

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

O CONTROLE AMBIENTAL NOS ATERROS SANITÁRIOS NO MUNICÍPIO DE
MANAUS: o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Antônio Carlos Souza da Rosa Junior

Manaus/AM

2026

ANTÔNIO CARLOS SOUZA DA ROSA JUNIOR

**O CONTROLE AMBIENTAL NOS ATERROS SANITÁRIOS NO MUNICÍPIO DE
MANAUS: o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, na linha de pesquisa Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Dr. José Roque Nunes Marques.

Área de Concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia

Manaus/AM

2026

Ficha Catalográfica

Elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

-
- R788c Rosa Junior, Antonio Carlos Souza da
O controle ambiental nos aterros sanitários no município de Manaus: o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. / Antonio Carlos Souza da Rosa Junior. - 2026.
108 f. ; 31 cm.
- Orientador(a): José Roque Nunes Marques.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Manaus , 2026.
1. controle externo. 2. controle ambiental. 3. Tribunal de Contas. 4. aterros sanitários. 5. resíduos sólidos. I. Marques, José Roque Nunes. II. Universidade Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título
-

ANTÔNIO CARLOS SOUZA DA ROSA JUNIOR

O CONTROLE AMBIENTAL NOS ATERROS SANITÁRIOS NO MUNICÍPIO DE
MANAUS: o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do
Amazonas em 29/4/2026, como
requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Direito.

Aprovada em: 29/04/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Roque Nunes Marques
Presidente
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Profa. Dra. Dorinethe dos Santos Bentes
Membro Titular
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Prof. Dr. Ricardo Tavares de Albuquerque
Universidade do Estado do Amazonas – UEA

RESUMO

A dissertação analisa o controle ambiental exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil, com ênfase na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) na fiscalização de aterros sanitários no município de Manaus. O estudo parte da compreensão de que a gestão de resíduos sólidos urbanos constitui um dos principais desafios socioambientais contemporâneos, envolvendo impactos diretos na saúde pública, no equilíbrio ecológico e na sustentabilidade das cidades. Nesse contexto, a destinação inadequada de resíduos, especialmente em aterros que não atendem aos parâmetros técnicos e legais, revela a necessidade de mecanismos de controle externo mais eficazes, capazes de garantir a implementação de políticas públicas ambientais. A pesquisa insere-se no campo do constitucionalismo e dos direitos fundamentais, considerando que a Constituição Federal de 1988 elevou a proteção ambiental ao status de direito fundamental, atribuindo ao Estado e à coletividade o dever de preservação. A partir dessa base normativa, o trabalho examina o papel dos Tribunais de Contas como instituições responsáveis pelo controle externo da administração pública, destacando a ampliação de suas competências para além da fiscalização contábil-financeira, incluindo a análise da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade das políticas públicas. O estudo também dialoga com a Política Nacional do Meio Ambiente e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que reforçam a necessidade de controle sobre a gestão ambiental. Metodologicamente, a dissertação adota abordagem qualitativa, com análise documental, normativa e jurisprudencial. São examinadas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente entre 2020 e 2025, a fim de compreender os limites e a natureza da atuação dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, realiza-se análise de processos autuados no âmbito do TCE/AM, no período de 2010 a 2024, relacionados à gestão de aterros sanitários em Manaus, buscando avaliar a efetividade do controle exercido pela Corte. A pergunta-problema que orienta o estudo consiste em verificar se a atuação do TCE/AM em processos envolvendo aterros sanitários é efetiva e capaz de gerar retorno concreto à coletividade. Como hipótese, sustenta-se que a atuação do Tribunal tende a ser mais eficiente quando orientada por uma lógica preventiva e estratégica, especialmente por meio da realização de auditorias operacionais e da análise prévia de procedimentos licitatórios relacionados aos serviços de coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos. Os resultados indicam que, embora o TCE/AM disponha de instrumentos relevantes de fiscalização e exerça papel importante no controle externo, sua atuação ainda apresenta limitações quanto à efetividade prática, muitas vezes concentrando-se em análises formais e posteriores às irregularidades. Observa-se a necessidade de fortalecimento de mecanismos preventivos e de maior integração entre o controle externo e os órgãos ambientais. Conclui-se que a reorientação da atuação do TCE/AM para modelos de auditoria mais proativos, com foco em desempenho e resultados, pode contribuir significativamente para o aprimoramento da gestão ambiental no município de Manaus. O estudo reforça a importância dos Tribunais de Contas como agentes estratégicos na promoção da sustentabilidade, da boa governança e da proteção do meio ambiente, oferecendo subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento do controle ambiental no Brasil.

Palavras-chave: Controle externo; controle ambiental; Tribunal de Contas; aterros sanitários; resíduos sólidos; gestão pública; sustentabilidade.

ABSTRACT

This dissertation examines environmental oversight carried out by Courts of Accounts in Brazil, with a specific focus on the Amazonas State Court of Accounts (TCE/AM) and its role in supervising sanitary landfills in the city of Manaus. The study is grounded in the understanding that urban solid waste management represents one of the most pressing contemporary socio-environmental challenges, with direct impacts on public health, ecological balance, and urban sustainability. Inadequate waste disposal, particularly in landfills that fail to comply with technical and legal standards, highlights the need for more effective external control mechanisms to ensure the proper implementation of environmental public policies. The research is situated within the field of constitutionalism and fundamental rights, considering that the 1988 Brazilian Constitution elevated environmental protection to the status of a fundamental right, imposing preservation duties on both the State and society. Based on this normative framework, the study analyzes the role of Courts of Accounts as institutions responsible for external control of public administration. It emphasizes the expansion of their functions beyond traditional financial auditing to include the assessment of legality, legitimacy, economy, efficiency, and effectiveness of public policies. The study also engages with key legal frameworks such as the National Environmental Policy and the National Solid Waste Policy, which reinforce the need for environmental governance and accountability. Methodologically, the dissertation adopts a qualitative approach, combining documentary, normative, and jurisprudential analysis. It examines recent decisions of the Brazilian Supreme Court between 2020 and 2025 to understand the legal boundaries and institutional role of Courts of Accounts within the Brazilian legal system. Additionally, it analyzes administrative proceedings conducted by TCE/AM between 2010 and 2024 concerning landfill management in Manaus, aiming to assess the effectiveness of the Court's oversight. The important research question investigates whether TCE/AM's actions in cases involving sanitary landfills are effective and capable of generating tangible benefits for society. The working hypothesis suggests that the Court's performance becomes more efficient when guided by a preventive and strategic approach, particularly through operational audits and prior analysis of public procurement processes related to waste management services. The findings indicate that, although TCE/AM has relevant oversight tools and plays an important role in external control, its actions still face limitations in terms of practical effectiveness, often focusing on formal and ex post analyses. There is a clear need to strengthen preventive mechanisms and improve coordination between external control bodies and environmental agencies. The study concludes that reorienting TCE/AM's activities toward more proactive audit models, with a focus on performance and outcomes, can significantly enhance environmental management in Manaus. It highlights the strategic importance of Courts of Accounts in promoting sustainability, good governance, and environmental protection, offering both theoretical and practical contributions to the improvement of environmental oversight in Brazil.

Keywords: External control; environmental oversight; Court of Accounts; sanitary landfills; solid waste; public management; sustainability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE/AM – Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

TCU – Tribunal de Contas da União

STF – Supremo Tribunal Federal

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

MP – Ministério Público

MPC – Ministério Público de Contas

MPC/AM – Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPP – Parceria Público-Privada

CAPEX – Capital Expenditure (Despesas de Capital)

OPEX – Operational Expenditure (Despesas Operacionais)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

AM – Amazonas

EIA/RIMA – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – <i>Corpus</i> documental da pesquisa.....	70
Quadro 2 – Categorias analíticas da leitura documental	71
Quadro 3 – Categorias temáticas	72
Quadro 4 – Diferença entre organização expositiva e organização analítica.....	74
Quadro 5 – Principais irregularidades e problemas centrais identificados nos processos analisados.....	75
Quadro 6 – Tipo de atuação do TCE/AM e grau de efetividade aparente nos processos analisados.....	75
Quadro 7 – Blocos cronológico-temáticos da evolução da atuação do TCE/AM.....	77

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Delineamento metodológico.....	68
Figura 2 – Matriz de análise de conteúdo	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 UMA VISÃO GERAL ACERCA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL ...	15
1.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ORIGEM, FORMAÇÃO E COMPETÊNCIAS.....	16
1.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMENTÁRIOS ACERCA DOS PRINCIPAIS E MAIS RECENTES JULGADOS OCORRIDOS ENTRE 2020 E 2025.....	24
1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS – HISTÓRICO E PARTICULARIDADES – UMA ABORDAGEM SOBRE ASPECTOS RELEVANTES CONTIDOS NA LEI ORGÂNICA.....	34
2 O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.	41
2.1 APONTAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DO CONTROLE AMBIENTAL EXECUTADO PELAS CORTES DE CONTAS	45
2.2 O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	47
2.3 APONTAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	50
2.4 EXPOSIÇÃO SOBRE TEMAS ATINENTES AO CONTROLE AMBIENTAL ANALISADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS..	52
2.5 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS NO BRASIL	60
3 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS NOS PROCESSOS RELATIVOS AO ATERRO SANITÁRIO DE MANAUS.....	67
3.1 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA	67
3.1.1 <i>Corpus documental</i>	69
3.1.2 Procedimentos de leitura e categorias de análise	70
3.1.3 Caracterização geral dos processos	74

3.2	EIXOS TEMÁTICOS DE ANÁLISE	77
3.2.1	Auditoria operacional e monitoramento inicial	79
3.2.2	Controle da licitação para concessão da destinação final de resíduos	80
3.2.3	Representações por omissão estrutural da política de resíduos sólidos	80
3.2.4	Controle da degradação hídrica, da precariedade operacional do aterro da AM-010 e do licenciamento do novo empreendimento privado	82
3.3	SISTEMATIZAÇÃO QUANTITATIVO-DESCRIPTIVA DO <i>CORPUS</i>	83
3.4	MATRIZ DE ANÁLISE DE CONTEÚDO	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS		93
REFERÊNCIAS.....		97
APÊNDICES		102
APÊNDICE A – ANÁLISE DE CONTEÚDO		102

INTRODUÇÃO

A complexidade dos desafios socioambientais contemporâneos impõe à administração pública uma responsabilidade crescente na gestão e fiscalização de recursos e serviços essenciais. Dentre esses desafios, a gestão de resíduos sólidos urbanos surge como um problema crítico, com profundas implicações para a saúde pública, a qualidade ambiental e a sustentabilidade das cidades. A inadequada disposição final dos resíduos, particularmente em aterros sanitários que não atendem aos critérios técnicos e legais, pode gerar impactos irreversíveis no solo, nos corpos hídricos e na atmosfera, comprometendo o bem-estar das populações presentes e futuras.

No Brasil, a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável, preconizada pela Constituição Federal de 1988, exige não apenas a formulação de políticas públicas ambientais robustas, mas, fundamentalmente, mecanismos eficazes de controle que assegurem sua implementação e o cumprimento de seus objetivos. É neste contexto que se insere o papel estratégico dos Tribunais de Contas, instituições que, ao longo de sua trajetória, consolidaram-se como pilares do controle externo, com um mandato que transcende a mera fiscalização contábil-financeira para abarcar a análise da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e, crescentemente, a efetividade das políticas públicas, incluindo as de cunho ambiental.

O percurso institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, detalhado no Capítulo 1, "Uma visão geral acerca dos Tribunais de Contas no Brasil", revela a gênese e a evolução de um modelo *sui generis*, profundamente integrado ao sistema de freios e contrapesos da República. Desde sua inspiração nos moldes europeus e sua criação no período republicano, passando pelo fortalecimento constitucional e normativo pós-1988 – com a consolidação de leis como a de Responsabilidade Fiscal e a da Transparência –, esses órgãos afirmaram sua relevância como garantidores da probidade e da boa governança. A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) demonstra que a mais alta Corte do país tem consistentemente reafirmado o caráter técnico-jurisdicional dos Tribunais de Contas, validando sua autonomia funcional e decisória e distinguindo-os de outras esferas de controle. Essa fundamentação institucional é crucial para compreender a extensão e os limites da atuação dos Tribunais de Contas nas diversas áreas da gestão pública, inclusive no âmbito ambiental.

Paralelamente, a crescente conscientização sobre a crise ecológica global e a promulgação de um arcabouço normativo protetivo no Brasil, abordado no Capítulo 2, "O Controle Ambiental exercido pelos Tribunais de Contas", conferiram aos Tribunais de Contas uma responsabilidade ampliada. Com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1981 e, de forma ainda mais enfática, com a Constituição Federal de 1988 – que elevou a proteção ambiental à categoria de direito fundamental e dever do Estado –, o controle ambiental deixou de ser uma agenda secundária para se tornar um imperativo de gestão. A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), ampliou significativamente o escopo de atuação dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes o dever de fiscalizar o cumprimento das metas, a adequação dos planos de gestão integrada de resíduos e a efetividade das ações municipais nesse setor. Nesse cenário, o controle ambiental pelos Tribunais de Contas transcende a verificação meramente formal, exigindo a realização de auditorias operacionais e de desempenho que avaliem o impacto real das políticas e dos investimentos públicos na preservação do meio ambiente e na qualidade de vida da população.

No epicentro dessa discussão, situa-se a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) em relação à gestão do aterro sanitário do município de Manaus. A capital amazonense, com suas particularidades geográficas, demográficas e ambientais, enfrenta desafios singulares na destinação de seus resíduos sólidos, o que torna a fiscalização do TCE/AM um ponto nodal para a efetividade das políticas públicas locais. A relevância e a complexidade dos processos que envolvem a operação e gestão do aterro sanitário de Manaus impõem a esta pesquisa a necessidade de analisar criticamente a eficácia do controle externo exercido pelo TCE/AM, especificamente em relação aos processos autuados entre os anos de 2010 e 2024.

Nesse contexto, a presente dissertação propõe-se a investigar: a forma como o TCE/AM vem atuando em processos que envolvem aterros sanitários do município de Manaus é efetiva e traduz retorno à coletividade?

Considerando a urgência dos temas ambientais, a complexidade técnico-operacional da gestão de resíduos sólidos e a demanda por um controle externo mais proativo e estratégico, a hipótese importante deste trabalho postula que o TCE/AM deveria focar sua atuação em auditorias operacionais junto aos órgãos de proteção ambiental do estado, bem como deveria centrar-se em atuar na análise dos procedimentos licitatórios que pretendam fazer a concessão do serviço de coleta, destinação e armazenagem de resíduos. Acredita-se que essa reorientação estratégica permitiria ao Tribunal transcender a fiscalização a posteriori de irregularidades pontuais, migrando para uma abordagem mais sistêmica e preventiva. Ao

priorizar auditorias operacionais, o TCE/AM poderia avaliar não apenas a legalidade, mas também a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e programas ambientais, identificando falhas e propondo melhorias antes que os danos se consolidem. Similarmente, uma análise aprofundada dos procedimentos licitatórios para a concessão de serviços de resíduos é fundamental para garantir a correta aplicação dos recursos públicos desde a contratação, prevenindo irregularidades e assegurando que as empresas contratadas ofereçam soluções ambientalmente adequadas e economicamente vantajosas, maximizando o retorno à coletividade em termos de sustentabilidade ambiental e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, realizada por meio de análise documental, normativa e jurisprudencial. Foram examinados processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, no período de 2010 a 2024, além de decisões do Supremo Tribunal Federal entre 2020 e 2025, com o objetivo de avaliar a atuação do controle externo no campo ambiental, especialmente na fiscalização de aterros sanitários no município de Manaus.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta uma visão geral dos Tribunais de Contas no Brasil, abordando sua origem, evolução histórica, competências constitucionais e interpretação jurisprudencial recente pelo Supremo Tribunal Federal. O segundo capítulo examina o controle ambiental exercido pelas Cortes de Contas, com ênfase nos fundamentos legais e na ampliação de suas atribuições diante das políticas ambientais, especialmente no contexto da gestão de resíduos sólidos. O terceiro capítulo concentra-se na análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, com estudo dos processos relacionados aos aterros sanitários no município de Manaus, buscando avaliar a efetividade do controle exercido. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com síntese dos resultados e proposições para o aprimoramento do controle ambiental.

Por meio desta investigação, espera-se contribuir para a literatura acadêmica sobre controle externo e governança ambiental, oferecendo insights sobre a eficácia da atuação dos Tribunais de Contas em um setor tão crítico como a gestão de resíduos sólidos. Ademais, o estudo visa fornecer subsídios práticos ao TCE/AM e a outros órgãos de controle, apontando caminhos para o aprimoramento de suas metodologias de fiscalização e para uma atuação mais estratégica e orientada a resultados, em benefício direto da coletividade e da preservação ambiental na região amazônica.

1 UMA VISÃO GERAL ACERCA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O controle externo da administração pública, em um Estado Democrático de Direito, como se define o brasileiro, constitui pilar fundamental para a salvaguarda dos princípios republicanos e a consecução do interesse coletivo. No Brasil, essa função essencial é desempenhada de forma proeminente pelos Tribunais de Contas, instituições *sui generis* que, ao longo de sua trajetória, consolidaram-se como guardiões da legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos públicos. A complexidade de suas atribuições, que transcendem a mera fiscalização contábil para abarcar a avaliação de políticas públicas e a promoção da transparência, demanda uma compreensão aprofundada de sua gênese, evolução e conformação contemporânea.

Este capítulo propõe uma análise abrangente dos Tribunais de Contas no Brasil, estruturada em três eixos complementares. Inicialmente, a seção 1.1, 'Os Tribunais de Contas na Constituição Federal – origem, formação e competências', examina o percurso histórico e institucional desses órgãos, desde suas raízes nos modelos europeus até sua plena inserção no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para as transformações promovidas pelas sucessivas Constituições. Em seguida, a seção 1.2, 'Os Tribunais de Contas na visão do Supremo Tribunal Federal – comentários acerca dos principais e mais recentes julgados ocorridos entre 2020 e 2025', dedica-se à interpretação da mais alta Corte do país sobre as atribuições e limites de atuação dos Tribunais de Contas, por meio da análise de julgados recentes que delineiam a jurisprudência consolidada. Por fim, a seção 1.3, 'O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – histórico e particularidades – uma abordagem sobre aspectos relevantes contidos na Lei Orgânica', oferece um estudo de caso específico, abordando a trajetória do TCE-AM, suas particularidades e a relevância de sua atuação no contexto do controle externo estadual e municipal. Ao longo dessas análises, busca-se demonstrar a centralidade e a dinâmica evolutiva dessas instituições na arquitetura de controle do Estado brasileiro.

1.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ORIGEM, FORMAÇÃO E COMPETÊNCIAS

A existência de mecanismos de controle externo, como os Tribunais de Contas, é indissociável da ideia de accountability e boa governança em regimes democráticos. A garantia de que os recursos públicos sejam geridos com probidade, eficiência e em conformidade com a lei não é apenas um requisito legal, mas um imperativo ético e político que legitima a atuação estatal. A evolução dos Tribunais de Contas no Brasil, conforme será detalhado, reflete uma busca contínua por um modelo que harmonize a autonomia do controle com a agilidade da administração, ao mesmo tempo em que se adapta às crescentes demandas por transparência e responsabilidade fiscal. A transição de modelos meramente a posteriori para a inclusão de controles a priori e, posteriormente, para uma abordagem mista, evidencia a compreensão da necessidade de uma fiscalização proativa que não apenas corrija desvios, mas os previna, minimizando danos ao erário e garantindo a efetividade das políticas públicas.

De acordo com o que explica Maranhão (1992), a experiência histórica demonstra que a gênese dos Tribunais de Contas encontra raízes no modelo europeu, especialmente no francês, cuja criação se deu em 1807, por iniciativa de Napoleão Bonaparte, com a finalidade de assegurar a probidade na gestão dos recursos estatais e punir eventuais desvios. A proposta inaugurada pelo imperador consolidou-se como referência para outros países, a exemplo da Holanda, que em 1820 instituiu órgão semelhante, e da Bélgica, cujo artigo 116 da Constituição de 1831, posteriormente regulamentado por lei orgânica de 1846, estabeleceu de forma definitiva a estrutura de sua Corte de Contas. Seguindo essa tendência, a Itália, inicialmente inspirada pelo modelo francês, adotou em 1862 uma configuração própria, voltada à adaptação de seus mecanismos de fiscalização às peculiaridades institucionais nacionais.

A difusão desse instituto pelo cenário europeu, como acrescenta Maranhão (1992), conduziu ao surgimento de três paradigmas clássicos, representados pelos modelos francês, italiano e belga, cujas características específicas marcaram a evolução das práticas de controle financeiro. Ainda que inspirados por princípios comuns de tutela do erário, tais sistemas revelaram divergências significativas na forma de operacionalizar o exercício fiscalizatório. O modelo francês caracterizou-se pelo controle a posteriori, pautado na verificação dos atos administrativos após a realização da despesa, o que lhe rendeu críticas severas, entre as quais a observação de Rui Barbosa, para quem a atuação meramente repressiva se mostrava ineficaz, por não impedir previamente a ocorrência de ilegalidades.

Em contrapartida, Maranhão (1992) enfatiza que a Itália instituiu um sistema de exame prévio dos atos de despesa, atribuindo ao Tribunal de Contas a prerrogativa de veto absoluto, que inviabilizava de maneira definitiva a execução de medidas consideradas irregulares. Esse formato, embora eficiente na contenção imediata de ilegalidades, acabou por gerar questionamentos quanto à rigidez do controle, que poderia comprometer a dinâmica da administração pública. Já a Bélgica adotou um modelo intermediário, também fundado no exame prévio, mas com previsão de veto relativo e possibilidade de registro sob protesto. Tal arranjo, ao conjugar a preservação do controle com maior flexibilidade decisória, foi avaliado pela doutrina como superior tanto ao sistema francês, incapaz de prevenir irregularidades, quanto ao italiano, suscetível a engessar a atuação estatal.

A institucionalização do Tribunal de Contas no Brasil ocorreu apenas após a Proclamação da República, quando se consolidou a necessidade de estruturar mecanismos de fiscalização da gestão financeira estatal em conformidade com os ideais republicanos. Coube a Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, a elaboração do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que instituiu formalmente o órgão e estabeleceu suas bases de funcionamento. A exposição de motivos que acompanhou o referido decreto, amplamente reconhecida pela precisão técnica e pela densidade argumentativa, destacou a importância de um sistema independente de verificação das receitas e despesas públicas, inspirado no modelo belga, cujo desenho privilegiava o exame prévio e a apreciação da legalidade dos atos de gestão financeira (Brasil, 1890).

Buzaid (1967) e Souza (2025) afirmam que o decreto previu que o recém-criado Tribunal teria como atribuições o exame, a revisão e o julgamento dos atos relativos à administração da receita e da despesa, conferindo-lhe caráter de instância de controle com vistas à preservação da legalidade e à proteção do erário. Para dar efetividade a essa estrutura, Rui Barbosa designou uma comissão destinada à regulamentação do Instituto, incumbida de detalhar sua organização e funcionamento. Contudo, a iniciativa não teve continuidade, pois a comissão foi extinta em 12 de fevereiro de 1891 pelo sucessor de Rui na pasta da Fazenda, o que representou um retrocesso na consolidação do órgão em sua fase inicial.

Ainda assim, para Maranhão (1992), a relevância do projeto não se perdeu. A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, em seu artigo 89, reafirmou a criação do Tribunal de Contas como órgão destinado a liquidar as contas da receita e da despesa e a verificar a legalidade dos atos administrativos antes de seu encaminhamento ao Congresso. Estabeleceu-se, ademais, que os membros da Corte seriam nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, conferindo-lhes garantias de estabilidade, já que a perda do cargo

somente poderia ocorrer por sentença judicial. Dessa forma, a Constituição republicana consolidou juridicamente a existência do Tribunal de Contas, assegurando-lhe posição institucional de destaque no sistema de controle externo e afirmando-o como instrumento essencial para a fiscalização das finanças públicas no novo regime.

O Regulamento nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, representou etapa significativa na estruturação do Tribunal de Contas brasileiro, pois disciplinou de modo mais detalhado as competências e atribuições do órgão, conferindo-lhe prerrogativas que extrapolavam o texto constitucional de 1891. O regulamento estabeleceu a realização de exame prévio dos atos de gestão financeira e instituiu o veto absoluto, o que impedia a execução de despesas consideradas ilegais, dotando a Corte de relevante poder de intervenção sobre a administração pública (Brasil, 1892).

Ademais, sem que houvesse previsão expressa na Constituição, o regulamento atribuiu ao Tribunal uma verdadeira jurisdição, incumbindo-o de julgar as contas dos administradores responsáveis por dinheiros e valores públicos e atribuindo às suas deliberações a força de sentença. Em conformidade com o artigo 29 do regulamento, o órgão foi investido em dupla função: de um lado, como fiscal da administração financeira, exercendo o controle externo da legalidade dos atos; de outro, como tribunal dotado de jurisdição contenciosa e graciosa, incumbido de apreciar responsabilidades e emitir decisões com caráter vinculante (Brasil, 1892).

Contudo, Maranhão (1992) enfatiza que, embora designado pela legislação como tribunal e investido de poderes jurisdicionais, o Tribunal de Contas não se integra ao Poder Judiciário. A Constituição não o incluiu na estrutura daquele Poder, reconhecendo-lhe natureza institucional autônoma e distinta. Rui Barbosa, ao refletir sobre essa configuração, enfatizou que, embora ostente a nomenclatura de tribunal, o órgão constitui-se em entidade *sui generis*, situada fora da órbita judiciária e dotada de função própria, voltada ao controle da atividade financeira do Estado. Essa peculiaridade reforça sua singularidade no sistema constitucional brasileiro, ao mesmo tempo em que assegura independência funcional em relação aos poderes tradicionais, consolidando-se como instrumento essencial de fiscalização da gestão pública.

A Constituição de 1934 consolidou de maneira expressa a atividade judicante do Tribunal de Contas, ao atribuir-lhe competência para o julgamento das contas dos responsáveis pela administração de bens ou valores públicos. Esse reconhecimento, conforme observa Maranhão (1992), reforçou o caráter judiciário que a instituição já apresentava desde sua criação, aspecto que se evidenciava tanto na forma de composição de seus membros

quanto nas garantias de estabilidade asseguradas a esses julgadores. Dessa maneira, a ordem constitucional de 1934 elevou o Tribunal a uma posição de maior autonomia e efetividade no sistema de controle das finanças públicas (Brasil, 1934).

A Carta de 1937, no artigo 114, manteve a orientação anteriormente estabelecida, reafirmando a função jurisdicional das Cortes de Contas e garantindo a continuidade da sua atuação fiscalizadora, ainda que inserida no contexto de um regime autoritário, em que a centralização do poder político restringia outras formas de controle democrático. Não obstante esse ambiente institucional, a preservação das atribuições do Tribunal evidenciou o reconhecimento da importância de sua função na contenção de abusos e na verificação da legalidade dos atos de gestão financeira (Brasil, 1937).

Com a Constituição de 1946, inaugurou-se o período de maior fortalecimento do Tribunal de Contas, pois o texto constitucional harmonizou em um mesmo modelo os elementos centrais dos sistemas clássicos europeus. A nova ordem jurídica contemplou a conjugação do exame prévio e do controle posterior, atribuiu ao órgão poderes de veto absoluto e relativo, permitiu o registro sob protesto e ajustou a aplicação de cada um desses instrumentos de acordo com a natureza dos atos administrativos analisados. Esse arranjo conferiu amplitude à fiscalização e possibilitou uma resposta mais equilibrada entre a proteção do patrimônio público e a preservação da continuidade administrativa, tornando a Constituição de 1946 o marco mais relevante da trajetória institucional das Cortes de Contas no país (Brasil, 1946).

A Constituição de 1967, por sua vez, promoveu alterações significativas inspiradas na própria experiência acumulada pelos Tribunais até então. O texto constitucional abandonou a ênfase no controle preventivo e inclinou-se em direção ao exame posterior, privilegiando a verificação das contas após a execução dos atos administrativos. Essa diretriz ficou evidenciada no § 4º do artigo 72, que determinava caber ao Tribunal representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos identificados no exercício de suas funções de controle financeiro e orçamentário. Essa opção deslocou a centralidade do controle para a responsabilização a posteriori, refletindo a busca por um modelo mais pragmático, ainda que sujeito às críticas quanto à sua menor capacidade de prevenção de ilícitos (Brasil, 1967).

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União uma posição de destaque no sistema de controle externo, atribuindo-lhe competências, estrutura e garantias

institucionais compatíveis com sua relevância no Estado Democrático de Direito. O artigo 731 estabelece que o TCU é integrado por nove ministros, com sede no Distrito Federal, quadro próprio de servidores e jurisdição em todo o território nacional, assegurando-lhe autonomia municipal e administrativa. A Constituição ainda lhe estendeu, no que couber, as atribuições previstas no artigo 96, reforçando a similitude de sua natureza institucional com a dos tribunais do Poder Judiciário, sem, contudo, inseri-lo nessa estrutura (Brasil, 1988).

