente tópico almeja enunciar as escolhas e demonstrar os passos pertinentes ao processo de amostragem, com vistas à justificação do recorte amostral selecionado, e que delimitará os procedimentos de investigação da pesquisa.

A este propósito, Marconi e Lakatos (2021, p. 4), ao abordarem as características gerais da pesquisa científica, sobrelevam o seu aspecto instrumental, referente à obtenção de novos conhecimentos, a partir da comprovação e verificação, utilizando procedimentos de amostragem, para inferir algo para a totalidade ou conjunto da população, mormente quando resulta impossível ou excessivamente oneroso – do ponto de vista dos recursos materiais, humanos ou temporais – fazer um levantamento censitário.

Neste sentido, aduzem referidos autores (MARCONI, LAKATOS, 2021, p. 17) que o valor de tal sistema [de amostragem] vai depender de: (a) a amostra ser suficientemente representativa ou significativa; (b) a amostra conter todos os traços característicos numa proporção relativa ao total do universo.

No presente estudo, planeja-se levar adiante um levantamento por amostragem visando a avaliar diversas características (parâmetros) de uma população composta por N = 3.040 alertas expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no período compreendido entre 2019 a 2022. Com efeito, aludida quantia corresponde ao conjunto de todos os atos de alerta emitidos no período e foi colhido a partir de pesquisa junto aos processos de Acompanhamento de Gestão, previstos na Instrução Normativa TCE/TO nº 04/2019, no âmbito dos quais, desde 2019, se processa os atos de alerta. O número restou confirmado ainda mediante consulta no Sistema de Fiscalização da Gestão (SFG), interno ao Tribunal, que operacionaliza o processamento dos alertas, para posterior inclusão nos processos de acompanhamento, no sistema de processos eletrônicos da Corte.

Conforme anota Barbetta (2012, p. 41), para o levantamento por amostragem, a seleção dos elementos que serão efetivamente observados deve ser feita sob uma metodologia adequada, de tal sorte que os resultados da amostra sejam suficientemente informativos para se inferir sobre os parâmetros populacionais. Neste passo, a amostragem probabilista, por envolver um tratamento de natureza estatística, permite compensar erros amostrais, e outros aspectos relevantes para a representatividade e significância da amostra (MARCONI, LAKATOS, 2021, p. 30).

Em um plano de amostragem, devem constar a definição da unidade de amostragem, a forma de seleção dos elementos da população e o tamanho da amostra.

Quanto à unidade de amostragem, a qual, segundo Barbetta (2012, p. 30), traduz a unidade a ser selecionada para se chegar aos elementos do todo, podendo constituir os próprios elementos da população, a pesquisa em comento tomará em perspectiva uma parcela dos alertas que compõem o conjunto de alertas emitidos pela Corte de Contas do Tocantins, no período entre 2019 a 2022.

A forma de seleção das unidades amostrais obedecerá à técnica de amostragem aleatória, a qual viabiliza a utilização de técnicas de inferência estatística que facilita a análise dos dados e fornece maior segurança para a generalização dos resultados. Consoante averba Mann (1970, p. 110), a amostragem aleatória encerra a seguinte propriedade: cada elemento da população tem a mesma probabilidade (dada por  $n/N$ ) de pertencer à amostra, de vez que a seleção é randomizada, operada através de sorteio. Além disso, cuidar-se-á de uma amostragem estratificada proporcional, cujo critério de estratificação levará em conta o período (anual) de emissão do ato de alerta, considerando o interregno pesquisado (2019 a 2022). Tendo em vista tais colocações, primeiro será enunciado o processo para o cálculo do tamanho da amostra aleatorizada e, depois, adotando as providências estatísticas preconizadas por Barbetta (2012), a distribuições no tocante aos estratos proporcionais. Por fim, serão evidenciados os caminhos metodológicos para seleção das unidades (alertas) que integrarão a amostra.

