

CONTROLE EXTERNO, CAPACIDADE PROTETIVA ESTATAL E FEMINICÍDIO:

a proteção da vida como critério de essencialidade institucional – uma reflexão limiar entre as finanças públicas e o direito à vida

Naluh Gouveia

Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Acre

RESUMO

A presente reflexão examina a essencialidade contemporânea do controle externo a partir de um problema público extremo: o feminicídio, expressão máxima da falha da capacidade protetiva estatal diante da violência de gênero. Parte-se da contradição observada no Estado do Acre, que, embora tenha institucionalizado o Orçamento Sensível ao Gênero, permaneceu entre os estados com mais elevadas taxas proporcionais de feminicídio no Brasil. Sustenta-se que a existência formal de mecanismos de equidade, desacompanhada de focalização orçamentária consistente, execução qualificada, integração intersetorial e controle externo orientado por impacto social, mostra-se insuficiente para alterar estruturas históricas de violência. Defende-se, por fim, que a essencialidade contemporânea do controle externo reside em sua capacidade de transcender a fiscalização formal da despesa pública e incorporar, em sua racionalidade institucional, o passivo social produzido pela omissão estatal, atuando como indutor da capacidade protetiva do Estado e convertendo orçamento, governança e políticas públicas em proteção concreta da vida.

Palavras-chave: controle externo; feminicídio; orçamento sensível ao gênero; direitos humanos; políticas públicas; governança; equidade.

1. A ESSENCIALIDADE CONTEMPORÂNEA DO CONTROLE EXTERNO: DA CONFORMIDADE À PROTEÇÃO DA VIDA

A discussão contemporânea sobre a essencialidade dos Tribunais de Contas exige revisão das categorias clássicas com as quais historicamente se compreendeu o ato de controlar. Durante décadas, a legitimidade do controle externo esteve predominantemente associada à fiscalização da legalidade, da economicidade, da regularidade formal da despesa pública e à proteção do patrimônio estatal. Essa função permanece indispensável. Nenhum Estado Democrático de Direito subsiste sem fiscalização rigorosa e responsabilização.

Mas a complexidade dos problemas públicos contemporâneos exige um deslocamento paradigmático. A pergunta que hoje se impõe não é apenas se o gasto observou a norma. A pergunta mais exigente é: o controle externo melhora concretamente a vida das pessoas? Essa inflexão não decorre apenas de formulação teórica. Ela acompanha a evolução internacional das instituições superiores de controle.

A Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) — principal organismo global de referência para Tribunais de Contas e entidades congêneres — estabelece, em seu Princípio nº 12 (INTOSAI-P 12), dedicado ao valor e aos benefícios das instituições de controle, que essas organizações devem “*make a difference to the lives of citizens*” — “fazer diferença na vida dos cidadãos”.

Essa formulação é reveladora, porque o controle deixa de ser compreendido exclusivamente como instância de verificação retrospectiva da conformidade da despesa e passa a ser percebido como ator estratégico da boa governança, do valor público e do fortalecimento da confiança democrática.

Esse delineamento se evidencia no processo de modernização do controle externo brasileiro, especialmente com a incorporação crescente da lógica de desempenho, monitoramento de políticas públicas, auditorias operacionais e orientação por efetividade.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pelas Nações Unidas, e presente nos planejamentos estratégicos institucionais, reforça essa compreensão ao articular entre seus compromissos centrais a promoção da igualdade de gênero (ODS 5), a redução das desigualdades (ODS 10) e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas (ODS 16).

Controlar, portanto, não significa apenas verificar conformidade. Significa contribuir para a capacidade estatal de produzir direitos. É precisamente nesse horizonte que se insere esta reflexão.

2. FEMINICÍDIO COMO FALHA DA CAPACIDADE PROTETIVA ESTATAL

Poucos problemas públicos testam a essencialidade institucional do controle externo de forma tão dramática quanto o feminicídio. Vejam: quando uma mulher é assassinada em razão de sua condição de gênero, não se está apenas diante de um crime individual. Está-se diante da manifestação extrema da falha da capacidade pública de proteção. Está-se diante de um crime contra a sociedade inteira. E o ordenamento jurídico brasileiro reconhece essa especificidade.