O texto constitucional delineia requisitos rigorosos para o ingresso no colegiado de ministros, a fim de garantir que sua composição seja marcada por notória especialização técnica e pela integridade ética dos indicados. Exige-se, para tanto, idade superior a trinta e cinco e inferior a setenta anos, idoneidade moral e reputação ilibada, além de conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública. Soma-se a essas condições a obrigatoriedade de, no mínimo, dez anos de efetivo exercício de funções ou atividades profissionais que demandem tais saberes, o que assegura experiência prática compatível com a complexidade da atuação fiscalizatória (Brasil, 1988).

Quanto ao processo de escolha, o constituinte originário buscou harmonizar a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo a evitar a concentração de influência política na composição do Tribunal. Um terço dos ministros é indicado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, devendo dois desses assentos ser preenchidos, alternadamente, por auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice conforme critérios de antiguidade e merecimento. Os dois terços restantes são escolhidos pelo Congresso Nacional, mecanismo que reflete o vínculo institucional do TCU com a função de controle das contas públicas e garante

¹ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - Mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 122, de 2022)

II - Idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - Mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - Um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

representatividade no processo de nomeação (Brasil, 1988).

A Constituição também atribuiu aos ministros do Tribunal de Contas garantias e prerrogativas idênticas às dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, estabelecendo paridade em matéria de vencimentos, vantagens, impedimentos e regime de aposentadoria e pensão. Tal equiparação demonstra o status jurídico conferido ao cargo e reforça a independência necessária ao exercício de funções que frequentemente envolvem a apreciação crítica de atos administrativos de autoridades de alta hierarquia. Além disso, o texto constitucional prevê que, quando em substituição a ministro, os auditores gozarão das mesmas garantias e impedimentos dos titulares, e, no desempenho das demais atribuições judicantes, equiparar-se-ão aos juízes dos Tribunais Regionais Federais, assegurando uniformidade de tratamento e preservação da autonomia funcional (Brasil, 1988).

Conforme explica Cabral (2021), a trajetória do Tribunal de Contas da União após a promulgação da Constituição de 1988 revela um processo de aprendizado institucional e de progressiva adaptação às novas condições jurídicas e sociais. O vigoroso processo de fortalecimento normativo que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 não apenas ampliou as competências dos Tribunais de Contas, mas também sinalizou uma demanda crescente da sociedade brasileira por um controle público mais efetivo, transparente e alinhado aos preceitos da responsabilidade fiscal. Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei da Transparência (LC 131/2009) não são meros adendos legislativos; elas representam a maturação da democracia brasileira e o reconhecimento de que a gestão pública deve ser escrutinada de forma rigorosa e acessível, com os Tribunais de Contas atuando como eixos centrais dessa engrenagem democrática. O órgão, diante da amplitude conferida pela Carta Magna, passou a atuar com maior segurança e estabilidade, deixando de restringir-se a um papel predominantemente formal para assumir um perfil mais técnico e estruturado. Nesse contexto, embora o elemento político permanecesse presente, como reflexo da própria natureza de sua composição e das relações com os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal iniciou um movimento de amadurecimento, voltado à consolidação de suas competências técnicas e ao aprimoramento dos instrumentos operacionais necessários ao desempenho de sua função fiscalizatória.

Esse amadurecimento institucional manifestou-se na adoção de melhores formas de organização interna e no aproveitamento das tecnologias disponíveis, o que permitiu maior eficiência e efetividade no controle da administração pública. O fortalecimento normativo desempenhou papel importante nesse processo, uma vez que sucessivos diplomas legais expandiram o alcance da fiscalização e forneceram bases jurídicas sólidas para o exercício das

atribuições do TCU. Em 1992, a aprovação da Lei Orgânica do Tribunal representou marco fundamental para a consolidação de sua estrutura e competências, fornecendo parâmetros mais claros para sua atuação (Brasil, 1992).

Na sequência, a promulgação da Lei nº 8.666/1993 disciplinou as licitações e contratos administrativos, atribuindo ao TCU papel essencial na verificação da legalidade e regularidade das contratações públicas. Poucos anos depois, a Lei nº 8.987/1995 inaugurou o regime das concessões e permissões de serviços públicos, abrindo novo campo de fiscalização sobre a relação entre Estado e iniciativa privada na execução de atividades de interesse coletivo. Em 1998, a Lei nº 9.755 determinou a criação do portal “Contas Públicas”, com vistas à divulgação das informações relativas à arrecadação tributária e à execução orçamentária em todas as esferas federativas, o que inaugurou uma nova dimensão de transparência e publicidade, exigindo do Tribunal adequações tecnológicas e metodológicas (Brasil, 1993; Brasil, 1995; Brasil, 1998).

O advento da Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, constituiu outro divisor de águas, pois reforçou os instrumentos de controle da gestão fiscal responsável, ampliando a competência do TCU no acompanhamento do equilíbrio das contas públicas. Em 2004, a Lei nº 11.079 introduziu o regime das parcerias público-privadas, trazendo complexidade adicional à atuação do Tribunal, que passou a fiscalizar arranjos contratuais inovadores e de longa duração, com impacto direto no orçamento público. A Lei Complementar nº 131/2009, por sua vez, conhecida como Lei da Transparência, impôs aos entes federativos a divulgação detalhada das contas públicas em tempo real, atribuindo ao TCU a missão de verificar a efetividade dessas práticas e a observância dos princípios da publicidade e do controle social (Brasil, 2000; Brasil, 2004; Brasil, 2009).

Paralelamente a esse fortalecimento normativo, Cabral (2021) acrescenta que a estabilização econômica promovida pelo Plano Real, a partir de 1994, conferiu maior coerência e eficácia às fiscalizações exercidas pelo Tribunal, sobretudo em matéria de Direito Financeiro. Com a moeda estabilizada e os indicadores econômicos mais previsíveis, tornou-se possível a análise mais precisa da execução orçamentária, da arrecadação e da gestão fiscal, permitindo que o controle externo fosse exercido com maior consistência e pertinência. Assim, o período posterior à Constituição de 1988 marca a consolidação do Tribunal de Contas da União como instituição de relevância técnica e jurídica, expandindo progressivamente sua esfera de atuação em consonância com a evolução legislativa, administrativa e econômica do Estado brasileiro.

A análise de Miranda Coutinho e Salles Santos (2018) evidencia que a Constituição

Federal atribuiu ao Tribunal de Contas posição importante na fiscalização externa, reconhecendo a prestação de contas como princípio sensível à efetividade do controle sobre a administração pública. O constituinte conferiu ao órgão constitucional, dotado de autonomia e soberania funcional, a responsabilidade de exercer monitoramento detalhado e contínuo das finanças, do orçamento, do patrimônio e da contabilidade do Estado, sinalizando a confiança institucional na capacidade técnica da Corte em resguardar o interesse público e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Essa confiança se manifesta não apenas na atribuição de competências, mas também no reconhecimento de sua relevância estratégica para a manutenção da integridade administrativa e da transparência na gestão estatal.

Nesse contexto, os autores destacam que o constituinte originário adotou uma abordagem segmentada para o controle externo, distinguindo a dimensão política da técnica.

Destaca-se que às Casas Legislativas competiu o exercício do controle político, voltado à análise e à deliberação sobre os atos de governo sob a perspectiva representativa, enquanto ao Tribunal de Contas coube a fiscalização técnica, fundamentada em critérios especializados e métodos sistemáticos de auditoria e análise financeira. Essa divisão funcional reforça a complementaridade entre os poderes e garante que a supervisão da gestão pública combine o olhar político da representação democrática com a precisão técnica indispensável à avaliação do uso de recursos públicos, consolidando o Tribunal como pilar essencial do sistema de controle externo (Miranda Coutinho; Salles Santos, 2018).

Dessa forma, torna-se possível observar que a trajetória histórica dos Tribunais de Contas demonstra a evolução gradual de um órgão inicialmente inspirado em modelos europeus para uma instituição plenamente adaptada às peculiaridades do Estado brasileiro, consolidando-se como pilar do controle externo. Desde a sua criação no período republicano, passando pelas diversas constituições e regulamentações que ampliaram suas atribuições, até o aperfeiçoamento técnico e normativo observado após a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas afirmaram sua relevância na fiscalização da legalidade, legitimidade e eficiência da gestão dos recursos públicos. Sua importância reside não apenas na capacidade de julgar e auditar atos administrativos, mas também em promover transparência, responsabilização e equilíbrio entre os poderes, garantindo que o uso do patrimônio público ocorra em conformidade com os princípios constitucionais e em benefício da coletividade.

1.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMENTÁRIOS ACERCA DOS PRINCIPAIS E MAIS RECENTES JULGADOS OCORRIDOS ENTRE 2020 E 2025

Para analisar a perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre os Tribunais de Contas, adotou-se um procedimento sistemático de pesquisa no portal de jurisprudência da Corte. A busca foi realizada utilizando a expressão “Tribunal de Contas” como palavra-chave, com filtro temporal de 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2025, visando contemplar decisões recentes que reflitam a interpretação atual do STF. Os resultados foram organizados segundo o critério de relevância, de modo a priorizar julgados nos quais o Tribunal de Contas seja efetivamente objeto de apreciação ou discussão, excluindo-se casos em que sua menção ocorra apenas de forma acessória. Essa metodologia permitiu selecionar decisões representativas e fundamentadas, oferecendo base consistente para compreender como o Supremo Tribunal Federal interpreta competências, limites e funções dos Tribunais de Contas no contexto jurídico nacional.

A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, especialmente entre os anos de 2020 e 2025, tem desempenhado um papel crucial na calibragem e consolidação do desenho institucional e das atribuições dos Tribunais de Contas no Brasil. Uma análise transversal dos julgados revela que a Corte Suprema tem se empenhado em traçar uma linha divisória clara entre as funções de controle técnico-jurisdicional exercidas pelos TCs e as prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo, fortalecendo a autonomia e a especialização desses órgãos. Observa-se uma tendência em reafirmar o caráter técnico e imparcial das decisões dos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que se busca delimitar sua competência em relação a recursos federais e a efeitos jurídicos de suas deliberações, como a prescritibilidade de ações de ressarcimento. Essa postura do STF contribui significativamente para a segurança jurídica e para a definição de um modelo de controle externo que seja, ao mesmo tempo, robusto e respeitador do equilíbrio federativo e da separação de poderes.

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 576.920/RS2 pelo Supremo Tribunal

² Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM RELAÇÃO A ATOS ADMINISTRATIVOS DOS MUNICÍPIOS. APRECIAÇÃO DE ATOS DE REGISTRO. NATUREZA IMPOSITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO JULGADO PROCEDENTE. 1. No complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo. Precedentes. 2. A Câmara Municipal não detém competência para rever o ato do Tribunal de Contas do Estado que nega o registro de admissão de pessoal. 3. Recurso extraordinário a que se julga procedente. Tese: A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo.

Federal, relatado pelo Ministro Edson Fachin e com repercussão geral reconhecida, constitui marco importante para a definição da natureza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais sobre atos administrativos municipais. O caso em análise envolveu a competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para negar o registro de admissões de pessoal, questionando-se se tal decisão poderia ser revisada pela Câmara Municipal. Ao apreciar o tema 47 da repercussão geral, o STF julgou procedente o recurso, afastando a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente do Tribunal de Contas e determinando a remessa dos autos à instância de origem para julgamento do mérito, fixando a tese de que “a competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo”.

A decisão evidencia a autonomia funcional e a natureza técnica do Tribunal de Contas, afastando a visão de que sua atuação se limita a função meramente auxiliar do Legislativo. O STF reforçou que a apreciação de atos administrativos relacionados a admissões de pessoal insere-se no âmbito do controle técnico da legalidade, moralidade e regularidade dos atos da administração pública, sendo sua decisão independente de qualquer revisão legislativa. Tal posicionamento confirma que a competência do Tribunal de Contas não se confunde com o controle político exercido pelo Poder Legislativo, consolidando a separação de funções entre fiscalização técnica e fiscalização política, ambas essenciais à boa governança e à proteção do interesse público.

Adicionalmente, o julgamento enfatiza a importância da especialização das Cortes de Contas na apreciação de atos administrativos complexos, que demandam conhecimentos técnicos e análise detalhada dos registros contábeis e financeiros. Ao delimitar que o Legislativo não possui poder para alterar decisões do Tribunal de Contas quanto à admissibilidade de registros de pessoal, o STF assegura que o órgão mantenha sua função de guardião da legalidade na gestão pública, sem interferências externas que possam comprometer a imparcialidade de suas decisões. Realizado em sessão virtual entre 10 e 17 de

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 47 da repercussão geral, julgou procedente o recurso extraordinário para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, determinou a remessa dos autos à origem para que o Tribunal a quo julgue, como entender de direito, o mérito da presente demanda, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo". Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020. Tema: 47 - Natureza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais em relação a atos administrativos dos Municípios. Tese: A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo.

abril de 2020, o julgamento contou com a participação unânime dos ministros presentes, ressaltando-se a ausência do Ministro Celso de Mello, em licença médica, e representa referência jurisprudencial de grande relevância para orientar a atuação dos Tribunais de Contas e a compreensão de sua competência técnica frente aos municípios.

Ademais, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886 3, apreciado pelo Supremo Tribunal Federal e relatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, a Corte consolidou entendimento acerca da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões do Tribunal de Contas da União, tema relevante para delimitar os efeitos jurídicos dos acórdãos proferidos pelo órgão de controle externo. Julgado pelo Tribunal Pleno em 20 de abril de 2020, com publicação em 24 de junho do mesmo ano, o caso tratou da execução de débito imputado a responsável por irregularidade apurada pelo TCU, analisando se tal pretensão seria imprescritível ou sujeita à prescrição nos termos da legislação aplicável. O STF, ao apreciar o tema 899 da repercussão geral, fixou a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, negando provimento ao recurso extraordinário e mantendo a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição.

A decisão evidencia a distinção entre o julgamento técnico realizado pelo Tribunal de Contas e a responsabilização penal ou por ato de improbidade administrativa, reforçando que o TCU não persegue dolo nem realiza apuração de condutas pessoais típicas da Lei nº 8.429/1992, mas sim analisa de forma técnica as contas públicas, identificando irregularidades que resultem em danos ao erário. Nesse contexto, a Corte reafirma que a pretensão de ressarcimento decorrente de acórdão do Tribunal de Contas submete-se à prescrição prevista na Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), excetuando-se os casos de improbidade administrativa dolosa, cuja imprescritibilidade foi reconhecida em tema anterior (Tema 897). Essa delimitação contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade na execução das decisões do TCU, evitando a perpetuação indefinida da cobrança de débitos públicos e reforçando os princípios do devido processo legal e da proteção contra o exercício arbitrário

³ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pela recorrente, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela recorrida, o Dr. Georghio Alessandro Tomelin. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020. Tema: 899 - Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Tese: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

do poder estatal.

O julgamento também reforça o caráter técnico e autônomo do Tribunal de Contas, destacando sua função de fiscalização especializada e diferenciada em relação à atuação do Poder Judiciário. Ao definir que os efeitos das decisões do TCU estão sujeitos a prescrição, o STF reconhece a necessidade de conciliar a atuação do controle externo com os princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações administrativas e financeiras. A fixação da tese no Tema 899 representa referência jurisprudencial fundamental, orientando a forma como se deve proceder em ações de ressarcimento ao erário com base em acórdãos do Tribunal de Contas da União, consolidando parâmetros claros para a execução de tais decisões.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.459/ES⁴, o Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, analisou a constitucionalidade das normas do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que disciplinam o procedimento de análise prévia de seletividade de denúncias recebidas pela Corte. O autor da ação sustentava que a atuação das unidades técnicas do Tribunal, ao realizarem essa análise preliminar, usurpava a função constitucional de controle atribuída aos conselheiros, uma vez que sobreporia o entendimento técnico ao relator do processo. A controvérsia girava em torno da delimitação das competências entre unidades técnicas e membros da Corte, e se tal procedimento poderia configurar mitigação ou supressão das atribuições constitucionais dos conselheiros.

O STF reconheceu a validade do procedimento de análise prévia de seletividade, ressaltando que a atuação das unidades técnicas não implica usurpação de funções nem redução do poder fiscalizatório dos conselheiros. O Tribunal destacou que a análise preliminar permite avaliar a relevância, materialidade, urgência, risco e impacto das irregularidades apontadas, servindo como mecanismo de priorização das ações de controle externo, em conformidade com o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal. Nesse contexto, as unidades técnicas apenas elaboram propostas de instauração ou extinção de procedimentos, cabendo aos conselheiros a decisão final e deliberativa, preservando, assim, a competência constitucional da Corte.

O julgamento, realizado em sessão virtual entre 20 e 30 de junho de 2025, resultou na

⁴ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e julgou improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo amicus curiae Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador de Contas do Estado; e, pelo amicus curiae Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 20.6.2025 a 30.6.2025.

improcedência da ação e na declaração de constitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do TCE-ES. A decisão reafirma a autonomia e a especialização técnica do Tribunal de Contas, permitindo que ele organize seus procedimentos internos de modo eficiente sem comprometer a autoridade e a função deliberativa de seus membros. Além disso, reforça a importância do controle externo adaptado às demandas contemporâneas, equilibrando rigor técnico, priorização de ações relevantes e respeito às competências constitucionais atribuídas aos conselheiros.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.002/PR⁵, relatada pelo Ministro Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 79/1994, com redação dada pela Lei nº 13.500/2017, que condicionavam a transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) à prévia aprovação de projetos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A controvérsia se centrou na competência dos tribunais de contas estaduais em fiscalizar a aplicação de recursos federais, tema sensível à luz da simetria das atribuições previstas na Constituição Federal, especialmente no art. 70, que delimita a fiscalização da aplicação de verbas federais ao Tribunal de Contas da União. O STF já havia afirmado, em precedentes anteriores, que a atribuição de controle de recursos federais não poderia ser genericamente transferida às Cortes de Contas estaduais, sob pena de violação à separação de poderes e ao princípio federativo.

A Corte destacou que a legislação impugnada conferia aos tribunais estaduais competência que não encontra paralelo com a do TCU, criando conflito com a ordem constitucional e ultrapassando os limites da autonomia federativa. Ao condicionar o repasse de verbas federais à prévia aprovação de projetos pelos tribunais estaduais, a norma legislativa violava a simetria constitucional e a lógica do controle centralizado pelo TCU, comprometendo a uniformidade e a eficácia da fiscalização. Nesse contexto, o STF reiterou

⁵ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade (i) da expressão “e pelo Tribunal de Contas”, contida no inciso I do art. 3º-B da Lei Complementar nº 79/1994, e (ii) do inciso V do art. 3º-B da Lei Complementar nº 79/1994, ambos com redação dada pela Lei nº 13.500/2017, com fixação da seguinte tese de julgamento: “1. É inconstitucional, por ausência de simetria com as competências do TCU e por afronta à separação de poderes, lei que condicione genericamente o repasse de recursos federais à prévia aprovação de projeto pelo Tribunal de Contas da unidade federativa destinatária das verbas. 2. É inconstitucional, por contrariedade ao art. 70 e incisos da CF/88 e por desrespeito à autonomia federativa, lei federal que atribua aos tribunais de contas estaduais competência para analisar contas relativas à aplicação de recursos federais”, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 14.4.2023 a 24.4.2023.

Tese: I - É inconstitucional, por ausência de simetria com as competências do TCU e por afronta à separação de poderes, lei que condicione genericamente o repasse de recursos federais à prévia aprovação de projeto pelo Tribunal de Contas da unidade federativa destinatária das verbas; II - É inconstitucional, por contrariedade ao art. 70 e incisos da CF/88 e por desrespeito à autonomia federativa, lei federal que atribua aos tribunais de contas estaduais competência para analisar contas relativas à aplicação de recursos federais.

que a competência de análise e julgamento das contas relativas a recursos federais é privativa do Tribunal de Contas da União, não sendo delegável aos tribunais estaduais, conforme previsto na Constituição de 1988.

O Plenário, em sessão virtual realizada entre 14 e 24 de abril de 2023, julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da expressão “e pelo Tribunal de Contas” constante do inciso I do art. 3º-B e do inciso V do mesmo dispositivo legal. Foram fixadas as teses de julgamento de que: I) é inconstitucional, por ausência de simetria com as competências do TCU e por afronta à separação de poderes, lei que condicione genericamente o repasse de recursos federais à prévia aprovação de projeto pelo Tribunal de Contas da unidade federativa; e II) é inconstitucional, por contrariedade ao art. 70 e incisos da CF/88 e por desrespeito à autonomia federativa, lei federal que atribua aos tribunais de contas estaduais competência para analisar contas relativas à aplicação de recursos federais. A decisão reforça a necessidade de observância estrita da hierarquia de competências constitucionais entre o controle externo federal e estadual.

No Recurso Extraordinário nº 1.459.224/SP⁶, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal analisou a aplicação do § 4º-A do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, no contexto do julgamento de contas de chefes do Poder Executivo. A controvérsia importante residia em determinar se a incidência dessa norma poderia se estender aos casos em que as contas fossem julgadas pelo Poder Legislativo, ou se deveria limitar-se à apreciação realizada pelos Tribunais de Contas. O STF ressaltou que o papel das Cortes de Contas consiste apenas em emitir parecer prévio sobre as contas, sem caráter deliberativo, e que a competência para julgamento dessas contas é exclusiva do Congresso Nacional, no caso da União, ou das câmaras municipais, no caso de prefeitos, conforme disposto nos arts. 49, IX, e 71, I, da Constituição Federal.

O Tribunal destacou que o parecer emitido pelos Tribunais de Contas não gera efeitos de inelegibilidade, uma vez que não constitui julgamento sobre a pessoa do gestor, mas uma análise técnica da execução orçamentária e financeira do ente público. Assim, nos casos em que o julgamento das contas é realizado pelo Poder Legislativo, não há imposição

⁶ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.304 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: “É correta a interpretação conforme à Constituição no sentido de que o disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/90 aplica-se apenas aos casos de julgamento de gestores públicos pelos Tribunais de Contas”. Tudo nos termos do voto Relator. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024. Tema: 1304 - Incidência do § 4º-A do artigo 1º da LC 64/90 ao julgamento de contas de chefe do Poder Executivo perante o Poder Legislativo.

Tese: É correta a interpretação conforme à Constituição no sentido de que o disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/90 aplica-se apenas aos casos de julgamento de gestores públicos pelos Tribunais de Contas.

de débito ou sanção direta ao chefe do Executivo, diferentemente do que ocorre quando o Tribunal de Contas exerce sua competência jurisdicional. A Corte enfatizou a necessidade de distinção entre o controle técnico exercido pelos Tribunais de Contas e a função deliberativa e normativa do Legislativo, reafirmando a separação de competências prevista na Constituição.

O Plenário do STF, em sessão virtual realizada entre 6 e 13 de setembro de 2024, negou provimento ao recurso extraordinário e firmou a tese de repercussão geral do tema 1.304, no sentido de que o disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/1990 aplica-se exclusivamente aos casos de julgamento de contas de gestores públicos pelos Tribunais de Contas. Com isso, a Corte consolidou a interpretação conforme à Constituição, reforçando que a incidência da inelegibilidade prevista na referida norma não se estende aos casos de apreciação de contas realizada pelo Poder Legislativo, mantendo a distinção entre controle técnico e julgamento deliberativo no exercício das competências constitucionais de fiscalização.

Na ADI 7177/PR⁷ pelo Supremo Tribunal Federal tratou da constitucionalidade de dispositivos incluídos pela Emenda Constitucional nº 51/2021 na Constituição do Estado do Paraná, especialmente quanto à atuação de servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) na representação judicial da Corte. A controvérsia importante envolveu a expressão “por determinação do Presidente do Tribunal de Contas”, que autorizava a designação de servidores de outros cargos públicos para exercerem funções de advocacia junto ao TCE. O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, destacou que a atuação judicial dos servidores do Tribunal deve se restringir à defesa das prerrogativas institucionais e da autonomia do TCE, devendo os cargos ocupados por esses profissionais ser específicos e providos mediante concurso público.

⁷ Tese: 1. É constitucional a criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica de Tribunal de Contas, podendo, todavia, realizar a representação judicial da Corte exclusivamente nos casos em que discutidas prerrogativas institucionais ou a autonomia do TCE. 2. É inconstitucional, por violação ao art. 37, II, da CF/1988, o aproveitamento de servidores titulares de cargos públicos diversos, por designação, para atuarem como advogados do Tribunal de Contas.

Além disso, o STF modulou os efeitos da decisão para preservar a validade da norma impugnada por um período de 18 meses, garantindo a segurança jurídica e mantendo hígidos os atos praticados pelos servidores designados conforme a Emenda Constitucional nº 51/2021 nesse período. A Corte, ao fixar as teses de julgamento, consolidou a constitucionalidade da criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica do Tribunal, limitando a representação judicial aos casos de defesa de prerrogativas institucionais ou autonomia da Corte, enquanto declarou inconstitucional a utilização de servidores de outros cargos públicos para exercer tais funções, em razão da violação ao princípio da legalidade e à exigência de concurso público prevista no art. 37, II, da Constituição Federal.

O desfecho da ADI 7177 evidencia o equilíbrio buscado pelo STF entre a autonomia funcional do Tribunal de Contas e o respeito aos princípios constitucionais que regem a administração pública, especialmente no que tange à legalidade e à moralidade administrativa. A decisão reafirma que a representação judicial da Corte não pode ser utilizada como instrumento político ou administrativo arbitrário, devendo sempre estar subordinada à finalidade de proteção das prerrogativas institucionais. Por fim, o julgamento ressalta a importância de delimitar as competências e responsabilidades dos servidores do Tribunal de Contas, garantindo um controle externo técnico e imparcial, em consonância com os preceitos constitucionais.

Na ADI 5530/ MS⁸ pelo Supremo Tribunal Federal tratou da constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 160/2012 e da Lei Complementar nº 48/1990 do Estado do Mato Grosso do Sul, relacionados às atribuições dos auditores do Tribunal de Contas estadual. A controvérsia importante residia na compatibilidade entre a função de emissão de pareceres opinativos pelos auditores e a função de judicatura de contas, prevista na Constituição Estadual e Federal. O STF, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a inconstitucionalidade de determinados

⁸ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para: (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 14, I, II, III, IV; e da expressão “dos Auditores”, do art. 53, II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 do Estado do Mato Grosso do Sul; (ii) atribuir interpretação conforme a Constituição à expressão “estabelecidas em lei”, do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, a fim de explicitar que as atribuições do cargo de auditor, fixadas em lei, devem guardar pertinência com a função de judicatura de contas; e (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, da redação originária do art. 14 da Lei Complementar nº 160/2012 e do art. 19, I e II, da Lei Complementar nº 48/1990, ambas do Estado do Mato Grosso do Sul, a fim de evitar efeito repristinatório. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: “São inconstitucionais normas que atribuem a emissão de pareceres opinativos aos auditores de Tribunal de Contas estadual, por incompatibilidade com a função de judicatura de contas estabelecida pelos arts. 73, § 4º, e 75, caput, da Constituição”. Tudo nos termos do voto do Relator. Falaram, pela requerente, os Drs. Saul Tourinho Leal e João Marcos Fonseca de Melo. Plenário, Sessão Virtual de 12.5.2023 a 19.5.2023.

artigos e expressões que conferiam poderes opinativos aos auditores.

O Tribunal fixou interpretação conforme a Constituição para a expressão “estabelecidas em lei” do art. 80, § 5º, da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, destacando que as atribuições dos auditores devem estar estritamente vinculadas à função de judicatura de contas. Dessa forma, buscou-se preservar a separação entre funções técnicas de apoio e funções decisórias do Tribunal de Contas, garantindo que a atuação dos auditores não invadisse a competência jurisdicional dos conselheiros, em conformidade com os arts. 73, § 4º, e 75, caput, da Constituição Federal.

Além disso, o STF declarou, por arrastamento, a inconstitucionalidade de dispositivos que poderiam gerar efeitos repristinativos, prevenindo a reativação de normas conflitantes com a função de judicatura de contas. A tese fixada pelo Tribunal estabeleceu que são inconstitucionais normas que atribuem a emissão de pareceres opinativos aos auditores de Tribunal de Contas estadual, por incompatibilidade com a função de judicatura de contas. Essa decisão reforça a distinção entre análise técnica e julgamento decisório, consolidando a autonomia e a competência constitucional dos Tribunais de Contas.

Na ADI 5563 / RR⁹ pelo Supremo Tribunal Federal tratou da autonomia financeira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima, analisando os limites prudenciais de despesas com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e a reserva de iniciativa de lei. A controvérsia surgiu em razão de norma estadual que incluía os gastos com o Ministério Público de Contas nos limites de despesas do Poder Executivo, o que implicaria usurpação de competência e violação ao princípio da separação de poderes. O STF reafirmou precedentes importantes, destacando que a organização financeira do Tribunal de Contas deve observar o modelo de simetria federativa em relação à União e que a iniciativa legislativa sobre normas estruturantes deve respeitar a competência do ente competente.