Assim, no que diz respeito ao número de elementos que precisarão ser pesquisados (tamanho da amostra,  $n$ ), assinala Barbetta (2012, p. 172) que as fórmulas para o cálculo do tamanho da amostra são extraídas das expressões dos intervalos de confiança, fixando *a priori* o nível de confiança e o erro amostral tolerado (margem de erro). Tendo o valor  $z$  (score  $z$  crítico) da distribuição norma, em função do nível de confiança desejado, como também  $E$  (erro amostral tolerado), pode-se obter o tamanho da amostra pela seguinte fórmula, considerando a estimativa de proporções:

$$n_0 = \frac{z^2 \cdot \pi \cdot (1 - \pi)}{E^2}$$

Onde:

$n_0$  é a primeira aproximação da amostra;

$z$  é o valor crítico da distribuição norma padrão para o nível de confiança desejado.

Para um nível de confiança de 95%,  $z$  seria aproximadamente 1,960 (Barbetta, 2012, p. 162).

$\pi$  é a estimativa da proporção da população que possui a característica que está sendo estudada. Se desconhecido, é possível utilizar o valor de referência 0,5 para obter o tamanho da amostra mais conservador.

$E$  é a margem de erro tolerada.

Para a definição estatística da amostra neste estudo, será considerado o tamanho da população de 3.040 alertas e o nível de confiança de 95%, como é usual na prática, a teor do afirmado por Barbetta (2012, p. 161). Quanto à margem de erro tolerável, ou seja, o quanto se admite errar na avaliação dos parâmetros de interesse, será adotado a margem de 5% (0,05). De efeito, assumindo que a proporção da população com a característica de interesse seja desconhecida, será empregado para  $\pi$  o valor de 0,5 visando a obter um tamanho de amostra mais conservador.<sup>94</sup> No mais, sendo  $z \approx 1,96$ , tomando em conta o nível de confiança escolhido, a fórmula se desenvolve da maneira adiante exposta:

$$n_0 = \frac{(1,96)^2 \cdot 0,5 \cdot (1 - 0,5)}{(0,05)^2}$$

$$n_0 = \frac{3,8416 \cdot 0,25}{0,0025}$$

$$n_0 = \frac{0,9604}{0,0025}$$

$$n_0 \approx 384.16$$

Logo, para uma população composto de 3040 unidades, adotando-se um nível de confiança de 95% e erro tolerado de 5%, uma primeira aproximação do tamanho amostral seria, promovendo-se o arredondamento para mais do valor decimal, de 385 unidades amostrais.

Nada obstante, considerando que o tamanho da população é conhecido e não muito grande,<sup>95</sup> permite-se aplicar a fórmula vocacionada à correção do tamanho amostral com base em populações finitas, expressada por:

<sup>94</sup> Barbetta (2012, p. 173) assinala que, na estimação de uma proporção, a variabilidade da variável em estudo, representada pela sua variância (quadrado do desvio padrão),  $\sigma^2$ , é expressa em função do parâmetro  $\pi$ , daí porque:  $\sigma^2 = \pi \cdot (1 - \pi)$ .

<sup>95</sup> Segundo os parâmetros referenciados por Barbetta (2012, p. 160), uma extensão populacional que permite qualificá-la como “muito grande”, na forma ora empregada, deveria corresponder pelo menos a 20 vezes o

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

De tal sorte que, desenvolvendo a equação a partir dos resultados encontrados na primeira aproximação da amostra, tem-se o seguinte:

$$n = \frac{3040 \cdot 385}{3040 + 385}$$

$$n = \frac{1170400}{3425}$$

$$n = 341,72$$

Assim, também arredondado o valor decimal para o próximo número inteiro, chega-se ao tamanho de uma amostra corresponde a 342 alertas. A reduzida expressão parcelar do conjunto populacional, nesses termos, permite trabalhar com estratégias analíticas de pesquisa qualitativa, a fim de aprofundar os conhecimentos sobre o fenômeno, proporcionando inferências descritivas que sejam representativas e significativas em relação ao todo.

