

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – IPPUR
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

ADRIANE DE ALMEIDA MELO

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM TEMPOS DE CALAMIDADE:

Análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
no enfrentamento à pandemia de COVID-19

Rio de Janeiro

2024

ADRIANE DE ALMEIDA MELO

**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM TEMPOS DE CALAMIDADE:**

Análise da Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
no enfrentamento à pandemia de COVID-19

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao
Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o
Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ,
como parte dos requisitos necessários à obtenção
do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro

2024

CIP - Catalogação na Publicação

M528c Melo, Adriane de Almeida
 Controle Externo da Administração Pública em
tempos de calamidade : Análise da atuação do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no
enfrentamento à pandemia de Covid-19 / Adriane de
Almeida Melo. -- Rio de Janeiro, 2024.
65 f.

 Orientador: Alex Ferreira Magalhães.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2024.

1. Administração pública - Processo decisório. 2.
COVID-19, Pandemia de, 2020- - Rio de Janeiro (RJ).
3. Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas . I.
Magalhães, Alex Ferreira , orient. II. Título.

ADRIANE DE ALMEIDA MELO


**Controle Externo da Administração Pública em Tempos de
Calamidade:**

**Análise da Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de
Janeiro no enfrentamento à pandemia de Covid-19**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue
ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública
para o Desenvolvimento Econômico e Social
do Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional da Universidade Federal
do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título
de Bacharel.

Apresentado em: 18/12/2024

BANCA EXAMINADORA

 Documento assinado digitalmente
ALEX FERREIRA MAGALHÃES
Data: 20/12/2024 16:13:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ
Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social - IPPUR

Profª. Drª. Luana Adriano Araújo
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ
Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social - IPPUR

Profª. Drª. Daniele Lovatte Maia
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ
Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social - IPPUR

Dedico este trabalho a todos os estudantes de comunidades carentes, que com coragem e determinação, buscam uma educação de qualidade e lutam diariamente por seus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Trilhar um caminho sozinho é sempre mais difícil, mas ao longo da minha jornada, tive o privilégio de contar com o apoio de pessoas que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a minha formação acadêmica. A elas, dedico este espaço em sincero agradecimento.

Minha eterna gratidão aos meus pais, Ana Claudia e José Adriano. Obrigada por todo amor, pelo lar acolhedor e por tornarem o caminho até aqui mais leve e tranquilo. Mesmo diante das dificuldades, nunca mediram esforços para proporcionar o melhor a mim e ao meu irmão, muitas vezes renunciando a suas próprias necessidades. Vocês me ensinaram a valorizar cada conquista, a ter princípios sólidos e a seguir em frente com coragem e determinação. Todo o meu amor e reconhecimento por serem minha maior inspiração e por caminharem ao meu lado em cada etapa desta jornada.

Ao meu irmão, Gustavo, meu maior incentivador, que esteve ao meu lado em cada passo, compartilhando minhas dores como se fossem as suas e celebrando minhas conquistas como se fossem suas vitórias. Sei que a vida, às vezes, pode ser cruel a ponto de nos fazer sentir sozinhos, mas saiba que, onde quer que eu esteja, estarei sempre torcendo por você.

A pandemia de COVID-10 impactou significativamente minha jornada acadêmica, pois coincidiu com o início da minha graduação. As notícias sobre desvios de recursos públicos, constantemente veiculadas na imprensa, despertaram meu interesse em analisar mais a fundo o tema. Essa inquietação motivou a escolha do assunto do meu TCC.

O interesse pelo tema foi consolidado nas aulas de Direito Administrativo com o professor e meu orientador Alex Magalhães, que nos apresentou a importância dos órgãos de controle para garantir a eficiência e transparência na Gestão Pública. Esse aprendizado se aprofundou durante meu estágio no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde pude vivenciar, na prática, o trabalho realizado pelos servidores desta Corte de Contas. As aulas do professor Alex foram essenciais para a construção de uma base teórica sólida sobre essa temática, e sou grata pelo incentivo em explorar

Ao professor Alex Magalhães, meu sincero agradecimento pela sua dedicação e comprometimento ao longo dessa caminhada. Sua orientação foi fundamental para a estruturação deste trabalho e me sinto grata por sua ajuda em cada etapa do processo.

Agradeço também à equipe de alunos, professores, técnicos-administrativos e colaboradores terceirizados da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Aos amigos Débora Luzia, Rafaela Donato e Yuri Oliveira que estão comigo desde o início da graduação e que tornaram a rotina acadêmica mais leve e divertida. Agradeço pelas trocas significativas e pelos momentos compartilhados.

Às amigas que fiz durante o ensino médio e que continuam ao meu lado até hoje: Vivian Vaz, Sarah Aries e Luma Rodrigues. Agradeço a linda amizade que construímos. É uma alegria crescer ao lado de pessoas tão especiais.

Grata, também, aos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pelos valiosos ensinamentos e trocas que enriqueceram minha experiência profissional durante o estágio. Em especial agradeço aos servidores da Subseguridade: Talita Dourado Schwartz, Frederico Lavourinha Félix, Ana Paula Lima Martins, Gustavo Bastos e Julia Alfradique.

À minha querida amiga Gabriela Castilhos, que vivenciou comigo os dois anos de estágio. Obrigada por toda parceria que construímos e pelas risadas compartilhadas. Sua amizade foi um presente nesse período e tornou a jornada muito mais especial.

Um agradecimento especial ao servidor Paulo Victor Ribeiro Ramos, que dedicou sua atenção para me auxiliar na abordagem deste tema, sempre disponível para esclarecer dúvidas e me apoiar nos momentos de dificuldade, quando eu não sabia como prosseguir. Paulo Victor é uma pessoa inspiradora. Sua presença foi essencial para a minha trajetória e uma inspiração para, no futuro, poder ajudar outros com a mesma generosidade.

A todos vocês... meus agradecimentos!

“A educação é o grande motor do desenvolvimento pessoal. É através dela que a filha de um camponês se torna médica, que o filho de um mineiro pode chegar a chefe de mina, que os filhos de trabalhadores rurais podem chegar a presidente de uma grande nação”.

(MANDELA, 2014)

RESUMO

A pandemia de COVID-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, trouxe desafios inéditos a diversos setores da sociedade, como a saúde, economia, educação, transporte e religião, que enfrentaram impactos profundos. Na Administração Pública, as mudanças também foram significativas, com a adoção de alterações legislativas que reduziram os trâmites burocráticos para aquisição de bens e serviços, ampliando a discricionariedade dos gestores públicos no uso de recursos. Nesse contexto, este trabalho analisa a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), durante o estado de calamidade provocado pela pandemia. A pesquisa foca na contribuição do TCE-RJ, dentro de sua competência constitucional para a supervisão e controle da gestão da saúde pública no Estado do Rio de Janeiro, durante o período da pandemia. O estudo busca evidenciar a importância do controle externo para a gestão pública e a preservação do interesse público em momentos de crise.

Palavras-Chave: covid-19; controle externo; TCE/RJ; pandemia; gestão pública; funções institucionais.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic, declared by the World Health Organization (WHO) in March 2020, brought unprecedented challenges to various sectors of society, such as health, economy, education, transportation, and religion, which faced profound impacts. In Public Administration, the changes were also significant, with the adoption of legislative amendments that reduced bureaucratic procedures for the acquisition of goods and services, expanding public managers' discretion in the use of resources. In this context, this work analyzes the performance of the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ) during the state of calamity caused by the pandemic. The research focuses on the contribution of TCE-RJ, within its constitutional competence for the supervision and control of public health management in the State of Rio de Janeiro during the pandemic period. The study aims to highlight the importance of external control for public management and the preservation of the public interest in times of crisis.

Keywords: COVID-19; external control; TCE/RJ; pandemic; public management, institutional functions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Distribuição dos 10 países com maior número de mortes pela Covid-19.	25
Figura 2 - Portal de Dados - TCE-RJ.....	33
Figura 3 - Notícia	36
Figura 4 - Notícia	44
Figura 5 - Notícia	46
Figura 6 - Sessão Plenária Especial do TCE-RJ	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Fundamentos Teóricos de Controle	13
2.2 Controle na governança pública	15
2.3 Controle Externo	17
2.4 Tribunais de Contas	18
2.5 Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	20
3 CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO	22
4 MEDIDAS ADOTADAS PELO TCE-RJ NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19	27
4.1 Função Normativa	28
4.1.2 Notas Técnicas	28
4.1.2.1 Nota Técnica nº 01, de 27 de março de 2020	29
4.2 Função Informativa	31
4.2.1 Portal de Dados do TCE-RJ	32
4.3 Função Fiscalizadora	34
4.3.1 TCE-RJ n.º 212.403-4/2020 - Auditoria de Levantamento	35
4.3.2 TCE-RJ n.º 100.352-4/2022 - Auditoria de Conformidade	38
4.3.3 TCE-RJ n.º 219.186-7/2020 - Inspeção	40
4.4 Função Sancionadora	41
4.4.1 TCE-RJ n.º 103.237-5/2020 – Inspeção	42
4.5 Função Ouvidora	43
4.6 Função Corretiva	45
4.6.1 TCE-RJ n.º 102.806-5/2020 – Representação	45
4.7 Função Julgadora	46
4.7.1 TCE-RJ n.º 105.362-0/2020 – Tomada de Contas <i>Ex Offício</i>	47
4.8 Função Consultiva	48
4.8.1 TCE-RJ Processo n.º 213.927-7/2020 - Consulta	49
4.9 Função Opinativa	49
4.10 Função Pedagógica	51
5 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Em 30 de Janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do novo coronavírus (Covid-19), uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-Cov-2, como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)¹. Segundo o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), a ESPII é definida como “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para os outros países devido à disseminação internacional de doenças”. No entanto, segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), apenas em 11 de março de 2020, a OMS declarou oficialmente a COVID-19 como uma pandemia global².

Conforme o artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (CFRB), a saúde é assegurada como um direito de todos e um dever do Estado, que deve ser garantido por meio de políticas sociais e econômicas destinadas a reduzir o risco de doenças e outros agravos. Em face da complexidade do cenário em todo território nacional e do aumento do número de casos, o Congresso Nacional, diante de circunstâncias emergenciais que demandavam ações de mesma magnitude, aprovou o Decreto Legislativo nº06/2020, reconhecendo o estado de calamidade em razão da epidemia de coronavírus.

No contexto de urgência e ineditismo, foi promulgada a Lei Federal nº13.979/2020, de caráter temporário, que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Dentre as medidas dispostas pela referida lei, destaca-se a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública (Brasil, 2020, art. 4º), além de outras a serem explicitadas ao longo deste trabalho. Tais providências, portanto, foram adotadas com objetivo de assegurar a agilidade e eficiência dos serviços ou aquisições ansiadas (Brasil, 2020).

¹ WORD HEALTH ORGANIZATION. **Declaração do Diretor-Geral da OMS sobre o Comitê de Emergência do RSI sobre o novo Coronavírus (2019-nCov)**. Genebra: Word Health Organization, 30 jan. 2020. Disponível em: [Comitê de Emergência do RSI sobre o Novo Coronavírus \(2019-nCoV\)](#). Acesso em: 01 set. 2024

² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. [s.l.]:Organização Pan-Americana de Saúde, 11 mar.2020. Disponível em: [OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde](#). Acesso em 05 jun.2024.

O controle das contratações emergenciais da Lei Federal nº 13.979/2020 tornou-se uma ação prioritária, não só pelo risco associado à simplificação das regras de contratação emergencial já prevista na Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), mas também pelo cenário global de emergência de saúde pública que coloca a Administração em potencial situação de vulnerabilidade.

Dado o papel relevante das Cortes de Contas, na promoção da transparência e eficiência na gestão pública, exercendo de forma independente e técnica, o controle externo exclusivo sobre a gestão pública, é fundamental que as medidas adotadas para enfrentar a emergência de saúde pública e conter a propagação do vírus da COVID-19 sejam rigorosamente fiscalizadas (Maia; Santos, 2021, p.311).

A fiscalização dessas medidas não é apenas uma questão de cumprir a legalidade, mas também de garantir a legitimidade e a eficiência na utilização dos recursos públicos. As bases legais para essa fiscalização estão estabelecidas na CFRB, nos artigos 70 e 75, bem como no artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) e no art. 1º, II, combinado com o artigo 128, da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1º de agosto de 1990. Esses dispositivos regulam a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional das entidades da administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios. Esse trabalho é conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que exerce seu papel sob os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade³.

Por isso, considerando o direito dos cidadãos de ter assegurada a aplicação do dinheiro público, a pergunta que motivou o presente trabalho é: Em que medida a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contribuiu efetivamente para garantir a transparência e a efetividade dos gastos públicos durante a pandemia? Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é analisar a atuação do TCE-RJ em resposta ao desafiador período de calamidade delineado pela pandemia de COVID-19.

³ O sistema de Controle Externo no Brasil compreende 33 (trinta e três) órgãos, divididos da seguinte forma: (I) o Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito Federal; (II) os 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), correspondente às unidades federativas estaduais; (III) o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); (IV) 3 (três) Tribunais de Contas Estaduais com jurisdição exclusiva sobre as contas municipais (TCMs), situados na Bahia, Goiás e Pará; e (V) 2 (dois) Tribunais de Contas municipais (TCMs), preservados pela Constituição, localizados nos municípios de Rio de Janeiro e São Paulo. Este trabalho concentra-se, exclusivamente, no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), buscando compreender sua atuação e relevância no contexto pandemia de COVID-19.