O Relator, Ministro Edson Fachin, ressaltou que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas integra, estruturalmente, a Corte de Contas e atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo. Assim, qualquer norma estadual que tente subordinar

⁹ Decisão: Após os votos dos Ministros Edson Fachin (Relator), Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Roberto Barroso, que conheciam da ação direta e julgavam procedente o pedido formulado, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falou, pelo amicus curiae Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Plenário, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou-a procedente, para fins de declarar a inconstitucionalidade do artigo 47-A, § 3º, da Constituição do Estado de Roraima, nos termos do voto do Relator. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio, que votara em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 27.5.2022 a 3.6.2022. Indexação: - COMPETÊNCIA, TRIBUNAL DE CONTAS, INICIATIVA DE LEI, ORGANIZAÇÃO INTERNA, ALCANCE, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

suas despesas aos limites do Poder Executivo afronta o sistema constitucional, especialmente no que se refere à autonomia administrativa e financeira da instituição. A decisão do STF enfatizou que a aplicação de limites de gasto com pessoal deve ocorrer separadamente para cada poder, evitando interferência indevida do Executivo sobre órgãos com funções constitucionais próprias.

A decisão, tomada por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do artigo 47-A, § 3º, da Constituição do Estado de Roraima, assegurando que os gastos do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não sejam computados nos limites do Poder Executivo. O Tribunal reforçou, dessa forma, a importância da observância da separação de poderes e da autonomia funcional das Cortes de Contas, garantindo que a estrutura financeira dessas instituições esteja alinhada aos princípios constitucionais e à simetria federativa prevista na legislação nacional.

A análise dos diversos julgados do Supremo Tribunal Federal evidencia a consolidação de uma compreensão uniforme sobre a função, limites e competências dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. De forma recorrente, o STF reforça que os Tribunais de Contas exercem função técnico-jurisdicional, voltada ao controle externo das finanças públicas, sem usurpar competências de outros Poderes, respeitando os princípios da separação de poderes, simetria federativa e autonomia dos entes federativos. Os precedentes demonstram que atos do Tribunal de Contas devem ser fundamentados tecnicamente, mas não geram inelegibilidade ou transferem competências indevidas, e que suas decisões, inclusive sobre ressarcimento ao erário ou controle de pessoal, observam limites constitucionais específicos. Assim, a jurisprudência consolidada pelo STF reforça a função de judicatura de contas dos Tribunais de Contas, garantindo a fiscalização eficiente, a segurança jurídica e a preservação do equilíbrio entre os Poderes e órgãos públicos envolvidos na gestão e fiscalização dos recursos públicos.

1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS – HISTÓRICO E PARTICULARIDADES – UMA ABORDAGEM SOBRE ASPECTOS RELEVANTES CONTIDOS NA LEI ORGÂNICA

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) apresenta uma trajetória histórica marcada por importantes episódios de criação, extinção e restauração, refletindo não apenas a evolução institucional do órgão, mas também o contexto político do estado nas décadas iniciais de sua existência. A instituição foi criada em 14 de outubro de 1950, por meio da Lei Estadual n.º 747, sancionada pelo governador Júlio Francisco de Carvalho Filho, tendo como base a Constituição Federal de 1946 e a Constituição do Estado do Amazonas de 1947, que estabeleciam a necessidade de fiscalização da administração financeira nos estados. A lei de criação definiu a estrutura inicial do Tribunal, composta por cinco juízes e um procurador, nomeados pelo governador, com direitos, garantias e vencimentos equivalentes aos magistrados do Poder Judiciário. Suas atribuições englobavam o acompanhamento da execução orçamentária, o julgamento das contas de gestores públicos e a apreciação da legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões. O processo de criação ocorreu em meio a forte resistência política, sobretudo da bancada oposicionista na Assembleia Legislativa, que criticava a medida como uma manobra para acomodar interesses partidários, enquanto membros do Judiciário defendiam a relevância de um órgão fiscalizador para garantir a correta aplicação dos recursos públicos (Garcia, 2015).

O Tribunal, contudo, enfrentou rapidamente uma crise institucional significativa, resultando em sua extinção em 1951. Com a posse do governador Álvaro Maia, em 31 de janeiro de 1951, o TCE-AM não recebeu apoio administrativo nem teve seus atos respeitados, sendo privado de estrutura adequada para funcionamento. Os dois primeiros presidentes renunciaram, e o terceiro, Alfredo Silva e Costa, permaneceu no cargo apenas para executar atos administrativos finais antes de sua exoneração em 6 de setembro de 1951. A Assembleia Legislativa aprovou o projeto de lei de extinção em 4 de julho de 1951, e a Lei n.º 22, sancionada em 16 de julho, revogou formalmente a lei de criação. A decisão gerou reação judicial: os juízes José Raimundo Franco de Sá e Adolpho Hermes de Araújo impetraram mandado de segurança, que foi deferido pelo Tribunal de Justiça do Amazonas em 18 de janeiro de 1952, reconhecendo a constitucionalidade da lei original e garantindo a vitaliciedade dos magistrados. O Estado do Amazonas recorreu ao Supremo Tribunal Federal, dando início a um processo que culminaria na restauração do Tribunal (Garcia, 2015).

A restauração do TCE-AM se consolidou entre 1953 e 1954, com a atuação decisiva do Supremo Tribunal Federal, que, em 23 de maio de 1953, rejeitou por unanimidade a arguição de inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 747 e, em 17 de setembro do mesmo ano, negou provimento ao recurso do Estado. O governador Álvaro Maia, em cumprimento às decisões do STF, publicou decretos em 14 de outubro de 1953, reintegrando os juízes em disponibilidade remunerada até a reorganização da Corte. A restauração oficial ocorreu em 29 de novembro de 1954, com a promulgação da Lei n.º 317 pela Assembleia Legislativa, que reafirmou a Lei n.º 747 e ajustou a composição do Tribunal para sete membros, incluindo cinco juízes, um procurador e um subprocurador, assegurando aos magistrados e procurador remuneração equivalente à dos desembargadores do Tribunal de Justiça. A Corte foi reinstalada em 1º de janeiro de 1955, no Palácio Rio Branco, com Coriolano Cidade Lindoso e Adolpho Hermes de Araújo assumindo os cargos de presidente e vice-presidente, respectivamente, consolidando a base institucional para a evolução do TCE-AM nas décadas seguintes (Garcia, 2015).

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) passou por um processo contínuo de evolução e modernização institucional ao longo das décadas seguintes à sua restauração, consolidando-se como órgão essencial para o controle externo e a transparência da administração pública estadual. A estrutura e a nomenclatura do Tribunal sofreram alterações significativas desde a terceira Lei Orgânica, Lei n.º 62, de 14 de novembro de 1956, que aumentou o número de juízes para nove, permitindo uma maior capacidade de análise e fiscalização. Posteriormente, a Constituição Estadual de 1967 reduziu a composição para sete membros, denominados "ministros", e em 1969, em conformidade com a Emenda Constitucional n.º 1 da Constituição Federal, esses membros passaram a receber o título de "conselheiros", promovendo uniformidade com a nomenclatura das Cortes de Contas em âmbito nacional. Essas mudanças refletem não apenas ajustes formais, mas também a necessidade de adequação às exigências constitucionais e administrativas do período (Garcia, 2015).

A singular trajetória do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), marcada por períodos de criação, extinção e restauração, não é apenas um registro histórico local, mas um microcosmo das tensões e desafios institucionais que moldaram a consolidação dos órgãos de controle no Brasil. A resistência política inicial e a posterior reafirmação pelo Supremo Tribunal Federal evidenciam a importância da independência e da constitucionalização dos Tribunais de Contas como baluartes contra ingerências. No cenário

atual, a evolução do TCE-AM, alinhada às exigências da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra sua capacidade de adaptação e aprofundamento de suas atribuições.

Em particular, o TCE-AM tem se destacado por iniciativas que refletem as novas fronteiras do controle externo, como o fomento ao Controle Social e a avaliação de políticas públicas. Essas ações, conforme apontado por Miki, Zogahib e Bittencourt (2018) e Rodrigues (2024), transcendem a fiscalização tradicional de legalidade e economicidade, posicionando o Tribunal como um agente ativo na promoção da cidadania fiscal e na otimização da gestão pública. A preocupação com a segurança da informação, evidenciada no estudo de Nunan e Costa Filho (2016), é exemplo de como o TCE-AM busca se modernizar e responder às complexas demandas da administração pública contemporânea, consolidando-se como um ator estratégico para a governança e a transparência no Estado do Amazonas e em seus municípios.

No plano legal, administrativo e tecnológico, o TCE-AM passou por transformações estruturais e de processos que aprimoraram sua atuação e ampliaram sua relevância no controle dos recursos públicos. A Constituição Federal de 1988 reforçou seu papel no Legislativo, destacando princípios como legalidade, moralidade, eficiência e transparência, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000) ampliou suas competências e atribuições, tornando-o um agente importante na manutenção do equilíbrio financeiro do estado (Garcia, 2015).

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) também desempenha papel relevante na fiscalização da administração pública municipal, conforme disposto na Lei Orgânica do Município de Manaus, que estabelece um sistema integrado de controle e transparência sobre a utilização de recursos públicos. O artigo 24 da Lei Orgânica determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta, indireta e fundacional deve ser exercida pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do TCE-AM e dos órgãos de controle interno de cada poder e de cada entidade. Essa previsão evidencia a função subsidiária e orientadora do Tribunal, garantindo a aplicação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, legitimidade, economicidade, bem como a supervisão sobre a correta utilização de subvenções e a observância de normas referentes à renúncia de receitas (Brasil, 1990).

O artigo 26 reforça a obrigação das entidades da administração pública, direta,

indireta e fundacional, de apresentar ao TCE-AM relatórios detalhados de suas atividades, acompanhados dos balanços financeiros e patrimoniais, demonstrando a mobilização e a aplicação dos recursos no exercício financeiro respectivo, independentemente de sua origem. Esta exigência assegura ao Tribunal o acesso completo às informações necessárias para a análise da gestão fiscal e patrimonial do Município, permitindo que eventuais irregularidades ou desvios sejam identificados precocemente. Ademais, a articulação com os órgãos de controle interno promove a integração entre as esferas administrativa e fiscalizatória, fortalecendo a atuação do Tribunal enquanto órgão auxiliar da Câmara de Vereadores e defensor da boa governança pública (Brasil, 1990).

Ainda no âmbito da transparência e participação cidadã, o artigo 29 estabelece que as contas municipais devem permanecer à disposição da sociedade por 60 dias, a partir de primeiro de maio de cada exercício, em local de fácil acesso no âmbito da Câmara Municipal. As reclamações e manifestações registradas pelos cidadãos devem ser encaminhadas à apreciação do TCE-AM, conforme o § 4º, garantindo que o controle social se traduza em atuação efetiva do Tribunal. Complementarmente, os artigos 160 e 163 determinam prazos específicos para o envio das contas anuais e obrigam os responsáveis pelo controle interno a comunicar o Tribunal de Contas sobre qualquer ocorrência irregular, ilegal ou que configure violação aos princípios da administração pública. Esses dispositivos consolidam o papel do TCE-AM como instância fiscalizadora, promotora da responsabilidade administrativa e agente importante no sistema de prestação de contas e transparência municipal, reforçando sua relevância na preservação do interesse público e no equilíbrio das finanças do Município (Brasil, 1990).

Nesse sentido, menciona-se a pesquisa realizada por Miki, Zogahib e Bittencourt (2018) que teve como objetivo importante identificar as iniciativas do Tribunal de Contas do Amazonas, voltadas ao fortalecimento do Controle Social, especialmente por meio da capacitação do cidadão-fiscal. Os autores destacam que a atuação da Corte de Contas se evidencia na construção de uma consciência cidadã, promovendo a participação popular e incentivando a efetividade no acompanhamento das ações públicas. Para tanto, o estudo concentrou-se na Escola de Contas Públicas, setor responsável pela educação e orientação da sociedade civil, evidenciando como o tribunal busca reduzir os efeitos da falta de conhecimento sobre a administração pública. A pesquisa documental permitiu identificar ações concretas do TCE-AM nesse sentido, demonstrando a relevância institucional do órgão no engajamento cidadão.

Miki, Zogahib e Bittencourt (2018) observaram, a partir da análise do Programa de

Formação de Agentes de Controle Social (PROFAC), que a Corte de Contas disponibiliza ferramentas e conteúdos pedagógicos voltados à capacitação de cidadãos cursistas. Por meio da aplicação de questionários aos participantes do programa, foi possível mensurar a percepção destes acerca da formação oferecida, permitindo avaliar, ainda que parcialmente, a eficácia das ações implementadas. Apesar das limitações apontadas pelos autores quanto à amplitude da avaliação, o estudo comprova que o TCE-AM exerce um papel significativo no estímulo ao Controle Social, contribuindo para que os cidadãos se tornem fiscalizadores ativos e conscientes da importância do acompanhamento das políticas públicas.

Nunan e Costa Filho (2016) destacam que a gestão contemporânea na administração pública demanda uma abordagem estratégica da informação, reconhecendo seu papel importante na tomada de decisões e na prestação de serviços de qualidade à sociedade. Os autores ressaltam que a proteção estruturada e adequada da informação tornou-se essencial para garantir a confiabilidade, a integridade e a disponibilidade dos dados utilizados pelos órgãos públicos. Nesse sentido, a pesquisa evidencia que a segurança da informação não se limita a aspectos tecnológicos, mas envolve também o fortalecimento de processos administrativos, controles internos e a conscientização dos servidores sobre a importância de preservar os ativos informacionais.

No estudo de caso desenvolvido no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Nunan e Costa Filho (2016) mostram que a implantação de medidas de segurança da informação resultou em avanços significativos para a instituição. Entre os impactos observados, destacam-se a elevação do nível de proteção dos dados, o aumento da resiliência dos serviços e processos de trabalho e a consolidação da imagem institucional perante a sociedade. A pesquisa evidencia, ainda, que a adoção de práticas modernas de gestão da informação contribui para a eficiência administrativa, ao mesmo tempo em que fortalece a transparência e a confiança do público no desempenho do TCE-AM, demonstrando a relevância da integração entre tecnologia, governança e boas práticas de controle interno.

A pesquisa de Rodrigues (2024) examina a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) no processo de avaliação de políticas públicas, ressaltando a importância dessa prática para assegurar eficiência, eficácia e transparência na gestão dos recursos públicos.

O estudo parte do princípio constitucional reforçado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que estabelece o dever dos órgãos públicos de realizarem avaliações sistemáticas das políticas implementadas. Rodrigues destaca que os Tribunais de Contas, ao atuarem nesse campo, transcendem a fiscalização tradicional da legalidade e passam a analisar de forma detalhada a economicidade e os resultados obtidos pelas políticas públicas, contribuindo para o aprimoramento da governança e o fortalecimento do controle social.

Os resultados da pesquisa de Rodrigues (2024) indicam que o TCE/AM tem avançado na incorporação da avaliação de políticas públicas como instrumento de controle e gestão, fortalecendo sua função institucional e promovendo maior transparência na aplicação dos recursos públicos. No entanto, o estudo também evidencia desafios a serem superados, incluindo a necessidade de aprimorar metodologias, ampliar a capacitação dos servidores e consolidar práticas de monitoramento contínuo. Dessa forma, a dissertação contribui tanto para a literatura acadêmica quanto para a prática institucional, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento das atividades do TCE/AM, de modo a assegurar um controle mais efetivo e o alcance dos objetivos de governança e eficiência na administração pública.

Nessa senda, Rodrigues (2024, p. 87) traz perspectivas importantes ao lembrar que o TCE-AM não exerce apenas a função de controle financeiro e orçamentário, mas também representam um órgão importante no âmbito das políticas sociais:

Além disso, ressalta-se que a contribuição do TCE/AM também poderá vir do fortalecimento de sua atuação preventiva, ou seja, do acompanhamento de políticas públicas desde sua formulação, não apenas após sua implementação. Tal mudança de enfoque poderia assegurar que as políticas sejam mais bem desenhadas desde o início, evitando-se a correção de falhas posteriormente, quando estas já tiverem causado prejuízos financeiros ou sociais. O trabalho realizado pelo TCE/AM representa um passo importante no caminho da avaliação eficiente das políticas públicas no Estado do Amazonas. Contudo, conforme evidenciado na dissertação, há ainda um longo caminho a percorrer. A Corte de Contas deve continuar a aprimorar seus métodos de avaliação e expandir o número de auditorias operacionais realizadas para garantir que suas avaliações não se limitem a um diagnóstico formal das ações governamentais, mas contribuam de forma significativa para a efetividade e o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. É fundamental, portanto, investir na profundidade da avaliação, de forma que realmente agregue valor, não se limitando a apontar questões superficiais, que não são implementadas apenas por questões financeiras ou dificuldades políticas. Daí a necessidade de investir em capacidades, em explorar os dados, de modo a fornecer evidências que sejam úteis para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Nessa perspectiva, destaca-se a relevância dos Tribunais de Contas como instrumentos essenciais para assegurar a integridade e a transparência na gestão de recursos públicos pelas organizações políticas. Assim, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas não se limita à análise contábil e financeira, mas também exerce papel estratégico no fortalecimento da governança e da accountability, promovendo uma fiscalização sistemática

que orienta os gestores públicos a adotarem práticas conformes aos princípios constitucionais. Nesse sentido, a atuação da Corte de Contas contribui para a consolidação de processos administrativos mais transparentes e para a prevenção de irregularidades na aplicação de recursos, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

Anota-se que a fiscalização do Tribunal de Contas, permite não apenas o acompanhamento da legalidade e da economicidade, mas também a construção de uma cultura de transparência que favorece a participação cidadã e o exercício do controle social.

Assim, o Tribunal de Contas desempenha função importante na manutenção da ética administrativa e no fortalecimento da confiança pública, consolidando-se como elemento estruturante da governança democrática.

Este primeiro capítulo buscou oferecer uma visão panorâmica robusta e multifacetada sobre os Tribunais de Contas no Brasil, desde suas origens e consolidação normativa até a interpretação contemporânea de suas competências pelo Supremo Tribunal Federal, culminando em um estudo sobre o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Verificou-se que a trajetória dessas instituições é marcada por uma contínua adaptação às necessidades do Estado brasileiro, evoluindo de modelos inspirados em experiências estrangeiras para uma conformação *sui generis* de controle técnico-jurisdicional. A análise da jurisprudência do STF revelou um esforço em delimitar e fortalecer a autonomia e a especialização dos TCs, reafirmando seu papel essencial na fiscalização das contas públicas e na promoção da responsabilidade.

O caso do TCE-AM, por sua vez, ilustra de forma eloquente tanto a resiliência institucional necessária para a afirmação desses órgãos quanto a sua capacidade de inovar e expandir o escopo de sua atuação para além do controle meramente formal. As iniciativas de fomento ao controle social, aprimoramento da segurança da informação e a avaliação de políticas públicas demonstram uma compreensão alargada do papel dos Tribunais de Contas como indutores de boa governança e transparência.

Em suma, a evolução dos Tribunais de Contas no Brasil, espelhada tanto nas diretrizes constitucionais e legais quanto na interpretação do Poder Judiciário e nas práticas dos órgãos estaduais, aponta para uma instituição cada vez mais complexa e estratégica. Eles não se limitam a julgar contas, mas atuam como catalisadores de uma gestão pública mais ética, eficiente e transparente. Entende-se que este entendimento aprofundado do arcabouço institucional e jurisprudencial dos Tribunais de Contas, bem como de suas manifestações regionais, serve como fundamento indispensável para as reflexões e análises subsequentes desta dissertação.

2 O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Segundo explicam Ribeiro e Oliveira (2003), a função de controle acompanha historicamente a própria noção de administração, estando presente desde as primeiras organizações políticas e econômicas estruturadas pela humanidade. Registros do Egito antigo já apontam a existência de categorias específicas incumbidas de exercer fiscalização em nome da autoridade central, evidenciando que a necessidade de verificação da legalidade e da regularidade dos atos administrativos não constitui fenômeno moderno. Com o advento da administração científica, no final do século XIX, a função de controle passou a ser formalmente reconhecida como etapa indispensável no ciclo administrativo, ao lado das funções de planejamento, organização e direção. Esse reconhecimento consolidou a ideia de que nenhum processo administrativo se sustenta sem mecanismos de acompanhamento e aferição de resultados, indispensáveis para a correção de desvios e para a preservação da racionalidade na condução dos negócios públicos e privados.

No campo político, Ribeiro e Oliveira (2003) asseveram que a institucionalização do controle antecede as constituições modernas e encontra raízes em experiências medievais, como a Magna Carta de 1215, firmada na Inglaterra sob o reinado de João Sem Terra, que limitou o poder do monarca de instituir tributos sem o consentimento dos súditos. A consolidação teórica desse princípio ganhou densidade com o pensamento iluminista, em especial com Montesquieu, que estruturou a teoria da separação de poderes como forma de garantir equilíbrio institucional, e com Rousseau, ao defender que a sociedade deveria criar mecanismos capazes de impedir a degeneração da natureza humana pela concentração de poder. Posteriormente, os textos dos Federalistas, notadamente de Hamilton e Madison, forneceram as bases do modelo de freios e contrapesos (checks and balances) adotado nos Estados Unidos após a Revolução Americana, estabelecendo o controle recíproco entre os poderes e a fiscalização interna dentro de cada um deles. Essa trajetória histórica revela que o controle, em suas diferentes manifestações, não se restringe a uma função técnica da administração, mas constitui pilar da própria organização política e da garantia de regimes democráticos. Nessa senda, Ribeiro e Oliveira (2003, p. 27) afirmam:

Atualmente, no Brasil, o Controle Externo dos Poderes da União é exercido originariamente pelo Congresso Nacional (art. 70 da Constituição Federal - CF) e auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, além da sua função auxiliar, possui atribuições próprias com relação ao Controle Externo. O Controle Externo, por atribuição expressa da Constituição (art. 70), avalia as questões relativas a legalidade, legitimidade e economicidade e, ao atribuir questões relativas a avaliações operacionais, chega às questões de eficiência, eficácia e efetividade. Dentre as atribuições constitucionais, destacamos a competência de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis; emitir parecer sobre as contas do Presidente da República; realizar, por iniciativa própria ou a pedido do Congresso Nacional, inspeções ou auditorias em órgãos da Administração Pública Federal; fiscalizar a aplicação de qualquer acordo, convênio ou ajuste feito pela Administração Pública Federal e aplicar sanções, na forma da lei, por irregularidade ou ilegalidade nas contas.

A partir da concepção de Barros (2010), a gestão ambiental insere-se no campo mais amplo das responsabilidades decorrentes da administração de recursos públicos, de modo que os tribunais de contas assumem papel importante no exercício da chamada *accountability*. Todos os gestores, sejam eles responsáveis pela arrecadação, aplicação ou repasse de valores públicos, encontram-se juridicamente vinculados ao dever de prestar contas de sua atuação, sujeitando-se ao controle externo realizado pelas cortes de contas. Esse dever não se limita às despesas tradicionais do erário, mas alcança também a execução de políticas ambientais, uma vez que estas envolvem a utilização de recursos públicos e a tutela de bens coletivos. Assim, a obrigação dos tribunais de contas com a gestão ambiental decorre da necessidade de assegurar que as ações estatais nessa área sejam conduzidas com legalidade, economicidade e responsabilidade, protegendo tanto o patrimônio financeiro quanto o patrimônio ecológico da sociedade.

Nesse contexto, a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos voltados à política ambiental não recai apenas sobre os administradores diretos, mas também sobre a própria estrutura estatal que financia e executa tais políticas. Os tribunais de contas, na qualidade de órgãos de julgamento e fiscalização, devem verificar se os agentes públicos observam as normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à preservação do meio ambiente e se a gestão desses recursos está sendo realizada em conformidade com os princípios da boa administração. Ao exercer esse controle, as cortes asseguram que o Estado, enquanto titular dos fundos e garantidor da ordem jurídica, não apenas mantenha a integridade do patrimônio financeiro, mas também cumpra a obrigação de promover um meio ambiente equilibrado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a atuação fiscalizatória dos tribunais de contas constitui elemento essencial para vincular a gestão ambiental à lógica da responsabilidade pública e da prestação de contas (Barros, 2010).

Com base na pesquisa desenvolvida por Queiroz (2011), observa-se que as alterações

verificadas no meio ambiente, resultantes da exploração intensiva dos recursos naturais, acarretam impactos significativos sobre elementos fundamentais à manutenção da vida, como o clima, os solos, os mananciais hídricos, a vegetação, a atmosfera e os ecossistemas marinhos. Essa degradação, ao comprometer diretamente a qualidade de vida da população, evidencia a urgência de mecanismos estatais que assegurem a proteção ambiental. Nesse sentido, a atuação dos tribunais de contas é concebida como estratégia indispensável de controle e fiscalização, na medida em que a efetividade das políticas ambientais depende da avaliação rigorosa da execução administrativa e da correta aplicação dos recursos públicos destinados ao setor.

O estudo destaca que os tribunais de contas, ao exercerem suas competências constitucionais, devem fortalecer metodologias de auditoria capazes de responder à complexidade das questões ambientais. A fiscalização não pode restringir-se ao exame formal da legalidade das despesas, devendo avançar para a análise de resultados, a mensuração de impactos e a verificação da aderência das ações governamentais aos princípios da sustentabilidade. Nesse cenário, o desenvolvimento e a utilização de ferramentas específicas de auditoria ambiental possibilitam maior precisão na identificação de falhas administrativas, irregularidades ou insuficiências na gestão pública ambiental, contribuindo para a prevenção de danos e para o aprimoramento das políticas voltadas à preservação do patrimônio natural (Queiroz, 2011).

De acordo com Queiroz (2011), a relevância do papel institucional das cortes de contas fundamenta-se em dispositivos da Constituição Federal de 1988 e em normas infraconstitucionais que regulam a proteção ambiental. Ao ampliar seu escopo de fiscalização para além do campo estritamente financeiro, os tribunais assumem função estratégica na defesa de bens coletivos, reforçando o dever estatal de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A pesquisa, ao enfatizar essa atribuição, evidencia que a atuação dessas instituições pode constituir elemento decisivo na construção de uma governança ambiental eficiente, orientada tanto pela responsabilidade fiscal quanto pelo compromisso com a sustentabilidade.

Segundo Malafaia e Yoshitake (2005), o Poder Público exerce função determinante na proteção do meio ambiente, uma vez que suas ações repercutem de maneira direta e indireta sobre os ecossistemas e sobre o bem-estar das populações, afetando a integridade física, social e econômica dos indivíduos. Ao administrar o patrimônio ambiental, o Estado assume responsabilidade não apenas pela preservação dos recursos naturais, mas também pelo controle da conduta de seus usuários, estabelecendo limites e diretrizes que orientem a

ocupação e utilização sustentável do espaço ambiental. Nesse contexto, a formulação de políticas públicas voltadas à conservação e à gestão adequada dos recursos naturais revela-se essencial, abrangendo desde ações preventivas e educativas até instrumentos normativos e regulatórios que promovam a sustentabilidade e minimizem os impactos negativos das atividades humanas.

Malafaia e Yoshitake (2005) também explicam que, apesar da relevância dessa função, a aplicação de auditorias ambientais pelos governos, em todos os níveis de poder, ainda se mostra limitada, refletindo uma atuação incipiente dos órgãos de controle e fiscalização frente aos desafios ambientais contemporâneos. Essa lacuna evidencia a necessidade de repensar o papel do Estado, ampliando suas capacidades de intervenção e promovendo a modernização do setor público, de modo a incorporar instrumentos técnicos, estratégicos e operacionais capazes de assegurar a eficácia da gestão ambiental.

Nota-se que os tribunais de contas assumem posição central, uma vez que a fiscalização preventiva e a análise criteriosa das políticas e programas ambientais permitem não apenas detectar irregularidades, mas também estimular práticas de governança sustentáveis, alinhadas aos princípios constitucionais de proteção do meio ambiente e à responsabilidade social do Estado.

Destaca-se, ainda, que a atuação dos Tribunais de Contas no controle ambiental ganha especial relevo quando analisada sob a ótica dos princípios basilares do Direito Ambiental, em particular o Princípio da Precaução. Originário do Direito Internacional e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, notadamente pela interpretação do art. 225 da Constituição Federal, este princípio impõe que, diante de incertezas científicas sobre potenciais danos ambientais graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental. Enquanto o princípio da prevenção atua sobre riscos conhecidos e mensuráveis, o da precaução incide sobre riscos potenciais, cuja existência ou magnitude ainda não estão plenamente estabelecidas pela ciência. Para os Tribunais de Contas, isso significa que a fiscalização não pode se limitar à verificação de conformidade com normas já existentes, mas deve também considerar a antecipação de problemas e a exigência de que os gestores públicos adotem cautela em face de atividades com potencial impacto ambiental incerto, mas relevante. A mera conformidade legal pode não ser suficiente se a ação administrativa, mesmo que formalmente legal, carregar um risco sistêmico ou de longo prazo para o meio ambiente. Nesse contexto, auditorias operacionais e de desempenho que busquem avaliar a gestão de riscos e a aderência aos padrões de sustentabilidade tornam-se ferramentas essenciais para

operacionalizar o princípio da precaução no controle da administração pública ambiental. A complexidade dos aterros sanitários, que envolvem impactos de longo prazo e riscos de contaminação muitas vezes não imediatamente perceptíveis, torna a invocação e a aplicação do princípio da precaução um imperativo para a atuação fiscalizatória, migrando de uma análise meramente reativa para uma postura proativa e antecipatória.