A Lei nº 13.104/2015, ao introduzir o feminicídio como qualificadora do homicídio, reconhece juridicamente a violência letal baseada em desigualdade de gênero. A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) amplia essa compreensão ao afirmar, em seu artigo 3º que “Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde (...) à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.”

No plano internacional, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) estabelece, em seu artigo 7º diz que “agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher.”

Essa obrigação jurídica transcende a repressão posterior. Trata-se de dever positivo de prevenção, proteção, promoção e reparação. Esse dever encontra fundamento constitucional direto na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), na promoção do bem de todos sem discriminação (art. 3º, IV) e na inviolabilidade do direito à vida (art. 5º, caput).

Sob essa perspectiva, o feminicídio não pode ser lido como ato isolado de um contexto histórico e de formação da sociedade no macro e no micropiano, uma vez que o assassinato das mulheres por motivações em gênero não começa no ato letal, mas antes: na dependência econômica. Na naturalização da violência doméstica. Na fragilidade das redes de proteção. Na ausência de respostas tempestivas. Na invisibilização racial. Na fragmentação institucional.

Não basta apenas punir, mas de reconhecer que feminicídios recorrentes, em contextos previsíveis de falha de proteção, expõem insuficiência estrutural da capacidade protetiva estatal.

3. O ACRE E A CONTRADIÇÃO INSTITUCIONAL

No Estado do Acre, essa reflexão assume densidade particularmente dramática. Em 2025, o estado apresentou a mais elevada taxa proporcional de feminicídios do Brasil. A gravidade se intensifica com o recorte racial, pois 97% das vítimas eram mulheres negras. Esse dado desmonta qualquer neutralidade analítica, pois revela mulheres concretamente atravessadas por desigualdades estruturais de gênero, raça e classe social.

É justamente nesse mesmo contexto que o Estado do Acre instituiu, por meio da Lei Estadual nº 4.168/2023, o Orçamento Sensível ao Gênero.

No entanto, se há reconhecimento normativo da desigualdade, por que a violência letal persiste? Ou, em formulação mais provocativa: O orçamento

sensível ao gênero salva/protege mulheres — ou apenas reorganiza a linguagem da gestão pública?

Essa pergunta não desafia apenas as políticas públicas de gênero. Ela desafia a capacidade do Estado de converter arquitetura normativa em proteção concreta. E, conseqüentemente, desafia a própria essencialidade do controle externo.

4. ORÇAMENTO PÚBLICO COMO MATERIALIZAÇÃO DA ESCOLHA POLÍTICA

O orçamento público não é apenas um documento normativo, mera peça técnico-contábil destinada à organização administrativa do gasto. O orçamento constitui a principal materialização das escolhas políticas do Estado. É nele que se definem prioridades concretas como quem será protegido; quais vulnerabilidades serão priorizadas; quais políticas terão densidade material; quem permanecerá invisível. A ideia de neutralidade orçamentária, em sociedades marcadas por desigualdades históricas, revela-se frequentemente ficção técnica.

A distribuição aparentemente universal dos recursos públicos pode, na prática, reproduzir assimetrias estruturais. Mulheres — especialmente negras, pobres, periféricas, rurais e territorialmente vulnerabilizadas — não experienciam a ação estatal em condições homogêneas. Fato.

O Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) surge precisamente como tentativa institucional de enfrentar essa cegueira distributiva. Seu pressuposto teórico é consistente pois equidade exige diferenciação, desigualdade exige focalização e direitos exigem materialidade. Ou seja: não basta reconhecer desigualdades no plano discursivo. É necessário convertê-las em critério concreto de alocação, execução e monitoramento dos recursos públicos.

No caso do Acre, a institucionalização do OSG representa avanço normativo relevante. Mas a existência formal de instrumentos não basta. O orçamento sensível ao gênero só se legitima se produzir densidade material, foco distributivo e capacidade protetiva real. Sem isso, corre-se o risco de transformar linguagem de equidade em formalismo classificatório.

5. A REALIDADE EMPÍRICA DO ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO NO ACRE

A análise da execução orçamentária recente do Estado do Acre impõe leitura crítica.

Em 2024, a execução orçamentária total do Estado alcançou aproximadamente R\$ 11,8 bilhões. Desse universo, apenas R\$ 114,62 milhões foram classificados como integrantes do Orçamento Sensível ao Gênero. Isso representa aproximadamente 1% da execução orçamentária global.