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia do presente trabalho utilizou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental como base científica. Essas técnicas foram fundamentais para a coleta de dados relacionados a auditorias, inspeções, fiscalizações no âmbito do TCE-RJ, assim como para a análise das ferramentas desenvolvidas para assegurar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Desse modo, o presente trabalho pôde obter importantes informações, tanto do ponto de vista teórico, mas preponderantemente prático, com o objetivo de fornecer subsídios adicionais para a avaliação da atuação da Corte de Contas em relação aos seus jurisdicionados e à população fluminense como um todo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é dedicado à construção do referencial teórico que dá embasamento ao objeto deste estudo. A sua estrutura está organizada da seguinte maneira:

- I. Fundamentos teóricos de controle: Nesta seção, exploramos o conceito de controle em sua forma mais ampla, abordando sua importância e funções. Serão discutidos diferentes tipos de controle, suas características e objetivos, com ênfase na relevância desses conceitos para a gestão pública;
- II. Controle na Governança Pública: Aqui, será explorado o papel do controle dentro do contexto da governança pública, destacando sua função como pilar fundamental para transparência, eficiência e *accountability* na gestão dos recursos públicos;
- III. Controle Externo: Nesta parte, aprofundaremos o conceito de controle externo, detalhando sua definição, funções e sua importância na fiscalização das contas públicas e o papel dos tribunais de contas nesse processo;
- IV. Tribunais de Contas e o TCE-RJ: Esta seção apresenta uma visão geral dos tribunais de contas no Brasil, com ênfase nas suas funções, responsabilidades e estrutura, o objetivo deste capítulo é demonstrar a relação existente entre a missão constitucional das cortes de contas e a efetivação dos direitos fundamentais. Em seguida, focaremos no TCE-RJ, destacando suas competências e as medidas adotadas durante a pandemia de Covid-19.

2.1 Fundamentos Teóricos de Controle

O conceito de controle, como é entendido atualmente, envolve a inspeção, exame, acompanhamento e verificação sobre determinado objeto ou processo, com base em critérios estabelecidos. O objetivo de assegurar o cumprimento das diretrizes preestabelecidas, bem como identificar possíveis desvios para correção, determinando a regularidade ou irregularidade do ato praticado (Guerra, 2007 apud SILVA, et al. 2012, p.19).

A finalidade de controle, de acordo com Chiavenato (2014), é a mais compreensiva didaticamente:

A finalidade de controle é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação, ou seja, se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos desejados. O controle consiste fundamentalmente em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado (Chiavenato, 2014, p.183)

Em termos práticos, significa dizer que o objetivo do controle consiste em garantir que as atividades exercidas estejam de acordo com os propósitos e diretrizes da instituição, assegurando a sua execução de forma eficaz e eficiente, conforme o planejamento estabelecido (Freire, 2024, p.25).

O controle também está presente no âmbito da Administração Pública, sendo utilizado nas suas diversas esferas, como forma de verificar a eficiência e eficácia dos atos e fatos gerados pelos gestores públicos (Silva, 2012, p. 20).

O controle da Administração Pública possibilita a verificação, a inspeção e o exame pela própria administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, de forma a ensejar uma aferição sistemática da atuação dos modelos desejados e anteriormente planejados (Guerra 2007, *apud* Silva, 2015, p. 20).

Segundo Luiz Henrique Lima (2018, p. 3):

Não existe democracia sem controle. Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada.

O controle pode ser classificado como interno ou externo, dependendo do posicionamento do órgão controlador. O controle interno é realizado por um órgão que faz parte da mesma estrutura administrativa do órgão fiscalizado. É uma função inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, por meio de um sistema integrado de controle interno, exercem supervisão sobre seus próprios atos e agentes. Já o controle externo é exercido por um poder ou órgão distinto, separado da estrutura do órgão controlado (Guerra, 2005, p.142).

Neste trabalho, focamos no controle externo realizado pelo Poder Legislativo, diretamente ou através de órgãos técnicos especializados, como o Tribunal de Contas, sobre as administrações direta e indireta dos demais poderes.

2.2 Controle na governança pública

De plano, é necessário definir o conceito de Governança Pública. Para Dotti (2018), governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas.

Nesse sentido, esclarece a autora:

Governança Pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade (Dotti, 2018, p.149)

Além disso, ao longo de sua obra, a autora menciona os princípios da boa governança sugeridos pelo Banco Mundial (2007). Esses princípios, que incluem legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*, estarão detalhados no quadro a seguir.

Quadro 1 - Princípios da Boa Governança

Legitimidade	Princípio Jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência de controle para além da aplicação isolada do critério de legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum foi alcançado.
Equidade	Promover a equidade é garantir as condições para que todas tenham acesso ao exercício de seus direitos civis – liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto de igualdade entre gêneros – políticos e sociais – saúde, educação, moradia e segurança
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que os “agentes” de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre a qualidade do serviço e qualidade do gasto.
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bem os valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança
Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
Accountability	As normas de auditoria da Intosai ⁴ conceituam a <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial ou programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Os “agentes” de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Fonte: Dotti, 2018, p.149.

À luz do exposto, a importância crucial dos órgãos encarregados da fiscalização das contas públicas é inegável, especialmente diante da vulnerabilidade evidenciada na gestão dos recursos públicos. Esses órgãos desempenham um papel essencial na integridade financeira do Estado e para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira transparente, eficiente e em conformidade com a legislação vigente. Sua atuação não apenas promove a *accountability* e a transparência, mas

⁴ INTOSAI (*International Organization of supreme Audit Institutions* – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) – Organismo autônomo, independente e apolítico, fundado em 1953, ao qual se filiam instituições superiores de auditoria externa de governos, cerca de 190 EFS de diversos países, e atua com status de consultor especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Seus objetivos são promover o desenvolvimento e a transferência de conhecimentos, melhorar a fiscalização de governos em todo o mundo e fortalecer as capacidades profissionais (TCU, 2012, p.23)

também fortalece os pilares da democracia ao assegurar que o poder público seja exercido de forma responsável e em benefício da sociedade.

Rocha (2011), destaca que o conceito de *accountability* é amplamente abordado na literatura, com diversas interpretações. Para uma compreensão mais precisa, ele recorre à definição proposta por Pinho e Sacramento (2008), que descrevem a *accountability* como:

Accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (Pinho e Sacramento, 2008 *apud* Rocha, 2011, p. 4)

Complementando essa definição, Coutinho e Salles (2018, p.5) apresentam *accountability* como:

Capacidade de fiscalização, controle e eventual punição a irregularidades da esfera pública pelos cidadãos, por meio do pleito eleitoral (*accountability* vertical), pelas organizações da sociedade civil e imprensa, através da opinião pública (*accountability* social) e por órgãos públicos incumbidos de coibir malfeitos e tutelar interesses jurídicos (*accountability* horizontal) (Coutinho e Salles, 2018, p.5).

Em síntese, o controle fortalece a governança ao permitir que os governos avaliem, direcionem e ajustem suas ações para atender de forma eficiente e responsável às demandas da população.

2.3 Controle Externo

A Constituição de 1988 adotou uma vertente progressista, com vistas à efetividade dos direitos e garantias fundamentais, postulado basilar do Estado Democrático de Direito. Diante das transformações sociais e da percepção de que a clássica tripartição das funções revelou-se 'insuficiente para poder dar conta das necessidades de controle democrático do exercício de poder', a Constituição destacou, de forma inédita, o sistema de controle externo, potencializando sobremaneira a instituição Tribunal de Contas, que foi elevado à condição de instituição estatal independente, conferindo-lhe o exercício de parcela da soberania estatal por meio da função de controle externo (Guerra, 2019, p.135).

O controle externo é uma função constitucional desempenhada por órgãos independentes da estrutura controlada, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir plena eficiência e eficácia das ações de gestão governamental. Para garantir que os órgãos e entidades públicas atuem em conformidade com os interesses da sociedade, é fundamental que sejam monitorados por uma instituição independente e imparcial, capaz de garantir que sua atuação esteja alinhada aos princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico (Guerra, 2019, p.135).

O Senado Federal (Brasil, 2024), define controle externo como:

Controle exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Aplica-se, no que couber, à fiscalização exercida pelas casas legislativas estaduais, distrital e municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Município ou do Distrito Federal, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (Brasil, 2024).

2.4 Tribunais de Contas

Conforme os ensinamentos de Evandro Guerra (2005) o controle externo está inserido na matéria de “Controle da Administração Pública”, abrangendo normas regulamentadoras dos atos administrativos públicos. Segundo o autor, deve ser entendido como a espécie de controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre os atos do Estado e toda sua estrutura administrativa.

Diante do exposto, nos termos do art.70 da Constituição Federal, a titularidade sobre o controle externo pertence ao Poder Legislativo. No entanto, a regra prevista no art. 71, determina que o exercício desse controle ocorre com a participação de um órgão constitucionalmente autônomo especializado, possuidor de competência exclusiva para exercê-lo, o Tribunal de Contas. Assim, o controle externo dos Tribunais de Contas é realizado em conformidade com os artigos 71 a 75 da CF/1988, conforme competências estão elencadas no quadro a seguir:

Quadro 2 - Competência dos Tribunais de Contas

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

II	julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público
III	apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório
IV	realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II
V	fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo
VI	fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município
VII	prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas
VIII	aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário

Fonte: (BRASIL, 1988)

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 disciplina o modelo nacional de controle externo, a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, sob a ótica do princípio da simetria, que exige que os Estados, o Distrito Federal e os municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Federal, o referido modelo é estendido aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, na forma do art. 75, *caput*, da CRFB.

Em destaque à colaboração prestada pelos Tribunais de Contas (TCs) ao Poder Legislativo, torna-se equivocada a referência perpassada, por alguns, de que os Tribunais de Contas atuam como “órgãos auxiliares” ao poder Legislativo. Essa visão, como aponta Francisco Eduardo Carrilho (2009), leva à interpretação errônea de que os TCs estariam subordinados aos poderes legislativos de suas respectivas esferas de governo. No entanto, conforme defende o autor, as atribuições e competências dos TCs são delineadas na Constituição Federal. Quanto ao TCU, ele

adota determinadas ações em atendimento à iniciativa do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Câmara de Deputados ou de Comissões de uma dessas Casas, não porque lhes tenha sido ordenado por elas, mas porque a Carta da República determinou.

Quanto a concepção de “auxílio” das Cortes de Contas, reconhece-se:

O Tribunal de Contas não possui natureza auxiliante. Auxiliar é aquele que auxilia, ajuda, subsidia, que acode, socorre. Trata-se de adjetivo dito à pessoa associada à outra, para ajudá-la em suas funções, possuindo, portanto, papel secundário, de menor relevância naquela atividade. Definitivamente, o termo auxílio, como disposto no dispositivo constitucional, deve ser interpretado no sentido de fortalecimento dos Tribunais, no exercício do controle a seu cargo, o Poder Legislativo não poderá prescindir do Tribunal de Contas, não se admitindo a implementação do controle sem a devida participação deste, órgão criado especialmente a este mister (Guerra, p. 110, 2005).

Compreende-se, portanto, que o Tribunal de Contas não se encontra em posição de inferioridade em relação ao Poder Legislativo, ao contrário, a Corte de Contas atua em posição de igualdade, na consecução de suas missões constitucionais (Guerra, 2005).

2.5 Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) faz parte do sistema de controle externo do Estado e possui competências definidas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em sua Lei Orgânica e em seu Regimento Interno. Entre as principais competências do TCE-RJ, destacam-se: apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado, mediante parecer prévio, julgar as contas dos administradores e responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos; realizar auditorias governamentais de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; verificar a legalidade e economicidade de atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação; e impor multas e outras sanções cabíveis em caso de infrações. O TCE-RJ também tem a função de adotar medidas necessárias para assegurar o cumprimento de suas decisões, entre outras competências previstas no Regimento Interno do Tribunal (TCE-RJ, Regimento Interno, 2023).

Conforme competências estabelecidas em seu regimento interno, observa-se que o TCE-RJ possui um papel de extrema importância para a sociedade, sendo este

órgão, uma ferramenta fundamental para a preservação do erário, controlando os gastos dos agentes públicos, fiscalizando os usos dos recursos e promovendo a transparência de suas ações.

Além disso, é importante destacar também a função orientativa da Corte de Contas, principalmente durante a emergência decorrente da pandemia de covid-19. Ramalho (2020) menciona que muitos atos administrativos desta época exigiram mais do que nunca a atuação pedagógica e preventiva dos Tribunais de Contas, para que fosse preservado a autonomia dos gestores sem ignorar eventuais irregularidades nos gastos, seja por má-fé ou descuido.

Assim, diante do estado de calamidade, o Tribunal de Contas precisou adotar ações e medidas essenciais para preservar a integridade dos cofres públicos. Antes de detalhar exemplos de medidas implementadas pelo TCE-RJ, é importante apresentar um panorama sucinto do cenário epidemiológico.

3 CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO

O cenário sanitário global, no final do século XX, foi profundamente impactado pelo surgimento de novas doenças transmissíveis que se disseminaram mundialmente. Nesse contexto, especialistas e pesquisadores em epidemiologia de doenças infecciosas passaram a concordar que o surgimento de uma nova pandemia, causada por um microrganismo, não era uma questão de 'se' aconteceria, mas de 'quando' isso aconteceria (Werneck, 2021, p.31).