2.1 APONTAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DO CONTROLE AMBIENTAL EXECUTADO PELAS CORTES DE CONTAS

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 constitui o principal referencial jurídico para a proteção do meio ambiente no Brasil, assegurando a todos o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado e impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Esse dispositivo não apenas reconhece a relevância do patrimônio natural como bem de interesse comum, mas também estabelece a obrigação estatal de planejar e executar ações voltadas à sua conservação. Complementarmente, o artigo 70 confere aos Tribunais de Contas competência para exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incluindo a proteção de biomas estratégicos, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense, a Serra do Mar e a Zona Costeira. Tais ecossistemas, além de garantirem a biodiversidade nacional, desempenham função essencial no equilíbrio climático global, destacando a dimensão estratégica do controle ambiental. Ressalta-se, ainda, que o rol constitucional não se restringe a esses biomas, abrangendo também o Cerrado, a Caatinga e o Pampa, que são igualmente fundamentais para a sustentabilidade ecológica e socioeconômica do país (Brasil, 1988).

Nesse contexto, segundo explica Lima (2025), os Tribunais de Contas assumem papel importante na implementação de ações concretas de controle ambiental, atuando de forma preventiva e estratégica. As auditorias ambientais desempenham função decisiva, abrangendo múltiplas frentes, como licenciamento ambiental, manejo florestal, gestão de resíduos sólidos, abastecimento de água, combate ao desmatamento e às queimadas, bem como prevenção de enchentes e secas extremas. Ao monitorar esses processos, os tribunais não apenas verificam a legalidade e a regularidade das ações governamentais, mas também avaliam a eficácia e a eficiência das políticas públicas, promovendo ajustes necessários antes que impactos negativos se consolidem.

A utilização de instrumentos técnicos e normativos, como notas técnicas emitidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil

(Atricon), fortalece a atuação preventiva dos tribunais. Essas orientações abordam temas como desastres naturais, saneamento, desmatamento e queimadas, contribuindo para evitar o chamado “ponto de não retorno”, em que a degradação ambiental se torna irreversível. Ao incorporar referências técnicas e experiências compartilhadas, os tribunais potencializam a precisão das auditorias e ampliam a capacidade de intervenção estratégica, garantindo maior efetividade no controle e na preservação dos recursos naturais (Lima, 2025).

Exemplos práticos demonstram a relevância dessa atuação. A implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) evidenciou problemas significativos na gestão de resíduos em diversos municípios e estados, os quais foram identificados pelos Tribunais de Contas do Brasil. A partir dessas constatações, as cortes emitiram recomendações, orientações técnicas e medidas corretivas que contribuíram para a adequação das práticas de gestão, promovendo maior conformidade com a legislação e mitigando impactos ambientais adversos. Esse modelo de atuação evidencia que o controle preventivo e a fiscalização estratégica, quando bem estruturados, tornam-se instrumentos eficazes para a preservação do meio ambiente e para a promoção de políticas públicas sustentáveis em âmbito nacional (Brasil, 2010). Nesse sentido, Lima (2025, p. 16) explica:

Desde 2012, os Tribunais, em auditorias coordenadas, vêm fiscalizando unidades de conservação, assegurando que os recursos públicos destinados à proteção ambiental sejam aplicados de maneira eficiente e transparente. A preservação das florestas, fontes hídricas e biodiversidade não é tarefa fácil, considerando as dimensões territoriais do Brasil, perpassando não só uma questão ambiental, mas uma necessidade econômica e social, essencial para a qualidade de vida da população. Neste contexto, os Tribunais de Contas atuam de maneira preventiva ou antecipatória, destacando-se pela competência da ação de ofício, diferentemente do Poder Judiciário, que só age quando provocado.

Dessa forma, a análise da constitucionalidade e legalidade do controle ambiental realizado pelos tribunais de contas evidencia que essa atuação encontra respaldo direto na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 70, 71 e 225, que conferem às cortes competência para fiscalizar a gestão de recursos públicos e assegurar a preservação do meio ambiente como bem de uso comum do povo. O controle externo exercido pelas cortes de contas, ao abranger aspectos contábeis, financeiros, patrimoniais e operacionais, insere-se plenamente na função de acompanhamento da execução das políticas públicas, garantindo que as ações estatais observem os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, sem se desvincular da proteção ambiental e do interesse coletivo (Brasil, 1988).

Ribeiro e Oliveira (2003) destacam que a utilização e o aprofundamento de conceitos precisos podem revelar-se mais eficazes do que a criação de normas exaustivas, especialmente quando se busca compreender e regular a complexidade da realidade administrativa e

ambiental. Enquanto regras detalhadas muitas vezes falham em abarcar todas as variáveis de situações práticas, conceitos bem delineados permitem maior flexibilidade e aplicabilidade, servindo como instrumentos orientadores para a atuação estatal. Nesse sentido, os princípios de legitimidade, economicidade e efetividade tornam-se referências centrais para o controle da Administração Pública, permitindo que o Estado articule suas ações de modo a promover um modelo de gestão que seja, simultaneamente, eficiente, responsável e ambientalmente sustentável.

A legitimidade, desta feita, pressupõe a capacidade do agente e o atendimento ao interesse público. Considerando o meio ambiente como patrimônio comum da União, dos estados e dos municípios, protegido pelo artigo 225 da Constituição Federal, torna-se possível sustar atos administrativos que se revelem prejudiciais ou incompatíveis com a preservação ecológica. A compreensão do meio ambiente como bem público essencial à saúde da população e à qualidade de vida das futuras gerações confere respaldo jurídico e ético para que medidas corretivas ou preventivas sejam adotadas, alinhando o controle da administração pública com a necessidade de proteger recursos naturais e garantir a sustentabilidade das políticas públicas.

2.2 O CONTROLE AMBIENTAL EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Conforme explicam Ribeiro e Oliveira (2003), o debate em torno da inserção da temática ambiental no campo de atuação dos tribunais de contas consolidou-se no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990. À época, quando se ventilava a possibilidade de o Tribunal de Contas da União assumir competências relacionadas à fiscalização e ao acompanhamento de políticas ambientais, emergiram resistências fundamentadas em três eixos centrais: a suposta irrelevância da matéria diante de outras áreas de controle consideradas prioritárias; a alegada carência de preparo técnico especializado entre os quadros da instituição; e a percepção de que a dimensão ambiental, por sua natureza, escaparia a parâmetros de mensuração objetivos, dificultando a análise sob critérios de auditoria e aferição de resultados.

Entretanto, o desenvolvimento subsequente da agenda pública demonstrou a inadequação dessas objeções iniciais. Nos cinco anos que se seguiram às primeiras discussões, a questão ambiental adquiriu centralidade inequívoca nas deliberações do Congresso Nacional, ao qual o Tribunal de Contas da União presta assessoramento técnico,

em razão de sua condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo. A crescente incorporação da temática nos espaços decisórios, tanto no plano interno quanto no cenário internacional, decorreu do reconhecimento de que a degradação ambiental, além de gerar externalidades sociais significativas, poderia suscitar pressões externas relacionadas à soberania dos Estados (Ribeiro; Oliveira, 2003).

Nesse mesmo período, evidenciou-se de maneira cada vez mais nítida a interdependência entre políticas ambientais e políticas públicas de caráter setorial. Questões como a expansão desordenada das áreas urbanas, os riscos de enchentes e deslizamentos, a exploração de bacias hidrográficas e a formulação de estratégias de desenvolvimento econômico revelaram a necessidade de um controle externo que fosse capaz de compreender a transversalidade das variáveis ambientais. A fiscalização, nesse contexto, não se limita a verificar a execução financeira dos programas governamentais, mas deve alcançar também a análise da eficiência, da eficácia e da efetividade de políticas que afetam diretamente o meio ambiente e, por conseguinte, a qualidade de vida da população (Ribeiro; Oliveira, 2003).

A perspectiva econômica agregou outra dimensão ao debate. O meio ambiente, além de constituir patrimônio coletivo protegido constitucionalmente, representa também fonte de atividades econômicas estratégicas. Setores como o turismo sustentável, o saneamento básico e a gestão de recursos hídricos movimentam investimentos bilionários e demandam tecnologias de ponta. O domínio desse conhecimento confere vantagens comparativas e competitivas no mercado global, o que reforça a necessidade de que órgãos de controle desenvolvam expertise específica para acompanhar projetos e avaliar o impacto das políticas públicas voltadas a esse campo (Ribeiro; Oliveira, 2003).

A resistência inicial em torno da ausência de qualificação técnica mostrou-se superável diante do contexto institucional brasileiro. Já naquela época, identificava-se no país a existência de centros de pesquisa e instituições acadêmicas com forte tradição em estudos ambientais, além de organizações da sociedade civil e iniciativas públicas voltadas à temática. Ademais, constatava-se dentro do próprio Tribunal de Contas da União a presença de servidores motivados e interessados em se especializar na área. Esse quadro sinalizou a viabilidade de um processo sistemático de capacitação, que poderia ser fortalecido mediante a celebração de parcerias com universidades, institutos de pesquisa e organismos internacionais, ampliando a base de conhecimento e consolidando a atuação institucional no campo do controle ambiental (Ribeiro; Oliveira, 2003).

O ingresso dos tribunais de contas na seara ambiental não deve, portanto, ser entendido como uma extrapolação de suas atribuições, mas como a expansão natural de um mandato que

visa zelar pela boa governança, pelo uso eficiente dos recursos públicos e pela preservação de bens coletivos. O meio ambiente, como bem jurídico de caráter difuso, exige mecanismos de fiscalização que superem a visão meramente contábil e incorporem metodologias interdisciplinares capazes de avaliar impactos de longo prazo. Dessa forma, a atuação dos tribunais, ao incorporar a dimensão ambiental, alinha-se à necessidade de controle externo contemporâneo, que demanda uma abordagem abrangente, preventiva e estratégica (Ribeiro; Oliveira, 2003).

Conforme explica Lima (2009), na administração pública federal brasileira, a gestão ambiental é compreendida como um conjunto articulado de princípios, estratégias e diretrizes que orientam ações e procedimentos voltados à preservação da integridade dos meios físico e biótico, assim como dos grupos sociais que deles dependem para sua sobrevivência e desenvolvimento. Trata-se, portanto, de um conceito que ultrapassa a perspectiva meramente ecológica, alcançando a dimensão social e reconhecendo a interdependência entre os elementos naturais e as comunidades humanas. Essa concepção, ao estruturar-se em bases normativas e administrativas, confere racionalidade e coerência à política ambiental, permitindo que as medidas de proteção sejam integradas ao processo de formulação e execução das políticas públicas em diferentes setores.

O Tribunal de Contas da União, ao definir sua estratégia de atuação na área ambiental, incorporou esse entendimento ampliado e estabeleceu que a gestão ambiental compreende tanto a utilização adequada dos recursos naturais quanto as ações voltadas ao controle, monitoramento e proteção do ambiente natural e do ambiente já modificado pela intervenção humana. Incluem-se nesse escopo as atividades que possam gerar, em caráter potencial ou efetivo, impactos ambientais negativos, o que amplia o campo de atuação do controle externo, uma vez que este passa a fiscalizar não apenas os resultados das políticas ambientais específicas, mas também a conformidade de programas e projetos de diferentes áreas que, de maneira direta ou indireta, interferem no equilíbrio ecológico. Dessa forma, a gestão ambiental, na perspectiva do TCU, envolve uma abordagem transversal e integrada, capaz de abarcar desde o uso racional dos recursos até a mitigação de danos decorrentes de atividades econômicas ou de infraestrutura (Lima, 2009).

O fundamento jurídico dessa concepção encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 225, estabelece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ademais, o artigo 170, inciso VI, ao incluir a defesa do meio ambiente entre os princípios da ordem econômica, evidencia a necessidade

de compatibilizar crescimento produtivo, soberania nacional, livre iniciativa e função social da propriedade com a sustentabilidade. A Constituição, ao declarar determinados biomas – como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira – como patrimônio nacional, reforça o caráter estratégico da proteção ambiental, vinculando a gestão dos recursos naturais não apenas a valores ecológicos e sociais, mas também à preservação da identidade e da riqueza natural do país (Brasil, 1988).

O Tribunal de Contas da União constitui órgão de Estado incumbido pela Constituição Federal de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a administração pública federal. Essa função compreende a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da União e de suas entidades da administração direta e indireta, abrangendo a análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, bem como a verificação da correta aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, conforme previsto nos artigos 70 e 71 da Carta Magna de 1988. Trata-se, portanto, de instituição que assegura a conformidade da gestão pública com os princípios constitucionais, atuando como instrumento de proteção do patrimônio coletivo e de garantia da transparência administrativa (Brasil, 1988).

Embora tenha surgido com um perfil voltado primordialmente ao controle da legalidade das despesas e da conformidade contábil e orçamentária, o Tribunal de Contas da União passou por um processo de transformação institucional. A promulgação da Constituição de 1988 ampliou significativamente suas atribuições, de modo a permitir que acompanhasse a crescente complexidade das funções estatais e os novos desafios impostos à administração pública. Essa evolução representou a passagem de uma atuação restrita à verificação formal da regularidade dos gastos para um modelo mais abrangente, capaz de avaliar a legitimidade das políticas públicas, a eficiência de sua execução e os impactos econômicos, sociais e ambientais decorrentes. Desse modo, o TCU consolidou-se como órgão estratégico para o fortalecimento do controle democrático e para a efetividade das ações governamentais (Lima, 2009).

2.3 APONTAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas (TCs) desempenham função estratégica na fiscalização ambiental, atuando como agentes de governança que impactam diretamente a vida social e a concretização de direitos fundamentais. Lima (2025) explica que o controle exercido por

essas instituições vai além da mera verificação contábil e financeira, incorporando dimensões relacionadas à proteção do meio ambiente, à preservação de recursos naturais e à promoção do desenvolvimento sustentável. A efetividade do trabalho dos TCs pode ser observada nos impactos sociais que decorrem da fiscalização ambiental, especialmente na promoção da qualidade de vida, na preservação de recursos essenciais e na melhoria da saúde pública. Tais impactos demonstram que a atuação das cortes de contas não se limita ao cumprimento formal das normas, mas gera retornos concretos à sociedade, reforçando a legitimidade e a relevância do controle externo no contexto das políticas públicas ambientais.

O primeiro impacto social relevante do controle ambiental realizado pelos Tribunais de Contas refere-se à promoção do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Essa atuação contribui para a melhoria do bem-estar coletivo, uma vez que a boa governança e a sustentabilidade asseguram que tanto as gerações presentes quanto as futuras tenham acesso a recursos naturais e condições adequadas para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. A fiscalização da preservação de florestas, mananciais hídricos, biodiversidade e demais elementos essenciais do meio ambiente constitui instrumento para a manutenção da integridade ecológica e dos serviços ecossistêmicos, garantindo segurança ambiental nos âmbitos biológico, físico, hídrico, climático e produtivo (Lima, 2025).

Além disso, Pifer e Alves (2020) afirmam que os TCs atuam de forma a promover efeitos positivos diretos sobre a saúde pública. Ao supervisionar a gestão de resíduos sólidos, o tratamento de águas residuais, o controle da poluição e o manejo sustentável de áreas naturais, as cortes de contas contribuem para reduzir riscos ambientais que impactam a saúde da população. A fiscalização preventiva, ao identificar irregularidades ou falhas na execução de políticas ambientais, permite que medidas corretivas sejam implementadas antes que danos se consolidem, promovendo um ciclo de melhoria contínua na gestão pública e garantindo que as metas ambientais sejam traduzidas em benefícios concretos para a coletividade.

A mensuração do retorno social advindo do trabalho dos Tribunais de Contas, portanto, deve considerar tanto a eficácia quanto a eficiência e a efetividade das ações de controle. Para Albuquerque, Catapan e Oliveira (2022), a eficácia é observada quando as políticas públicas ambientais fiscalizadas alcançam os objetivos propostos, refletindo-se em melhorias concretas na qualidade de vida da população; a eficiência relaciona-se à otimização dos recursos empregados para a execução dessas ações; e a efetividade diz

respeito à capacidade de gerar impactos duradouros e sustentáveis sobre o meio ambiente e a sociedade. Nesse sentido, o controle ambiental realizado pelos TCs não se limita a instrumentos formais de fiscalização, mas constitui elemento estratégico na construção de um modelo de gestão pública orientado para o desenvolvimento sustentável e para a preservação do patrimônio natural, assegurando benefícios tangíveis à coletividade e reforçando o compromisso do Estado com direitos fundamentais e políticas de longo prazo.

Alves (2020) ressalta que, nesse contexto, a perspectiva da ciência política, a governança pública reflete uma transformação significativa na forma de gestão política, caracterizando-se pela tendência de se recorrer à autogestão nos campos social, econômico e político. Esse novo modelo de administração não se limita às estruturas hierárquicas tradicionais nem às dinâmicas de mercado fundamentadas em poder e recursos financeiros, incorporando elementos como negociação, comunicação e confiança como pilares centrais da gestão. Nesse contexto, a governança surge como alternativa à administração pautada unicamente na hierarquia, promovendo maior participação, transparência e articulação entre os diversos atores envolvidos nos processos decisórios, ao mesmo tempo em que amplia o escopo de colaboração e responsabilização compartilhada.

No âmbito local, essa abordagem se manifesta no fortalecimento das cidades enquanto espaços de cooperação entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos. A governança pública, nesse sentido, não se limita à prestação direta de serviços pelo Estado, mas engloba o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, além da implementação de novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários (Alves, 2020).

Essa articulação possibilita que a administração local seja mais adaptável às demandas sociais, promovendo soluções integradas e sustentáveis, ampliando a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, e fortalecendo mecanismos de controle, transparência e responsabilidade social.

2.4 EXPOSIÇÃO SOBRE TEMAS ATINENTES AO CONTROLE AMBIENTAL ANALISADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

De acordo com o que explica Lima (2025), em um contexto global marcado pela crescente consciência acerca dos limites naturais do planeta, o debate sobre controle ambiental e desenvolvimento sustentável assume centralidade nas agendas públicas e institucionais. A

obra coletiva *Os Tribunais de Contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas* apresenta-se como contribuição analítica para a compreensão das oportunidades e desafios vinculados à promoção de um futuro equilibrado. O livro reúne experiências e práticas inovadoras desenvolvidas pelos tribunais de contas brasileiros, oferecendo subsídios para a reflexão sobre a integração entre governança, fiscalização e políticas de sustentabilidade, especialmente no que se refere à proteção de biomas e à gestão responsável de recursos naturais.

A experiência do controle preventivo, priorizando a análise de riscos antes da ocorrência de danos efetivos, evidencia-se como abordagem inovadora e estratégica no âmbito da fiscalização ambiental. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), pioneiro nesse campo desde 2009, implementou auditorias operacionais que incorporam medidas de controle ambiental, demonstrando que a prevenção constitui instrumento eficaz para a preservação de ecossistemas frágeis. Essa atuação preventiva permite não apenas identificar vulnerabilidades na gestão pública, mas também antecipar soluções que minimizem impactos socioambientais e assegurem a sustentabilidade de políticas públicas em longo prazo (Lima, 2025).

O fortalecimento da preocupação ambiental no plano internacional, desde a Conferência de Estocolmo em 1972 até a Rio-92, consolidou a sustentabilidade como diretriz global, refletida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. No Brasil, o crescimento econômico desde meados do século XX produziu efeitos negativos significativos sobre o meio ambiente, gerando conflitos sociais e vulnerabilidades regionais. Nesse cenário, os tribunais de contas assumem papel estratégico no controle preventivo, assegurando que a execução das políticas públicas seja compatível com a proteção dos recursos naturais, com a preservação da qualidade de vida das populações e com a responsabilidade intergeracional, garantindo que as presentes e futuras gerações tenham acesso a um ambiente ecologicamente equilibrado (Lima, 2025).

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) consolidou, nos últimos anos, um papel cada vez mais expressivo no campo do controle ambiental, compreendendo que a proteção dos recursos naturais e a gestão responsável do patrimônio ambiental configuram dimensões indissociáveis do controle externo. Essa atuação, alicerçada nos preceitos constitucionais e nos princípios que regem a Administração Pública, tem se manifestado de forma concreta sobretudo por meio da análise de contas e do acompanhamento sistemático de processos administrativos que envolvem instituições públicas e privadas cuja finalidade está vinculada ao meio ambiente. Ao direcionar sua competência fiscalizatória

também para a seara ambiental, a Corte não apenas assegura a regularidade da aplicação dos recursos públicos destinados a políticas ambientais, mas igualmente fortalece a governança institucional no Estado, prevenindo práticas que possam comprometer a integridade ecológica da Amazônia e, por consequência, o bem-estar das populações que dela dependem (TCE-AM, 2025a).

A leitura dos julgados recentes da Primeira Câmara, publicados na edição nº 3646 do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, permite observar a materialidade dessa intervenção. Entre os processos analisados, merece destaque a apreciação da Prestação de Contas de Transferência Voluntária vinculada ao Termo de Colaboração nº 003/2021 (Processo nº 13588/2024), firmado entre o Fundo Municipal de Fomento a Micro e Pequena Empresa, Empreendedorismo e Inovação (FUMIPEQ/SEMTEPI) e o Instituto de Desenvolvimento, Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente. No julgamento, a Corte decidiu pela legalidade e pela regularidade da prestação, atestando que os recursos repassados foram empregados em conformidade com os objetivos estabelecidos no ajuste. Esse exame não se limita a uma verificação contábil restrita, mas representa uma avaliação mais ampla da conformidade entre os recursos disponibilizados e as finalidades ambientais, econômicas e sociais às quais se destinavam, promovendo, assim, accountability e transparência (TCE-AM, 2025a).

Ao analisar e deliberar sobre essas contas, o TCE-AM reafirma que o controle ambiental não se esgota na mera detecção de irregularidades, mas constitui um processo de acompanhamento, orientação e indução de boas práticas administrativas. A Corte de Contas, ao fiscalizar os projetos executados por instituições parceiras da Administração Pública, age como guardião da adequada utilização dos recursos ambientais e financeiros, assegurando que políticas públicas sejam efetivas e compatíveis com os compromissos constitucionais de preservação do meio ambiente. Esse exercício fiscalizatório revela-se ainda mais relevante em um território marcado por desafios singulares, como a proteção da floresta amazônica, a conservação da biodiversidade e o enfrentamento dos impactos socioambientais decorrentes da exploração econômica predatória (TCE-AM, 2025a).

Nesse contexto, o trabalho desenvolvido pelo TCE-AM projeta-se para além da dimensão técnico-contábil, assumindo contornos de instrumento de governança ambiental. O acompanhamento de prestações de contas e a análise de processos administrativos que envolvem entidades com atuação na seara ambiental contribuem para uma gestão pública mais responsável, que reconhece o valor do patrimônio natural como bem de uso comum e essencial

à vida. Ao consolidar sua atuação nesse campo, o Tribunal demonstra que o controle externo, quando associado à defesa do meio ambiente, constitui um eixo estruturante para o desenvolvimento sustentável, traduzindo-se em benefícios diretos à coletividade e em garantias de que os recursos destinados à preservação ambiental cumpram a finalidade para a qual foram concebidos. Essa prática fortalece a credibilidade das instituições de controle e amplia os efeitos positivos do trabalho fiscalizatório, projetando um retorno tangível à sociedade e contribuindo para a proteção de um dos mais relevantes ecossistemas do planeta (TCE-AM, 2025a).

Além do exame já mencionado, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas também deliberou sobre a Prestação de Contas de Transferência Voluntária referente ao Termo de Fomento nº 68/2022, celebrado entre a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SEC) e o Instituto de Defesa e Proteção Ambiental da Amazônia (PROAMAZÔNIA), registrada sob o Processo nº 16473/2024. A decisão final, que considerou legal e regular a prestação, demonstra o rigor metodológico e a atenção da Corte na análise de parcerias que envolvem, ainda que de forma indireta, aspectos ambientais articulados a dimensões culturais e socioeconômicas. Essa apreciação evidencia a transversalidade do tema ambiental, que não se restringe a órgãos especificamente ambientais, mas perpassa diferentes áreas da gestão pública, exigindo fiscalização integrada e capacidade institucional para reconhecer a relevância do meio ambiente como elemento presente em múltiplos setores. Dessa forma, a Corte reafirma sua competência para assegurar a boa aplicação dos recursos públicos em iniciativas que conjugam proteção ambiental, valorização cultural e estímulo à economia criativa (TCE-AM, 2025a).

Outro campo de atuação que merece destaque é o acompanhamento dos atos de pessoal em órgãos vinculados à área ambiental e de sustentabilidade, aspecto que reforça a amplitude do controle externo exercido pelo TCE-AM. O Processo nº 12675/2025, referente à aposentadoria voluntária de uma servidora ocupante do cargo de Técnico Municipal II – Agente Administrativo, vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Mudança do Clima (SEMMASCLIMA), também denominada Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMMAS), foi objeto de deliberação pela Corte, que decidiu pela legalidade do ato e determinou o seu registro. Embora à primeira vista a análise de atos de pessoal possa parecer restrita ao campo administrativo, a decisão revela que a composição adequada dos quadros funcionais em órgãos ambientais é essencial para assegurar a continuidade e a eficiência das políticas públicas de preservação. O controle da legalidade de tais atos, portanto, não apenas garante a observância da legislação, mas também contribui

indiretamente para a estabilidade e para a qualidade da gestão ambiental no âmbito municipal, refletindo a preocupação do Tribunal em alinhar os mecanismos de controle à efetividade das estruturas responsáveis pela sustentabilidade e pela proteção do meio ambiente (TCE-AM, 2025a).

A análise do caso concreto registrado na edição nº 3644 de 2025b do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas evidencia, de modo contundente, como o controle externo ambiental vem sendo concretizado no âmbito das Cortes de Contas a partir da conjugação de instrumentos jurídicos e técnicos voltados à proteção de bens difusos. O processo em questão, instaurado por meio de Representação (Processo nº 17193/2024), revelou falhas significativas da gestão pública municipal e estadual no enfrentamento das queimadas e da poluição atmosférica que atingiram a região metropolitana de Manaus durante a estiagem de 2023, com especial impacto no Município de Autazes. O julgamento do feito pelo Tribunal Pleno, ao declarar a procedência parcial da demanda, assinalou a necessidade de respostas estruturadas e tempestivas diante da omissão ou da insuficiência das medidas adotadas pelas instâncias administrativas responsáveis (TCE-AM, 2025b).

A decisão não se limitou a censurar a conduta omissiva, mas determinou a formulação e a apresentação de um Plano Estratégico em prazo exíguo, fixado em 120 dias, destinado a assegurar maior efetividade no combate às queimadas e à poluição atmosférica. Esse comando jurisdicional-administrativo foi dirigido não apenas ao ente municipal, mas também a órgãos estaduais de fiscalização e proteção ambiental, como o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas (CBMAM) e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), revelando a compreensão do Tribunal de que a mitigação dos danos ambientais depende de atuação coordenada e sistêmica, superando a fragmentação institucional (TCE-AM, 2025b).

As recomendações expedidas às entidades envolvidas foram minuciosas, contemplando desde a implementação de ações de educação ambiental em escolas e instituições públicas pela Prefeitura de Autazes até a elaboração de campanhas de conscientização social sobre a prevenção de queimadas, o que demonstra a preocupação do Tribunal em articular medidas preventivas de caráter pedagógico com ações repressivas de comando e controle. No caso do IPAAM, as exigências abrangeram a intensificação da fiscalização, o aprimoramento do planejamento integrado entre diferentes esferas federativas, a priorização do licenciamento ambiental como instrumento de prevenção ao desmatamento, o fortalecimento das áreas protegidas e a promoção de ações de regularização fundiária e ambiental. Além disso, o Tribunal recomendou a adoção de mecanismos tecnológicos de atuação remota e a ampliação do quadro de pessoal técnico por meio de concursos públicos,

evidenciando que a efetividade do controle ambiental requer não apenas diretrizes normativas, mas também capacidade administrativa e infraestrutura adequada (TCE-AM, 2025b).

A apreciação do caso demonstra, em síntese, que a atuação das Cortes de Contas, ao exercerem a função fiscalizatória sobre políticas ambientais, assume contornos que ultrapassam a análise contábil-financeira e adentram a esfera da tutela de direitos fundamentais difusos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Tribunal de Contas, ao vincular recomendações à necessidade de políticas educacionais, de planejamento estratégico e de investimentos em recursos humanos e tecnológicos, reafirma a natureza multifuncional de seu controle, que combina perspectivas jurídicas, econômicas, administrativas e socioambientais. Assim, a decisão consubstanciada na edição nº 3644 não apenas sanciona falhas administrativas, mas projeta diretrizes concretas para a reconstrução da capacidade estatal de enfrentamento de problemas ambientais complexos, contribuindo para o fortalecimento da governança ambiental na região amazônica (TCE-AM, 2025b).