Convém, como etapa sucessiva, proceder aos ajustes com vistas à estruturação da amostragem estratificada proporcional. Esse tipo de amostragem divide os elementos em subgrupos que se denominam estratos, cuja formação, ressalta Marconi e Lakatos (2021, p. 37) é feita pelo pesquisador, segundo as necessidades de seu estudo. A proporcionalidade reside na formação de estratos cujo tamanho guarde correlação com a grandeza da população. Assim, a proporcionalidade do tamanho de cada estrato da população é mantida na amostra. Para Barbetta (2012, p. 60), uma amostra estratificada proporcional tende a gerar resultados mais próximos dos parâmetros populacionais, quando comparada com uma amostra aleatória simples do mesmo tamanho.

---

valor da primeira aproximação da amostra, caso em que esta poderia ser adotada como valor final do tamanho amostral. No presente caso, a população de 3.040 elementos (alertas) não comporta enquadramento nessa extensão preconizada pelo autor, razão pela qual cabe proceder a correção do tamanho da amostra para populações finitas, na fórmula também apregoada por aquele autor.

Destarte, valendo-se do ano de emissão do alerta no curso do período pesquisado (2019, 2020, 2021 e 2022) como critério ou variável para estratificação, a proporção dos estratos ficará com os seguintes números, resumidos na tabela adiante:

**Tabela 3** - estratificação da amostra

<b>Estrato</b>	<b>Proporção na população</b>	<b>Tamanho do subgrupo na amostra</b>
<b>Alertas 2019 (1)</b>	28/3040 = 0,01 (ou 1%)	$n_1 = (0,01).342 = 3$
<b>Alertas 2020 (2)</b>	1031/3040 = 0,34 (ou 34%)	$n_2 = (0,34).342 = 116$
<b>Alertas 2021 (3)</b>	1482/3040 = 0,49 (ou 49%)	$n_3 = (0,48).342 = 166$
<b>Alertas 2022 (4)</b>	499/3040 = 0,17 (ou 17%)	$n_4 = (0,17).342 = 57$

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa

Por fim, para seleção aleatorizada das unidades amostrais, à vista das proporções presentes nos estratos acima expostos, lançou-se mão da tabela de números aleatórios, nos moldes preconizados por Bonini (1979, p. 79), pois fornecem uma amostra inteiramente ao acaso de números dispostos em colunas e linhas. O procedimento consistiu em: (i) numerar todos os componentes da população, dando a cada um deles apenas um número de identificação (id), conforme cada estrato; (ii) gerou-se uma tabela de números aleatórios, organizados em colunas com quatro algarismos, com auxílio do modelo de inteligência artificial Chat-GPT, demonstrada em apêndice deste plano; (iii) levando em conta o tamanho da amostra proporcional a cada estrato (3, 116, 166 e 57), utilizou-se os números randomizados da tabela para selecionar os elementos a serem pesquisados.

## APÊNDICE B – QUADRO DE ANÁLISE DOS ATOS DE ALERTA

<b>Variáveis de análise</b>	<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Categorias</b>	<b>Observação</b>
	1	Número do alerta	Variável numérica discreta	Numeração que consta na epígrafe do ato de alerta e registrado no sistema processual (e-Contas).
	2	Exercício de referência do alerta	2019 2020 2021 2022	Afere-se o ano de expedição do ato de alerta, dentro do recorte temporal da pesquisa.
	3	Número do processo no TCE/TO	Variável numérica (ID no sistema e-Contas).	Refere-se ao número do processo de acompanhamento de gestão no sistema eletrônico de processos (e-Contas)
	4	Data de expedição	Variável numérica (data)	Data de emissão do alerta, que consta no próprio conteúdo do ato.
	5	Data de comunicação	Variável numérica (data)	Data constante da declaração de envio (se for o caso) do alerta mediante sistema de comunicação processual do TCE/TO (SICOP).
	6	Publicação no Boletim Oficial do TCE/TO (BOTCE)	Publicado Não publicado	Publicação do extrato de alerta ou do próprio alerta na imprensa oficial
	7	Data de publicação no Boletim Oficial do TCE/TO	Variável numérica (data)	Data de disponibilização do Boletim Oficial.
	8	Quantidade de atos/fatos alertados	Pluralidade Unicidade	Visa a perquirir se o ato de alerta consubstancia apenas um ou mais de um ato ou fato que é objeto do aviso.
	9	Data do ato/fato alertado	Variável numérica (data)	Diz respeito ao período de verificação do ato/fato que constitui objeto do alerta. Em caso de pluralidade de atos alertados no mesmo instrumento, elegeu-se a data correspondente ao último ato/fato alertado.
	9.1	Número de dias desde a data do ato/fato até a publicação do alerta no BOTCE	Variável numérica (número de dias)	Toca ao intervalo de tempo que intermedeia a atuação do órgão de controle para aviso sobre determinado ato/fato.
	10	Órgão ou entidade pública	Ex.: Prefeitura Municipal,	Órgão ou entidade pública, situada na estrutura do ente