Em 2025, a execução total alcançou R\$ 13,4 bilhões, enquanto o montante executado no âmbito do OSG foi de R\$ 140,01 milhões, mantendo-se igualmente no patamar aproximado de 1% da execução total.

Mesmo dentro do próprio instrumento, a execução revela limitação relevante.

Em 2024, estavam previstos R\$ 171,14 milhões, dos quais apenas 67% foram efetivamente executados. Em 2025, a previsão subiu para R\$ 220,47 milhões, mas a execução caiu proporcionalmente para 64%.

Os dados revelam uma dupla insuficiência estrutural. Primeiro: baixa densidade material do OSG frente ao orçamento global do Estado. Segundo: capacidade executiva limitada mesmo dentro dos recursos originalmente previstos.

A crítica, contudo, não se encerra no volume financeiro. Há problema metodológico relevante na própria estrutura classificatória. A predominância de dotações genéricas dilui a focalização do instrumento.

Isso significa que parcelas significativas do orçamento são classificadas sob a lógica da sensibilidade de gênero sem necessariamente corresponder a entregas diretamente orientadas às vulnerabilidades específicas que expõem mulheres à violência.

A classificação das categorias genéricas, como categorias analíticas sensíveis ao gênero não responde à pergunta: quais mulheres estão mais vulneráveis e quais recursos são necessários para protegê-las?

Quando as dotações exclusivas não ocorrem na medida da necessidade e da urgência que o problema requer, o orçamento sensível ao gênero corre o risco de transformar-se em mecanismo classificatório sofisticado, mas insuficiente como ferramenta de transformação estrutural.

É dessa contradição que emerge a hipótese central desta reflexão: a mera existência formal de mecanismos de equidade, desacompanhada de focalização consistente, execução qualificada, integração intersetorial e controle orientado por impacto social, mostra-se insuficiente para alterar estruturas históricas de violência. Ou seja: ter orçamento sensível ao gênero não significa, automaticamente, ter Estado sensível à vida das mulheres.

6. DA CONTABILIDADE DA CONFORMIDADE AO CONTROLE DA CAPACIDADE PROTETIVA DO ESTADO

A contradição da atuação estatal revelada pelo feminicídio impõe questão mais profunda do que a simples análise da execução orçamentária em si. Ela desafia o próprio paradigma epistemológico do controle externo e exige que se revise a pergunta fundamental sobre o que significa controlar para melhorar a vida das pessoas.

A Constituição da República de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas missão institucional de elevada substância normativa. O artigo 70 estabelece que a fiscalização da Administração Pública deve incidir sobre as dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo como parâmetros não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e a economicidade. O artigo 71, por sua vez, explicita competências de auditoria, fiscalização, julgamento e controle. Essa arquitetura constitucional é mais sofisticada do que a leitura tradicional que, por décadas, consolidou a imagem dos Tribunais de Contas como instituições predominantemente vocacionadas à correção retrospectiva da irregularidade formal. A própria Constituição jamais restringiu o controle externo à mera contabilidade da legalidade.

Ao incluir a legitimidade como parâmetro constitucional de controle, o texto constitucional desloca a análise para o terreno mais amplo da aderência da ação estatal ao interesse público constitucionalmente protegido. Ao prever a economicidade, impõe leitura que transcende a regularidade procedimental para examinar a racionalidade entre meios empregados, custos incorridos e resultados produzidos. E, ao prever a fiscalização operacional, abre espaço inequívoco para a análise da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas públicas.

Em outras palavras: a Constituição já contém, em seu próprio desenho, a semente de um controle orientado não apenas à conformidade formal da despesa, mas à capacidade estatal de produzir resultados socialmente relevantes. Ainda assim, a tradição institucional consolidou paradigma predominantemente sancionador.

Esse modelo se organiza em racionalidade retrospectiva relativamente conhecida: verifica-se a regularidade formal do gasto, identificam-se desvios, apuram-se responsabilidades, corrigem-se ilegalidades e aplicam-se sanções. Trata-se de modelo essencial e irrenunciável. Nenhuma formulação contemporânea de evolução institucional do controle externo pode significar abdicação da tutela da legalidade, da proteção do erário ou da responsabilização de agentes públicos. Mas sua suficiência precisa ser criticamente interrogada diante da complexidade dos problemas públicos contemporâneos.