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas em matéria ambiental não se restringe à fiscalização de situações surgenciais relacionadas a queimadas ou poluição atmosférica. Ela também se projeta em temas estruturais de grande impacto social, como a gestão de recursos hídricos e de serviços de saneamento, elementos indissociáveis da garantia de direitos fundamentais e da sustentabilidade urbana e rural. Nesse sentido, o julgamento das Contas Anuais do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parintins (SAAE), referente ao Processo nº 11833/2024, evidencia como a Corte de Contas vem examinando a regularidade administrativa, financeira e operacional de entidades responsáveis por assegurar serviços essenciais, vinculando a legalidade das contas ao cumprimento de padrões mínimos de eficiência, transparência e sustentabilidade. A decisão que declarou irregulares as contas do órgão não se limitou à constatação de falhas formais, mas resultou em recomendações específicas, voltadas à estruturação interna da autarquia, exigindo tanto o cumprimento rigoroso dos prazos de remessa de informações contábeis quanto a implantação de sistemas de controle de estoque e de responsabilização pela guarda e administração de materiais (TCE-AM, 2025b).

Esse caso reforça a dimensão preventiva do controle exercido pelas Cortes de Contas, uma vez que a exigência de registros contábeis regulares, de mecanismos de rastreabilidade de bens e de um sistema organizado de almoxarifado não constitui apenas uma obrigação burocrática, mas um instrumento de gestão ambiental responsável, na medida em que o mau gerenciamento de insumos e materiais em setores de saneamento repercute diretamente sobre a eficiência do uso dos recursos hídricos, a qualidade do serviço prestado e a proteção do

ecossistema local. Assim, a análise contábil e a recomendação de aprimoramentos estruturais acabam se inserindo em um contexto mais amplo, no qual a gestão adequada do saneamento é compreendida como mecanismo de promoção de saúde pública, de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável (TCE-AM, 2025b).

A preocupação da Corte não se limita à fiscalização de entes externos, mas alcança também a sua própria atuação institucional. Nesse âmbito, destaca-se a adoção do Plano de Logística Sustentável (PLS) 2024/2028, concebido como ferramenta de planejamento voltada a reduzir os impactos ambientais das atividades administrativas internas do TCE/AM, ao mesmo tempo em que promove maior eficiência nos gastos públicos. O PLS assume caráter transversal, abrangendo dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais, o que reflete uma concepção abrangente de sustentabilidade, capaz de conciliar a gestão patrimonial e de consumo com a preservação dos recursos naturais (TCE-AM, 2025b).

Entre as ações prioritárias estabelecidas no PLS, merece relevo o eixo voltado à gestão de recursos naturais, em especial água e energia. A meta de reduzir em 20% o consumo médio de água, mediante a instalação de dispositivos com acionamento duplo em bacias sanitárias e o monitoramento por hidrômetros, traduz uma medida concreta de racionalização do uso de recursos essenciais, incorporando inovações tecnológicas de baixo custo e elevado potencial de economia. De igual modo, a previsão de implantação de sistemas de captação e reaproveitamento de águas pluviais, direcionados à irrigação de áreas verdes e ao abastecimento de sanitários, além da revisão do manejo de águas servidas para abolir práticas danosas, como a lavagem de veículos que contaminam o solo e cursos d'água, revela a preocupação em transformar a rotina administrativa em laboratório de boas práticas ambientais (TCE-AM, 2025b).

No que concerne ao consumo energético, o plano estabelece metas ambiciosas, como a substituição de 30% da frota por veículos de baixo carbono — elétricos, híbridos, flex ou movidos a biodiesel — e a obtenção de economia adicional de 30% no consumo médio de energia elétrica. Essas metas serão perseguidas mediante a instalação de sensores de movimento, o gerenciamento racional do uso de aparelhos de climatização conforme as variações sazonais de temperatura e a adoção de técnicas de isolamento térmico, o que demonstra que o Tribunal procura alinhar sua estrutura administrativa a padrões de eficiência energética que vêm sendo internacionalmente estimulados no âmbito das políticas climáticas (TCE-AM, 2025b).

Ademais, a decisão de ampliar em 30% a produção própria de energia solar em relação ao consumo médio institucional evidencia a busca pela autossuficiência e pela transição

energética, valores que, ao serem incorporados na rotina de uma instituição pública de controle, adquirem caráter exemplar, irradiando-se como modelo de conduta para os demais órgãos da administração pública estadual e municipal (TCE-AM, 2025b).

Portanto, a conjugação entre decisões voltadas à fiscalização de serviços essenciais, como no caso do SAAE de Parintins, e iniciativas institucionais de sustentabilidade, como o PLS 2024/2028, revela que o controle externo exercido pelo TCE/AM não se limita ao monitoramento das contas públicas em sentido estrito, mas se projeta como instrumento de indução de políticas de gestão ambiental, tanto no plano externo quanto no interno. Essa dupla dimensão do controle, ora corretiva e sancionatória, ora preventiva e educativa, reforça a compreensão de que as Cortes de Contas podem e devem assumir papel estratégico na consolidação de práticas administrativas alinhadas ao desenvolvimento sustentável, promovendo a compatibilidade entre eficiência da gestão pública, proteção ambiental e direitos fundamentais da coletividade.

A particularidade da atuação do TCE/AM no controle ambiental demanda uma reflexão sobre os desafios intrínsecos à governança ambiental na região amazônica. A vastidão territorial, a riqueza da biodiversidade, a presença de comunidades tradicionais, e as pressões de atividades econômicas como o garimpo, a agropecuária e a exploração madeireira, criam um cenário de complexidade ímpar. Nesse sentido, o controle ambiental não se restringe à aplicação de normativos técnicos, mas exige uma compreensão aprofundada das dinâmicas socioeconômicas e culturais locais. A capacidade de um Tribunal de Contas em fiscalizar eficazmente a gestão ambiental na Amazônia é diretamente proporcional à sua aptidão para integrar conhecimentos multidisciplinares, que vão além do Direito e da Contabilidade, abrangendo a Ecologia, a Sociologia e a Antropologia. A questão tratada nesse dissertação, ou seja, aterros sanitários no município de Manaus, por exemplo, não possuem apenas problemas ligados à infraestrutura; eles estão inseridos em uma teia de relações com a hidrografia local, a qualidade do ar em uma cidade de clima úmido e quente, e a saúde das populações periféricas. A governança ambiental eficaz na região requer, portanto, uma atuação que não apenas aponte irregularidades, mas que também induza a soluções adaptadas às especificidades amazônicas, promovendo o desenvolvimento sustentável em um dos biomas mais críticos e vulneráveis do planeta. O TCE/AM, ao atuar nesse cenário, assume um papel de vanguarda no desenvolvimento de metodologias de controle que considerem essas particularidades.

2.5 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS NO BRASIL

Segundo explicam Portella e Ribeiro (2014), aterros sanitários configuram-se como uma das principais soluções encontradas pela sociedade contemporânea para a destinação final de rejeitos e resíduos sólidos. Inseridos em um contexto marcado pelo consumismo exacerbado e amplamente estimulado pelos meios de comunicação, esses espaços assumem papel estratégico na tentativa de reduzir os impactos ambientais decorrentes da geração massiva de lixo. O crescimento da produção industrial, associado ao aumento exponencial da aquisição de bens de consumo, gera resíduos que, se não forem manejados de maneira técnica e ambientalmente adequada, ocasionam sérios prejuízos aos ecossistemas e à saúde coletiva. Assim, os aterros sanitários, quando corretamente planejados e executados, representam não apenas um meio de destinação, mas também um mecanismo essencial de mitigação dos danos ambientais provenientes da sociedade de consumo.

Para compreender juridicamente a relevância desse tema, é necessário recorrer à Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010. O art. 3º, inciso XVI, define resíduos sólidos como todo material, substância, objeto ou bem descartado, resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final demande soluções específicas, seja pelo estado sólido, semissólido, gasoso ou líquido em condições que impeçam seu lançamento direto em corpos hídricos ou na rede de esgoto. Essa conceituação amplia a visão sobre os resíduos, evidenciando a necessidade de tratamento e manejo adequados que vão além da simples coleta e disposição final (Brasil, 2010). Thomé (2014) enfatiza que um dos maiores problemas do desenvolvimento econômico mundial consiste justamente na destinação de dejetos e resíduos — sejam líquidos, gasosos ou sólidos — oriundos da produção industrial e do consumismo em larga escala. A sociedade industrial, conforme aponta o autor, é um agente produtor de lixo em proporções alarmantes, o que exige políticas públicas consistentes e práticas sustentáveis para lidar com esse desafio.

Nesse contexto, os aterros sanitários não podem ser compreendidos apenas como depósitos de resíduos, mas como complexos que devem observar critérios técnicos rigorosos de impermeabilização do solo, captação e tratamento de gases e chorume, bem como monitoramento constante para evitar a contaminação de aquíferos e solos adjacentes. Sua gestão, portanto, deve estar integrada a políticas mais amplas de resíduos sólidos, contemplando a redução na geração de lixo, o estímulo à reciclagem, à reutilização e ao reaproveitamento de materiais, de modo a prolongar sua vida útil e reduzir os impactos

ambientais. Diante do volume crescente de resíduos, os aterros sanitários revelam-se como soluções necessárias, porém insuficientes se não acompanhados de uma mudança estrutural no padrão de produção e consumo da sociedade. O desafio está em alinhar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental, de forma a construir uma gestão de resíduos que seja verdadeiramente sustentável e voltada para as necessidades presentes e futuras das populações (Portella; Ribeiro, 2014). Nesse sentido, Portella e Ribeiro (2014, p. 133) explicam:

Numa sociedade altamente consumista, urge a conscientização e a Educação Ambiental sobre os recursos naturais e a reutilização dos compostos utilizados para a fabricação de produtos e bens de consumo, objetivando, gradativamente, a diminuição da geração de resíduos sólidos e, posteriormente, a menor saturação dos aterros sanitários existentes. Importante também é destacar que a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, apesar de conter avanços consideráveis em nossa legislação ambiental, concomitantemente aliada a outras legislações pertinentes, não basta para que possam emergir, na sociedade, como um todo, a percepção da responsabilidade dos indivíduos sobre o consumo ambientalmente sustentável. Contudo, são alvissareiras as iniciativas de vanguarda postas em prática por alguns países no que concerne à sustentabilidade e à reciclagem de materiais que serão reutilizados em novos produtos. Destacam-se os governos do Japão e de Singapura ao darem nova destinação aos seus aterros sanitários. Tais iniciativas, trazidas e implementadas em nosso país, serão de extrema importância para minimizar a geração de resíduos sólidos, aliadas ao aprimoramento das políticas de Educação Ambiental por parte do Poder Público. As tecnologias ambientalmente sustentáveis de aproveitamento todos os aterros sanitários desenvolvidas no Japão e em Singapura também poderão servir de paradigma para a realidade brasileira. Basta haver vontade política de nossos governantes e maior conscientização das sociedades.

O estudo de Gomes (2015) apresenta uma análise comparativa entre dois modelos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, destacando o impacto ambiental de cada um deles. O primeiro cenário envolveu a adoção de importante de triagem e aterro sanitário, enquanto o segundo incorporou, além da triagem, a compostagem antes do envio dos rejeitos ao aterro. A metodologia empregada seguiu as etapas da Análise do Ciclo de Vida (ACV), incluindo definição de objetivos, análise de inventário, avaliação dos impactos potenciais, interpretação e avaliação crítica. Foram elaborados fluxogramas, diagramas de blocos e planilhas que permitiram uma visão ampla sobre os processos, os aspectos e os impactos ambientais. Essa abordagem possibilitou identificar de forma precisa os pontos mais críticos do gerenciamento de resíduos, sobretudo no que diz respeito às emissões atmosféricas.

Os resultados obtidos apontaram que o Cenário 2, que contempla a compostagem, apresenta vantagens ambientais significativas em comparação ao Cenário 1, já que reduziu a quantidade de resíduos destinados ao aterro e mitigou as emissões de poluentes. No levantamento dos aspectos e impactos ambientais (LAIA), observou-se que 22,2% dos

impactos do Cenário 1 foram considerados significativos, enquanto no Cenário 2 esse percentual caiu para 17,6%, confirmando os benefícios da compostagem como etapa intermediária no tratamento de resíduos. Apesar dessa melhora, ambos os cenários revelaram que as emissões atmosféricas, associadas ao transporte, coleta e disposição final dos rejeitos, constituem o aspecto mais relevante e crítico do processo. Assim, a pesquisa evidencia que a introdução de técnicas de reaproveitamento, como a compostagem, pode reduzir significativamente os danos ambientais, mas também reforça a necessidade de aprimorar políticas públicas e práticas logísticas voltadas para a gestão sustentável de resíduos (Gomes, 2015).

A pesquisa realizada por Santiago (2024) analisa a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) como instrumento normativo importante na gestão de resíduos no Brasil, destacando seus avanços e desafios práticos de implementação. Embora a legislação estabeleça princípios e diretrizes relevantes, como a responsabilidade compartilhada e a logística reversa, ainda se observa uma limitada capacidade institucional do Ministério do Meio Ambiente para coordenar e articular a política em nível nacional. Soma-se a isso a dificuldade de integração entre municípios e setor privado, bem como a insuficiência de atenção a aspectos específicos, como a situação dos catadores autônomos, cuja atuação é essencial para a cadeia de reciclagem. Esses entraves comprometem a efetividade da PNRS, sobretudo em um cenário em que a gestão de resíduos sólidos se apresenta como questão estratégica para o equilíbrio ambiental e a promoção da justiça social.

No entanto, o estudo aponta que a gestão federal iniciada em 2023 demonstrou maior comprometimento com a efetivação da PNRS, propondo medidas que incluem a criação de arranjos de governança voltados à superação das assimetrias de poder entre diferentes atores, o fortalecimento institucional do Ministério do Meio Ambiente, a formulação de mecanismos de financiamento voltados especialmente a municípios de pequeno porte, e a ampliação de programas de educação ambiental. Além disso, Santiago enfatiza a relevância de pesquisas interdisciplinares, capazes de fornecer subsídios técnicos e sociais para o aprimoramento da política. Assim, a concretização da PNRS depende da adoção de ações integradas e transversais, de forma a consolidar práticas que unam sustentabilidade ambiental, inclusão social e desenvolvimento econômico, garantindo maior eficiência e equidade na gestão dos resíduos sólidos (Santiago, 2024).

Arruda e Trevizan (2023) destacam que a produção de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) reflete diretamente a lógica de uma sociedade de consumo cada vez mais acelerada, que pressiona o meio ambiente com o descarte desordenado de resíduos. Esse fenômeno,

segundo os autores, tornou-se um dos principais problemas ambientais da contemporaneidade, exigindo soluções integradas que contemplem não apenas a destinação final adequada, mas também políticas públicas de prevenção, redução, reaproveitamento e reciclagem. Nesse contexto, a gestão dos resíduos sólidos desponta como um desafio de grandes proporções para países em desenvolvimento, como o Brasil, que ainda enfrenta dificuldades em universalizar serviços básicos de coleta, tratamento e disposição final ambientalmente segura.

Na análise de Arruda e Trevizan (2023), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, representa um marco regulatório importante, mas sua efetivação ao longo de mais de uma década ainda enfrenta entraves. Os autores ressaltam que a governança nesse setor é permeada por conflitos de interesses entre entes federativos e pelo desequilíbrio na capacidade de implementação entre municípios de diferentes portes e recursos. Além disso, evidenciam que, apesar de avanços normativos, a política pública carece de mecanismos eficazes de monitoramento e de um modelo de financiamento sustentável, o que compromete sua plena operacionalização.

Outrossim, Arruda e Trevizan (2023) concluem que a gestão de resíduos sólidos no Brasil está distante de alcançar padrões de eficiência, universalização e qualidade necessários para atender às exigências ambientais e sociais contemporâneas. Para os autores, é indispensável repensar paradigmas vigentes, investindo no engajamento da população, no fortalecimento da governança político-institucional e na definição de modelos de custeio viáveis. Assim, a efetividade da PNRS dependerá da capacidade de o país integrar atores públicos e privados, promover cooperação entre diferentes níveis de governo e garantir uma gestão participativa que concilie desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental.

Nessa mesma perspectiva, Ferreira et al. (2024) destacam que a disposição final dos resíduos sólidos urbanos (RSU) continua sendo um dos maiores desafios ambientais enfrentados no Brasil, uma vez que, mesmo diante de políticas públicas específicas, como a proibição do despejo a céu aberto, ainda se verifica a persistência de práticas inadequadas de descarte. A pesquisa evidencia que o manejo ineficiente dos resíduos não apenas intensifica problemas de saúde pública, pela propagação de doenças e vetores, mas também compromete significativamente a qualidade do solo, do ar e das águas subterrâneas. O estudo ressalta que o chorume, resultante da decomposição da matéria orgânica, constitui a principal ameaça ambiental, visto que sua infiltração pode contaminar o lençol freático e provocar danos de difícil reversão, sobretudo em comunidades que vivem próximas a áreas de descarte.

A investigação conduzida por Ferreira et al. (2024) adota uma abordagem exploratória,

combinando observação in loco e revisão bibliográfica baseada em decretos, normas e legislações nacionais, de modo a aprofundar a compreensão sobre a problemática dos resíduos sólidos. Os autores salientam que a ausência de uma consciência social mais sólida e de uma atuação governamental efetiva na fiscalização e implementação das políticas públicas acentua a gravidade da situação. Assim, o estudo aponta para a urgência de mudanças estruturais, que passam pela promoção de práticas sustentáveis, fortalecimento da governança ambiental e maior engajamento comunitário, a fim de mitigar os impactos socioambientais decorrentes da destinação inadequada dos RSU e assegurar uma gestão mais eficiente e ambientalmente responsável.

Cardoso, Blando e Friaes (2022) analisam a seleção de áreas adequadas para a construção de aterros sanitários na Região de Integração do Tocantins, especificamente no município de Abaetetuba, Estado do Pará, considerando aspectos construtivos e ambientais essenciais para a gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU). O estudo utiliza ferramentas de geoprocessamento para identificar áreas aptas à implantação dos aterros, baseando-se nas normativas da ABNT e do CONAMA, de modo a assegurar conformidade técnica e ambiental. A pesquisa demonstra que a seleção adequada do local constitui etapa crítica para minimizar impactos ambientais e sociais, prevenindo contaminação de solos, águas superficiais e subterrâneas, além de contribuir para o ordenamento territorial do município.

Segundo Cardoso, Blando e Friaes (2022), a metodologia aplicada envolveu a projeção da população e da produção de resíduos sólidos, permitindo dimensionar a área necessária para a instalação do aterro sanitário. Foram elaborados mapas detalhados considerando variáveis como uso e ocupação do solo, rede viária, declividade do terreno e distribuição de núcleos populacionais. A integração desses mapas, realizada por meio de técnicas de sobreposição, resultou na identificação preliminar de seis áreas potenciais para o empreendimento. O estudo evidencia que a aplicação de geoprocessamento oferece precisão e confiabilidade à etapa de planejamento, reduzindo riscos de decisões inadequadas que poderiam comprometer a sustentabilidade ambiental e o bem-estar da população.

Ademais, Cardoso, Blando e Friaes (2022) ressaltam que a utilização de ferramentas tecnológicas no planejamento de aterros sanitários representa um avanço significativo para a gestão de RSU em municípios de pequeno porte da Amazônia, permitindo a combinação de critérios técnicos, ambientais e sociais na tomada de decisão. O estudo demonstra que a integração entre dimensionamento da produção de resíduos e análise geoespacial oferece subsídios concretos aos gestores públicos, orientando a seleção de áreas de forma mais eficiente e estratégica. Os autores concluem que essas abordagens metodológicas não apenas

potencializam a eficiência do planejamento, mas também contribuem para a mitigação dos impactos ambientais e a promoção de práticas de sustentabilidade nos municípios amazônicos.

Mattos et al. (2022) realizaram uma análise detalhada sobre a implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) em Boca do Acre, no sul do estado do Amazonas, destacando os desafios e oportunidades na gestão de resíduos sólidos urbanos e rurais entre 2015 e 2018. O estudo evidencia que, embora a região norte apresente baixos índices de geração de resíduos em função da densidade populacional reduzida e da predominância de áreas rurais e indígenas, a efetividade das ações de redução, reutilização e reciclagem previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) permanece limitada.

Mattos et al. (2022) apontam que muitas metas do PMGIRS não foram alcançadas ou sequer iniciadas, revelando lacunas significativas na operacionalização das diretrizes voltadas à sustentabilidade e ao manejo adequado dos resíduos sólidos.

De acordo com Mattos et al. (2022), os dados obtidos por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) indicam que as práticas de reciclagem, reutilização e redução de resíduos urbanos na área rural são praticamente inexistentes. A pesquisa destaca que o fortalecimento dessas ações é essencial para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Amazonas (PEGIRS/AM) e pelo PMGIRS, requerendo engajamento simultâneo do poder público, do setor empresarial e da população local. Mattos et al. (2022) ressaltam que a ausência de iniciativas efetivas compromete a sustentabilidade ambiental e reforça a necessidade de políticas mais articuladas e fiscalizadas.

Além disso, Mattos et al. (2022) enfatizam que, além do atraso na implementação das metas do PMGIRS, outras questões urgentes demandam atenção, como a erradicação de lixões, a revisão tarifária conforme as orientações da Lei Federal 14.026/2020 e a conformidade com resoluções da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), publicadas em 2021. Os autores defendem que a superação desses desafios exige uma coordenação efetiva entre os diferentes níveis de governo e a criação de mecanismos de monitoramento e controle que assegurem o cumprimento das políticas públicas ambientais. O estudo evidencia que o avanço na gestão de resíduos sólidos urbanos em áreas rurais da Amazônia depende de ações integradas, fiscalizadas e adaptadas às especificidades locais, garantindo maior eficácia e sustentabilidade nos processos de manejo e destinação final dos resíduos.

A análise das pesquisas sobre aterros sanitários evidencia que a gestão adequada dos resíduos sólidos é um desafio complexo, envolvendo questões técnicas, ambientais e sociais.

A implementação de aterros sanitários requer planejamento criterioso, incluindo a seleção de áreas apropriadas, a integração de sistemas de triagem e compostagem, e a adoção de práticas que minimizem impactos ambientais, como a redução de emissões atmosféricas e a prevenção da contaminação do solo e da água. Além disso, observa-se que a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre governos, setor privado e sociedade, bem como do fortalecimento da governança, da fiscalização e da educação ambiental. O desenvolvimento de soluções sustentáveis e a observância de normas técnicas e legais são fundamentais para garantir que os aterros sanitários cumpram seu papel de forma eficiente, protegendo o meio ambiente e promovendo a saúde pública e a qualidade de vida da população.

3 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS NOS PROCESSOS RELATIVOS AO ATERRO SANITÁRIO DE MANAUS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa a partir da análise documental dos processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas relativos ao aterro sanitário de Manaus. Inicialmente, são expostos o delineamento metodológico, a constituição do *corpus* e os procedimentos de leitura dos autos. Em seguida, desenvolve-se a análise empírica da atuação do TCE/AM, com base nos eixos temáticos identificados no material documental.

3.1 DELINEAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Esta pesquisa adotou abordagem qualitativa, com caráter descritivo, analítico e documental, com apoio de estatística descritiva simples, de acordo com os pressupostos da metodologia científica de Lakatos e Marconi (2021, 2023) e da metodologia jurídica de Bittar (2023), para realizar o exame da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas no controle de questões relacionadas ao aterro sanitário de Manaus e, em perspectiva ampliada, à política pública municipal de resíduos sólidos.

A opção pela abordagem qualitativa justificou-se porque o objeto investigado envolve práticas institucionais, processos decisórios, respostas administrativas e formas de atuação do controle externo que exigem interpretação contextualizada dos documentos e de seus sentidos, e não apenas mensuração de variáveis (Lakatos e Marconi, 2021). Nessa direção, Godoy (1995) sustenta que a pesquisa qualitativa é adequada quando se busca compreender fenômenos em sua complexidade e em seu contexto de ocorrência, enquanto Martins (2004) destaca que tal abordagem privilegia a análise interpretativa de processos sociais, institucionais e organizacionais.

O estudo assumiu natureza documental porque se baseou diretamente em processos administrativos, representações, denúncias, relatórios de auditoria operacional, monitoramentos e anexos técnicos produzidos no âmbito do controle externo. Nessa perspectiva, os documentos não foram utilizados apenas como apoio ilustrativo, mas constituíram o núcleo empírico da investigação.

Figura 1 – Delineamento metodológico



Fonte: Elaborado no Canvas pelo autor

Esse enquadramento é compatível com o entendimento de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), para quem a pesquisa documental se desenvolve a partir do exame sistemático de documentos tomados como fontes de informação relevantes à produção do conhecimento científico.

A pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes escritas – ou não – são quase sempre a base do trabalho de investigação. Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar. Apresenta-se como um método de escolha e de verificação de dados; visa o acesso às fontes pertinentes, e, a esse título, faz parte integrante da heurística de investigação (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p. 13).

Estes mesmos autores também assinalam que a pesquisa documental se distingue da pesquisa bibliográfica porque opera com materiais documentais que ainda podem receber tratamento analítico conforme os objetivos da investigação.

A opção pela pesquisa documental mostrou-se adequada porque a pergunta-problema da dissertação não se esgota na dimensão normativa do controle ambiental, mas exige observar concretamente como a Corte de Contas reagiu, em diferentes momentos, a problemas de planejamento, licitação, operação, licenciamento, degradação hídrica e omissão

administrativa relacionados à destinação final de resíduos sólidos em Manaus. Nesse sentido, os autos foram tratados como fontes primárias, a partir do conceito de Bittar (2023) por serem capazes de revelar não apenas a materialidade das irregularidades, mas também a forma de atuação institucional, a intensidade das intervenções e os limites da resposta do Tribunal diante de um problema ambiental persistente.

A investigação apresentou, ainda, caráter descritivo e analítico. Foi descritiva porque buscou identificar, organizar e expor os elementos centrais de cada processo, seus objetos, sujeitos, irregularidades apontadas e providências adotadas (Lakatos e Marconi, 2023). Foi analítica porque não se limitou ao inventário dos autos, mas procurou compará-los, identificar padrões de atuação, permanências, deslocamentos temáticos, insuficiências institucionais e níveis de efetividade do controle externo ao longo do tempo (Lakatos e Marconi, 2021). Nessa linha, Godoy (1995) observa que a pesquisa qualitativa permite examinar fenômenos e documentos em profundidade, enquanto Martins (2004) enfatiza que o trabalho analítico pressupõe interpretação crítica do material empírico e construção de sentidos a partir dele.

A pesquisa assumiu também caráter longitudinal, uma vez que o *corpus* documental analisado abrangeu o período de 2011 a 2024. Esse recorte temporal possibilitou acompanhar a evolução da atuação do TCE/AM desde a auditoria operacional inicial e seu respectivo monitoramento, passando pelo controle de licitação e pelas representações por omissão estrutural, até alcançar os processos mais recentes, centrados na degradação hídrica, na precariedade operacional do aterro da AM-010 e no licenciamento de novo empreendimento privado no entorno da bacia do Tarumã-açu. Conforme Gaya e Bruel (2019), estudos longitudinais são úteis quando o objetivo é captar continuidades, mudanças, trajetórias e transformações de determinado fenômeno ao longo do tempo, permitindo apreender dinâmicas que não seriam plenamente visíveis em recortes transversais.

3.1.1 *Corpus* documental

O *corpus* documental foi composto por 8 processos oficialmente informados pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, em resposta a expediente formal encaminhado com a finalidade de identificar todos os autos relacionados ao aterro sanitário de Manaus no recorte temporal da pesquisa. Assim, o conjunto analisado corresponde à totalidade dos processos institucionalmente indicados pela própria Corte no período considerado.

Integram o *corpus* os Processos 4066/2011, 4319/2012, 5408/2012, 14248/2017,

10493/2018, 13113/2021, 13824/2022 e 11840/2024. Em conjunto, esses autos permitem examinar diferentes formas de intervenção do TCE/AM, abrangendo auditoria operacional, monitoramento, controle prévio de licitação, representações por omissão estrutural, fiscalização da operação do aterro existente, análise de dano hídrico e exame do licenciamento de novo empreendimento privado, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Corpus documental da pesquisa

ID	Processo Ano	Natureza/Espécie	Órgão	Objeto principal	Eixo temático	Situação do problema
1	4066/2011	Relatório Inspeção	DEAOP TCE-AM	Auditoria operacional em resíduos sólidos urbanos em Manaus	Auditoria operacional inicial	Fragilidades de gestão e coleta seletiva
2	4319/2012	Relatório Monitoramento	SEMULSP	Monitoramento da auditoria do Programa Manaus Mais Limpa	Monitoram ento inicial	Cumprimento parcial de recomendações
3	5408/2012	Representação Medida cautelar	Prefeitura de Manaus	Suspensão da concorrência para concessão da destinação final de resíduos	Licitação e concessão	Vícios no planejamento da concessão
4	14248/2017	Representação	Órgãos ambientais MPC	Omissão na política de resíduos sólidos	Omissão estrutural	Déficit de implementação da PNRS
5	10493/2018	Representação Irregularidades	PMM SEMULSP SEMA IPAAM	Omissão na execução do plano e serviços de saneamento	Omissão estrutural	Baixa execução do plano e dos serviços
6	13113/2021	Representação Averiguação	SEMULSP IPAAM	Má gestão do licenciamento e da operação do aterro da AM- 010	Operação do aterro existente	Persistência de situação precária
7	13824/2022	Denúncia Irregularidades	SEMULSP	Descarte de chorume e condições de funcionamento do aterro	Chorume e dano hídrico	Dano ambiental concreto
8	11840/2024	Representação Medida cautelar	IPAAM	Licenciamento do novo aterro privado da Eco Manaus Ambiental S.A.	Novo aterro privado / risco hídrico	Vício de origem e risco ao Tarumã- açu

Fonte: elaboração própria com base nos autos analisados.