O século XXI começou já sob o impacto das epidemias de síndromes respiratórias causadas por coronavírus, como o Sars-Cov e Mers-CoV que embora não tenham se tornado pandemias, serviram como um alerta global para essa possibilidade. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Sars-Cov, reconhecido no início de 2003, se espalhou por mais de vinte países, resultando em mais de 8 mil casos com letalidade de cerca de 10%. O Mers-CoV (coronavírus da síndrome respiratória do Oriente Médio), identificado inicialmente na Arábia Saudita em 2012, causou aproximadamente 2.500 casos, entre 2012 e 2020, com uma letalidade de 35% (WHO, 2021).

Além dessas duas epidemias, o mundo também enfrentou a pandemia de influenza para a qual algumas medidas sanitárias, incluindo uma vacina, foram disponibilizadas. Além disso, houve uma grande epidemia de Ebola e o surgimento de novos desafios relacionados às arboviroses, como a Zika e Chikungunya. Em 2020, finalmente, o mundo se deparou com a grande pandemia do desconhecido (Werneck, 2021, p.31)

A pandemia provocada pelo novo coronavírus apresentou à comunidade científica um dos maiores desafios sanitários enfrentados pela geração atual. Esse desafio não se devia apenas à rápida disseminação do vírus, que resultava em uma doença complexa e, muitas vezes fatal, mas também à ausência de ferramentas adequadas, como vacinas ou tratamentos específicos, agravada pela limitada compreensão científica sobre sua epidemiologia (Werneck, 2021, p.32)

Apesar dos desafios enfrentados, a base para uma resposta eficaz à pandemia já era parcialmente conhecida. Como mencionado anteriormente, o século XXI tem sido caracterizado por grandes surtos que puseram à prova a comunidade de saúde

pública (Werneck, 2021, p.32). Com isso, ao longo dos últimos anos foram adquiridos importantes conhecimentos sobre como lidar com a pandemia.

Guilherme Werneck (2021) em seu trabalho, destaca alguns princípios-chave já bem estabelecidos para o enfrentamento de pandemias, entre os quais, se incluem:

- I.Tratar o problema com seriedade;
- II.Coordenar ações no nível internacional e infranacional;
- III.Desenvolver estratégia ampla e efetiva de comunicação com o público e a comunidade técnico-científica;
- IV.Estabelecer procedimentos para postergar a introdução da infecção em novos territórios;
- V.Buscar medidas de contenção e supressão para diminuir ou interromper a propagação geográfica da infecção, à medida que a transmissão comunitária passa a ocorrer;
- VI.Consolidar ações de vigilância epidemiológica de base territorial, buscando ampliar a identificação de casos e o rastreamento de contatos para interrupção das redes de transmissão;
- VII.Ampliar a realização de testes diagnósticos;
- VIII.Priorizar as medidas para salvar vidas, incluindo estruturação da atenção à saúde em seus diversos níveis de complexidade;
- IX.Proteger e dar segurança às populações mais vulneráveis e os profissionais da saúde;
- X.Investir em pesquisa científica;
- XI.preparar-se para lidar com o futuro pós-pandêmico, o que requer a organização da sociedade para reestruturação social e econômica do país (Nurse, 2020 *apud* Werneck, et. al. 2021, p.32).

A resposta do Brasil à pandemia falhou em cumprir a maioria dos princípios-chave estabelecidos para o enfrentamento de pandemias, comprometendo todas as fases de sua evolução. Mesmo que a transmissão comunitária do coronavírus no Brasil tenha sido estabelecida apenas em março, depois de já ter se espalhado pela Ásia, Europa e Estados Unidos, permitindo a oportunidade para uma preparação, a resposta inicial brasileira à pandemia foi lenta e errática (Werneck, 2021, p.33).

Em entrevista concedida por Marcia Castro, professora de Demografia e presidente do Departamento de Saúde Global e População da *Harvard T.H. Chan School of Public Health*, a especialista destaca que a ausência de liderança federal coesa foi um dos principais fatores que agravaram a resposta brasileira. O país tinha potencial para adotar medidas eficazes, contando com um sistema de saúde universal (SUS) e uma rede de agentes comunitários de saúde, porém, a falta de coordenação e a sucessiva troca de ministros da saúde minaram a eficácia das ações (Castro, 2020).

É fato que, nos primeiros meses da pandemia, tanto o Ministério da Saúde quanto os governadores regionais empenharam-se em ampliar e melhorar o acesso aos cuidados de saúde. Isso incluiu o aumento do número de leitos hospitalares e Unidade de Terapia Intensiva (UTI), bem como a disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), ventiladores e exames. No entanto, esses esforços mostraram-se insuficientes. Segundo a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), ao longo das 44 semanas epidemiológicas de 2020 foram contabilizados 7.714.819 casos e 195.742 óbitos que evoluíram de modo bastante heterogêneo e com grande variabilidade nos estados e dentro deles (FIOCRUZ, 2021).

O Boletim Observatório Covid-19 da Fiocruz destaca a desigualdade como um dos fatores cruciais para a análise do cenário epidemiológico no Brasil. Embora o país seja vasto e diverso, é também um dos mais desiguais socialmente, o que coloca certos grupos em grande desvantagem ao tentar aderir a medidas de higiene, distanciamento físico e social, isolamento e quarentena. Além disso, essas desigualdades afetam o acesso a serviços de saúde, incluindo exames diagnósticos, tratamentos e reabilitação (FIOCRUZ, 2020).

O Boletim ressaltou a importância da equidade em saúde com a seguinte declaração:

Ao considerar que as desigualdades sociais e iniquidades em saúde constituíram um obstáculo adicional ao enfrentamento da pandemia, é de extrema importância a equidade em saúde como um princípio fundamental do SUS. Ou seja, é absolutamente necessário rompimento de transmissão do coronavírus, através de vacinas aplicadas pelo SUS, como um direito de todos e dever do Estado. Por outro, é necessário simultaneamente romper um ciclo vicioso e de retroalimentação das desigualdades sociais e iniquidades em saúde, pois não haverá saúde para alguns se não houver saúde para todos (FIOCRUZ, 2020)

Sobre esse aspecto social, Werneck (2021, p.34) apresenta uma análise de grande relevância:

Toda epidemia é, ao mesmo tempo, um fenômeno biológico, social e histórico, refletindo iniquidades na exposição à infecção, no risco de adoecer e no acesso ao cuidado em saúde. Hoje está evidente que a carga de mortalidade da COVID-19 tem recaído sobre os mais pobres, os negros, as populações indígenas, quilombola, enfim, os socialmente excluídos, reforçando as amplas desigualdades sociais em saúde já existentes no país (Werneck, 2021, p.34).

Como consequência, o Brasil, se destacou como um dos países mais severamente afetados pela COVID-19, com uma curva epidêmica prolongada e em níveis elevados por um período extenso (Werneck, 2021, p.35). Segundo uma matéria publicada pelo G1 em abril de 2021, o Brasil foi o segundo país em número absoluto de mortes e o décimo terceiro em óbitos proporcionais à população.

Figura 1 - Distribuição dos 10 países com maior número de mortes pela Covid-19

	Mortes por Covid	% total de óbitos	% população mundial
1. EUA	573 mil	18,3%	4,2%
2. Brasil	400 mil	12,6%	2,7%
3. México	215 mil	6,9%	1,7%
4. Índia	201 mil	6,4%	17,7%
5. Reino Unido	127 mil	4,1%	0,9%
6. Itália	119 mil	3,8%	0,8%
7. Rússia	107 mil	3,4%	1,9%
8. França	103 mil	3,3%	0,9%
9. Alemanha	82 mil	2,6%	1,1%
10. Espanha	77 mil	2,5%	0,6%

Fonte: G1 (2020). Disponível em: [Ranking da Covid: como o Brasil se compara a outros países em mortes, casos e vacinas aplicadas | Mundo | G1 \(globo.com\)](#). Acesso em: 29 ago. 2024.

No contexto do Estado do Rio de Janeiro, a pandemia de COVID-19 exigiu uma resposta emergencial significativa. O Decreto nº46.966, de 11 de março de 2020, estabeleceu as primeiras diretrizes para o enfrentamento da crise de saúde pública, causada pelo novo coronavírus. Poucos dias depois, em 16 de março, o Decreto Estadual nº 46.973 reconheceu formalmente a emergência em saúde pública e detalhou medidas adicionais para conter a propagação da COVID-19. Essas medidas iniciais foram reeditadas e ajustadas conforme a pandemia evoluiu.

A gravidade da situação levou ao reconhecimento formal do estado de calamidade pública pela Lei Estadual nº 8.794, de 17 de abril de 2020, com vigência até 1º de setembro de 2020. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 47.428/2020 renovou o estado de calamidade até 1º de julho de 2021 e, devido à alta persistência

da crise, o Decreto Estadual nº 47.655/2021 prorrogou o estado de calamidade até 31 de dezembro de 2021.

O Estado do Rio de Janeiro enfrentou uma das situações mais críticas no país, sendo o segundo estado da federação a registrar casos confirmados e transmissão comunitária do coronavírus. Inicialmente, a epidemia agravou-se na área metropolitana do Rio de Janeiro e, em seguida, espalhou-se para um número crescente de municípios no interior do estado (FIOCRUZ, 2020). De acordo com o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) entre março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, foram notificados 1.000.496 casos confirmados e 57.585 óbitos por coronavírus, com 933.640 pacientes recuperados (SINAN, 2017).

As ações emergenciais e a constante atualização das medidas normativas foram cruciais para a resposta estadual à crise sanitária. Nesse contexto, a análise do TCE-RJ sobre a aplicação dessas medidas, bem como o monitoramento da execução orçamentária e das políticas públicas revelou-se essencial para identificar eventuais irregularidades e garantir maior transparência nas políticas adotadas para proteger a saúde da população.

4 MEDIDAS ADOTADAS PELO TCE-RJ NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Diante do cenário de urgência provocado pela crise epidemiológica, as decisões emergenciais tomadas pelos gestores públicos trouxeram desafios significativos, como a flexibilização de normas para execução de gastos públicos. Um exemplo é Medida Provisória (MP) 961/2020 que estabeleceu novas regras nas contratações públicas durante o estado de calamidade, incluindo:

- (I) autorização de pagamentos antecipados, com observância de alguns requisitos, como ser indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação de serviços;
- (II) ampliou o uso do Regime diferenciado de Contratações (RDC), que tinha caráter restritivo para ser realizado de acordo com a Lei 12.246/2011, passando a ser utilizado em qualquer tipo de contratação, independentemente de sua finalidade;
- (III) elevação dos limites de dispensa de licitação.

Tais alterações legislativas permitiram que os gestores públicos tivessem mais liberdade e celeridade para realizar contratações públicas. No entanto, essa flexibilização gerou insegurança em relação a como esse dinheiro estava sendo utilizado, o que tornou imprescindível o papel de fiscalização das Cortes de Contas (Souza; Ferreira, 2020).

Nesse contexto, à luz do objetivo deste trabalho, é pertinente destacar que as medidas adotadas pelo TCE-RJ para enfrentar este cenário de exceções e incertezas estão diretamente relacionadas às suas funções institucionais.

Conforme apontam Motta e Godinho (2022), o termo “função” é utilizado de maneira imprecisa, referindo-se ao modo ou meio pelo qual se exercem as competências estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, a função é extraída das competências, a partir da interpretação de suas características, limites e possibilidades.

Lima (2018, p.136) classifica as funções institucionais das Cortes de Contas da seguinte maneira: função normativa, função informativa, função fiscalizadora, função opinativa, função sancionadora, função ouvidora, função corretiva, função julgadora, função consultiva.

Dessa forma, para apresentar as medidas tomadas pelo TCE-RJ, a próxima seção será organizada com a definição e exposição das funções da Corte de Contas, seguida por um exemplo prático de uma ação efetivamente implementada. Diante da impossibilidade prática de expor todos os exemplos de fiscalizações e ações realizadas, o critério de seleção adotado focou na relevância das auditorias, inspeções e normas técnicas de maior impacto durante o período, visando cumprir o objetivo proposto.

4.1 Função Normativa

Conforme os ensinamentos de Lima (2018, p.140), a função normativa ou regulamentar está prevista no art. 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), que à luz do princípio da simetria, aplica-se aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Este artigo estabelece que os Tribunais de Contas, dentro de sua competência e jurisdição, possuem o poder regulamentar, podendo expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhes devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento sob pena de responsabilidade.

Sob essa perspectiva, é possível identificar o cumprimento da Função Normativa da Corte de Contas ao editar as seguintes notas técnicas durante o estado de calamidade declarado pela Covid-19, sendo o teor das mesmas explicado em seguida.

4.1.2 Notas Técnicas

No contexto da Covid-19, o TCE-RJ emitiu duas notas técnicas essenciais. A primeira, Nota Técnica nº1, de 27 de março de 2020, abordou os procedimentos de contratação, seja direta ou mediante licitação, conforme previsto na Lei 13.979/2020, para aquisição de bens serviços, inclusive de engenharia, e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. O objetivo principal dessa nota técnica foi colaborar com os gestores estaduais e municipais, oferecendo referências técnicas e segurança jurídica.

A segunda, Nota Técnica nº 2, de 25 de junho de 2020, forneceu orientações aos jurisdicionados do TCE-RJ sobre a contabilização e o tratamento fiscal dos recursos aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela

Covid-19. Essas orientações visaram assegurar a correta aplicação e transparência dos recursos públicos utilizados no combate à pandemia.