		destinatários do alerta	Câmara Municipal, Fundo Municipal de Educação, outros.	político, destinatários do ato de alerta.
11	Conselheiro.	Doris de Miranda Coutinho Severiano Constandrade de Aguiar Alberto Sevilha André Luiz de Matos Gonçalves Napoleão de Souza Luz Sobrinho Manoel Pires José Wagner Praxedes Conselheiro-Substituto Jesus Luiz de Assunção Conselheiro-Substituto Leondiniz Gomes Conselheiro-Substituto Fernando Malafaia Conselheiro-Substituto Orlando Gomes da Silva	Conselheiro ou Conselheiro-Substituto que subscreve o ato de alerta expedido pelo TCE/TO. Note-se que a expedição de alerta prescinde de decisão colegiada.	
12	Escopo do ato de alerta: aviso	Sim Não	Propósito consubstanciado no ato de alerta e que deriva dos seus termos. Visa a demonstrar a finalidade contida no alerta.	
13	Escopo do ato de alerta: recomendação	Sim Não	Idem.	
14	Escopo do ato de alerta: determinação	Sim Não	Idem.	
15	Parâmetro para emissão do ato de alerta	Alertas direcionados à contenção de gastos públicos	Alude à indicação explícita ou por inferência, a partir do conteúdo do ato de alerta, acerca do risco fiscal que	

		(art. 59, §1º, I, da LRF)	<p>justifica a expedição do aviso, com base nas hipóteses autorizadoras consignadas no art. 59, §1º, da LRF.</p> <p>Caso o conteúdo do risco, irregularidade ou fato alertado não apresente correlação – sequer indireta – com as hipóteses de aplicação do art. 59, §1º, da LRF, far-se-á referência à categoria “alerta residual”, com preenchimento de campo livre para registro do tema associado ao alerta.</p>
		Alertas direcionados ao cumprimento de limites fiscais (art. 59, §1º, II, III e IV, da LRF)	
		Alertas sobre fatos que comprometam os custos ou resultados dos programas (art. 59, §1º, V, primeira parte, da LRF)	
		Alertas sobre indícios de irregularidades na gestão orçamentária (art. 59, §1º, V, parte final, da LRF)	
		Alertas residuais.	
16.1	Categoria temática do alerta residual (relacionado a atos de gestão)	Cláusula restritiva em licitação	<p>Considerando os alertas categorizados como “residuais”, conforme descrição acima, cujo conteúdo está relacionado a atos de gestão, e não propriamente a questões de responsabilidade fiscal, na forma do art. 59, §1º, da LRF, intenta tematizar o aviso, conforme a matéria que foi objeto do ato.</p> <p>O elenco de categorias temáticas indicadas foi obtida a partir da realização de pré-teste com uma amostra menor de alertas referentes ao período estudado.</p>
		Instituição de regime previdenciário complementar	
		Realização de censo cadastral previdenciário	
		Obras paralisadas	
		Empenhos cujos contratos não constam do SICAP-LCO	
		COVID-19	
		Adequações à EC 103/2019	
		Tendência de descumprimento de limites constitucionais (saúde/educação)	