A partir desse procedimento, foram definidas categorias analíticas voltadas à identificação da natureza da atuação do Tribunal, do objeto principal do processo, do tipo de irregularidade apontada, do caráter preventivo, corretivo ou repressivo da intervenção, da incidência material da atuação e do grau de efetividade aparente do controle exercido.

3.1.2 Procedimentos de leitura e categorias de análise

A leitura dos autos concentrou-se nas peças essenciais para a reconstrução da controvérsia e da atuação institucional do TCE/AM, com destaque para capa de autuação,

objeto processual, relatórios técnicos, manifestações do Ministério Público de Contas, decisões de admissibilidade, relatórios de auditoria, monitoramentos, pareceres e anexos técnicos relevantes. Sempre que os documentos disponíveis indicavam deliberações posteriores, essas também foram incorporadas ao exame, com o objetivo de ampliar a compreensão da evolução processual e do alcance das providências adotadas.

O tratamento do material documental foi orientado pela análise de conteúdo, na perspectiva proposta por Bardin (2015), entendida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que permite a realização de inferências a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Nessa linha, a pesquisa desenvolveu-se em três momentos. No primeiro, correspondente à pré-análise, procedeu-se à organização do *corpus*, à leitura flutuante dos processos e à definição dos documentos mais relevantes para a investigação. No segundo, referente à exploração do material, foram identificados os núcleos de sentido recorrentes nos autos, especialmente aqueles relacionados à natureza da atuação do Tribunal, às irregularidades apontadas, às medidas adotadas e aos limites de efetividade do controle externo. No terceiro momento, voltado ao tratamento dos resultados e à interpretação, os achados foram agrupados, comparados e analisados à luz da pergunta-problema e da hipótese da pesquisa.

Quadro 2 – Categorias analíticas da leitura documental

Categoria analítica	O que a categoria identifica nos autos	Função na análise
Natureza da atuação do Tribunal	Forma de intervenção do TCE/AM em cada processo, como auditoria, monitoramento, representação, denúncia ou medida cautelar	Permite compreender o tipo de resposta institucional adotada pela Corte
Objeto principal do processo	Questão discutida no auto, como licitação, operação do aterro, chorume, omissão administrativa ou licenciamento	Delimita o foco material de cada processo
Tipo de irregularidade apontada	Falha ou problema descrito nos autos, como omissão, vício de origem, precariedade operacional ou risco ambiental	Permite identificar recorrências e padrões empíricos
Caráter preventivo, corretivo ou repressivo da intervenção	Momento em que o TCE/AM atuou em relação ao problema	Ajuda a interpretar se o controle ocorreu antes, durante ou após a consolidação do dano
Incidência sobre licitação, operação, planejamento, licenciamento ou política pública	Dimensão do problema sobre a qual a atuação do Tribunal recaiu de forma predominante	Organiza os processos segundo o plano material da controvérsia
Grau de efetividade aparente do controle exercido	Existência, ou não, de sinais documentais de cumprimento, reiteração, persistência da falha ou necessidade de novas providências	Permite avaliar os limites e as potencialidades da atuação do TCE/AM

Fonte: elaboração própria com base em Bardin (2016) e nos autos analisados.

Da exploração do material resultaram oito categorias temáticas principais, construídas a partir da recorrência de núcleos de sentido nos autos e utilizadas para orientar a análise transversal do *corpus*. Essas categorias permitiram comparar os autos entre si e identificar padrões de sentido recorrentes, independentemente do ano de cada processo, conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Categorias temáticas

Código	Categoria temática	Definição operacional	Indicadores de reconhecimento	Inclusão	Exclusão
CT1	Gestão e planejamento	Trechos sobre organização do serviço, coleta seletiva, planejamento municipal, catadores e governança do sistema.	coleta seletiva; plano; gestão; catadores; programa municipal	Quando o foco estiver na estrutura do sistema	Não usar quando o problema for puramente hídrico ou licenciatório
CT2	Licitação e concessão	Trechos sobre edital, projeto básico, EIA/RIMA, concessão, modelagem contratual e legalidade pré-contratual.	concorrência; projeto básico; concessão; edital; licitação	Quando a controvérsia recair na origem contratual	Não usar para operação cotidiana do aterro existente
CT3	Omissão estrutural	Trechos sobre ausência ou insuficiência de implementação da PNRS, logística reversa, acordos setoriais e coordenação institucional.	omissão; logística reversa; acordos setoriais; responsabilidade compartilhada	Quando o problema for sistêmico e regulatório	Não usar quando houver só dano material localizado
CT4	Operação precária do aterro	Trechos sobre vida útil, condicionantes, TACA, licenciamento e regularidade operacional do aterro da AM-010.	AM-010; TACA; operação; condicionantes; aterro controlado	Quando os autos tratarem do aterro existente	Não usar para o novo aterro privado do Tarumã-açu
CT5	Chorume e dano hídrico	Trechos sobre chorume, contaminação, qualidade da água, solo, mitigação, dano hídrico e risco ambiental concreto.	chorume; água; solo; contaminação; mitigação; Tarumã	Quando houver dano ou risco hídrico documentado	Não usar para mera estrutura societária ou peças corporativas

CT6	Licenciamento do novo aterro privado	Trechos sobre LI, LO, EIA/RIMA, IPAAM, Eco Manaus/Marquise, vício de origem e legitimidade do empreendimento privado.	LI; LO; IPAAM; Eco Manaus; Marquise; Tarumã-açu	Quando o foco for o novo aterro privado e seu licenciamento	Não usar para o aterro controlado da AM-010
CT7	Controle independente insuficiente	Trechos que indiquem dependência do órgão em relação aos dados da própria empresa, sem contraprova adequada.	automonitoramento; contraprova; monitoramento próprio	Quando houver fragilidade de verificação estatal independente	Não usar se houver fiscalização autônoma robusta claramente descrita
CT8	Efetividade do controle externo	Trechos que permitam avaliar cumprimento, reiteração, baixa resolutividade ou alcance das medidas do TCE/AM.	cumprimento; reiteração; notificação; implementação; procedência	Quando o trecho permitir juízo sobre o alcance do controle	Não usar em trechos puramente descritivos sem conexão com resultados

Fonte: elaboração própria com base em Bardin (2016) e nos autos analisados.

Cumprir destacar que os blocos cronológico-temáticos utilizados na organização expositiva dos processos não se confundem com as categorias temáticas derivadas da análise de conteúdo. Enquanto os blocos têm a função de ordenar os autos ao longo do tempo, evidenciando a evolução da atuação do TCE/AM, as categorias temáticas permitem compreender os sentidos que atravessam diferentes processos, independentemente de sua posição cronológica.

Para fins de organização expositiva, os processos foram agrupados em cinco blocos cronológico-temáticos: auditoria operacional e monitoramento inicial; controle da licitação para concessão da destinação final de resíduos; representações por omissão estrutural da política de resíduos sólidos; controle da degradação hídrica e da precariedade operacional do aterro da AM-010; e licenciamento do novo empreendimento privado. Já no plano analítico, os conteúdos extraídos dos autos foram distribuídos nas oito categorias temáticas indicadas acima.

O Quadro 4 explicita a arquitetura metodológica do capítulo. Os cinco blocos cronológico-temáticos servem para conduzir o leitor pela evolução histórica da controvérsia, enquanto as oito categorias temáticas funcionam como instrumentos de interpretação dos conteúdos presentes nos autos. Desse modo, a narrativa do capítulo permanece organizada no tempo, sem renunciar a uma análise de conteúdo capaz de identificar regularidades, deslocamentos e permanências no material documental.

Quadro 4– Diferença entre organização expositiva e organização analítica

Nível de organização	Quantidade	Função	Resultado esperado
Blocos cronológico-temáticos	5	Ordenar os processos ao longo do tempo e mostrar a evolução da atuação do TCE/AM	Coerência narrativa e histórica do capítulo
Categorias temáticas de Bardin	8	Interpretar os núcleos de sentido recorrentes extraídos dos autos	Coerência analítica e comparação transversal entre os processos

Fonte: elaboração própria.

Delimitado o *corpus* e explicitado o procedimento de leitura, passa-se à caracterização geral dos processos analisados. Na próxima seção, o interesse deixa de ser simplesmente identificar quais autos compõem o *corpus* e passa a recair sobre aquilo que cada processo revela em termos de irregularidades, omissões ou problemas centrais.

3.1.3 Caracterização geral dos processos

A caracterização geral dos processos permite visualizar que as irregularidades apontadas nos autos não se concentram em um único plano de falha administrativa. Ao longo do *corpus*, observam-se problemas de gestão, vícios de planejamento contratual, omissões estruturais da política pública, precariedade operacional do aterro existente, degradação hídrica e controvérsias relativas ao licenciamento do novo empreendimento privado.

O Quadro 5 evidencia que as irregularidades apontadas nos processos não se concentram em um único tipo de falha administrativa, mas se distribuem por diferentes níveis do problema. Nos autos mais antigos, predominam questões relacionadas à gestão do sistema de resíduos sólidos e ao baixo cumprimento de recomendações da auditoria operacional. No processo referente à licitação de 2012, ganham destaque vícios de planejamento e legalidade da concessão administrativa. Já nos processos de 2017 e 2018, a controvérsia se desloca para a omissão estrutural do poder público na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e na execução dos serviços municipais correlatos. Nos autos mais recentes, o problema assume feição ainda mais grave, com a presença de degradação hídrica, descarte irregular de chorume, persistência de condições precárias de operação do aterro existente e questionamentos sobre o licenciamento de novo empreendimento privado.

Quadro 5 – Principais irregularidades e problemas centrais identificados nos processos analisados

Processo	Principais irregularidades / problemas centrais apontados
4066/2011	Fragilidades na gestão dos resíduos sólidos urbanos; baixa efetividade da coleta seletiva; necessidade de fortalecimento das associações de catadores; necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e da execução do Programa “Manaus Mais Limpa”
4319/2012	Implementação apenas parcial das recomendações da auditoria operacional; baixo grau de cumprimento das providências indicadas pelo TCE/AM; morosidade na incorporação das melhorias gerenciais apontadas
5408/2012	Ausência de projeto básico adequado; inexistência de licenciamento ambiental prévio; falta de EIA/RIMA; indefinição da área de implantação; insuficiência de medidas mitigadoras; fragilidade do planejamento da concessão administrativa
14248/2017	Omissão das autoridades ambientais estaduais e municipais na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; insuficiência de medidas regulatórias, fiscalizatórias e executivas; ausência de acordos setoriais, logística reversa e apoio efetivo a catadores
10493/2018	Omissão na execução do plano e dos serviços municipais de saneamento na vertente dos resíduos sólidos; deficiências na coleta seletiva, compostagem e logística reversa; insuficiência na implementação das providências determinadas pelo Tribunal
13113/2021	Má gestão do licenciamento e da operação do aterro controlado da AM-010; persistência de situação precária; descumprimento de condicionantes do TACA; inércia do IPAAM; resposta insatisfatória da SEMULSP; permanência de dano ambiental
13824/2022	Descarte irregular de chorume; ausência de programa de mitigação suficiente; degradação hídrica; risco de contaminação do solo e das águas; necessidade de providências urgentes e de acompanhamento da desmobilização do aterro
11840/2024	Possível vício de origem no licenciamento do novo aterro privado; iniciativa privada sem delegação estatal prévia para atividade ligada à destinação de resíduos urbanos; licenciamento conturbado; insuficiência do diagnóstico hídrico; indícios de erosão, lixiviação, assoreamento e carreamento de sedimentos; ausência de controle independente sobre os dados ambientais apresentados pela empresa

Fonte: elaboração própria com base nos autos analisados.

Além da identificação dos objetos e das irregularidades, importa examinar o modo como o Tribunal reagiu a cada problema e qual foi, ao menos em termos aparentes, o grau de efetividade de sua atuação, que é apontado no Quadro 6.

Quadro 6 – Tipo de atuação do TCE/AM e grau de efetividade aparente nos processos analisados

Processo	Tipo de atuação do TCE/AM	Grau de efetividade aparente
4066/2011	Auditoria operacional, com diagnóstico técnico e formulação de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão de resíduos sólidos urbanos	Médio. O Tribunal produziu diagnóstico relevante e apontou medidas importantes, mas os autos posteriores indicam que a implementação das recomendações não foi integral nem tempestiva.
4319/2012	Monitoramento da auditoria operacional, com verificação do grau de cumprimento das recomendações expedidas	Baixo a médio. O acompanhamento revelou que a maior parte das recomendações permanecia em fase inicial, evidenciando baixa capacidade de transformação concreta no curto prazo.
5408/2012	Controle prévio de legalidade sobre licitação e concessão administrativa, por meio de representação com pedido cautelar	Médio. A atuação incidiu sobre a origem da contratação e identificou vícios relevantes, mas se apresentou de forma predominantemente reativa, por provocação externa.
14248/2017	Controle por representação voltado à apuração de omissões estruturais na	Médio. O processo ampliou o escopo do controle externo para a governança da política pública, mas a

	política de resíduos sólidos, com enfoque regulatório e institucional	persistência das falhas indica que a atuação não foi suficiente para induzir pronta reorganização institucional.
10493/2018	Controle corretivo e estrutural sobre a execução do plano e dos serviços municipais de saneamento, com julgamento de procedência e expedição de determinações	Médio. Houve decisão procedente e fixação de prazo para providências, mas a necessidade posterior de novas notificações demonstra cumprimento incompleto ou insuficientemente comprovado.
13113/2021	Controle da operação e do licenciamento do aterro da AM-010, com apuração de má gestão e possível responsabilização de gestores e do órgão licenciador	Baixo a médio. O TCE/AM voltou a atuar sobre problema antigo e relevante, mas os autos mostram que a precariedade persistiu por longo período, o que limita a percepção de efetividade prática.
13824/2022	Controle repressivo e corretivo, centrado em denúncia de descarte irregular de chorume e degradação hídrica	Médio. O processo reforçou a gravidade do dano e a necessidade de providências urgentes, mas a própria necessidade de insistência institucional revela que a resposta administrativa permaneceu insuficiente.
11840/2024	Controle cautelar, jurídico e ambiental sobre o licenciamento de novo aterro privado, com apuração de vício de origem, risco hídrico e falhas no controle independente	Ainda indeterminado, porém potencialmente alto em relevância preventiva. O processo é recente, possui forte densidade técnica e jurídica, mas seus efeitos concretos ainda dependem do desfecho e da implementação das medidas cabíveis.

Fonte: elaboração própria com base nos autos analisados.

O Quadro 6 demonstra que o TCE/AM mobilizou diferentes instrumentos de controle ao longo do período analisado, variando entre auditoria operacional, monitoramento, controle prévio de licitação, representações por omissão estrutural, fiscalização corretiva da operação do aterro e controle cautelar sobre novo licenciamento ambiental. Essa diversidade revela que a Corte não se manteve restrita a uma única forma de intervenção. Ao contrário, adaptou sua atuação conforme a natureza do problema identificado. Contudo, o quadro também evidencia que a efetividade aparente da atuação do Tribunal foi, em regra, parcial.

Em vários processos, embora tenha havido diagnóstico técnico consistente, expedição de recomendações, procedência de representações ou fixação de prazo para providências, os autos posteriores revelam persistência de falhas, baixa responsividade dos órgãos controlados ou necessidade de reiteração das medidas. Isso sugere predominância de respostas parciais ou inconclusivas quanto à superação dos problemas identificados. O caso do Processo 11840/2024, por sua vez, se diferencia por sua relevância preventiva e por sua densidade técnico-jurídica, embora seu grau final de efetividade ainda não possa ser afirmado de modo conclusivo, em razão da contemporaneidade do procedimento e da dependência de seu desfecho.

3.2 EIXOS TEMÁTICOS DE ANÁLISE

A análise cronológica dos processos, conforme demonstrado anteriormente, permite perceber que a atuação do TCE/AM se desenvolveu em etapas sucessivas, acompanhando a transformação do próprio problema e está exposta no Quadro 7.

Quadro 7 – Blocos cronológico-temáticos da evolução da atuação do TCE/AM

Bloco	Processos	Sentido da etapa
Bloco 1 – Auditoria e monitoramento inicial	4066/2011; 4319/2012	Entrada do TCE/AM pela via técnico-gerencial, com diagnóstico e acompanhamento de recomendações.
Bloco 2 – Controle da licitação e da concessão	5408/2012	Enfrentamento da controvérsia na origem contratual da destinação final dos resíduos.
Bloco 3 – Omissão estrutural da política pública	14248/2017; 10493/2018	Ampliação do foco para a insuficiência de implementação da PNRS e dos serviços municipais correlatos.
Bloco 4 – Operação precária do aterro e dano hídrico	13113/2021; 13824/2022	Passagem do problema para a materialização ambiental, com risco ou dano efetivo às águas.
Bloco 5 – Licenciamento do novo aterro privado	11840/2024	Novo patamar da controvérsia, articulando legitimidade do empreendimento, risco hídrico e fragilidade do controle independente.

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 7 organiza os processos em cinco blocos cronológico-temáticos, cuja função é exclusivamente expositiva. Ele não substitui as categorias de Bardin, mas permite visualizar como a controvérsia evoluiu historicamente nos autos. Primeiro, o problema apareceu como deficiência de gestão e de implementação de recomendações. Depois, alcançou a licitação e a concessão da destinação final dos resíduos. Em seguida, foi reconhecido como omissão estrutural na política pública. Mais tarde, assumiu expressão ambiental concreta na operação do aterro da AM-010 e no descarte de chorume. Por fim, chegou a um novo patamar de complexidade com o licenciamento do aterro privado no entorno da bacia do Tarumã-açu.

A primeira etapa é marcada pela auditoria operacional de 2011 e pelo monitoramento de 2012. Nesse momento, o Tribunal atua de maneira predominantemente técnico-gerencial, voltado à identificação de falhas na gestão dos resíduos sólidos urbanos e na execução do programa municipal. A auditoria inicial aponta baixa efetividade da coleta seletiva, necessidade de fortalecimento de associações de catadores e aperfeiçoamento do planejamento e da execução do sistema. O monitoramento posterior mostra que a implementação das recomendações foi apenas parcial, o que já sinaliza dificuldade de

transformação concreta da realidade administrativa em prazo curto.

A segunda etapa aparece com o Processo 5408/2012, quando o Tribunal é instado a examinar a legalidade da concorrência pública destinada à concessão administrativa dos serviços de destinação final de resíduos sólidos. O problema deixa de estar apenas na gestão cotidiana e passa a atingir a própria modelagem da solução contratual proposta pelo Município. Os autos revelam ausência de projeto básico adequado, inexistência de licenciamento prévio, falta de EIA/RIMA e outras deficiências estruturais, demonstrando que a controvérsia já se instalava antes mesmo da fase de execução do serviço.

A terceira etapa é representada pelos Processos 14248/2017 e 10493/2018. Aqui o foco do controle se amplia para a omissão estrutural da política pública de resíduos sólidos. O TCE/AM passa a enfrentar não apenas o aterro ou a licitação, mas a insuficiência das medidas regulatórias, da logística reversa, dos acordos setoriais, da coleta seletiva, da compostagem e da inclusão de catadores. Há, portanto, uma mudança qualitativa relevante: o problema é reconhecido como *déficit* de governança e de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A quarta etapa surge com os Processos 13113/2021 e 13824/2022, nos quais a controvérsia assume feição mais grave e concreta, ligada à operação do aterro controlado da AM-010, ao descumprimento de condicionantes, à persistência de situação precária e ao descarte irregular de chorume. Nessa fase, a atuação do Tribunal se torna mais corretiva e repressiva, voltada não apenas à melhoria da gestão, mas à contenção de efeitos ambientais já em curso.

A quinta etapa, por fim, é inaugurada pelo Processo 11840/2024, onde o TCE/AM passa a enfrentar o licenciamento de um novo aterro privado, não apenas sob o ponto de vista ambiental, mas também sob a ótica da legitimidade da iniciativa, da compatibilidade com o regime jurídico do serviço público e da suficiência do controle independente sobre os dados apresentados pela empresa. O caso condensa elementos jurídicos, técnicos e ambientais e revela que, ao final da linha temporal analisada, o problema já havia se tornado mais complexo do que aquele encontrado no início da década anterior.

Essa distribuição indica que parte dos achados possui caráter transversal, enquanto outra parte se associa a momentos mais delimitados da trajetória institucional examinada. Em outras palavras, a análise mostrou que o problema do aterro sanitário de Manaus não é estático nem unidimensional: ele começa como fragilidade de gestão, alcança a modelagem da contratação, amplia-se para a omissão estrutural da política pública e culmina em degradação hídrica e controvérsia complexa sobre o licenciamento de novo empreendimento privado.

3.2.1 Auditoria operacional e monitoramento inicial

O primeiro eixo é composto pelos Processos 4066/2011 e 4319/2012 e corresponde à fase em que o TCE/AM enfrentou a questão prioritariamente sob perspectiva técnico-operacional. O Processo 4066/2011 reúne o relatório conclusivo de auditoria operacional realizado na função saneamento, em resíduos sólidos urbanos, no Município de Manaus, no âmbito do Programa Manaus Mais Limpa. A finalidade da auditoria foi identificar fatores que estariam comprometendo a operacionalização e o monitoramento dos serviços de coleta seletiva e da disposição final no aterro controlado, bem como propor melhorias para a ação de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos.

Os dados extraídos dos autos mostram que, já nesse momento inicial, o problema apresentava densidade estrutural. O relatório registra, por exemplo, que a cobertura da coleta seletiva era de apenas 0,14% no período de janeiro a agosto de 2010, com somente dois Postos de Entrega Voluntária e treze roteiros de coleta seletiva, o que evidencia baixa capilaridade do serviço e reduzida capacidade de valorização dos resíduos recicláveis. O material também indicava necessidade de fortalecimento das associações de catadores e de aperfeiçoamento do planejamento e da execução do programa municipal.

Na matriz de Bardin, esse primeiro bloco concentrou sobretudo a categoria gestão e planejamento, já que os trechos mais recorrentes dos autos se referem à organização do serviço, à baixa efetividade da coleta seletiva, ao papel dos catadores e à estrutura de governança do sistema. A categoria efetividade do controle externo também aparece, ainda que de modo inicial, porque o eixo seguinte, representado pelo Processo 4319/2012, permite medir o alcance das recomendações formuladas na auditoria. No monitoramento, o TCE/AM registrou que apenas 36% das recomendações haviam sido implementadas, 9% se encontravam em fase avançada de implementação e 55% ainda permaneciam em fase inicial. Esse dado é central, porque demonstra que o Tribunal produziu diagnóstico técnico consistente, mas encontrou baixa capacidade administrativa de resposta por parte do Município.

O que este primeiro eixo é uma espécie de núcleo originário da controvérsia. Antes de se tornar problema de licitação, de omissão estrutural ou de dano hídrico, o tema já aparecia nos autos como insuficiência de planejamento, fragilidade de gestão e limitação operacional da política municipal de resíduos sólidos. A presença precoce da categoria efetividade do controle externo indica que, desde o início, havia descompasso entre o diagnóstico produzido pelo controle e a capacidade de implementação das medidas recomendadas.

3.2.2 Controle da licitação para concessão da destinação final de resíduos

O segundo eixo é representado pelo Processo 5408/2012, instaurado a partir de representação com pedido de medida cautelar para suspensão da Concorrência Pública nº 02/2012, destinada à concessão administrativa da prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos em Manaus. Esse processo é metodologicamente singular no *corpus*, porque desloca o foco do controle externo do plano da gestão cotidiana para a origem contratual da solução proposta pelo poder público.

Os documentos já examinados mostram que a controvérsia se estruturou em torno de falhas relevantes na modelagem da concessão. Entre elas, destacam-se a ausência de projeto básico adequado, a inexistência de licenciamento ambiental prévio, a falta de EIA/RIMA, a indefinição da área de implantação e a insuficiência das medidas mitigadoras. Os autos também indicam que o empreendimento era cercado por diretrizes ambientais formais, mas sem base técnica e jurídica suficiente para prosseguir validamente. Em termos analíticos, isso significa que o problema da destinação final dos resíduos em Manaus, já em 2012, não se localizava apenas na operação do sistema, mas na própria concepção da solução contratual.

Na matriz de análise de conteúdo, esse eixo concentrou a categoria licitação e concessão, mas também dialogou com efetividade do controle externo, na medida em que a intervenção do TCE/AM se apresentou como controle prévio de legalidade, porém de natureza reativa, desencadeada por provocação externa. Esse ponto é importante para a dissertação, porque evidencia que o Tribunal não estava apenas diante de um problema operacional, e sim de uma falha de planejamento estatal anterior à execução do serviço. Ao mesmo tempo, mostra que a atuação preventiva do controle externo, embora existente, não necessariamente se deu por mecanismo contínuo de acompanhamento da modelagem contratual, mas por acionamento provocado.

3.2.3 Representações por omissão estrutural da política de resíduos sólidos

O terceiro eixo reúne os Processos 14248/2017 e 10493/2018 e corresponde ao momento em que a controvérsia deixa de recair apenas sobre atos ou procedimentos específicos e passa a alcançar a omissão estrutural da política pública de resíduos sólidos.

No Processo 14248/2017, o Ministério Público de Contas ofereceu representação com o objetivo de apurar possível má gestão e ilegalidade por omissão das autoridades ambientais estaduais e municipais de Manaus quanto à implementação da Política Nacional de Resíduos

Sólidos. O foco recaiu sobre a ausência de medidas regulatórias, fiscalizatórias e executivas ligadas à responsabilidade compartilhada, à logística reversa, aos acordos setoriais e ao apoio a catadores. Isso significa que, a partir desse momento, o TCE/AM passa a ser provocado não apenas para olhar o aterro ou a contratação, mas para examinar o grau de implementação do arranjo institucional exigido pela Lei nº 12.305/2010.

Os desdobramentos posteriores reforçam essa leitura. Em peças recentes, a instrução técnica propôs providências voltadas à reabertura de pontos de entrega voluntária, ao fortalecimento da logística reversa, à educação ambiental, à contratação de cooperativas de catadores e à atuação coordenada entre SEMULSP, SEMMAS, SEMA e IPAAM. Isso demonstra que a controvérsia ultrapassou o plano do aterro e atingiu diretamente a arquitetura da política pública.

No Processo 10493/2018, o problema aparece sob formulação próxima, porém com maior precisão quanto à execução do plano e dos serviços municipais de saneamento. Os autos registram omissão na vertente do gerenciamento dos resíduos sólidos domésticos e da limpeza pública, com insuficiência da coleta seletiva, baixa efetividade da compostagem e dificuldades na implementação da logística reversa e da contratação de catadores. Mais importante ainda, os documentos posteriores permitem medir a resposta institucional do controle externo: o Acórdão nº 919/2020 concedeu 540 dias para a adoção de providências saneadoras, mas as peças dos anos seguintes mostram que esse ciclo de determinação, acompanhamento e resposta não produziu solução satisfatória. Em 2023, o MPC afirmava não haver notícia nem do começo de um planejamento capaz de cumprir minimamente a decisão; em 2024, a DICAMB registrava ausência de evidências suficientes de atendimento por parte da SEMULSP e da Prefeitura, além de cumprimento apenas parcial pelo IPAAM; em 2025 e 2026, novas notificações ainda foram expedidas.

Na planilha de análise de conteúdo, que pode ser vista no apêndice A dessa dissertação, esse terceiro eixo concentrou principalmente as categorias omissão estrutural e efetividade do controle externo. A primeira se justifica porque os dois processos revelam *déficit* regulatório, baixa coordenação institucional e insuficiência na implementação da PNRS. A segunda se explica porque os autos mostram que, mesmo após o reconhecimento formal do problema e a procedência de representação, o Tribunal precisou reiterar providências e renovar o acompanhamento.

3.2.4 Controle da degradação hídrica, da precariedade operacional do aterro da AM-010 e do licenciamento do novo empreendimento privado

O quarto eixo reúne os Processos 13113/2021, 13824/2022 e 11840/2024. Trata-se do bloco mais denso do *corpus*, porque nele o problema aparece simultaneamente como precariedade operacional, degradação hídrica e disputa jurídico-ambiental sobre o novo aterro privado.

No Processo 13113/2021, o MPC aponta possível má gestão do licenciamento e da operação do aterro controlado de Manaus, situado na AM-010. Os autos informam que a Lei nº 14.026/2020 fixou às capitais o prazo até 02 de agosto de 2021 para implantação de sistema de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, mas Manaus não observou esse marco temporal e seguia operando ou pretendendo ampliar o aterro controlado existente. Mais do que isso, manifestação do próprio IPAAM juntada ao processo registra que a operação então desenvolvida era desprovida de licenciamento e que a sua manutenção poderia configurar ilícito ambiental e infração administrativa. Esses elementos são relevantes porque mostram que o problema da AM-010 já havia ultrapassado o plano da precariedade administrativa, alcançando potencial desconformidade ambiental formalmente reconhecida no interior dos próprios autos.