De acordo com Balanço de Gestão do TCE-RJ (2017- 2020), O desafio de fiscalizar tempestivamente tais contratações exigiu também informações em relações aos atos de gestão em tempo mais exíguo, o que ensejou a edição da Deliberação nº313/2020, que regulamentou o envio imediato ao TCE-RJ dos dados das contratações fundamentadas da citada lei, bem como, a solicitação de desenvolvimento de sistema para o recebimento dos dados com amparo nessa deliberação.

4.1.2.1 Nota Técnica nº 01, de 27 de março de 2020

Esta nota detalhou as principais orientações e recomendações emitidas pela equipe da Secretaria Geral de Controle Externo do TCE-RJ, as quais não apenas explicitaram as mudanças temporárias introduzidas pela Lei nº13.979/2020, mas também forneceram diretrizes aos gestores acerca da realização de procedimentos de contratação, conforme segue:

No item 2 da referida nota técnica, que tratou da Contratação Direta conforme explanado no art.4º da Lei 13.979/2020, na redação dada pela medida provisória nº 926/2020, é dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A equipe técnica, no item 2.3 fez a seguinte recomendação quanto a redação da medida imposta pela lei:

Recomenda-se que o processo administrativo pertinente faça menção expressa a essa situação (que mencione tratar-se uma dispensa de licitação destinado ao enfrentamento da emergência de saúde pública) com fundamentação, ainda que sucinta, tanto da relação entre a contratação e o contexto fático a ela pertinente, como da adequação da medida, inclusive sob aspecto temporal, para o atendimento do interesse público (TCE, 2020, p.2)

Em seguida, o corpo técnico justificou a importância dessa recomendação, ressaltando que tal orientação visava afastar a necessidade de se instruir o processo de dispensa com a caracterização de situação emergencial ou calamitosa. Isso garantiu que os processos de contratação fossem conduzidos com a devida fundamentação e transparência, mesmo em um cenário de crise, assegurando a legalidade e a eficiência das ações administrativas.

O item 4 da Nota técnica nº1, tratou do Termo de referência/Projeto Básico. A Lei nº13.979/2020 permitiu a utilização de termos de referência e projetos básicos simplificados para contratações relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública. Essa simplificação incluiu a dispensa da elaboração de estudos preliminares para bens e serviços comuns, conforme estipulado nos artigos 4º-C e 4º-E- da Lei. Dessa forma, a lei afastou a aplicação de diversos dispositivos da Lei nº8.666/93 e nº10.520/2022.

A simplificação proposta pela lei visou agilizar os processos de contratação durante a pandemia, permitindo que os gestores públicos utilizassem apenas um dos parâmetros de estimativa de preços previstos, sem preferência obrigatória entre eles.

Em casos excepcionais, a lei admitiu, mediante justificativa da autoridade competente, a dispensa da estimativa de preços. No entanto, a equipe técnica recomendou que essa faculdade somente fosse utilizada na absoluta premência da contratação que deve estar devidamente demonstrada no processo administrativo correlato.

Quanto à habilitação e impedimentos à contratação conforme disposto no art. 4º-F, da Lei 13.979/2020, foi possível que, em caráter excepcional e mediante justificativa da autoridade competente, caso houvesse a restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, a dispensa de documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisito de habilitação. No entanto, no item 4.1 da Nota técnica nº 1 a equipe enfatizou que não poderiam ser dispensados a prova de regularidade relativa à seguridade social e ao cumprimento disposto no art.7º, XXXIII, da CRFB/88.

O item 5.7 também merece destaque. Em sua redação, é mencionado que a Lei nº 13.979/2020 simplificou diversos princípios, normas e obrigações para possibilitar que a população pudesse usufruir o quanto antes, dos bens e serviços necessários. A equipe destacou a seguinte recomendação: “a esmerada fiscalização e gestão de contrato administrativo é etapa fundamental e que deve ser desincumbida de maneira irrepreensível”.

Quanto à Publicidade, citada no item 5.9 da referida nota técnica, o texto, destaca que, conforme mencionado pelo art. 4º,§2º, da Lei 13.979/2020, as contratações ou aquisições referidas naquela norma imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no

que couber, além das informações previstas no art.8º,§3º da Lei 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual (data de início e término), o valor e o respectivo processo de contratação. Além dessas informações, a equipe no item seguinte (5.10) apresentou as seguintes recomendações:

Além desses dados, recomenda-se que sejam as contratações realizadas com fulcro na Lei nº13.979/2020 disponibilizadas em campo específico e destacado nos portais da Transparência ou website de cada ente e que também seja incluído no sítio oficial a data da assinatura do contrato, a clara e objetiva descrição do objeto (inclusive a quantidade do produto/serviço) e a indicação do ordenador de despesa.

Importante destacar que os itens mencionados até aqui não esgotam todas as indicações e recomendações da referida Nota técnica nº1. No entanto, assim como mencionado na introdução deste trabalho, optou-se por destacar algumas recomendações com o intuito de apresentar as medidas de emergência de saúde pública prevista na Lei nº13.979/2020. As mencionadas indicações materializaram a função normativa dos Tribunais de Contas e mostraram-se essenciais para viabilizar a efetiva orientação aos jurisdicionados, garantindo que as ações administrativas fossem conduzidas com segurança jurídica, transparência, legalidade e eficiência, mesmo em um cenário de crise.

4.2 Função Informativa

A função informativa do TCE-RJ é essencial para assegurar a transparência e a eficiência na administração pública. Lima (2018, p.139) define essa função como a função de prestar informações acerca dos trabalhos realizados, além dos elementos e documentos acessados pelo Tribunal. Em conformidade com o art. 4º, inciso XI, do Regimento Interno do TCE-RJ, o Tribunal tem o dever de fornecer as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, Câmara Municipal ou qualquer de suas comissões, relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como os resultados das auditorias governamentais.

Lima (2018, p. 140) destaca a importância da sociedade e os meios de comunicação como destinatários das informações prestadas pelo Tribunal de Contas. Ele enfatiza a necessidade de manter uma página na internet dedicada às contas

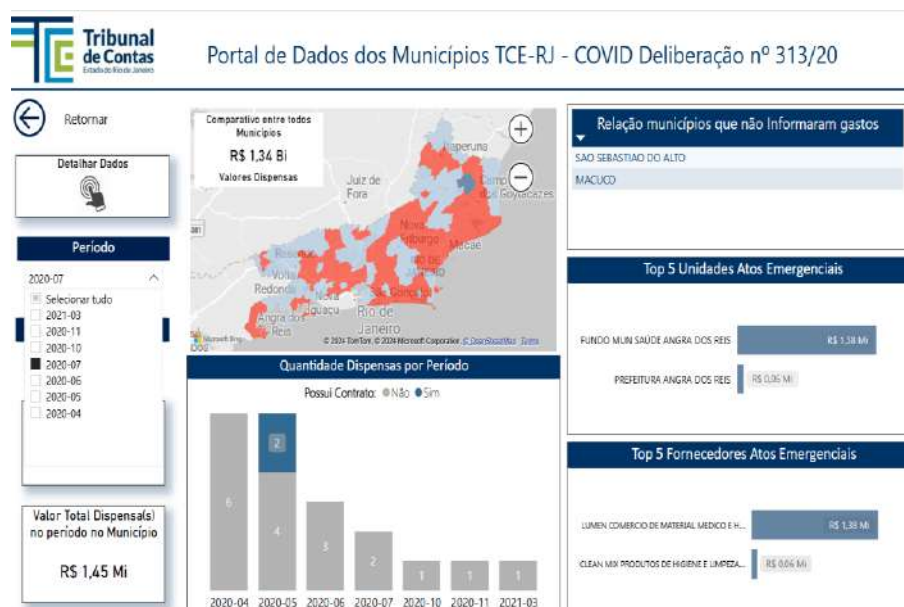
públicas e às informações exigidas pela Lei de Acesso à informação. Para o autor, essa função se torna ainda mais relevante à medida que o trabalho do Tribunal de Contas é reconhecido pela sua qualidade técnica e imparcialidade em relação às facções políticas. Portanto, todas as informações relacionadas às responsabilidades do tribunal são de interesse público e, geralmente, sendo divulgadas pela internet e outros meios, transformando as Cortes de Contas em fontes importantes e confiáveis de consulta para os cidadãos.

4.2.1 Portal de Dados do TCE-RJ

A criação e disponibilização de um portal no sítio eletrônico do TCE-RJ, dada a situação de calamidade e grande volume de contratações emergenciais, foi idealizada com objetivo de promover a transparência das informações fornecidas pelos municípios e órgãos do Estado do Rio de Janeiro, jurisdicionados pelo Tribunal de Contas, sendo um exemplo de medida efetiva implementada, em prestígio à função informativa, conforme a Deliberação nº.313/20.

O portal, um dos legados dos trabalhos executados durante a pandemia, permitiu que o TCE-RJ disponibilizasse ao controle social e aos demais órgãos de controle, como Ministério Público, o Poder Legislativo e o controle interno, a possibilidade de realizar consultas a painéis com informações sobre contratos, licitações e demais atos geradores de despesas públicas, dentre outros aspectos da gestão pública. Dessa forma, o Tribunal assegurou uma maior transparência e fiscalização das ações governamentais durante a pandemia. Abaixo, é apresentado o portal de dados criado pelo TCE-RJ:

Figura 2 - Portal de Dados - TCE-RJ



Fonte: Disponível em: [Microsoft Power BI](#). Acesso em 25 jul. 2024.

O portal de dados permite a verificação detalhada das informações de cada município. Conforme o exemplo acima, o município selecionado foi o de Angra dos Reis. Logo de início é possível verificar o valor total de dispensas no município, referente ao mês de julho de 2020. Além disso, é possível visualizar as contratações realizadas, destacando os “Top 5 fornecedores quanto aos Atos emergenciais”. O portal franqueia acesso às compras realizadas por dispensa de licitação e a relação dos cinco principais fornecedores, comparando os valores dos contratos entre eles.

Desse modo, o portal possibilita a comparação direta com outros municípios de mesmo porte, levando em consideração o tamanho geográfico e a população, por exemplo. Essa funcionalidade permite identificar rapidamente irregularidades por meio de valores significativos e discrepantes em contratações semelhantes, tornando mais célere a instauração de auditorias e representações para combater os ilícitos praticados (função informativa que auxilia a função fiscalizadora). Além disso, o portal informa quais municípios não reportaram seus gastos, facilitando a compreensão dos comparativos.

Ao fornecer informações detalhadas e acessíveis, o Tribunal de Contas assegura uma maior transparência nas ações governamentais e promove um controle social mais eficiente. Dessa forma, o portal de dados disponibilizado pelo TCE-RJ revelou-se um recurso indispensável para o acompanhamento das ações governamentais durante e após o fim da pandemia de COVID-19.

4.3 Função Fiscalizadora

À luz dos ensinamentos Lima (2018 p.137), a função fiscalizadora compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias, e outras atividades de fiscalização do uso de recursos público (art. 71, IV, V, VI, XI da CRFB). Trata-se, portanto, de importante instrumento de controle, permitindo a verificação “*in loco*” dos documentos que vão fundamentar as ações de controle, além da possibilidade de aperfeiçoamento das informações já prestadas. Fiscalizar é velar pela escorreita aplicação dos recursos públicos, vigiar e examinar os atos dos administradores (Guerra, 2005, p.130).

Conforme o art. 4, inciso IX, de seu Regimento Interno, compete ao TCE-RJ realizar por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa ou de Câmara Municipal, ou ainda de suas Comissões Técnicas ou de Inquérito, auditorias governamentais de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades federativas dos Poderes do Estado ou dos Municípios e demais entidades da administração direta ou indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelos Poderes do Estado ou Municípios.

Evandro Guerra (2005, p. 130) destaca a importância da fiscalização através de inspeções e auditorias dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas. Segundo o autor, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; visa a apuração imediata de ilegalidade e irregularidades, agindo de forma preventiva; permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção das eventuais falhas e, por último, causa forte intimidativa, visto coibir a ação de atos ilícitos.

Conforme disposto no art.71 do RITCERJ, os instrumentos de fiscalização dispostos ao Tribunal são:

Art.71 São instrumentos de fiscalização do Tribunal:

- (I) Auditoria de Conformidade: Quando o objetivo for examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;
- (II) Auditoria Operacional: Quando o objetivo for avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas

projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;

(III) Auditoria Financeira: Quando o objetivo for verificar se a informação financeira de um órgão ou entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável;

(IV) Inspeção: Quando o objetivo for verificar, preferencialmente in loco, questões específicas, tais como: (a) a execução de contratos; (b) os pontos duvidosos ou omissões em processo em curso no Tribunal; (c) o objeto de denúncias ou representações;

(V) Levantamento, de caráter informacional, quando o objetivo for: (a) conhecer a organização e/ou funcionamento dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e de pessoal; (b) identificar objetos e instrumentos de auditorias governamentais; (c) avaliar a viabilidade da realização de auditorias governamentais;

(VI) Monitoramento: Quando o objetivo for verificar o cumprimento e determinações do Tribunal e os resultados dela advindos;

(VII) Acompanhamento: Quando o objetivo for controlar, seletiva e concomitantemente, ao longo de período predeterminado, as atividades, projetos ou programas executados por órgão ou entidade jurisdicionado.

Em atenção ao objetivo desta seção, que visa apresentar exemplos dos trabalhos e medidas efetivas realizadas pelas equipes técnicas da Corte de Contas no contexto da pandemia de COVID-19, no âmbito de sua função fiscalizadora, a pesquisa iniciou-se pela relação das auditorias e inspeções realizadas por meio do portal de Consultas Processuais disponibilizado no sítio eletrônico do TCE-RJ, onde foram levantadas informações detalhadas sobre os processos relacionados à pandemia de coronavírus. Complementarmente, foram analisadas reportagens jornalísticas, com objetivo de identificar notícias de relevância sobre o trabalho do Tribunal. Esses métodos de coleta e análise de dados foram essenciais para garantir a fundamentação das informações apresentadas.