			Execução das programações orçamentárias na forma do art. 165, §10, da CF	
			Contratações públicas	
			Instalação de ouvidorias	
			Compatibilização de planos setoriais com PPA	
			Acumulação de cargos públicos	
			Ausência de ações orçamentárias em determinada área de política pública.	
			Irregularidade em folha de pagamento	
	17	Temporalidade do ato de alerta	Execução orçamentária e/ou ato de gestão em andamento	Situa o ato de alerta, temporalmente, na dinâmica do processo de controle externo, a fim de perquirir se referido ato obedece ao pressuposto de tempestividade e possibilidade de correção do risco detectado. Assim, decompõe-se em categorias que permitem avaliar se o ato de alerta foi expedido no curso da execução orçamentária ou com o ato de gestão em andamento, ou se foi emitido após o encerramento da execução orçamentária ou depois do término do ato de gestão.
			Execução orçamentária e/ou ato de gestão encerrado	
	18	Aderência à opinião da unidade técnica	Alinhado	Visa a discernir a aderência do ato de alerta com a manifestação do corpo técnico que instruiu o processo.
			Não alinhado	
	19	Base material para o ato de alerta	Parâmetro material concreto	Discerne no conteúdo do ato de alerta referência a fatos

		(relacionado a fatos de gestão especificados)	específicos relacionados à gestão do órgão ou entidade destinatária do ato; neste caso, o alerta pode consubstanciar conteúdo abstrato, sem estar ligado a determinada situação fática específica, ou pode aludir a um dado empírico tomado em consideração para emissão do aviso.
		Parâmetro material abstrato (não relacionado a fatos de gestão especificados)	
20	Correção do risco ou saneamento da falha detectada	Sim	Concerne à adoção, por parte do órgão/entidade alertado, de providências no sentido de corrigir o risco detectado ou de sanar a falha/irregularidade objeto do alerta.
		Não	
		Correção parcial (em caso de pluralidade de atos/fatos alertados)	No caso de alertas cujo parâmetro material é abstrato, por não se relacionar com fatos especificados, será perquirida a adoção de medidas voltadas ao atendimento do ato de alerta.
		Não foi possível aferir.	A análise quanto à correção, não correção, ou correção parcial, se valeu tanto do conteúdo do Relatório de Acompanhamento, baseado no art. 4º, da IN 04/2019, como do conteúdo da decisão final sobre as contas.
21	Menção a sanção	Sim	Visa a perquirir sobre a consignação, no ato de alerta, da possível aplicação de sanção pela Corte de Contas, no caso de concretização do risco ou inobservância das medidas recomendadas/determinadas.
		Não	
22	Referência a prazo para providências	Sim	Respeita à alusão, no corpo do alerta, a prazo específico (em dias) para que o órgão/entidade alertada adote providências com vistas à minimização do(s) risco(s)
		Não	

				detectados ou regularização da situação irregular identificada.
23	Prazo em dias para providências	Variável numérica inteira		Número de dias para adoção de providências pelo órgão/entidade alertada, se aplicável.
24	Resposta do destinatário	Sim		Busca saber se houve, ou não, alguma resposta protocolada pelo órgão/entidade destinatária do alerta.
		Não		
25	Incorporação do alerta na apreciação das contas	Sim		Tenciona verificar, a partir da análise documental das decisões e pareceres em prestações de contas relativas ao órgão/entidade alertado, de incorporação do ato de alerta na apreciação das contas, através da menção do alerta na respectiva decisão.  Nesse sentido, o atendimento ao critério para determinação de ter sido incorporado o alerta à análise das contas se basta na menção ao alerta expedido. Trata-se, portanto, de uma incorporação “fraca”, que objetiva perquirir uma integração básica do aviso ao exame da Corte.
		Não		
26	Aplicação de sanção	Sim		Objetiva verificar se houve, ou não, aplicação de sanção (responsabilidade financeira) relacionada à concretização de algum dos riscos apontados no ato de alerta.
		Não		
27	Região intermediária do Município	Norte		Partindo da classificação de regiões intermediárias preconizada pelo IBGE, intenta perquirir a localização geográfica do Município em que situado o órgão/entidade alertada.
		Central		
		Sul		
28	População do Município	Variável numérica (número de habitantes)		Conforme Censo do IBGE de 2022.
29		Sim		