No Processo 13824/2022, a denúncia se concentra nas irregularidades do descarte de chorume e nas condições de funcionamento do aterro. O Parecer nº 3667/2024 do MPC afirma que a falta de esforços administrativos comprovados para reverter a degradação hídrica decorrente da má gestão do chorume e das instalações do aterro caracteriza negligência grave, passível de multa, com necessidade de providências urgentes para proteção da bacia do Tarumã-açu e da população atingida. Os autos posteriores mostram que a controvérsia permaneceu ativa: em 2025 houve comunicação do Acórdão nº 362/2025 ao Município, e em 2026 novas comunicações ainda tratavam da necessidade de esclarecimentos sobre as análises da água despejada nos igarapés próximos ao aterro. Também consta que a defesa do então gestor foi considerada insuficiente, desatualizada e incapaz de afastar a constatação de que o prazo de encerramento do aterro já havia sido ultrapassado.

O Processo 11840/2024, por sua vez, adiciona nova camada de complexidade. A representação do MPC sustenta possível licenciamento irregular do aterro privado da Eco Manaus Ambiental S.A. no entorno da bacia do rio Tarumã-açu, com alegação de vício de origem, já que a destinação de resíduos sólidos urbanos, por se tratar de serviço público, não poderia ter sido lícitamente iniciada por empresa privada sem delegação estatal prévia. A peça

inicial também pede suspensão da licença de operação, menciona risco à bacia e questiona a suficiência das salvaguardas socioambientais. A instrução da DICAMB reforça esses elementos ao registrar erosão, lixiviação, carreamento de sedimentos para o igarapé do Leão e dependência do órgão licenciador em relação a dados apresentados pela própria empresa, sem contraprova independente robusta. Além disso, os anexos técnicos mostram que o empreendimento possui alta complexidade tecnológica no tratamento de chorume, o que afasta a hipótese de problema decorrente de simplicidade ou improvisação estrutural e desloca a crítica para a esfera da governança do licenciamento e da fiscalização.

Na matriz de Bardin (2016), esse quarto eixo concentrou as categorias operação do aterro existente, chorume e dano hídrico, licenciamento do novo aterro privado, controle independente insuficiente e efetividade do controle externo. Isso revela que o bloco final não é apenas mais um momento da sequência temporal, mas a condensação das dimensões mais complexas do problema. Aqui coexistem a persistência do modelo anterior, a materialização do dano ambiental e a tentativa de implementação de nova solução institucional, também envolta em fortes questionamentos jurídicos e técnicos.

3.3 SISTEMATIZAÇÃO QUANTITATIVO-DESCRITIVA DO CORPUS

Embora a presente investigação se insira no campo qualitativo, documental, descritivo-analítico e longitudinal, a organização da planilha de análise permitiu a elaboração de uma síntese estatística descritiva simples, com a finalidade de tornar mais visíveis os padrões empíricos do *corpus*. Esse recurso não substitui a interpretação qualitativa dos autos, mas a complementa, ao evidenciar a distribuição temporal dos processos, a diversidade das formas de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a recorrência das categorias temáticas identificadas pela análise de conteúdo e a concentração dos achados em torno de determinados núcleos problemáticos. Trata-se, portanto, de uma quantificação de apoio, compatível com a análise de conteúdo em Bardin, uma vez que contribui para explicitar regularidades, recorrências e deslocamentos do material documental sem romper com o caráter interpretativo da pesquisa.

A primeira síntese possível refere-se à distribuição temporal dos processos analisados. O *corpus* foi composto por 8 processos, distribuídos entre 2011 e 2024. Observou-se que o ano de 2012 concentrou 2 processos, correspondendo a 25,0% do total, ao passo que os demais anos presentes na série histórica — 2011, 2017, 2018, 2021, 2022 e 2024 —

registraram 1 processo cada, equivalendo individualmente a 12,5%. Esse resultado confirma que a atuação do TCE/AM não se limitou a um episódio isolado, mas se desenvolveu em diferentes momentos, com permanência do problema ao longo do tempo. A concentração parcial em 2012 é relevante porque demonstra que, logo após a auditoria operacional inicial, houve uma intensificação do controle, tanto na forma de monitoramento quanto na fiscalização da licitação para a concessão da destinação final de resíduos. Já os processos mais recentes evidenciam que, longe de superado, o problema reapareceu sob novas feições, sobretudo no campo da degradação hídrica, da precariedade operacional e do licenciamento ambiental.

A distribuição por natureza ou espécie processual também revelou diversidade importante. Entre os 8 processos, 2 foram classificados como representação com medida cautelar, o que corresponde a 25,0% do *corpus*. As demais espécies apareceram com 1 ocorrência cada, equivalendo a 12,5% individualmente: relatório de inspeção, relatório de monitoramento, representação simples, representação por irregularidades, representação por averiguação e denúncia por irregularidades. Esse achado mostra que a Corte de Contas mobilizou instrumentos heterogêneos de controle, adaptando sua forma de intervenção à natureza do problema enfrentado. Não houve, portanto, um padrão único de resposta institucional. Ao contrário, o TCE/AM oscilou entre mecanismos mais diagnósticos, como auditoria e monitoramento, instrumentos reativos de provocação externa, como representações e denúncias, e expedientes de feição cautelar voltados à prevenção de danos ou à contenção de riscos jurídicos e ambientais. Tal variedade confirma a premissa metodológica de que a natureza da atuação do Tribunal constitui categoria relevante de análise, pois permite compreender não apenas o conteúdo dos autos, mas também o modo pelo qual o controle externo se estrutura institucionalmente diante de problemas complexos.

No que se refere aos eixos temáticos atribuídos aos processos do *corpus*, observou-se que a omissão estrutural foi o único eixo com 2 ocorrências, representando 25,0% do total. Os demais eixos — auditoria operacional inicial, monitoramento inicial, licitação e concessão, operação do aterro existente, chorume e dano hídrico e novo aterro privado/risco hídrico — apareceram uma vez cada, correspondendo a 12,5% individualmente. Esse dado é especialmente expressivo porque indica que, entre os problemas enfrentados pelo TCE/AM, a omissão estrutural do poder público não surgiu como elemento periférico, mas como dimensão importante e repetida da controvérsia. Em outras palavras, a planilha evidencia que o conflito não se restringe a falhas pontuais de gestão ou a danos ambientais isolados, alcançando o plano mais amplo da baixa implementação da política pública de resíduos

sólidos. Isso reforça a hipótese de que a atuação do controle externo incidiu sobre um problema persistente, multifacetado e institucionalmente enraizado.

Já no plano propriamente analítico, a planilha das unidades de registro mostrou 12 ocorrências codificadas segundo as categorias temáticas de Bardin. Entre elas, a categoria CT6, correspondente ao licenciamento do novo aterro privado, apresentou 4 registros, equivalendo a 33,3% do total. Em seguida, a categoria CT8, relativa à efetividade do controle externo, reuniu 2 registros, correspondendo a 16,7%. As demais categorias — CT1 gestão e planejamento, CT2 licitação e concessão, CT3 omissão estrutural, CT4 operação precária do aterro, CT5 chorume e dano hídrico e CT7 controle independente insuficiente — apresentaram 1 registro cada, equivalente a 8,3% individualmente. Esse resultado sugere duas observações importantes. A primeira é que o caso mais recente, relacionado ao novo aterro privado, concentrou densidade documental e analítica mais elevada, o que se explica pela complexidade técnico-jurídica do processo. A segunda é que a efetividade do controle externo não aparece apenas como consequência final da análise, mas como um núcleo de sentido recorrente que atravessa diferentes autos e orienta a interpretação dos resultados.

A leitura das categorias mostra ainda que o *corpus* não se distribui uniformemente entre temas de igual peso empírico. A maior presença de CT6 não significa, por si só, que o licenciamento do novo aterro seja o único problema relevante, mas evidencia que esse processo recente mobiliza maior quantidade de unidades de sentido, especialmente por reunir discussão sobre vício de origem, risco hídrico, legitimidade da iniciativa privada, fragilidade do diagnóstico ambiental e insuficiência de controle independente. Isso ajuda a compreender por que, no desenvolvimento analítico do capítulo, esse eixo tende a assumir posição estratégica: ele condensa, em um único caso, elementos jurídicos, ambientais, regulatórios e institucionais que antes apareciam dispersos em autos anteriores.

A inexistência de concentração em uma única modalidade indica que a atuação do Tribunal variou intensamente conforme o estágio do problema, a natureza do dano e a configuração do processo. Em vez de um padrão rígido, nota-se uma atuação institucional multifuncional, que transita entre diagnóstico, prevenção, correção, apuração e controle técnico-jurídico. Essa dispersão reforça a ideia de que o controle externo, diante da temática dos resíduos sólidos e do aterro sanitário de Manaus, exigiu respostas institucionais diferenciadas ao longo do tempo.

No tocante à evidência de efetividade registrada nas unidades de análise, os resultados apontaram predominância de dois padrões: média e indeterminada, ambas com 4 ocorrências, correspondendo a 33,3% cada. Em seguida, a classificação baixa a média apareceu em 2

registros, equivalendo a 16,7%, enquanto parcial e baixa surgiram uma vez cada, com 8,3% individualmente. Esse quadro é bastante revelador. Em primeiro lugar, ele confirma que a atuação do TCE/AM não pode ser lida de modo simplista como inteiramente inefetiva, pois há registros em que o controle demonstrou alguma capacidade de resposta institucional. Em segundo lugar, porém, ele indica que a efetividade raramente se apresenta como plena ou conclusiva. O número elevado de registros classificados como indeterminados decorre, sobretudo, da contemporaneidade e da complexidade do processo relativo ao novo aterro privado, cujos efeitos concretos ainda dependem de desdobramentos posteriores. Já os registros de efetividade média sinalizam que, embora o Tribunal tenha atuado e produzido respostas relevantes, essas respostas não foram suficientes para eliminar, em prazo adequado, a persistência do problema. Os dados quantitativo-descritivos reforçam a leitura qualitativa dos autos: a atuação do TCE/AM foi recorrente, mas raramente plenamente resolutiva.

Quando se observam conjuntamente as categorias temáticas e a evidência de efetividade, torna-se possível perceber um padrão interpretativo importante. A categoria CT6 concentrou registros com efetividade indeterminada, o que reflete a contemporaneidade do processo e a dependência de seus desdobramentos. A categoria CT8, relativa à efetividade do controle externo, distribuiu-se entre registros de efetividade média e baixa a média, o que reforça seu caráter transversal na avaliação dos resultados. Já as categorias CT2, CT3 e CT5 apareceram associadas à efetividade média, indicando que, nesses campos, houve identificação técnica relevante do problema, ainda que sem resolução integral. Por sua vez, CT4 vinculou-se à baixa a média, enquanto CT7 apareceu com efetividade baixa, o que é especialmente significativo porque a insuficiência de controle independente tende a fragilizar justamente a capacidade estatal de verificação autônoma dos dados ambientais e operacionais.

3.4 MATRIZ DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

Enquanto os eixos temáticos apresentados anteriormente organizaram o *corpus* em perspectiva cronológica e expositiva, a matriz de análise permitiu uma leitura transversal dos autos, orientada pelos núcleos de sentido recorrentes, pelas relações entre os processos e pelo grau de centralidade analítica de cada caso.

Figura 2 – Matriz de análise de conteúdo

PROCESSO	ANO	CATEGORIA TEMÁTICA	UNIDADE DE REGISTRO	INFERÊNCIA ANALÍTICA	GRAU DE CENTRALIDADE
4066/2011	2011	Gestão e planejamento	Baixa efetividade da coleta seletiva e fragilidade administrativa	Indica deficiência estrutural inicial da política pública de resíduos	MÉDIA
5408/2012	2012	Licitação e concessão	Ausência de projeto básico, licenciamento e EIA/RIMA	Problema antecede a execução, evidenciando falha no planejamento estatal	ALTA
4319/2012	2012	Efetividade do controle externo	Monitoramento sem resultados concretos	Controle produz diagnóstico, mas baixa resolutividade prática	MÉDIA
14248/2017	2017	Omissão estrutural	Falta de logística reversa e coordenação institucional	Revela fragilidade sistêmica da política pública	ALTA
10493/2018	2018	Efetividade do controle externo	Persistência de irregularidades após decisão procedente	Demonstra baixa capacidade de transformação das decisões em resultados	ALTA
13113/2021	2021	Operação do aterro	Descumprimento de condicionantes ambientais	Indica passivo ambiental persistente e não resolvido	ALTA
13824/2022	2022	Chorume e dano hídrico	Contaminação potencial de solo e recursos hídricos	Evidencia materialização do dano ambiental	ALTA
11840/2024	2024	Licenciamento do novo aterro	Risco hídrico, erosão, ausência de controle independente	Síntese da controvérsia: técnica, jurídica e ambiental	ALTA
DIVERSOS	-	Controle independente insuficiente	Dependência de dados da própria empresa	Fragilidade na verificação e governança ambiental	ALTA
DIVERSOS	-	Efetividade do controle externo	Intervenções sem solução definitiva	Distância entre atuação institucional e resolução do problema	ALTA

LEGENDA – GRAU DE CENTRALIDADE:	ALTA: processo-chave, concentra múltiplas dimensões da controvérsia.	MÉDIA: contribui para a compreensão do problema.	BAIXA: participação complementar no corpus.
--	---	---	--

Fonte: Elaborado no Canvas, pelo autor.

A primeira constatação relevante é que os processos não apresentam a mesma densidade interpretativa. Embora todos integrem o *corpus* documental e contribuam para a compreensão da controvérsia, alguns ocupam posição mais estratégica na estrutura analítica do capítulo. Isso ocorre, por exemplo, com o Processo 5408/2012, que articula planejamento contratual e controle prévio de legalidade; com o Processo 10493/2018, que evidencia a baixa resolutividade do controle mesmo após decisão procedente; e, sobretudo, com o Processo 11840/2024, que concentra questões relativas à legitimidade do empreendimento, ao risco hídrico, à suficiência do licenciamento e à fragilidade do controle independente.

A segunda constatação é que as categorias temáticas não se distribuem de maneira aleatória no *corpus*. A matriz evidenciou que algumas delas possuem maior recorrência e atravessam diferentes processos, funcionando como linhas estruturantes da análise. É o caso

de gestão e planejamento, omissão estrutural e efetividade do controle externo. A presença reiterada dessas categorias indica que a controvérsia não se limita a episódios isolados ou a falhas pontuais. Ao contrário, revela um padrão persistente de insuficiência administrativa, baixa capacidade de implementação e dificuldade de transformação das determinações do controle em resultados concretos.

No que se refere à categoria gestão e planejamento, os autos mostram que as primeiras fragilidades identificadas pelo TCE/AM estavam relacionadas à baixa efetividade da coleta seletiva, à insuficiência da estrutura administrativa do sistema e à necessidade de fortalecimento das associações de catadores. Esse resultado é coerente com a literatura que trata a política de resíduos sólidos como política pública de natureza sistêmica, dependente de planejamento continuado, coordenação institucional e capacidade administrativa local. Santiago (2024) destaca que a governança da PNRS é marcada por dificuldades de monitoramento, coordenação e financiamento, enquanto Arruda e Trevizan (2023) sustentam que a efetividade dessa política depende do fortalecimento da governança político-institucional e da cooperação entre atores públicos e privados. Gomes (2015), por sua vez, reforça que soluções como compostagem e reaproveitamento dependem de políticas públicas articuladas e de estrutura administrativa apta a executá-las. À luz desses autores, os achados dos Processos 4066/2011, 4319/2012 e 10493/2018 revelam que a crise do aterro não surgiu como evento isolado, mas como desdobramento de fragilidades anteriores de planejamento e gestão.

A categoria licitação e concessão, fortemente associada ao Processo 5408/2012, demonstra que a fragilidade institucional também alcançava a modelagem da solução contratual proposta pelo poder público. A ausência de projeto básico adequado, de licenciamento prévio e de estudos ambientais suficientes indica que o problema da destinação final dos resíduos em Manaus não se limitava à operação do sistema, mas atingia a própria racionalidade administrativa da contratação. Esse achado dialoga com Queiroz (2011), ao demonstrar que a atuação dos Tribunais de Contas em matéria ambiental não deve se restringir à censura posterior de irregularidades, mas pode e deve incidir sobre a fase de planejamento e contratação, de modo a prevenir a consolidação de soluções inadequadas. Também se aproxima de Ribeiro e Oliveira (2003), ao evidenciar a inserção da questão ambiental no âmbito do controle externo. Assim, o Processo 5408/2012 confirma que a deficiência administrativa de Manaus já se apresentava no desenho jurídico e técnico da contratação pública.

A categoria omissão estrutural surge com força nos Processos 14248/2017 e

10493/2018. Nesses autos, a controvérsia deixa de girar em torno de um procedimento específico e passa a incidir sobre a própria arquitetura da política pública. As inferências registradas apontam que a omissão estatal se manifesta na ausência de logística reversa, na insuficiência de acordos setoriais, na baixa coordenação institucional e na fragilidade da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esse resultado é coerente com Santiago (2024), que aponta dificuldades de coordenação institucional e de implementação da PNRS, e com Arruda e Trevizan (2023), que destacam conflitos entre entes federativos, baixa capacidade de operacionalização e carência de mecanismos sustentáveis de financiamento. Soma-se a isso a contribuição de Rodrigues (2024), ao situar os Tribunais de Contas como atores relevantes na avaliação de políticas públicas. Os autos mostram, portanto, que o TCE/AM reconheceu a dimensão sistêmica do problema, ainda que sua atuação não tenha se mostrado suficiente para superar rapidamente esse déficit de governança.

A categoria operação do aterro existente concentra-se no Processo 13113/2021 e permitiu à matriz registrar que o controle retorna ao mesmo problema em estágio mais grave e duradouro. Os autos apontam situação precária, descumprimento de condicionantes e persistência do passivo ambiental e administrativo. Esse resultado pode ser discutido à luz de Portella e Ribeiro (2014), que tratam dos aspectos gerais dos aterros sanitários e da destinação final dos resíduos, bem como de Thomé (2014), no campo da tutela jurídica do meio ambiente. Ferreira et al. (2024) também ajudam a compreender esse quadro ao destacar que o manejo ineficiente dos resíduos e a persistência de práticas inadequadas continuam entre os maiores desafios ambientais do país. Assim, o Processo 13113/2021 mostra que o aterro da AM-010 não representa apenas um problema pontual de operação, mas um passivo estrutural que resiste às intervenções sucessivas do controle externo.

A categoria chorume e dano hídrico, associada ao Processo 13824/2022, representa um ponto de inflexão na análise, pois o problema deixa de ser predominantemente administrativo e assume expressão ambiental concreta. O descarte irregular de chorume e o risco às águas dialogam diretamente com Ferreira et al. (2024), que identificam o chorume como uma das principais ameaças ambientais associadas à disposição inadequada dos resíduos sólidos urbanos, com potencial de contaminação do solo e do lençol freático. Essa leitura também pode ser articulada com Portella e Ribeiro (2014) e Thomé (2014), pois reforça a centralidade dos aspectos técnicos e jurídicos da disposição final ambientalmente adequada. Nesse sentido, os autos confirmam que a insuficiência da gestão e da fiscalização não permaneceu no plano abstrato, mas alcançou expressão empírica em danos ou riscos concretos à bacia hidrográfica.

A categoria licenciamento do novo aterro privado apresenta maior centralidade no

Processo 11840/2024 e exerce papel decisivo na fase final da análise. As perguntas analíticas registradas na matriz conduzem a duas inferências complementares. A primeira é que o caso amplia a controvérsia para o regime jurídico do serviço público e do licenciamento, já que o vício de origem do empreendimento decorre da iniciativa privada sem delegação estatal prévia. A segunda é que o processo não se apoia apenas em abstrações jurídicas, mas em achados técnicos objetivos, como erosão, lixiviação e carreamento de sedimentos para o igarapé do Leão. Desse modo, a matriz revela que o Processo 11840/2024 sintetiza, em um único caso, as dimensões jurídica, institucional e ambiental da controvérsia. Aqui a aproximação com Piffer e Alves (2020) é especialmente útil, uma vez que os autores discutem a governança da sustentabilidade ambiental a cargo dos Tribunais de Contas. Também Queiroz (2011) permanece pertinente, pois a discussão envolve o papel do controle externo diante de problema ambiental ainda em constituição. Rodrigues (2024), por sua vez, auxilia a compreender a inserção do TCE/AM no processo de avaliação e controle de políticas e arranjos públicos. À luz desses autores, o Processo 11840/2024 mostra que a substituição do aterro anterior não eliminou a controvérsia, mas a deslocou para uma arena mais complexa, em que o controle ambiental depende de articulação entre licenciamento, legalidade administrativa e proteção hídrica.

Associada a esse mesmo processo, a categoria controle independente insuficiente acrescenta um dos achados mais críticos da pesquisa. Os autos revelam dependência do órgão licenciador em relação a dados produzidos pela própria empresa, sem contraprova independente robusta, o que compromete a confiabilidade do monitoramento ambiental. Esse resultado permite deslocar a crítica do plano da mera irregularidade pontual para o plano da governança ambiental. Não se trata apenas de discutir se houve ou não dano, mas de questionar a robustez do mecanismo estatal de verificação e monitoramento. Nesse ponto, a matriz também refina a hipótese da pesquisa, ao demonstrar que não basta tecnologia ou presença institucional do controle; são indispensáveis governança, licenciamento consistente e verificação independente.

A categoria efetividade do controle externo possui caráter transversal e aparece associada a diferentes processos, ainda que com intensidades distintas. Na matriz, ela se mostra particularmente importante nos Processos 4319/2012, 10493/2018 e 11840/2024. No monitoramento de 2012, a inferência analítica indica que o controle produziu diagnóstico, mas sua tradução prática foi limitada. No processo de 2018, a matriz evidencia que, mesmo após decisão procedente, persistem sinais de cumprimento incompleto. Já no caso de 2024, a efetividade permanece em aberto, mas a relevância preventiva do processo é elevada. Esse

resultado pode ser lido à luz de Miranda Coutinho e Salles Santos (2018), que tratam do papel dos Tribunais de Contas frente à accountability, e de Rodrigues (2024), que enfoca a atuação dessas Cortes na avaliação de políticas públicas. Também dialoga com Queiroz (2011) e Piffer e Alves (2020), ao mostrar que a atuação do controle externo pode ser juridicamente relevante e ambientalmente orientada sem, contudo, garantir por si só a transformação tempestiva da realidade administrativa. Assim, os autos indicam que o problema não está apenas na ausência de controle, mas na distância entre a presença do controle e a sua capacidade de produzir solução definitiva.

Em conjunto, os resultados mostram que o *corpus* revela uma trajetória de agravamento progressivo, que parte de fragilidades de gestão, alcança a modelagem contratual da destinação final de resíduos, amplia-se para a omissão estrutural da política pública e culmina em dano hídrico e controvérsia complexa sobre o licenciamento de novo empreendimento privado. Há, ao longo dos processos, mudança de forma, de foco e de intensidade, porém os autos revelam uma linha de continuidade marcada por três traços: insuficiência de gestão, persistência de omissões institucionais e baixa resolutividade prática das intervenções estatais. Isso significa que a atuação do TCE/AM foi real, diversificada e tecnicamente relevante, mas não capaz, ao menos nos limites documentais observados, de impedir a reconfiguração sucessiva do problema.

Os autos revelaram que o TCE/AM não permaneceu alheio ao problema, tendo mobilizado diferentes instrumentos de controle, como auditoria operacional, monitoramento, controle prévio de licitação, representações por omissão estrutural, fiscalização corretiva da operação do aterro e controle cautelar sobre o licenciamento de novo empreendimento privado. Sob esse aspecto, o capítulo afasta qualquer leitura de inércia absoluta do Tribunal.

Ao mesmo tempo, a investigação evidenciou que a presença institucional do controle externo não se converteu, de forma automática, em solução tempestiva e definitiva dos problemas apontados. A leitura cruzada dos autos, associada à sistematização quantitativo-descritiva do *corpus* e à matriz de análise de conteúdo, mostrou predominância de respostas de efetividade média, parcial ou ainda indeterminada, o que sugere baixa resolutividade prática diante de um problema ambiental e administrativo persistente. Em outros termos, o Tribunal atuou, diagnosticou, recomendou, determinou e voltou a intervir, mas a permanência das falhas e a reconfiguração sucessiva da controvérsia indicam que os resultados concretos de sua atuação foram limitados.

Os achados do capítulo também permitiram compreender que o problema se transformou ao longo do tempo. Inicialmente, apareceu como fragilidade de gestão e

planejamento. Em seguida, alcançou a modelagem da contratação pública. Depois, revelou-se como omissão estrutural da política pública de resíduos sólidos. Posteriormente, assumiu expressão ambiental concreta por meio da degradação hídrica e da precariedade operacional do aterro da AM-010. Por fim, chegou a um novo patamar de complexidade com o licenciamento do novo aterro privado, no qual se articulam legitimidade jurídica, risco ambiental e insuficiência de controle independente. Essa trajetória reforça a conclusão de que a controvérsia não é episódica, mas estrutural e progressivamente agravada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas nos processos relativos ao aterro sanitário de Manaus, a fim de verificar se o controle exercido pela Corte de Contas, no campo ambiental, mostrou-se efetivo e capaz de produzir retorno à coletividade. A investigação partiu da compreensão de que a gestão de resíduos sólidos urbanos, especialmente em contexto amazônico, não pode ser reduzida a uma questão meramente operacional, pois envolve dimensões constitucionais, administrativas, ambientais, sanitárias e institucionais interdependentes. Por essa razão, o estudo examinou o papel dos Tribunais de Contas para além da fiscalização contábil e financeira estrita, situando-os como atores relevantes no controle da implementação de políticas públicas e na tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No plano teórico, a pesquisa demonstrou que os Tribunais de Contas ocupam posição singular no Estado brasileiro. Sua trajetória histórica, a conformação constitucional de suas competências e a leitura jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal indicam que tais instituições exercem função técnico-jurisdicional própria, marcada por autonomia, especialização e crescente abertura ao controle de resultados, desempenho e efetividade. No campo ambiental, essa evolução se torna ainda mais relevante, pois a proteção do meio ambiente exige mecanismos de fiscalização que sejam capazes de alcançar não apenas a legalidade formal dos atos administrativos, mas também a adequação material das políticas, a prevenção de danos e a correção de falhas persistentes de gestão pública.

Também se verificou, ao longo da dissertação, que o controle ambiental exercido pelos Tribunais de Contas encontra fundamento constitucional e legal suficiente para sua expansão qualitativa. A Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional de Resíduos Sólidos delinearam um quadro normativo no qual a fiscalização da ação estatal em matéria ambiental se tornou exigência institucional, e não mera opção política. Nesse cenário, a atuação das Cortes de Contas mostra-se compatível com a necessidade de examinar planejamento, execução, resultados e impactos das ações públicas, especialmente em áreas de elevado risco coletivo, como a destinação final de resíduos sólidos urbanos.

No caso específico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a pesquisa demonstrou que a Corte possui base institucional, jurídica e funcional para exercer controle ambiental relevante sobre a gestão pública local. A trajetória histórica do TCE/AM, sua inserção na arquitetura do controle externo e sua relação com a fiscalização das contas

municipais revelam que sua atuação pode ultrapassar o exame burocrático da despesa, alcançando dimensões mais amplas da governança pública. Esse dado foi importante para sustentar a premissa da pesquisa de que o Tribunal não apenas pode atuar sobre a controvérsia do aterro sanitário de Manaus, mas efetivamente o fez ao longo do período analisado.

A análise empírica do capítulo 3 permitiu identificar que a atuação do TCE/AM não foi episódica, nem residual. Ao contrário, os autos demonstram presença institucional contínua em diferentes momentos e sob diferentes formas. O Tribunal atuou por meio de auditoria operacional, monitoramento, controle prévio de licitação, representações por omissão estrutural, fiscalização corretiva da operação do aterro existente, apuração de degradação hídrica e controle cautelar relacionado ao licenciamento de novo empreendimento privado. Esse conjunto de intervenções afasta qualquer conclusão simplificadora no sentido de omissão absoluta do controle externo. O TCE/AM esteve presente, produziu diagnósticos, identificou irregularidades, fixou determinações, acompanhou descumprimentos e voltou a intervir diante da persistência dos problemas.

Entretanto, a pesquisa também demonstrou que a presença institucional do controle não se converteu, de forma automática, em solução definitiva ou tempestiva. O exame longitudinal dos processos evidenciou que a controvérsia se reconfigurou ao longo do tempo, sem ruptura efetiva do ciclo problemático. Inicialmente, o problema apareceu como fragilidade de gestão e baixa efetividade da coleta seletiva. Em seguida, alcançou a modelagem contratual da solução proposta para a destinação final dos resíduos. Depois, manifestou-se como omissão estrutural na implementação da política pública de resíduos sólidos. Posteriormente, assumiu expressão ambiental concreta na forma de degradação hídrica, descarte de chorume e persistência da precariedade operacional do aterro da AM-010. Por fim, o conflito alcançou novo patamar com o licenciamento do aterro privado, onde se articularam risco hídrico, legitimidade jurídica do empreendimento e insuficiência de controle independente.