4.3.1 TCE-RJ n.º 212.403-4/2020 - Auditoria de Levantamento

Frente aos desafios enfrentados pelos gestores públicos desde a confirmação do primeiro caso de COVID-19 e seu reconhecimento como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), bem como a sua rápida disseminação no Brasil, e em especial no Estado do Rio de Janeiro, houve a necessidade de uma grande coordenação de esforços em um curto período. Nesse contexto, diversas políticas públicas e estratégias de saúde pública foram implementadas pelos gestores para combater a pandemia da COVID-19.

Sob a perspectiva da necessidade de uma análise quanto à verificação das políticas e estratégias adotadas pelos jurisdicionados (Secretaria de Estado de Saúde – SES e Secretarias Municipais de Saúde) durante o período pandêmico, o TCE-RJ realizou, no período de 01º de março ao dia 31 de agosto de 2020, a Auditoria de Levantamento (Processo TCE-RJ nº212.403-4/2020) que trouxe como resultado a análise de atuação considerando o perfil do Estado, Municípios e Controle Social.

No âmbito do Estado, a equipe de auditoria apontou a dificuldade quanto à evolução das ações e das estratégias do Estado decorrentes da instabilidade causada pela descontinuidade administrativa. A gestão estadual da saúde esteve sob comando de 3 secretários durante a realização do referido relatório de auditoria.

A título de exemplo, conforme a publicado pelo jornal Jovem Pan (2020), pode-se citar a participação do Secretário Estadual de Saúde no período de 01.01.19 a 17.05.2020, que foi exonerado depois de uma série de denúncias acerca de irregularidades envolvendo a instalação de Hospitais de Campanha, que seriam usados para o atendimento de pacientes com COVID-19, e possíveis desvios de recursos do Estado para compra de respiradores durante a pandemia, conforme apresentado na Figura 3 a seguir:

Figura 3 - Notícia

Edmar Santos, secretário de Saúde do RJ, é exonerado após denúncias de fraude



Fonte: Jovem Pan (2020). Disponível em: [Edmar Santos, secretário de Saúde do RJ, é exonerado após denúncias de fraude | Jovem Pan](#). Acesso em 24 jul. 2024.

A notícia apresentada demonstra a dificuldade enfrentada durante aquele período. A calamidade sanitária, portanto, não era o único mal a ser combatido.

Desvios e irregularidades nos contratos também dificultavam o enfrentamento da covid-19 no estado.

No relatório também é possível verificar irregularidades identificadas pela equipe de auditoria através da atuação com outros setores do Tribunal. Tais irregularidades, deram origem a diversas representações (outro exemplo de instrumento de exercício da função fiscalizatória), que permitiram a atuação tempestiva da Corte de Contas no combate aos danos causados à Administração Pública, como nos processos TCE-RJ nº102.085-3/2020, nº102.696-8/2020, 102-8/2020, nº102.806-5/2020 e nº101.831/2020.

A equipe destacou a falta de um planejamento durante a instalação dos Hospitais de Campanha quanto às contratações realizadas. Segundo o relatório, o termo de referência simplificado e a proposta apresentada pela Organização Social (OS) vencedora, responsável pelo Contrato 027/2020, não apresentavam a especificação dos quantitativos unitários e preços, não havia planilhas detalhadas com preços e memorial com descrição quanto aos materiais, equipamentos, mão de obra e insumos a serem empregados pelo parceiro privado ao longo dos seis meses de contrato. Conforme o narrado, a mencionada OS era então responsável pelos serviços administrativos e outras atividades de natureza operacional para atender a demandas dos hospitais de campanha do Estado. Dessa forma, não era possível saber de forma clara e objetiva, quantos leitos eram de enfermaria ou UTI, os equipamentos a serem disponibilizados por leito, exames, medicamentos. Tal fato impediu não somente uma avaliação crítica sobre os termos de contratação, mas também o exame destinado a avaliar a eventual existência de vantajosidade na escolha formalizada pela Secretaria de Estado de Saúde.

Além disso, foi mencionado que a ausência desse planejamento prévio da SES para a definição de como se daria a expansão de leitos do Estado levou à contratação em quantitativos possivelmente desnecessários, agravando o risco de danos ao Erário.

De igual modo, no contexto dos municípios, foi elaborado e aplicado um questionário eletrônico para os Secretários Municipais de Saúde jurisdicionados da Corte de Contas visando identificar o planejamento e as principais políticas e estratégias de saúde públicas adotadas por tais entes federativos no enfrentamento da COVID-19. Como resultado, verificou-se que a maioria seguiu a lógica do

planejamento do Plano Estadual, abordando o cenário epidemiológico, a definição de casos, notificações, diagnósticos laboratoriais. Sendo assim, a equipe destacou que os planos teriam sido bem gerais, com ações macro, no entanto, pouco detalhadas.

De outro giro, no âmbito do Controle Social, que envolve comunidade participativa da gestão pública por meio de seus representantes em órgãos colegiados, foi elaborado um questionário eletrônico para os presidentes dos Conselhos Municipais de Saúde. Além disso, foi enviado, também, um questionário ao Presidente do Conselho Estadual de Saúde, visando obter informações da atuação do controle social no Estado. Como resultado, os maiores desafios do controle social diante da pandemia de COVID-19 destacados foram: falta de transparência nas informações da gestão pública, falta de comunicação da Gestão com o Conselho de Saúde, ausência de participação no planejamento e nas decisões, ausência de apoio técnico contábil e jurídico para assessorar nos processos de difícil entendimento, dificuldade de manter a regularidade das fiscalizações *in loco*.

Desta forma, observou-se uma baixa e frágil participação do controle social no planejamento e acompanhamento as estratégias de enfrentamento à COVID-19, tanto no estado quanto nos municípios jurisdicionados.

Em síntese, o presente relatório de levantamento permitiu identificar:

- I. A existência de planejamento das políticas e estratégias de saúde pública em resposta à pandemia ocasionada pela covid-19;
- II. As dificuldades e problemas identificados no planejamento das políticas e estratégias de saúde pública em resposta à pandemia ocasionada pela COVID-19;
- III. As principais estratégias e ações de saúde pública adotadas pelos entes jurisdicionados no planejamento e na execução da imunização contra a COVID-19;
- IV. As dificuldades e os problemas identificados no planejamento e na execução da imunização contra a Covid-19
- V. As dificuldades e os problemas identificados na atuação de articulações intergovernamentais contra a COVID-19.
- VI. Identificação de riscos das estratégias adotadas pelos entes jurisdicionados no enfrentamento à pandemia da COVID-19

4.3.2 TCE-RJ n.º100.352-4/2022 - Auditoria de Conformidade

Em 02 de março de 2021, o Estado do Rio de Janeiro instituiu o Programa Supera RJ, criado pela Lei Estadual 9.191/2021. O programa teve como objetivo a

adoção de medidas eficazes ao enfrentamento e à superação da crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do coronavírus.

Consoante as justificativas apresentadas pelo projeto da citada lei, dentre os motivos para a criação do Supera RJ estava a necessidade de proteção às pessoas em maior situação de vulnerabilidade social, à época do auxílio emergencial do Governo Federal, benefício distribuído até dezembro de 2020. O Estado do Rio de Janeiro, teria, portanto, visado atender às famílias desamparadas pelo programa federal.

Conforme o art. 2º da Lei 9.191/2021, o Programa Supera RJ teve como objetivos a adoção de iniciativas para a manutenção e ampliação dos postos de trabalho formais; abertura de linha de crédito a profissionais autônomos, microempreendedores individuais; micro e pequenas empresas, entre outros; a prorrogação e ampliação de programas de renda mínima estaduais; a atuação do poder público, a fim de criar estratégias para aumentar e estimular o mercado consumidor do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo em vista a motivação a partir dos critérios constantes no art. 7º da Resolução TCE-RJ/2017, a Coordenadoria de Assistência Social e Políticas Públicas (CAD-ASSISTÊNCIA), outra Unidade Técnica especializada do TCE-RJ, realizou uma Auditoria de Conformidade (processo TCE-RJ nº100.352-4/2022), no período de 07.03.2022 a 03.05.2022, com objetivo de verificar a legalidade e a legitimidade da concessão do Auxílio Emergencial Renda Mínima no Programa Supera RJ, abrangendo aspectos relativos ao cadastramento e controle estabelecidos e a regularidade das contratações para a distribuição dos cartões nos quais o benefício disponibilizado, assim como à concessão de Microcrédito.

Tendo em vista a importância desta ferramenta de fiscalização, atribuída ao TCE-RJ, observam-se os seguintes achados⁵ encontrados pelo trabalho da equipe técnica na análise do Programa Supera RJ:

⁵ Conforme o Glossário de Termos do Controle Externo do Tribunal de Contas da União, um “Achado de Auditoria” refere-se a um fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: **situação encontrada** (ou **condição**), **critério de auditoria** (como deveria ser), **causa** (razão do desvio em relação ao **critério**) e **efeito** (consequência da condição). Decorre da comparação da **situação encontrada** com o **critério de auditoria** e deve ser comprovado por **evidência de auditoria** (TCU, 2012, p.8, grifo do autor).

Quadro 3 - Irregularidades Identificadas no Processo n.º TCE-RJ 100.352-4/2022

Achado 1	a) Ausência de planejamento adequado das Ações de Política Pública do programa Supera RJ
Achado 2	b) Os controles implementados para operacionalização do Programa Supera RJ não se mostraram efetivos
Achado 3	c) Pagamento indevido no auxílio de renda mínima.
Achado 4	d) Imobilização de recursos públicos na instituição financeira em razão do não recolhimento tempestivo dos valores à conta do Tesouro Estadual.
Achado 5	e) Irregularidade na concessão de crédito.
Achado 6	f) Ausência de controle da priorização do pagamento de salários e remuneração dos empregados e o pagamento de tributos pelos beneficiários da linha de crédito.
Achado 7	g) Irregularidade no processo seletivo interno das agências de publicidade escolhidas para a campanha do Supera RJ

Fonte: Elaboração própria a partir do processo TCE-RJ n.º100.352-4/2022

Considerando os resultados desta auditoria de conformidade realizada pelo TCE-RJ, fica evidente a importância dessa ferramenta de fiscalização e a contribuição do trabalho realizado pela equipe técnica para o aperfeiçoamento da transparência e da eficiência no âmbito da gestão pública.

4.3.3 TCE-RJ n.º219.186-7/2020 - Inspeção

Lima (2018, p.355) define a Inspeção como instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. Conforme já mencionado no início deste capítulo, esta ferramenta de fiscalização está disposta no art. 71 do RITCERJ.

A inspeção tem por objetivo verificar questões específicas, como: execução dos contratos, pontos duvidosos ou omissões em processo em curso no Tribunal, objeto de denúncias ou representação. Neste sentido, foi selecionado um relatório de auditoria com esta natureza – inspeção – a fim de demonstrar um caso concreto do trabalho realizado pelo TCE-RJ no contexto da COVID-19 e no típico exercício da função fiscalizatória.

O relatório de auditoria (processo TCE-RJ n.º219.186-7/2020) realizada na Prefeitura de Maricá e no Fundo Municipal do mesmo município, no período compreendido entre 07.07.2020 e 24.07.2020, teve por objetivo verificar a regularidade das contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitações), realizadas em caráter emergencial para o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Os benefícios deste trabalho resultaram em: mitigação dos riscos pela falta de controles adequados; apuração de sobrepreço nas contratações para aquisição de produtos, no montante de R\$ 2.400.666,83; adoção de medidas para melhorar o atendimento da população em tempos de vulnerabilidade e de combate à COVID-19; apuração e responsabilização aos causadores de desvio de finalidade pública quando da execução de contratos.

Os achados resultantes do presente relatório de auditoria foram os seguintes:

Quadro 4 - irregularidades identificadas no Processo N.º TCE-RJ 219.186-7/2020

Achado 1	a) Ausência de justificativa para a quantidade estimada
Achado 2	b) Pesquisa de preços feita sem a quantidade proposta suficiente;
Achado 3	c) Processamento irregular da despesa
Achado 4	d) Sobrepreço injustificado nas aquisições de produtos ou prestação de serviços para combater a pandemia de Covid-19

Fonte: Elaboração própria a partir do processo TCE-RJ n.º219.186-7/2020

4.4 Função Sancionadora

Embora a atribuição mais visível dos Tribunais de Contas seja a de fiscalizar a forma pela qual são geridas as contas públicas, estes órgãos têm outras atribuições tão importantes quanto a averiguação da atividade dos gestores, nos diversos setores estatais (Souza B.; Gerhard; Souza, 2008, p.3). Conforme previsto no art.71, incisos VIII e XI, da CFRB, compete ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

No âmbito do controle externo, a penalidade por excelência consubstancia-se na aplicação de multas, as quais são aplicadas, na jurisdição federal, em

conformidade com os arts. 57 e 58 da lei nº8.443/1992; alcançando desde o responsável considerado em débito, bem como por infrações às normas de gestão patrimonial, julgando pela irregularidade das contas ou práticas de ato de gestão que gere danos ao erário, dentre de outros exemplos legalmente arrolados (Gerhard; Souza, B.; Souza, 2008, p.4).