		Aspecto de legalidade ou formalístico do controle	Não N/A	Diz respeito ao critério de aplicação para o exercício do controle através do alerta. Neste caso, procura-se discernir se o ato de aviso se funda numa ação controladora de aspecto formalístico ou de legalidade estrita.
	30	Regime de análise das contas em que se insere o alerta	Contas de governo Contas de gestão Contas híbridas (prefeito ordenador de despesas)	À luz da dualidade do regime de prestações de contas, objetiva contextualizar o alerta emitido em contas de governo e contas de gestão.
	31	Diagnóstico subjacente ao risco identificado	Sim Não	Objetiva identificar se, para além da existência de um ato/fato específico que deu ensejo à expedição do alerta (base material), o Tribunal procedeu a um diagnóstico sobre a origem ou possíveis causas do risco identificado, que poderiam ser combatidas através do ato de aviso.

## APÊNDICE C – LISTA DE UNIDADES AMOSTRAIS SELECIONADAS

ID	Número	Processo	Relator
9	16	11769/2019	JOSE WAGNER PRAXEDES
20	10	11759/2019	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
27	5	11828/2019	ALBERTO SEVILHA
33	132	807/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
37	163	886/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
41	32	1028/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
46	134	773/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
47	102	774/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
54	174	840/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
59	27	1035/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
64	15	903/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
77	246	974/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
99	178	1074/2020	ALBERTO SEVILHA
114	240	996/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
123	243	1001/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
143	74	1017/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
145	75	1018/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
168	83	1034/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
181	208	968/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
202	156	857/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
217	51	927/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
241	66	941/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
245	220	998/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
257	223	1005/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
269	175	886/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
275	65	937/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
286	651	975/2020	ADAUTON LINHARES DA SILVA
293	696	903/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
305	368	957/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
315	369	960/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
319	694	900/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
334	378	981/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
341	256	1072/2020	ALBERTO SEVILHA
351	286	861/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
356	684	928/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
369	711	943/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
377	712	945/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
384	267	884/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
394	393	956/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO

402	289	1011/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
409	291	1015/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
422	268	841/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
429	299	1023/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
444	325	848/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
458	867	1069/2020	ALBERTO SEVILHA
471	399	962/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
480	558	785/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
488	405	967/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
495	375	975/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
500	452	1042/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
512	582	800/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
518	417	982/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
531	585	803/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
541	589	807/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
546	257	1075/2020	ALBERTO SEVILHA
554	419	984/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
559	703	924/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
567	459	1052/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
572	879	1077/2020	ALBERTO SEVILHA
576	460	1054/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
585	826	928/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
594	707	932/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
600	354	865/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
614	599	819/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
622	434	1001/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
630	279	871/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
638	387	1004/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
647	271	880/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
656	443	1009/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
662	609	828/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
671	2	5126/2020	ALBERTO SEVILHA
682	889	1065/2020	ALBERTO SEVILHA
689	499	1018/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
694	500	1020/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
696	502	1024/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
709	555	783/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
714	815	900/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
725	477	968/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
727	450	1039/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
734	581	797/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
744	939	801/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
750	590	807/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS

763	633	1052/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
769	908	811/2020	MANOEL PIRES DOS SANTOS
775	706	930/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
783	333	868/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
791	490	1000/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
798	491	1004/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
807	390	1010/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
813	653	886/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
819	659	837/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
824	660	838/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
831	501	1022/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
845	808	901/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
859	845	906/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
865	846	909/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
878	250	985/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
886	972	928/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
894	519	1059/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
898	539	998/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
909	735	880/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
922	797	834/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
930	953	903/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
941	799	875/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
947	1	5126/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
956	802	1013/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
961	761	841/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
971	767	848/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
978	961	900/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
985	646	965/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
994	789	1044/2020	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
998	965	909/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
1008	1009	922/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
1020	1053	994/2020	NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO
1025	974	932/2020	JOSE WAGNER PRAXEDES
1033	777	870/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1044	770	880/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1050	800	884/2020	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1057	885	1077/2020	FERNANDO CESAR BENEVENUTO MALAFAIA
1062	2	917/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1069	8	922/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1074	116	1003/2021	ALBERTO SEVILHA
1101	147	1007/2021	ALBERTO SEVILHA
1115	81	907/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1130	26	915/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES

1135	169	1492/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1147	44	1014/2021	ALBERTO SEVILHA
1157	112	1014/2021	ALBERTO SEVILHA
1163	9	928/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1177	14	934/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1190	154	997/2021	ALBERTO SEVILHA
1200	163	1011/2021	ALBERTO SEVILHA
1214	167	938/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1228	55	895/2021	MOISES VIEIRA LABRE
1235	171	940/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1243	86	2435/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1252	174	943/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1261	262	923/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1271	264	925/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1281	309	1568/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1292	96	2445/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1299	256	967/2021	FERNANDO CESAR BENEVENUTO MALAFAIA
1310	101	2448/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1317	103	2450/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1334	105	2451/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1340	277	934/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1354	298	996/2021	ALBERTO SEVILHA
1364	322	1002/2021	ALBERTO SEVILHA
1379	206	989/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1388	205	992/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1403	203	975/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1415	201	988/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1418	402	824/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1422	405	954/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1435	378	1019/2021	MOISES VIEIRA LABRE
1438	649	1548/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1444	308	1487/2021	ORLANDO ALVES DA SILVA
1452	316	1796/2021	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
1464	1855	1010/2021	ALBERTO SEVILHA
1470	927	924/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1477	340	1475/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1487	362	893/2021	MOISES VIEIRA LABRE
1500	914	917/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1503	1483	974/2021	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
1516	926	923/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1519	367	904/2021	MOISES VIEIRA LABRE
1525	1489	981/2021	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
1534	931	928/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES

1541	394	1019/2021	MOISES VIEIRA LABRE
1543	934	931/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1555	627	933/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1570	409	957/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1574	1746	1005/2021	ALBERTO SEVILHA
1577	514	952/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1582	988	1476/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1592	1680	1503/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1596	558	1493/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1611	1688	1511/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1613	1448	1513/2021	ALBERTO SEVILHA
1618	1450	1709/2021	ALBERTO SEVILHA
1621	1690	1520/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1628	994	1526/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1635	1692	1535/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1645	1000	1545/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1657	1612	1586/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1663	1750	1706/2021	ALBERTO SEVILHA
1667	1613	1590/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1677	810	1598/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1686	714	1588/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1694	1702	1553/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1698	715	1589/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1710	1140	1607/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1717	586	1583/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1719	455	5467/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1730	966	918/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1734	968	923/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1741	790	986/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1750	1980	909/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1753	1902	1787/2021	ALBERTO SEVILHA
1755	617	1746/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1764	622	1748/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1768	1905	1001/2021	ALBERTO SEVILHA
1782	1889	1007/2021	ALBERTO SEVILHA
1788	1619	965/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1795	982	1755/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1808	499	992/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1813	554	1474/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1816	989	1478/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1821	1446	1484/2021	ALBERTO SEVILHA
1830	559	1502/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1841	1687	1509/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS

1847	798	1516/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1858	1451	1529/2021	ALBERTO SEVILHA
1860	947	1526/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1863	996	1530/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1873	1456	1542/2021	ALBERTO SEVILHA
1879	1610	1584/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1894	1001	1554/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1898	1002	1555/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1910	1700	1551/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1912	811	1597/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1916	577	1572/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1917	1701	1552/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
1930	715	1589/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
1932	581	1576/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
1942	783	1607/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1945	1772	1713/2021	ALBERTO SEVILHA
1959	489	1772/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1961	1014	1751/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
1964	1146	1773/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1974	1153	2435/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1985	1164	2724/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1991	1170	2450/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
1998	977	1753/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2013	590	937/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2015	1659	960/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2024	1569	1492/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2035	1570	940/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2045	1734	900/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2053	1969	977/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2069	1844	1005/2021	ALBERTO SEVILHA
2084	459	906/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2087	1982	907/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2102	1755	911/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2109	1637	968/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2120	1093	1564/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2136	1758	5467/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2139	616	1809/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2151	1509	937/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2170	1975	971/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2190	1990	898/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2202	457	899/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2205	1880	997/2021	ALBERTO SEVILHA
2216	1831	999/2021	ALBERTO SEVILHA