Essa trajetória confirma que a pergunta-problema deve ser respondida com nuance. A atuação do TCE/AM foi efetiva em sentido parcial e limitado. Foi efetiva porque produziu diagnósticos consistentes, revelou falhas estruturais, identificou vícios relevantes, ampliou o escopo do controle para além da legalidade formal e exerceu papel importante na visibilização institucional do problema. Contudo, não foi plenamente efetiva no sentido de produzir transformação administrativa tempestiva, reorganização duradoura da política pública ou interrupção do agravamento progressivo da controvérsia. O retorno à coletividade, portanto, existiu em nível institucional e informacional, mas mostrou-se insuficiente em termos de

resolutividade prática.

Os dados qualitativos e quantitativo-descritivos convergiram para essa mesma conclusão. A matriz de análise de conteúdo e a sistematização do corpus mostraram predominância de respostas classificadas como efetividade média, parcial ou ainda indeterminada. Isso significa que o Tribunal atuou, mas raramente em contexto de cumprimento integral, estabilização da solução ou superação conclusiva do problema. Em vários processos, a necessidade de monitoramentos sucessivos, reiteraões, novas notificações e reabertura do controle revelou baixa capacidade de transformação concreta da atuação institucional em resultados administrativos plenamente satisfatórios. A resolutividade do controle externo mostrou-se, assim, condicionada por fatores que ultrapassam a esfera de ação imediata do Tribunal, como baixa capacidade de implementação por parte dos órgãos controlados, insuficiência de governança ambiental, descoordenação entre entes e fragilidade dos mecanismos de fiscalização independente.

Nesse ponto, a hipótese da dissertação foi confirmada parcialmente. O estudo indicou que auditorias operacionais e controle qualificado dos procedimentos licitatórios possuem, de fato, alto potencial estratégico para a atuação do TCE/AM em matéria ambiental. A auditoria operacional inicial demonstrou capacidade relevante de identificar fragilidades estruturais da política pública de resíduos sólidos. O controle sobre a licitação de 2012 evidenciou que parte importante do problema antecedia a própria execução do serviço, estando enraizada na precariedade do planejamento contratual e na ausência de bases técnicas adequadas para a solução proposta. Esses achados reforçam a hipótese de que uma atuação mais preventiva, voltada à auditoria operacional e ao exame rigoroso da fase de contratação, pode oferecer maior retorno institucional do que o controle exercido apenas após a consolidação das falhas ou dos danos.

Todavia, a pesquisa também revelou que esses instrumentos, isoladamente, não bastam. A experiência empírica analisada mostra que a atuação do controle externo só tende a produzir resultados mais robustos quando combinada com capacidade de implementação administrativa, coordenação interinstitucional, governança ambiental consistente e mecanismos confiáveis de verificação independente. O caso do novo aterro privado foi particularmente elucidativo nesse sentido, pois demonstrou que nem a presença de tecnologia, nem a mera existência de processo de licenciamento são suficientes quando persistem dúvidas sobre a legitimidade da iniciativa, a robustez do diagnóstico hídrico e a independência do controle exercido sobre os dados ambientais apresentados pelo próprio empreendedor.

Assim, a principal contribuição da dissertação está em demonstrar que o controle

ambiental exercido pelo TCE/AM foi relevante, mas insuficiente para romper, por si só, a continuidade da controvérsia em torno do aterro sanitário de Manaus. O problema estudado não se mostrou episódico nem puramente gerencial. Trata-se de um caso de persistência institucional e de agravamento progressivo, em que falhas de gestão, omissões estruturais, precariedade operacional e riscos ambientais concretos se entrelaçam. Nessa configuração, o Tribunal aparece como ator indispensável, mas não onipotente. Sua atuação é necessária para diagnosticar, pressionar, determinar e visibilizar, mas sua efetividade material depende de uma rede mais ampla de condições institucionais que escapam ao controle exclusivo da Corte de Contas.

Do ponto de vista acadêmico, a dissertação contribui para o debate sobre controle externo e governança ambiental ao demonstrar, com base empírica, que a análise da atuação dos Tribunais de Contas em matéria ambiental não pode ser feita apenas sob o prisma da competência normativa ou da legalidade abstrata. É preciso examinar o comportamento concreto das instituições, o tipo de instrumento mobilizado, a capacidade de indução administrativa, a persistência dos problemas e o alcance real das intervenções. Nesse sentido, o caso de Manaus oferece exemplo expressivo de como o controle externo pode ser simultaneamente presente e insuficiente, relevante e limitado, técnico e ainda assim condicionado por fatores externos à própria instituição.

Do ponto de vista prático, os resultados sugerem a necessidade de fortalecimento de estratégias preventivas de atuação do TCE/AM, com prioridade para auditorias operacionais periódicas, fiscalização qualificada da fase de planejamento e contratação, monitoramento mais rigoroso do cumprimento de determinações e maior exigência de mecanismos independentes de verificação ambiental. Também se evidencia a importância de integração mais consistente entre Tribunal, órgãos ambientais, gestão municipal, Ministério Público de Contas e demais instituições envolvidas na política pública de resíduos sólidos, de modo a reduzir a fragmentação institucional que marcou os processos analisados.

Por fim, cumpre reconhecer que a pesquisa se limitou ao universo documental dos processos oficialmente informados pelo TCE/AM e ao que esses autos permitiram demonstrar em termos de atuação institucional e efetividade aparente. Isso não reduz a relevância dos achados, mas indica a possibilidade de desdobramentos futuros, como estudos comparativos com outros Tribunais de Contas, análises sobre cumprimento efetivo de acórdãos ambientais, investigações sobre a articulação entre controle externo e licenciamento ambiental e pesquisas que examinem, em perspectiva regional, o papel das Cortes de Contas na tutela de políticas públicas ambientalmente sensíveis na Amazônia.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno; CATAPAN, Anderson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. **Auditorias operacionais ambientais nos tribunais de contas: novas perspectivas**. Revista Baru: Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, v. 8, 2022.

ALVES, Benedito Antonio. **A governança da sustentabilidade ambiental a cargo dos tribunais de contas no século XXI**. In: TRIBUNAL DE CONTAS DO SÉCULO XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 19-47.

ARRUDA, Marília Feitosa de Alencar; TREVIZAN, Ana Flávia Cristina. **Governança na gestão de resíduos sólidos no Brasil**. Recife: Gampe/UFRPE, 2023. p. 36.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2015.

BARROS, Carlos Roberto Galvão. **Neoconstitucionalismo e controle da gestão administrativa ambiental pelos tribunais de contas brasileiros**. [S.l.], v. 7, n. 61, 2010.

BITTAR, E. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Coleção de Leis do Brasil, Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Diário Oficial da União, Brasília, 1967.

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

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria o Tribunal de Contas e dá outras providências**. Coleção de Leis do Brasil, Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Altera dispositivos relativos à aposentadoria e pensão de membros do TCU**. Diário Oficial da União, Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal**. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo sobre a transparência na gestão pública.** Diário Oficial da União, Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a política de parcerias público-privadas.** Diário Oficial da União, Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta licitações e contratos da Administração Pública.** Diário Oficial da União, Brasília, 1993.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.** Diário Oficial da União, Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Determina a criação do sítio eletrônico “Contas Públicas” pelo Tribunal de Contas da União.** Diário Oficial da União, Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei Orgânica do Município de Manaus.** Manaus, 1990.

BRASIL. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.** Diário Oficial da União, Brasília, 1992.

BRASIL. **Regulamento n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Dispõe sobre o Tribunal de Contas.** Coleção de Leis do Brasil, Rio de Janeiro, 1892.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.002/PR.** Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em sessão virtual de 14 a 24 abr. 2023. Publicação em 5 maio 2023. Tema: competência dos tribunais de contas estaduais para aprovação prévia de projetos relativos a recursos federais. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.459/ES.** Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em sessão virtual de 20 a 30 jun. 2025. Publicação em 8 jul. 2025. Tema: competência de análise prévia de seletividade das unidades técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5530/MS.** Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 22 maio 2023. Publicação em 6 jun. 2023. Plenário, sessão virtual de 12 a 19 maio 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5563/RR.** Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 6 jun. 2022. Publicação em 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5563&base=baseAcor daos>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7177/PR.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 7 ago. 2024. Publicação em 22 ago. 2024. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=7177&base=baseAcor daos>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.459.224/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em sessão virtual de 6 a 13 set. 2024. Publicação em 20 set. 2024. Tema 1.304: incidência do § 4º-A do art. 1º da LC 64/90 ao julgamento de contas de chefe do Poder Executivo perante o Poder Legislativo. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 576.920/RS**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em sessão virtual de 10 a 17 abr. 2020. Tema 47: natureza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais em relação a atos administrativos dos Municípios. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 10 set. 2025.

BUZAID, Alfredo. **O Tribunal de Contas do Brasil**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, 1967.

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 & Constitucional, v. 21, n. 85, p. 161-183, 2021.

CARDOSO, Elienai Carvalho; BLANCO, Claudio José Cavalcante; FRIAES, Ellen Peixoto Pinon. **Seleção de áreas para a construção de aterros sanitários em pequenos municípios da Amazônia**. Revista GeoAmazônia, v. 9, n. 18, p. 83-98, 2022.

FERREIRA, Elizandra dos Santos et al. **A problemática dos impactos ambientais decorrentes da disposição irregular dos resíduos sólidos urbanos, na sede do município de Autazes, Amazonas**. Revista Foco, v. 17, n. 10, p. e6634, 2024.

GARCIA, Etelvina. **Tribunal de Contas do Estado do Amazonas: sessenta e cinco anos**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2015.

GAYA, T. F. M.; BRUEL, A. L. Estudos longitudinais em educação no Brasil: revisão de literatura da abordagem metodológica e utilização de dados educacionais para pesquisas em Educação. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-18, 2019.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

GOMES, Luciana Paulo et al. **Avaliação ambiental de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos precedidos ou não por unidades de compostagem**. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 20, n. 3, p. 449-462, 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os tribunais de contas e a sustentabilidade: governança e controle no enfrentamento das mudanças climáticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 469 p. (Coleção Fórum IRB, v. 6, t. 1).

LIMA, Luiz Henrique Moraes. **O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MALAFIA, Raimunda Maciel Sacramento; YOSHITAKE, Mariano. **Auditoria ambiental como instrumento de controle: uma proposta para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 29., 2005. Anais [...]. [S.l.: s.n.], 2005.

MARANHÃO, Jarbas. **Origem dos tribunais de contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, v. 29, 1992.

MARTINS, H. H. T. D. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 2, p. 289–300, ago. 2004.

MATTOS, Júlio Cesar Pinho et al. **Implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Boca do Acre-AM: desafios e oportunidades no sul do estado do Amazonas após a Lei Federal n. 14.026/2020**. In: **Open Science Research I**. [S.l.]: Editora Científica Digital, 2022. p. 2652-2661.

MIKI, Mayara Sampaio; ZOGAHIB, André Luiz Nunes; BITTENCOURT, Maryângela Aguiar. **Cidadão fiscal: avaliação do papel do TCE-AM no fomento do controle social**. Amazon Business Research, n. 1, p. 106-128, 2018.

MIRANDA COUTINHO, Doris; SALLES SANTOS, Aline Sueli. **O papel do Tribunal de Contas frente à accountability**. A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 18, n. 72, p. 209-233, 2018.

NUNAN, Angelo Eduardo; COSTA FILHO, Mário José de Moraes; LIMA, Adriana Almeida. **Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**. Revista do Serviço Público, v. 67, n. 1, p. 109-130, 2016.

PIFFER, Carla; ALVES, Benedito Antonio. **Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas**. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 15, n. 1, p. 79-108, 2020.

PORTELLA, Márcio Oliveira; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Aterros sanitários: aspectos gerais e destino final dos resíduos**. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 4, n. 1, 2014.

QUEIROZ, Marlon Rolim. **O papel dos tribunais de contas no controle da gestão ambiental**. Revista Controle: Doutrinas e Artigos, v. 9, n. 1, p. 247-260, 2011.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; OLIVEIRA, José Antônio Puppim. **A inserção da questão ambiental no âmbito de atuação do controle externo federal**. Revista do TCU, n. 96, p. 26-37, 2003.

RODRIGES, Paula Amles Ribeiro. **A atuação dos tribunais de contas no processo de avaliação das políticas públicas: um olhar sobre o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**. 2024. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

SANTIAGO, Cristine Diniz. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos: um olhar sobre a governança**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/fa32175d-7b83-4182-b659-7107e7ee2713>. Acesso em: out. 2025.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009.

SOUZA, Kauê Felipe et al. **Contas de governo e contas de gestão: considerações acerca da controvérsia de seu julgamento e apreciação pelos tribunais de contas sob égide da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal**. [S.l.]: Editora Dialética, 2025.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Diário Oficial Eletrônico: edição n. 3646**. Manaus, 30 set. 2025a. p. 1-28.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Edição n. 3644**. Manaus, 26 set. 2025b. 76 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ANÁLISE DE CONTEÚDO

Corpus documental da pesquisa										
ID	Processo	Ano	Natureza/ Espécie	Órgão	Objeto principal	Eixo temático	Situação do problema	Base documental	Desfecho conhecido nos autos	Observações metodológicas
1	4066/2011	2011	Relatório / Inspeção	DEAOP/TCE- AM	Auditoria operacional em resíduos sólidos urbanos em Manaus	Auditoria operacional inicial	Fragilidades de gestão e coleta seletiva	Relatório operacional	Sem desfecho decisório central; função diagnóstica	Marco inicial do controle técnico
2	4319/2012	2012	Relatório / Monitoramento	SEMULSP	Monitoramento da auditoria do Programa Manaus Mais Limpa	Monitoramento inicial	Cumprimento parcial de recomendações	Relatório de monitoramento	Mostra implementação parcial	Importante para efetividade
3	5408/2012	2012	Representação / Medida cautelar	Prefeitura de Manaus	Suspensão da concorrência para concessão da destinação final de resíduos	Licitação e concessão	Vícios no planejamento da concessão	Volumes processuais e anexos	Não afirmar desfecho além do que consta nos autos lidos	Importante para controle prévio
4	14248/2017	2017	Representação	Órgãos ambientais / MPC	Omissão na política de resíduos sólidos	Omissão estrutural	Déficit de implementação da PNRS	Representação e peças instrutórias	Processo usado como eixo sistêmico	Amplia do aterro para a política pública
5	10493/2018	2018	Representação / Irregularidades	PMM/ SEMULSP/ SEMA/ IPAAM	Omissão na execução do plano e serviços de saneamento	Omissão estrutural	Baixa execução do plano e dos serviços	Representação e peças posteriores	Há menção a procedência e reiteraões posteriores	Muito útil para discutir baixa resolutividade
6	13113/2021	2021	Representação / Averiguação	SEMULSP / IPAAM	Má gestão do licenciamento e da operação do aterro da AM-010	Operação do aterro existente	Persistência de situação precária	Representação do MPC e peças posteriores	Há movimentação posterior em 2024	Retorno do problema antigo
7	13824/2022	2022	Denúncia / Irregularidades	SEMULSP	Descarte de chorume e condições de funcionamento do aterro	Chorume e dano hídrico	Dano ambiental concreto	Denúncia e pareceres	Há pareceres e pedidos de providência	Importante para agravamento do quadro
8	11840/2024	2024	Representação / Medida cautelar	IPAAM	Licenciamento do novo aterro privado da Eco Manaus Ambiental S.A.	Novo aterro privado / risco hídrico	Vício de origem e risco ao Tatumã-açu	Representação, informação DICAMB e anexos técnicos	Processo recente; efetividade ainda aberta	Caso mais complexo e sensível

Análise de conteúdo – Bardin									
Código	Categoria temática	Definição operacional	Indicadores de reconhecimento	Inclusão	Exclusão	Presença nos autos	Categoria analítica associada	Potencial	Observações
CT1	Gestão e planejamento	Trechos sobre organização do serviço, coleta seletiva, planejamento municipal, catadores e governança do sistema.	coleta seletiva; plano; gestão; catadores; programa municipal	Quando o foco estiver na estrutura do sistema	Não usar quando o problema for puramente hídrico ou licenciatório	Fragilidades de gestão e baixa efetividade da coleta seletiva	Planejamento / política pública	Contextualização dos resultados iniciais	Usar especialmente em 4066/2011, 4319/2012 e 10493/2018
CT2	Licitação e concessão	Trechos sobre edital, projeto básico, EIA/RIMA, concessão, modelagem contratual e legalidade pré-contratual.	concorrência; projeto básico; concessão; edital; licitação	Quando a controvérsia recair na origem contratual	Não usar para operação cotidiana do aterro existente	Ausência de projeto básico e licenciamento prévio na concorrência	Licitação / controle prévio	Resultados sobre falhas antes da contratação	Importante no 5408/2012
CT3	Omissão estrutural	Trechos sobre ausência ou insuficiência de implementação da PNRS, logística reversa, acordos setoriais e coordenação institucional.	omissão; logística reversa; acordos setoriais; responsabilidade compartilhada	Quando o problema for sistêmico e regulatório	Não usar quando houver só dano material localizado	Ausência de acordos setoriais e de apoio efetivo a catadores	Omissão administrativa	Discussão sistêmica da política pública	Importante em 14248/2017 e 10493/2018
CT4	Operação precária do aterro	Trechos sobre vida útil, condicionantes, TACA, licenciamento e regularidade operacional do aterro da AM-010.	AM-010; TACA; operação; condicionantes; aterro controlado	Quando os autos tratarem do aterro existente	Não usar para o novo aterro privado do Tarumã-açu	Persistência de situação precária e descumprimento de condicionantes	Operação / licenciamento	Mostrar permanência do problema	Importante em 13113/2021
CT5	Chorume e dano hídrico	Trechos sobre chorume, contaminação, qualidade da água, solo, mitigação, dano hídrico e risco ambiental concreto.	chorume; água; solo; contaminação; mitigação; Tarumã	Quando houver dano ou risco hídrico documentado	Não usar para mera estrutura societária ou peças corporativas	Irregularidades no descarte de chorume e risco à bacia	Dano ambiental	Fortalecer parte ambiental dos resultados	Importante em 13824/2022
CT6	Licenciamento do novo aterro privado	Trechos sobre LI, LO, EIA/RIMA, IPAAM, Eco Manaus/Marquise, vício de origem e legitimidade do empreendimento privado.	LI; LO; IPAAM; Eco Manaus; Marquise; Tarumã-açu	Quando o foco for o novo aterro privado e seu licenciamento	Não usar para o aterro controlado da AM-010	Possível vício de origem do licenciamento do novo aterro	Licenciamento / controle cautelar	Núcleo mais sofisticado do capítulo	Importante em 11840/2024

CT7	Controle independente insuficiente	Trechos que indiquem dependência do órgão em relação aos dados da própria empresa, sem contraprova adequada.	automonitoramento; contraprova; monitoramento próprio	Quando houver fragilidade de verificação estatal independente	Não usar se houver fiscalização autônoma robusta claramente descrita	Órgão aceita como verdade aquilo que lhe é apresentado	Efetividade do controle	Discussão crítica sobre governança ambiental	Muito forte em 11840/2024
CT8	Efetividade do controle externo	Trechos que permitam avaliar cumprimento, reiteração, baixa resolutividade ou alcance das medidas do TCE/AM.	cumprimento; reiteração; notificação; implementação; procedência	Quando o trecho permitir juízo sobre o alcance do controle	Não usar em trechos puramente descritivos sem conexão com resultados	Necessidade de novas notificações após decisão procedente	Efetividade aparente	Conclusões e sínteses transversais	Usar em todos os processos quando possível

Unidades de registro e de contexto											
ID	Processo	Ano	Peça documental	Unidade de contexto	Trecho/paráfrase validada	Código Bardin	Subcategoria	Categoria analítica	Tipo de atuação do TCE/AM	Sentido do achado	Evidência de efetividade
1	4066/2011	2011	Relatório operacional	Auditoria em resíduos sólidos urbanos	O relatório aponta fragilidades na gestão de resíduos, baixa efetividade da coleta seletiva e necessidade de fortalecer catadores.	CT1	Coleta seletiva	Planejamento / política pública	Auditoria operacional	Diagnóstico estrutural inicial	Parcial
2	4319/2012	2012	Relatório de monitoramento	Cumprimento de recomendações	O monitoramento registra implementação parcial e permanência de recomendações em fase inicial.	CT8	Cumprimento	Efetividade aparente	Monitoramento	Baixa transformação prática	Baixa a média
3	5408/2012	2012	Representação cautelar	Licitação da concessão	Há ausência de projeto básico, falta de licenciamento prévio, inexistência de EIA/RIMA e insuficiência de medidas mitigadoras.	CT2	Planejamento contratual	Licitação / controle prévio	Controle cautelar sobre licitação	Vício de origem da contratação	Média
4	14248/2017	2017	Representação do MPC	Política de resíduos sólidos	A representação descreve omissão na implementação da PNRS, ausência de logística reversa e apoio insuficiente a	CT3	Governança da política	Omissão administrativa	Representação estrutural	Déficit regulatório e institucional	Média

					catadores.						
5	10493/2018	2018	Representação / posteriores	Plano e serviços de saneamento	Os autos indicam omissão na execução do plano e serviços e necessidade de reiteração de providências.	CT8	Baixa resolutividade	Efetividade aparente	Controle corretivo estrutural	Persistência da omissão	Média
6	13113/2021	2021	Representação do MPC	Operação do aterro AM-010	A representação sustenta má gestão do licenciamento e operação do aterro, descumprimento do TACA e persistência de situação precária.	CT4	Condições operacionais	Operação / licenciamento	Representação apuratória	Problema operacional persistente	Baixa a média
7	13824/2022	2022	Denúncia e pareceres	Chorume e funcionamento do aterro	A denúncia aponta irregularidades no descarte de chorume, ausência de mitigação suficiente e risco à qualidade das águas.	CT5	Dano hídrico	Dano ambiental	Denúncia com controle corretivo	Dano materializado	Média
8	11840/2024	2024	Representação do MPC	Novo aterro privado	O MPC sustenta vício de origem do licenciamento por iniciativa privada sem delegação estatal.	CT6	Legitimidade da iniciativa	Licenciamento / controle cautelar	Controle cautelar jurídico-ambiental	Vício jurídico-institucional	Indeterminado
9	11840/2024	2024	Informação DICAMB	Igarapé do Leão	A DICAMB registra indícios de erosão, lixiviação e carreamento de sedimentos para o igarapé.	CT6	Risco hídrico	Dano ambiental / licenciamento	Instrução técnica ambiental	Prova empírica do impacto	Indeterminado
10	11840/2024	2024	Informação DICAMB	Monitoramento ambiental	Os autos indicam dependência de automonitoramento da empresa, sem contraprova independente adequada.	CT7	Controle independente	Efetividade do controle	Avaliação da instrução técnica	Fragilidade do controle estatal	Baixa

11	11840/2024	2024	Anexo técnico	ETE de chorume	O projeto técnico mostra sistema completo de tratamento de chorume, com reatores, aeração, coagulação, floculação, decantação e desidratação de lodo.	CT6	Complexidade técnica	Licenciamento / técnica do empreendimento	Análise de anexo técnico	Tecnologia existente	Indeterminado
12	11840/2024	2024	Documentos societários	Empresa responsável	Os documentos societários mostram estrutura empresarial formalmente consolidada.	CT6	Estrutura empresarial	Contexto institucional	Análise documental complementar	Empresa não improvisada	Indeterminado

Matriz detalhada de análise de conteúdo em Bardin													
ID	Processo	Eixo temático	Pergunta analítica	Unidade de registro	Unidade de contexto	Categoria temática	Subcategoria	Indicador empírico	Inferência analítica	Relação com hipótese	Relação com pergunta-problema	Grau de centralidade	Conclusão
1	4066/2011	Auditoria inicial	Que fragilidades o TCE identificou no sistema?	Baixa efetividade da coleta seletiva e necessidade de fortalecimento de catadores.	Auditoria sobre resíduos sólidos urbanos.	CT1	Coleta seletiva	Fragilidade da política pública	O TCE identificou cedo problemas de gestão, mas não os resolveu definitivamente.	Confirma a importância de auditorias operacionais robustas.	Mostra o início da atuação do TCE/AM.	Alta	A atuação do TCE/AM começou pela via da auditoria operacional, com identificação precoce de fragilidades sistêmicas.
2	4319/2012	Monitoramento	As recomendações foram efetivamente implementadas?	Grande parte das recomendações permaneceu em fase inicial.	Monitoramento do Programa Manaus Mais Limpa.	CT8	Cumprimento	Implementação parcial	O controle produziu diagnóstico, mas sua tradução prática foi limitada.	Confirma insuficiência de mero acompanhamento formal.	Ajuda a medir efetividade do controle.	Alta	O monitoramento evidenciou baixa capacidade de transformação concreta no curto prazo.
3	5408/2012	Licitação	Quais vícios afetaram a origem da concessão?	Ausência de projeto básico, licenciamento prévio e EIA/RIMA.	Concorrência pública para destinação final de resíduos.	CT2	Planejamento contratual	Vício de origem da contratação	O problema antecede a execução do serviço.	Confirma relevância do controle de licitações.	Responde como o TCE atuou no controle prévio.	Alta	O TCE/AM incidiu sobre a origem da contratação, identificando falhas relevantes antes da execução do serviço.
4	14248/2017	Omissão estrutural	Como a omissão estatal aparece nos autos?	Ausência de logística reversa, acordos setoriais e apoio efetivo a catadores.	Implementação da PNRS.	CT3	Governança	Déficit regulatório e institucional	A controvérsia desloca-se do aterro para a estrutura da política pública.	Confirma que o problema é sistêmico.	Amplia o alcance da pergunta-problema.	Alta	A partir de 2017, o controle externo passou a enfrentar de modo explícito a omissão estrutural do poder público.
5	10493/2018	Omissão estrutural	O julgamento procedente foi suficiente?	Necessidade de novas notificações para comprovar cumprimento.	Execução do plano e serviços.	CT8	Baixa resolatividade	Reiteração institucional	Mesmo após decisão procedente, persistem sinais de cumprimento	Confirma limitação da efetividade do TCE.	Responde sobre suficiência da atuação.	Alta	A procedência da representação não eliminou a necessidade de reiteração de providências pelo Tribunal.

									incompleto.				
6	13113/2021	Operação do aterro	O que os autos mostram sobre o aterro da AM-010?	Persistência de situação precária e descumprimento de condicionantes.	Operação e licenciamento do aterro controlado.	CT4	Condições operacionais	Problema operacional persistente	O controle retorna ao mesmo problema em estágio mais grave e duradouro.	Confirma insuficiência de medidas anteriores.	Ajuda a explicar permanência do problema.	Alta	O aterro da AM-010 aparece nos autos como problema persistente, mal resolvido e ambientalmente sensível.
7	13824/2022	Chorume	Como o dano ambiental se materializa?	Irregularidades no descarte de chorume e risco à qualidade das águas.	Funcionamento do aterro controlado.	CT5	Dano hídrico	Chorume e contaminação	A omissão administrativa alcança expressão material, com potencial de dano concreto.	Fortalece a crítica sobre insuficiência do controle.	Evidencia consequências do problema.	Alta	Nos autos mais recentes, o problema deixa de ser apenas gerencial e assume feição ambiental concreta.
8	11840/2024	Novo aterro privado	Qual a principal controvérsia jurídica do novo empreendimento?	Vício de origem do licenciamento por iniciativa privada sem delegação estatal.	Licenciamento do novo aterro privado.	CT6	Legitimidade da iniciativa	Vício jurídico-institucional	O caso amplia a controvérsia para o regime jurídico do serviço público e do licenciamento.	Refina a hipótese: não basta tecnologia, importa governança.	Mostra novo patamar do problema.	Muito alta	O processo de 2024 eleva a controvérsia ao plano da legitimidade jurídico-institucional do novo aterro.
9	11840/2024	Novo aterro privado	Que evidência ambiental concreta sustenta a controvérsia?	Indícios de erosão, lixiviação e carreamento de sedimentos para o igarapé.	Vistoria e análise técnica da DICAMB.	CT6	Risco hídrico	Prova empírica do impacto	O processo não se apoia apenas em abstrações jurídicas, mas em achados técnicos objetivos.	Fortalece a necessidade de controle técnico independente.	Conecta direito e ambiente.	Muito alta	A informação técnica da DICAMB confere materialidade ambiental à controvérsia sobre o novo aterro.
10	11840/2024	Novo aterro privado	Como o controle ambiental aparece nos autos?	Aceitação de dados da empresa sem contraprova independente.	Monitoramento ambiental do empreendimento.	CT7	Controle independente	Dependência de automonitoramento	A fragilidade institucional do licenciamento compromete a confiabilidade do controle ambiental.	Confirma que o problema é de governança.	Responde sobre os limites da atuação estatal.	Muito alta	Os autos revelam fragilidade do controle independente, na medida em que o órgão aceita como verdade aquilo que lhe é apresentado pela empresa.