Henrique Lima (2018, p.138) apresenta numerosas hipóteses legais de aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas, segundo o autor, as mais destacadas são:

- I. Determinação por recolhimento de débito;
- II. Multa proporcional ao débito imputado;
- III. Multa por irregularidade, por descumprimento de determinação de auditoria ou inspeção
- IV. Multa por infrações administrativas às leis de finanças públicas;
- V. Declaração de inidoneidade para licitar;
- VI. Declaração de inabilitação para exercício da função comissionada;
- VII. Afastamento provisório do cargo por obstrução a auditoria ou inspeção;
- VIII. Decretação da indisponibilidade de bens (Lima, 2018, p.138).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, em seu Regimento Interno, conforme disposto no art.4, inciso V, compete ao TCE-RJ aplicar aos responsáveis, em caso de irregularidade de contas ou despesas, inclusive a decorrente de contrato as sanções previstas no Capítulo IX, do Título II, e determinar a atualização dos débitos apurados.

4.4.1 TCE-RJ n.º 103.237-5/2020 – Inspeção

Com base nas hipóteses elencadas por Henrique Lima (2018), como a aplicação de multas por irregularidades ou por descumprimento de determinações, decidiu-se apresentar um exemplo específico de como a função sancionadora foi exercida no contexto da Covid-19. Sendo assim, o TCE-RJ determinou a aplicação de multa ao então Secretário de Saúde, conforme o disposto no processo TCE-RJ n.º 103.237-5/2020, devido às seguintes irregularidades: contratação de empresas inaptas ao fornecimento emergencial pretendido; ausência de justificativa de estimativa de preços, ausência de estimativas de quantidade; direcionamento ilícito na contratação, sobrepreço injustificado nas contratações emergenciais de seringas e lancetas descartáveis e ausência de parecer jurídico prévio.

O caso iniciou-se partir da auditoria governamental, na modalidade inspeção (função fiscalizatória que dialoga com a sancionadora), realizada na Secretaria de

Estado de Saúde, no período de 29 de junho de 2020 a 24 de julho de 2020. Esta auditoria focou especificamente nos contratos emergenciais de aquisição de insumos, formalizados com amparo na Lei Federal nº13.979/2020, para combate à pandemia de COVID-19.

De acordo com o processo TCE-RJ nº 103.237-5/2020, em 24 de março de 2021, o Plenário do TCE-RJ proferiu o voto referente à notificação ao então Secretário de Estado de Saúde, solicitando que ele apresentasse razões de defesa no prazo de 15 dias em relações às adjudicações dos objetos dos contratos realizados, considerando as irregularidades mencionadas. No entanto, ele não apresentou sua defesa dentro do prazo estabelecido.

Em nova sessão plenária, realizada no dia 22 de novembro de 2023, optou-se pela aplicação de multa ao então Secretário Estadual de Saúde, com fulcro no art.63, inciso III, da Lei orgânica do TCE-RJ, destacando que a sanção cominada não decorria exclusivamente da presunção da veracidade dos fatos apresentados apontados na auditoria, mas sim, pela violação do dever de cuidado desvendado nos autos da coisa pública, sobretudo, como mencionado no voto, em um momento de emergência no âmbito de saúde pública.

Conforme o aludido voto, foi aplicada ao mencionado Secretário Estadual de Saúde, a multa no valor de 12.000 UFIR-RJ (correspondente, àquela data, R\$ 51.994,80) nos termos do art.63, inciso III, c/c o art. 65 da lei complementar nº63/90, pela irregularidade configurada neste feito (item II da Decisão Plenária de 24/03/2021), a ser recolhida com recursos próprios, ao erário estadual, devendo o responsável comprovar o recolhimento perante a Corte de Contas.

A decisão de aplicar a multa ao Secretário responsável teve um impacto significativo, reforçando a importância da função sancionadora do TCE-RJ. Em tempos de crise, como a pandemia de COVID-19, a atuação do Tribunal de Contas foi essencial para a garantia da transparência e responsabilidade na administração pública.

4.5 Função Ouvidora

Conforme leciona Lima (2018, p.139-140), na função de ouvidor, o Tribunal de Contas recebe e processa:

- I. A denúncia feita por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato;
- II. A representação feita pelo controle interno;
- III. A representação sobre irregularidade em licitação ou contrato administrativo;
- e
- IV. A representação feita pela Câmara de vereadores sobre ausência de divulgação transferência voluntária federal (Lima, 2018, p.140)

De acordo com o art.103 do Regimento interno do TCE-RJ, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas. Além disso, conforme o art.107, o Tribunal receberá representação sobre irregularidades ou abusos ocorridos no exercício da administração, ou abusos havidos no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição (TCE-RJ, 2023).

Em análise ao Balanço de Gestão (2017-2020) do TCE-RJ, até o mês de novembro do ano de 2020, foram apresentadas ao Plenário do TCE-RJ diversas representações, das quais 45 se referiam aos atos e contratos emergenciais de combate à pandemia de COVID-19. Essas representações resultaram em decisões que aumentaram o nível de transparência nas contratações e suspenderam pagamentos em casos de possíveis danos e de difícil reparação aos cofres públicos em diversos casos amplamente divulgados pela mídia, como o exemplo na Figura 4 a seguir:

Figura 4 - Notícia



Fonte: CNN, (2020). Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/tribunal-de-contas-do-rj-ve-irregularidades-na-compra-de-testes-para-covid-19/>

4.6 Função Corretiva

Lima (2018 p.139) classifica a função corretiva como uma das mais relevantes do TCU de “contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade. São:

- I. Emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados;
- II. Fixação de prazo para adoção de providências;
- III. Sustação de atos irregulares; e
- IV. Adoção de medidas cautelares. (Lima, 2018, p.139).

Núñez (2023), complementa essa classificação destacando que, em casos de ilegalidade ou irregularidade nos atos de gestão de qualquer órgão ou, entidade pública, caberá ao Tribunal de Contas fixarem o prazo para o cumprimento da lei. Quando não atendido o ato administrativo, o Tribunal deverá determinar a sustação do ato impugnado, assim o tribunal de contas exerce sua função corretiva.

Marianna Willeman (2016, p. 246) aponta que a função corretiva ou impugnativa dos Tribunais de Contas, vincula-se à competência que o texto constitucional lhes reconhece para sustar a execução dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos submetidos à sua apreciação. Segundo a Conselheira do TCE-RJ, trata-se de controle de natureza híbrida, por meio do qual o Tribunal de Contas intervém no plano da produção dos efeitos do ato administrativo *a posteriori* buscando impedir a consumação de despesas que dele decorreriam.

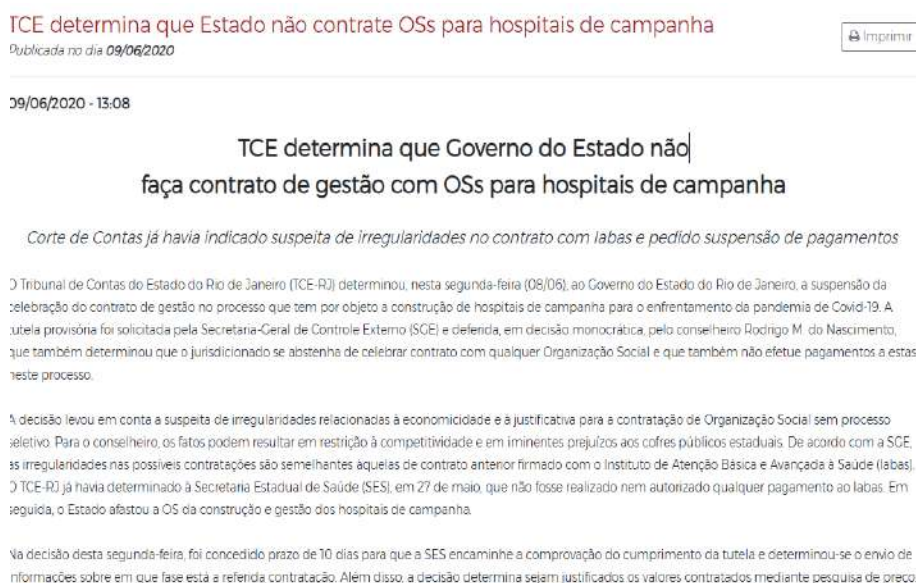
4.6.1 TCE-RJ n.º 102.806-5/2020 – Representação

Durante a pandemia, a função corretiva mostrou-se ainda mais essencial, dada a intensa supervisão necessária para o gerenciamento emergencial de recursos e contratação de serviços, conforme discutido ao longo deste trabalho. Em 10 de junho de 2020, o portal do TCE-RJ noticiou que o tribunal havia determinado ao Governo do Estado que não contratasse Organizações Sociais para hospitais de campanha devido a suspeitas de irregularidades, conforme o processo n.º 102.806-5/20 (Portal TCE-RJ, 2020). A decisão, proferida no dia 08 de junho de 2020, foi motivada por suspeitas de irregularidades relacionadas à economicidade e à justificativa para a contratação de Organizações Sociais sem processo seletivo.

O conselheiro responsável pela decisão, expressou preocupações de que a falta de um processo competitivo poderia restringir a competitividade e causar prejuízo aos cofres públicos estaduais. Em sua decisão, o TCE-RJ concedeu um prazo de 10 dias para que a SES comprovasse o cumprimento da tutela e fornecesse informações detalhadas sobre o estágio da contratação. A decisão também incluiu a exigência de uma justificativa para os valores contratados.

Este exemplo ilustra claramente como a função corretiva do TCE-RJ foi aplicada para assegurar a integridade e a transparência nas contratações emergenciais durante a pandemia.

Figura 5 - Notícia



Fonte: TCE-RJ, 2020. Disponível em: [Portal TCE-RJ / TCE determina que Estado não contrate OSs para hospitais de campanha](#). Acesso em 25 jul. 2024.

4.7 Função Julgadora

A competência de julgamento dos Tribunais de Contas está constitucionalmente prevista no artigo 71, inciso II da Constituição. Trata-se de uma competência imprescindível de decisão sobre a regularidade do gerenciamento efetuado com dinheiros, bens e valores públicos (Mileski, 2018, p.332).

Lima (2018, p. 138) classifica a função julgadora das Cortes de Contas quando estas procedem aos “julgamentos das:

- I. Contas dos responsáveis por bens e valores públicos;
- II. Contas dos responsáveis por prejuízo ao Erário;
- III. Outras matérias passíveis de julgamento como denúncias e representações; e
- IV. infrações decorrentes da não publicação de Relatório e Gestão Fiscal, da elaboração de projeto de LDO sem metas fiscais

Para a conselheira Marianna Willeman (2016, p.258), a mais expressiva das competências autônomas previstas na CFRB para o TCU e, por simetria, a todos os demais Tribunais de Contas do país, é a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens, e valores públicos, assim como as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Segundo ela, trata-se da competência correlata ao dever republicano por excelência, qual seja o dever de prestar contas, estampado no artigo 70, parágrafo único da Constituição de 1988.

No âmbito do TCE-RJ, essa função julgadora é delineada pelos artigos 2º, inciso I e art.3º de seu Regimento Interno. Uma das ferramentas fundamentais para o exercício dessa função é a Tomada de Contas Especial (TCE). De acordo com Araújo (2017), essa ferramenta visa apurar responsabilidades e quantificar danos causados ao erário, promovendo o ressarcimento dos prejuízos e somente instaurado depois de esgotados as medidas administrativas para a reparação do dano.

A instauração, organização e o processamento das Tomadas de Contas são disciplinados pela Deliberação 279 de 24 de agosto de 2017, do TCE-RJ. Esta deliberação estabelece os procedimentos para a administração pública direta e indireta, tanto estadual quanto municipal e orienta o encaminhamento das tomadas de contas ao Tribunal.

4.7.1 TCE-RJ nº 105.362-0/2020 – Tomada de Contas *Ex Offício*

Para ressaltar a importância da função julgadora das Cortes de Contas e exemplificar um trabalho eficaz realizado pelo TCE-RJ no contexto da Covid-19, optou-se por apresentar a Tomada de Contas *ex officio* (processo TCE-RJ nº 105.362-0/2020). Esta foi instaurada com base no processo 104.110-8/2020, devido a irregularidades identificadas no achado 5 (Sobrepreço injustificado nas contratações emergenciais de máscaras descartáveis) do Relatório de Auditoria Governamental Ordinária (Inspeção) realizado na Secretaria de Estado de Saúde. A auditoria ocorreu

em 30 de agosto de 2020 e teve como objetivo verificar irregularidades em contratos emergenciais firmados com base na Lei Federal nº 13.979/2020 para aquisição de equipamentos de proteção individual, como máscaras, respiradores, macacões, e luvas descartáveis, destinados ao uso por profissionais de saúde no combate à pandemia de COVID-19.

O Corpo Instrutivo do TCE-RJ, constatou um dano ao erário no valor de 226.722,920 UFIR-RJ (unidade fiscal de referência do Estado do Rio de Janeiro), decorrente de pagamentos com sobrepreço no contrato nº37/2020. Como resultado, a Tomada de Contas *Ex Offício* levou à rejeição das defesas apresentadas pelo então Secretário Estadual de Saúde, e pelo Subsecretário Executivo de Saúde à época, como apresentado no processo nº 104.110-8/2020, ambos em relação ao item I da decisão plenária proferida em 28 de abril de 2021. Ademais, foi sugerido o recolhimento solidário do valor de 226.722,92 UFIR-RJ aos cofres estaduais com recursos próprios, conforme o processo TCE-RJ nº 105.362-0/2020.