2228	1572	943/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2242	1839	902/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2247	1837	1002/2021	ALBERTO SEVILHA
2250	1841	1003/2021	ALBERTO SEVILHA
2260	1887	1005/2021	ALBERTO SEVILHA
2262	1984	904/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2270	1186	979/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2286	1663	964/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2296	1964	983/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2302	1077	927/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2319	1665	967/2021	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2331	1400	986/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2344	1956	989/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2355	1410	990/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2362	1089	932/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2370	1498	991/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2380	1554	954/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2389	1557	959/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2397	1417	994/2021	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2402	1869	1016/2021	ALBERTO SEVILHA
2413	1885	1003/2021	ALBERTO SEVILHA
2424	1996	893/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2436	1819	898/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2451	922	919/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2460	1986	902/2021	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2471	1033	925/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2482	1890	1008/2021	ALBERTO SEVILHA
2502	1942	931/2021	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2511	1580	950/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2519	1954	991/2021	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
2529	1586	959/2021	JOSE WAGNER PRAXEDES
2542	185	1359/2022	ALBERTO SEVILHA
2549	69	1241/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2562	9	1251/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2574	41	1111/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2580	260	1060/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2589	203	1354/2022	ALBERTO SEVILHA
2597	122	1269/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2606	119	1275/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2615	248	1086/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2624	30	1137/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2631	68	1243/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2646	61	1248/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR

2657	107	1302/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2667	168	1398/2022	ALBERTO SEVILHA
2676	193	1366/2022	ALBERTO SEVILHA
2683	189	1348/2022	ALBERTO SEVILHA
2691	385	1057/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2699	57	1237/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2708	331	1359/2022	ALBERTO SEVILHA
2715	225	1081/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2723	144	1125/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2731	173	1373/2022	ALBERTO SEVILHA
2737	91	1280/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2747	432	1093/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2757	137	1143/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2768	290	1298/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2776	160	1396/2022	ALBERTO SEVILHA
2786	77	1310/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2791	128	1164/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2801	215	1102/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2814	227	1076/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2828	310	1066/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2838	271	1150/2022	MARCIO ALUIZIO MOREIRA GOMES
2846	378	1140/2022	MARCIO ALUIZIO MOREIRA GOMES
2853	481	1216/2022	ORLANDO ALVES DA SILVA
2863	358	1280/2022	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
2870	503	1184/2022	ORLANDO ALVES DA SILVA
2879	440	1399/2022	LEONDINIZ GOMES
2892	386	1246/2022	FERNANDO CESAR BENEVENUTO MALAFAIA
2902	351	1305/2022	JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
2915	414	1061/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS
2920	458	1355/2022	ALBERTO SEVILHA
2922	294	1268/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2931	485	1200/2022	JOSE WAGNER PRAXEDES
2938	409	1143/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2945	494	1213/2022	JOSE WAGNER PRAXEDES
2952	276	1313/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2960	454	1351/2022	ALBERTO SEVILHA
2966	285	1264/2022	DORIS TEREZINHA PINTO CORDEIRO M COUTINHO
2969	317	1237/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
2983	451	1356/2022	ALBERTO SEVILHA
2989	406	1118/2022	ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES
2998	456	1373/2022	ALBERTO SEVILHA
3006	497	1204/2022	JOSE WAGNER PRAXEDES
3017	319	1247/2022	SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR
3031	463	1106/2022	MANOEL PIRES DOS SANTOS

3037	479	1222/2022	JOSE WAGNER PRAXEDES
------	-----	-----------	----------------------