4.8 Função Consultiva

Segundo Mileski (2018, p.370), a função consultiva é uma das mais relevantes atribuições complementares ao Tribunal de Contas, por ser fator que propicia o esclarecimento dos administradores públicos sobre as normas e procedimentos relativos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Esta função, portanto, desempenha um papel crucial na orientação e no suporte aos gestores públicos.

Ainda de acordo com mencionado o autor, caberá ao Tribunal de Contas, como órgão executor do controle externo, esclarecer dúvidas das autoridades administrativas, no sentido de evitar o cometimento de falhas que possam ocasionar prejuízo de natureza complementar do sistema de Controle.

No âmbito do TCE-RJ, o art. 98, do seu regimento interno dispõe que o tribunal decidirá sobre consultas relativas a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares pertinentes à sua competência. O §1º desse artigo estabelece que a resposta à consulta terá caráter normativo e efeito vinculativo, constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (TCE-RJ, 2023).

4.8.1 TCE-RJ Processo n.º 213.927-7/2020 - Consulta

Considerando a importância da função consultiva, foi realizada uma pesquisa no portal de normas e publicações no *site* eletrônico do TCE-RJ⁶. Para cumprir os objetivos deste trabalho e exemplificar a aplicação da função consultiva em um caso concreto relacionado à Covid-19. Foi selecionado a consulta TCE-RJ nº38/2020, referente ao processo nº213.927-7/2020 subscrita pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Campos dos Goytacazes, que abordou questionamentos quanto à possibilidade, diante do contexto de calamidade pública municipal, de realizar gastos com recursos financeiros de seu orçamento próprio para aquisição de gêneros alimentícios, insumos, EPI'S, equipamentos destinados ao Poder Executivo, visando ao atendimento da população e dos profissionais de saúde que atuariam no combate ao coronavírus.

Em resposta ao questionamento da referida consulta, o conselheiro substituto Marcelo Verдини Maia, considerando as sugestões da Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos da Secretaria Geral de Controle Externo (CAR/SGE) e da Procuradoria-Geral do TCE-RJ, declarou:

Não é possível ao Poder Legislativo, nem mesmo ao atual panorama de pandemia, adquirir diretamente bens e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde de importância internacional decorrente do coronavírus com a incontinenti doação ao Poder Executivo. Como não está a seu cargo a consecução de políticas públicas de saúde, semelhante atuação iria de encontro ao princípio da separação de poderes, insculpido no art. 2º, da CRFB/88 (TCE-RJ – Consulta nº038/2020, p.11)

Sob a análise da resposta da egrégia Corte de Contas, observa-se a importância de sua função consultiva contribuindo para o aperfeiçoamento e a eficiência da gestão pública.

4.9 Função Opinativa

Como já mencionado ao longo deste trabalho, o controle externo fica a cargo do Poder Legislativo, mas é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual, como órgão executor do controle externo, quando no exercício das suas competências, possui um controle essencialmente técnico-jurídico, enquanto ao Legislativo é reservado o exercício do controle político. Todavia, embora sejam

⁶ Informação obtida por meio de consulta site eletrônico da Instituição. Disponível em: [Portal de Normas e Publicações](#). Acesso em: 23 dez. 2024.

competências de controle distintas, não são excludentes, na medida em que uma não exclui a outra, e mesmo sendo exercidas de forma exclusiva, possuem unidade de objetivo, visto buscarem a realização da fiscalização da atividade financeira do Estado (Mileski, 2018, p.308).

Para assegurar o exercício do controle externo no âmbito técnico-jurídico, uma das competências conferidas ao Tribunal de Contas é a de exercer a função opinativa, que envolve a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo. Esta competência está disposta no art.71, I, que determina a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento. Tal competência, portanto, à luz do princípio da simetria e conforme o art. 75 da CRFB aplicar-se-á às três esferas de governo.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, conforme disposto em sua Constituição Estadual, art. 49, § 2º, o Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Governador prestar anualmente. Caberá à Assembleia Legislativa a competência de proceder à apreciação dos relatórios do Governador, sobre a execução dos planos de governo, bem como nos aspectos políticos de julgar estas contas.

Compreendida a competência informativa da Corte de Contas e, tendo em vista o cumprimento do objetivo do presente trabalho, cumpre apresentar o trabalho realizado pelo Corpo Técnico do TCE-RJ quanto a análise das contas do Governo do Estado em 2021.

No dia 30 de maio de 2022, o TCE-RJ divulgou em seu *site* eletrônico a notícia de que a Corte de Contas, em sessão plenária especial, decidiu pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas de Governo do então chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. O Corpo Deliberativo apontou considerações técnicas sobre a ocorrência de irregularidades e emitiu parecer prévio favorável à aprovação das contas, com 32 ressalvas, 64 determinações e três recomendações. Esse parecer foi então encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), com elementos técnicos necessários a formação de um juízo político por parte da casa Legislativa, tendo em conta ser de competência da ALERJ o julgamento político das Contas de Governo.

A seguir, a Figura 6 ilustra o momento da sessão plenária em que foi emitido o parecer prévio, conforme notificado.

Figura 6 - Sessão Plenária Especial do TCE-RJ

TCE-RJ emite parecer prévio favorável à aprovação das contas de 2021 do Governo do Estado

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) emitiu, em sessão plenária especial realizada nesta segunda-feira (30/05), parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, governador Cláudio Castro. A decisão se deu por unanimidade entre os cinco conselheiros que compõem o Corpo Deliberativo do Tribunal.

Após o parecer inicial do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, o TCE-RJ encaminhou os documentos para o Governo do Estado para manifestação de razões de defesa. Após as justificativas apresentadas, o material foi analisado novamente e o Corpo Técnico manteve a indicação de parecer prévio contrário. Diversamente, o Ministério Público de Contas reformulou sua posição e ofereceu a indicação de parecer prévio favorável à aprovação das contas.



Fonte: TCE-RJ, 2022. Disponível em: [Portal TCE-RJ / TCE-RJ emite parecer prévio favorável à aprovação das contas de 2021 do Estado](#)

4.10 Função Pedagógica

Para exercer as funções de controle previstas no sistema de fiscalização contábil, financeiro e orçamentário, o Tribunal de Contas possui competências específicas, como a realização de inspeções, auditorias, e o julgamento de contas, entre outras, conforme já apresentado em seções anteriores. Contudo, para a plena execução dessas competências é necessário o exercício de atribuições complementares que reforçam e viabilizam o controle a ser realizado, como, por exemplo, a função pedagógica (Mileski, 2018, p.365).

O papel pedagógico e informacional dos Tribunais de Contas não está previsto na Constituição Federal, mas é abordado em leis infraconstitucionais, leis orgânicas dos tribunais e em seus planos estratégicos. De acordo com Nascimento e Silva (s.d.), essa atuação didática visa ampliar a efetividade ao focar mais na orientação do que na sanção.

Conforme exposto por Vinícius Ouriques (2023), a importância da abordagem pedagógica reside na prevenção de erros e desvios, uma vez que, ao instruir e

capacitar os gestores sobre as normas e procedimentos legais, diminui-se a ocorrência de irregularidades. Além disso, ao promover a transparência e o acesso à informação, os Tribunais de Contas permitem que a sociedade participe mais efetivamente no controle e monitoramento das ações do poder público.

Ademais, a função pedagógica permite a aproximação entre os órgãos de controle e seus jurisdicionados, fazendo-os entender o que fez de errado para se evitar a repetição das falhas e irregularidades. No âmbito do Controle Externo, a antiga visão atrelada tão somente à punição dos gestores foi superada, evoluindo para a vertente da contribuição. Os tribunais de contas passaram a reforçar a atuação pedagógica e preventiva, a fim de se prevenir que irregularidades ocorram e culminem em prejuízos aos cofres públicos (Silva, 2023).

Os Tribunais de Contas, cientes de sua responsabilidade no controle e no cumprimento de sua função social, adotam a filosofia de que é mais eficaz educar e melhorar do que punir. Nesse sentido, desempenham suas funções pedagógicas por meio da realização de encontros técnicos, seminários, programas de orientação e cursos especializados em diversas áreas de conhecimento, com o objetivo de capacitar e aperfeiçoar os servidores públicos, especialmente aqueles que atuam nos municípios (Mileski, 2018, p.373).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) conta com a Escola de Contas e Gestão (ECG) para promover e organizar simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas, conforme o disposto no art. 235, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RJ. A ECG, instituída pelo art. 102 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, é responsável por incentivar a capacitação e o aprimoramento técnico dos servidores e demais interessados nas questões de governança e controle.

Para exemplificar a atuação pedagógica do TCE-RJ durante a pandemia de COVID-19, destaca-se a adoção de ações concretas que reforçaram o compromisso da instituição com a transparência e orientação aos seus jurisdicionados e à sociedade. Por meio de uma pesquisa realizada no site da Escola de Contas e Gestão (ECG), foram identificadas diversas iniciativas implementadas pela Corte de Contas para se aproximar ainda mais dos gestores públicos e da população em um momento de excepcionalidade. Um exemplo marcante dessas iniciativas foi o projeto “Dica que Conta”, lançado em maio de 2020 pela ECG, com o propósito de disseminar

conhecimentos e orientações por meio de vídeos organizados em séries temáticas, apresentados por especialistas do TCE-RJ.

5 CONCLUSÃO

O ano de 2020 ficará marcado na memória de milhões de brasileiros e nas páginas dos livros de história devido à gravidade e consequências decorrentes da pandemia de Covid-19. Os impactos dessa crise transcenderam a saúde pública, influenciando profundamente o tecido social e as estruturas organizacionais do país. Diante de um cenário de incertezas, foi imperativo que o Estado tomasse medidas urgentes para mitigar os efeitos da pandemia, especialmente no que se refere à proteção da vida e à manutenção dos serviços sociais.

Nesse contexto, a administração pública se viu diante de uma situação inédita de vulnerabilidade, na qual as decisões imediatas de compra emergencial de medicamentos, insumos e outros recursos de saúde foram cruciais para salvar vidas. A flexibilização das normas de contratação, embora necessárias para garantir rapidez, aumentou os riscos de gestão insuficiente e corrupção, o que exigiu uma atuação rigorosa dos órgãos de controle.

As medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19 tiveram um impacto significativo na gestão pública. Do ponto de vista da gestão, essas ações trouxeram sentido ao papel das instituições de controle ao fortalecer a transparência, a legalidade e a eficiência no uso dos recursos públicos em um contexto de crise. As diretrizes normativas, auditorias tempestivas e a criação de mecanismos de monitoramento, como o portal de dados, garantiram que a agilidade na resposta às demandas emergenciais fosse compatível com a observância dos princípios de governança pública.

Essas medidas revelaram que a atividade de controle externo foi adaptativa e proativa, atuando não apenas como fiscalizadora, mas também como orientadora e facilitadora das boas práticas administrativas. O TCE-RJ mostrou-se capaz de acompanhar a dinâmica acelerada das contratações e políticas públicas necessárias durante a pandemia, oferecendo suporte normativo e técnico aos gestores.

A experiência ensinou que a capacidade de resposta rápida e coordenada dos órgãos de controle é essencial para lidar com situações emergenciais. A emissão de orientações normativas específicas e a implementação de ferramentas de transparência em tempo real são práticas que devem ser incorporadas de maneira permanente na atuação dos tribunais de contas. A integração com outros órgãos de

fiscalização e a utilização de tecnologias de monitoramento contínuo também são lições valiosas que ressaltam a importância de um controle eficiente e colaborativo.

Em termos prospectivos, a experiência sugere que os tribunais de contas devem continuar investindo em sua capacidade de resposta em cenários de crise. Isso inclui o desenvolvimento de protocolos emergenciais, o uso de tecnologias avançadas para a análise de dados e a criação de canais de comunicação mais diretos e eficientes com a sociedade. A pandemia evidenciou a necessidade de uma fiscalização ágil e adaptável, que seja capaz de acompanhar rapidamente as mudanças na gestão pública e responder os novos desafios de maneira assertiva.

Propositivamente, seria recomendável a institucionalização das práticas adotadas durante a pandemia, como a criação de um banco de dados de diretrizes emergenciais e a ampliação da função pedagógica dos tribunais de contas. O desenvolvimento de programas de capacitação contínua para gestores públicos sobre gestão de crises e boas práticas de governança pública podem preparar melhor a administração pública para futuras emergências. Além disso, a adoção de uma postura mais preventiva, com foco na orientação e na transparência deve ser consolidada como um pilar fundamental na atuação do controle externo.

Em síntese, a atuação do TCE-RJ no enfrentamento da COVID-19 trouxe importantes avanços para a gestão pública e para o fortalecimento do controle externo, demonstrando que, mesmo em momentos de adversidade, é possível promover o controle da administração pública de forma eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Ademais, é fundamental destacar a importância de incentivar pesquisas acadêmicas sobre a atuação dos tribunais de contas dentro de um microsistema de controle. Essas pesquisas, que consideram a interação entre a sociedade e as estruturas internas da administração pública são essenciais para entender melhor os efeitos e as contribuições dos mecanismos de consensualidade para o alcance da finalidade pública. Essa análise pode ajudar a promover uma gestão pública mais eficaz e alinhada às demandas sociais, assegurando que os princípios de boa governança sejam devidamente aplicados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Teglas. Manual Esquemático da Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação, cultura e Esporte (SEDUCE). Goiás, 2017. Disponível em: [manualtce.pdf \(educacao.go.gov.br\)](http://manualtce.pdf(educacao.go.gov.br)). Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [L8666consol \(planalto.gov.br\)](http://l8666consol.planalto.gov.br). Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Medida provisória nº961, de 06 de maio de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mai.2020. p.6. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/05/2020&jornal=515&pagina=6&totalArquivos=271>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Controle Externo. 2024. Sítio eletrônico. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/controle_externo. Acesso em: 04 jun. 2024.

CARVALHO SÁ, Geysa. O Papel do Controle Externo nas emergências sanitárias: Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí na fiscalização dos recursos da saúde no combate à pandemia de Covid-19.2022. **Monografia** (Especialização em Avaliação de Políticas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF. 42 fls.

CASTRO, Maria. Falta de liderança federal dificulta resposta do Brasil à COVID-19. Entrevista concedida a As/COA. **TH Chan School of Public Health** [s.l], 2020. Disponível em: [LatAm em foco: como o Brasil pode desacelerar seu surto de coronavirus | COMO / COA \(as-coa.org\)](http://LatAm em foco: como o Brasil pode desacelerar seu surto de coronavirus | COMO / COA (as-coa.org)). Acesso em: 04 set. 2024.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle Externo da gestão Pública.2ªed.- Niterói: Impetus, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria Geral da Administração**. 9ª ed. Barueri – SP: Manole, 2014.

COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS SALLES, Aline. O papel do Tribunal de Contas frente à Accountability. **A&C – Revista de Direito Administrativo &**

Constitucional, Belo Horizonte, n.72, p. 209 – 233, 2018. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/882>. Acesso em: 05jun. 2024

DANTAS, Carolina. Novo coronavírus é emergência de saúde internacional, declara OMS. G1. [S.l.] 30 jan.2020. Disponível em: [Novo coronavírus é emergência de saúde internacional, declara OMS | Ciência e Saúde | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/saude/noticia/novo-coronavirus-e-emergencia-de-saude-internacional-declara-oms-1.7011111). Acesso em 05 jun.2024.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência, Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FIOCRUZ. A evolução da covid-19 no estado do Rio de Janeiro: desafios no enfrentamento da crise sanitária e humanitária relacionada a pandemia. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nt_observatoriocovid_mrj_31_ago2021-final.pdf. Acesso em 05 jun. 2024

FREIRE, Ramilla Nayara Gomes. **A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nas políticas públicas de saúde do Estado do Rio de Janeiro (2021-2024)**: uma análise sob o prisma do papel constitucional da instituição. 2024. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

FREITAS, Carlos Machado de; BARCELLOS, Christovam; VILLELA, Daniel Antunes Maciel; MATTA, Gustavo Corrêa; REIS, Lenice Gnocchi da Costa; PORTELA, Margareth Crisóstomo; SALDANHA, Raphael de Freitas; SILVA, Isadora Vida de Mefano e. Covid-19 no Brasil: cenários epidemiológicos e vigilância em saúde. **Fiocruz**, [S.L.], p. 57-74, 4 nov. 2021. Série Informação para ação na Covid-19 | Fiocruz. [http://dx.doi.org/10.7476/9786557081211](https://dx.doi.org/10.7476/9786557081211).

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 351 p.

_____. **Controle Externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 345 p.

JOVEM PAN. **Edmar Santos, Secretário de Saúde do RJ, é exonerado após denúncias de Fraude**. Rio de Janeiro, 17 maio 2020. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/edmar-santos-secretario-de-saude-do-rj-e-exonerado-apos-denu>. Acesso em: 26 jul. 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Ponts. Os Tribunais de Contas, a pandemia e o Futuro do Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7ed. São Paulo: Método 2018.

_____. **Controle Externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 345 p.

_____. *et al.* **Os desafios do Controle Externo diante da Pandemia da Covid-19:** estudos de ministros e conselheiros dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337 p. (7ª).

MAIA, G. P. M.; SANTOS, J. N. A. **O papel de Controle dos Tribunais de Contas e o seu impacto democrático nas ações de enfrentamento à pandemia de covid-19.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da Gestão Pública.** 3.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). *Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN.* Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: [SINANWEB - Calendário Epidemiológico \(saude.gov.br\)](https://sinanweb.saude.gov.br/). Acesso em 04 set. 2024.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. **Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas.** 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 05 jun. 2024.

NASCIMENTO, Jaqueline; Silva, Nara. **O papel pedagógico/orientativo dos Tribunais de Contas.** Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Goiás. [s.n.], p. 1-2. [200-]. Disponível em: [21be46ca-a46b-4d88-8cb5-0f00d8076f2b](https://www.tce.go.gov.br/21be46ca-a46b-4d88-8cb5-0f00d8076f2b). Acesso em: 02 de set. 2024.

NÚÑEZ, Benigno. *A Função Fiscalizadora dos Tribunais de Contas.* Empório do Direito, São Paulo. 2023. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-funcao-fiscalizadora-dos-tribunais-de-contas>. Acesso em: 22 jul. 2024.

Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS. *Histórico da pandemia de Covid-19*[s.l.]. 31 jan. 2020. Disponível em: [Histórico da pandemia de COVID-19 - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde \(paho.org\)](https://paho.org/pt/historico-da-pandemia-de-covid-19). Acesso em: 05 jun. 2024.

RAMALHO, Dimas. *O controle dos Gastos Públicos em Tempos de Pandemia.* **ATRICON.** São Paulo, P.1-3, 2020. Disponível em: [O controle dos gastos públicos em tempos de pandemia – Atricon](https://www.atricon.org.br/controle-dos-gastos-publicos-em-tempos-de-pandemia). Último acesso em: 25 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) Decreto nº46.970 de 13 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do Novo Coronavírus (COVID-19), do Regime de Trabalho de Servidor público e Contratado, e dá outras providências. Diário Oficial do Rio de Janeiro: Parte I, Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/covid19/estadual/decretos>. Acesso em: 05 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO) Decreto nº46.973, de 16 de março de 2020. Estabelece novas medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) em decorrência da emergência em saúde, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro: Parte I, Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/covid19/estadual/decretos>. Acesso em 05 jul. 2024

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989.** Disponível em: [constrj06-02.doc \(tjrj.jus.br\)](https://www.tjrj.jus.br/constrj06-02.doc). Acesso em: 08 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto nº 47.428, de 29 de dezembro de 2020. Renova o estado de calamidade pública reconhecido pela Lei 8.794, de 17 de abril de 2020, até 1º de julho de 2021. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 30 dez. 2020. Disponível em: https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/busca_do.php. Acesso em: 05 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto nº 47.655, de 29 de junho de 2021. Renova o Estado de Calamidade pública em virtude de situação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), reconhecido por meio da Lei Estadual nº 8.794/2020. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 29 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.ioerj.com.br/portal/modules/content/index.php?id=21>. Acesso em: 05 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto nº 46.966, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: Parte I, Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/covid19/estadual/decretos>. Acesso em: 05 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei Estadual nº 9.191, de 1º de setembro de 2021. Estabelece medidas para o enfrentamento da COVID-19. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: Parte I, 1º set. 2021. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em 23 jul. 2024

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Lei nº 8.794, de 17 de abril de 2020. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos do art. 65 da Lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ioerj.com.br/portal/modules/content/index.php?id=21>. Acesso em: 05 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. Regimento Interno. (2023). Deliberação nº 338, de 8 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno. Acesso em: 06 jun. 2024

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 63 de 1º de agosto de 1990. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [Lei Complementar 63 1990 de Rio de Janeiro RJ \(leisestaduais.com.br\)](http://leisestaduais.com.br). Acesso em: 08 jun. 2024.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>. Acesso em: 05 jun. 2024.

SILVA, José Alexandre Fonseca da. **ANÁLISE DO SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDADE (SIC) SOB A ÓPTICA DO CONTROLE EXTERNO: ESTUDO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**. 2012. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração e Controladoria, Faculdade de Economia, Administração Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, Vinicius Ouriques Ribeiro. Tribunais de Contas no Brasil: O Poder Dever de Fiscalização e seu Papel Orientativo e Pedagógico. **Instituto dos Advogados de Santa Catarina**. Santa Catarina. 2023. Disponível em:

<https://iasc.org.br/2023/08/tribunais-de-contas-no-brasil-o-poder-dever-de-fiscalizacao-e-seu-papel-orientativo-e-pedagogico>.

SOUZA, Bryan Kelving; GERHARD, Daniel Cardoso; SOUZA, Fredson Vieira. Análise de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre prescritibilidade das multas e débitos aplicados aos tribunais de contas. **Revista Artigos. Com** [S.], v.35 p. 1-7, jun. 2022. Disponível em: [Análise de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre prescritibilidade das multas e débitos aplicados pelos tribunais de contas | Revista Artigos. Com](#) Acesso em: 24 jul. 2024

SOUZA, Gabriel Jesus de; FERREIRA, Julita Ribeiro. Covid - 19: novos desafios dos tribunais de contas. USP. São Paulo, p. 1-6, 29 jul. 2020. Disponível em: congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2808.pdf Acesso em: 29 jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Balanço de Gestão: 2017-2020. Secretaria Geral de Planejamento – SGP. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2020.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Deliberação nº279, de 24 de agosto de 2017. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017. Disponível em: [Portal de Normas e Publicações \(tcerj.tc.br\)](http://portal.tcerj.tc.br). Acesso em: 29 de jul. 2024.

TCE-RJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Deliberação nº 313, de 06 de maio de 2020. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2020. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/69803652/0/Deliberac%CC%A7a%CC%83o313.pdf>. Acesso em: 29 de jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Técnica sobre orientações aos jurisdicionados do TCE-RJ acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação previsto na Lei nº13.979/2020. Nota Técnica n. 01/2020, 27 mar. 2020. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2020. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>. Acesso em: 05 jun.2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Técnica sobre orientações para contabilização de recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19). Nota técnica n.02/2020, 25 jun. 2020. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2020. Disponível em: [Portal de Normas e Publicações \(tcerj.tc.br\)](http://portal.tcerj.tc.br). Acesso em 05 jun. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 103.237/5/2020**. Determinação de aplicação de multa ao sr. José Edmar Alves dos Santos por irregularidades nas contratações emergenciais de insumos para combate à COVID-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [TCE-RJ Serviços \(tcerj.tc.br\)](http://portal.tcerj.tc.br). Acesso em: 26 jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 212.403-4/2020**. Relatório de Auditoria Governamental. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [TCE-RJ Serviços](#). Acesso em 26 jul.2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº **213.927-7/2020**. Possibilidade de gasto orçamentário e financeiro, do Poder Legislativo Local, para contribuição ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19). Rio de Janeiro, 2020 Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo/List#>. Acesso em: 27 jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 219.186-7/2020**. Dispõe sobre a regularidade das contratações diretas, realizadas em caráter emergencial, pela Prefeitura Municipal de Maricá e pelo Fundo Municipal de Saúde de Maricá, para o enfrentamento da pandemia do COVID-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em: 23 ago. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº **103.237-5/2020**. Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [TCE-RJ Serviços \(tcerj.tc.br\)](#). Acesso em: 26 jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ nº 104.110-8/2020**. Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de máscaras descartáveis, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei nº13.979/2020 para combater à pandemia de covid-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=104110-8/2020>. Acesso em: 06 jul. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº **105.362-0/2020**. Tomada de Contas Ex Offício. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [TCE-RJ Serviços \(tcerj.tc.br\)](#). Acesso em: 27 jul. 2024.

TCE-RJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº102.806-5/20. Representação. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [TCE-RJ Serviços](#). Acesso em 27 jul. 2024.

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Regimento Interno**. 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno. Acesso em: 02 set. 2024.

TCE-RJ - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TCE determina que o Estado não contratasse OSS para hospitais de Campanha. **Portal TCE-RJ**, 10 jun. 2020. Disponível em: [Portal TCE-RJ / TCE determina que Estado não contrate OSs para hospitais de campanha](#). Acesso em: 23 jul. 2024.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: [Glossário de termos do controle externo | Portal TCU](#). Acesso em 23 dez.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 100.352-4/2022**. Relatório de Auditoria Governamental. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=100352-4/2022#>. Acesso em: 27 jul.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **TCE-RJ emite parecer prévio favorável à aprovação das contas de 2021 do Governo do Estado.** Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 30 de maio 2022.

Disponível em:

https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/prestacao_de_contas_de_governo_estado_2021. Acesso em 29 ago. 2024.

WERNECK, G.L. Cenários epidemiológicos no Brasil: tendências e impactos. In: COVID-19 NO BRASIL: CENÁRIOS EPIDEMIOLÓGICOS E VIGILÂNCIA EM SAÚDE. Editora Fiocruz: Observatório Covid-19, Rio de Janeiro, p. 31-41, 2021.

Disponível em: [SciELO Books | Covid-19 no Brasil: cenários epidemiológicos e vigilância em saúde](#). Acesso em: 01 set. 2024.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Balanço de Gestão 2017-2020. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 4-18.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática:** Perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Tese (Doutorado). Departamento de Direito – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Middle East respiratory syndrome coronavirus (Mers-CoV) – Saudi Arabia, 2021. Disponível em: [Coronavírus da síndrome respiratória do Oriente Médio \(MERS-CoV\) – O Reino da Arábia Saudita \(who.int\)](#) . Acesso em: 01 set. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Declaração do Diretor-Geral da OMS sobre o Comitê de Emergência do RSI sobre o novo Coronavírus (2019-nCoV). Genebra: World Health Organization, 30 jan. 2020. Disponível em: [Comitê de Emergência do RSI sobre o Novo Coronavírus \(2019-nCoV\)](#). Acesso em: 01 set. 2024.