Questões como feminicídio, desigualdade racial, pobreza estrutural, exclusão territorial, degradação ambiental, violência institucional e violações persistentes de direitos humanos não se resolvem exclusivamente no plano da conformidade formal. A regularidade da despesa não é sinônimo automático de justiça distributiva. A legalidade administrativa não assegura, por si só, proteção efetiva. A execução formal do orçamento não garante que o Estado tenha cumprido sua função constitucional de promoção da dignidade humana, da cidadania e da redução das desigualdades.

A contabilidade pública clássica registra receitas, despesas, restos a pagar, obrigações fiscais, compromissos financeiros e conformidade procedimental. Mas permanece pergunta incômoda: quem contabiliza o custo social da omissão estatal?

Quem contabiliza a mulher assassinada após sucessivos pedidos de proteção ignorados? A criança tornada órfã pelo feminicídio? A precarização econômica da família atingida? O trauma psíquico, a ruptura comunitária, a erosão da confiança pública nas instituições e a reprodução intergeracional da desigualdade?

Esses fenômenos produzem custos públicos reais. Mas permanecem, com frequência, invisíveis à racionalidade contábil tradicional. É precisamente aqui que emerge categoria conceitual central desta reflexão: o passivo social acumulado pela omissão estatal.

Se a contabilidade pública registra passivos financeiros, o controle contemporâneo precisa reconhecer também os passivos sociais produzidos pela insuficiência da ação estatal. No caso do feminicídio, a omissão pública não produz apenas estatística criminal. Produz orfandade, precarização econômica, adoecimento psíquico, ruptura familiar, desigualdade acumulativa e violação persistente de direitos fundamentais.

Essa leitura reposiciona e reorienta o controle externo da mera lógica fiscal para o campo mais amplo da governança pública, da cidadania substantiva e do direito ao desenvolvimento.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) reconhece que desenvolvimento não se resume ao crescimento econômico, mas corresponde à expansão concreta das capacidades humanas, à participação social e ao acesso efetivo a direitos. A Constituição brasileira, de forma convergente, não organiza a República exclusivamente em torno da estabilidade financeira. Seu projeto civilizatório está assentado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), na cidadania (art. 1º, II), na erradicação da pobreza e redução das desigualdades (art. 3º, III) e na promoção do bem de todos sem discriminação (art. 3º, IV). Nesse contexto, torna-se insuficiente um controle epistemologicamente aprisionado à contabilidade da conformidade.

A evolução internacional das instituições superiores de controle aponta claramente nessa direção. Como foi dito antes, a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) estabelece, em seu Princípio nº 12 (INTOSAI-P 12), que essas instituições devem fazer diferença na vida dos cidadãos. Trata-se de formulação que redefine a própria legitimidade institucional do controle externo. Seu valor deixa de ser medido exclusivamente pela correção de irregularidades e passa a incluir sua capacidade de fortalecer governança, *accountability* democrática e resultados públicos socialmente relevantes.

No plano nacional, esse movimento encontra expressão institucional relevante. A Atricon, por meio da Nota Recomendatória nº 04/2022, reconheceu expressamente a necessidade de promoção da igualdade de gênero no âmbito dos Tribunais de Contas, destacando, de forma particularmente significativa, a necessidade de fiscalização dessas políticas. Posteriormente, a Portaria Atricon nº 17/2025, ao instituir Grupo de Trabalho Permanente sobre Igualdade de Gênero, avançou ao explicitar o objetivo de subsidiar ações de controle das políticas públicas nessa área, reconhecendo expressamente o papel indutor dos Tribunais de Contas na promoção da igualdade material, dos direitos humanos e da proteção das mulheres.

Esses marcos são altamente relevantes. Demonstrem que a incorporação da perspectiva de gênero no controle externo não constitui formulação voluntarista ou agenda periférica, mas integra movimento contemporâneo de evolução institucional dos Tribunais de Contas como instituições de governança pública.

Outro vetor dessa transformação reside na dimensão do diálogo e, nisso, o consensualismo administrativo contemporâneo cumpre outro papel relevante.

As alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, especialmente o artigo 26, introduziram racionalidade mais pragmática, consequencialista e dialógica na atuação estatal, ao admitir compromissos administrativos voltados à eliminação de irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas. A Lei nº 14.133/2021 reforça essa lógica ao incorporar mecanismos alternativos de prevenção e resolução de controvérsias.

Essa inflexão alcançou o próprio controle externo. O Tribunal de Contas da União, por meio da Instrução Normativa nº 91/2022, instituiu a Solicitação de Solução Consensual, reconhecendo institucionalmente a legitimidade de soluções cooperativas em controvérsias relevantes. A própria Atricon, por meio da Nota Recomendatória nº 02/2022, orientou a adoção de instrumentos consensuais.

Esse conjunto normativo revela mudança importante. A consensualidade não representa enfraquecimento do controle. Muito pelo contrário, representa ampliação de sua inteligência institucional.

Enquanto o modelo exclusivamente sancionador opera em lógica retrospectiva, o modelo baseado na consensualidade, tem a capacidade de atuar em escala nas políticas de proteção, prevenção e reparação.

O feminicídio revela dramaticamente a insuficiência dessa temporalidade. Quando o controle chega apenas após a morte, ele já chegou tarde demais. Isso não significa abandono da sanção, mas o reconhecimento da insuficiência isolada. O modelo contemporâneo mais adequado à complexidade institucional precisa equacionar adequadamente os dois modelos, num modelo híbrido: sancionador quando necessário, consensualizador quando estratégico, preventivo sempre que possível.

No campo das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres, essa transição assume relevância ainda maior. O controle externo não deve limitar-se à verificação da conformidade formal da despesa. Deve examinar a adequação distributiva dos recursos, a focalização sobre vulnerabilidades reais, a integração entre políticas públicas, a capacidade preventiva do Estado e a efetividade protetiva da ação pública.

A essencialidade contemporânea do controle externo, portanto, não reside apenas na proteção do patrimônio financeiro do Estado. Reside, em dimensão constitucional mais profunda, na proteção do patrimônio humano da República: a vida; a dignidade; a cidadania; os direitos humanos; o desenvolvimento. Em síntese, o paradigma contemporâneo precisa controlar, também, a capacidade do Estado de proteger vidas.

7. A EXPERIÊNCIA DO TCE-AC: FISSURAS INSTITUCIONAIS NO MODELO CLÁSSICO E A INCORPORAÇÃO DAS PERSPECTIVAS DE GÊNERO E RAÇA NA GESTÃO 2025–2026

A presente reflexão não se desenvolve em plano meramente teórico. Ela dialoga com experiências institucionais concretas que permitem observar, em escala real, as tensões entre o paradigma tradicional do controle externo e as exigências contemporâneas de governança pública comprometida com cidadania, direitos humanos, desenvolvimento e proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Nesse contexto, a experiência recente do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) apresenta-se como caso particularmente representativo.

Situado em território amazônico tensionado por desigualdades estruturais persistentes, fragilidades históricas de capacidade estatal, assimetrias territoriais profundas e índices alarmantes de violência contra mulheres, o Tribunal passou, especialmente no ciclo de gestão 2025–2026, a experimentar deslocamentos

institucionais significativos, que podem ser lidos como fissuras relevantes no modelo clássico de controle externo. Não se trata de ruptura com a função constitucional tradicional do Tribunal. A fiscalização da legalidade, da economicidade, da legitimidade e da regularidade da gestão pública permanece núcleo essencial de sua atuação. O que ocorre, contudo, é ampliação estratégica da racionalidade institucional do controle.

Sob a liderança da Conselheira Dulcinéa Benício, consolidou-se orientação de gestão que reorganiza o Tribunal da posição exclusivamente retrospectiva de aferição da conformidade para papel mais ativo na arquitetura da governança pública, aproximando o controle externo dos problemas sociais concretos e das vulnerabilidades historicamente invisibilizadas.

Essa inflexão parte de premissa institucional clara: o controle externo contemporâneo não pode permanecer neutro diante de desigualdades estruturalmente letais. Particularmente em contexto no qual o Acre figura entre os estados com maior incidência proporcional de feminicídio do país e onde a violência letal atinge de forma desproporcional mulheres negras.

A gestão 2025–2026 passa, assim, a incorporar, ainda que em construção, perspectiva mais sensível às dimensões de gênero, raça e vulnerabilidade social como categorias legítimas de observação institucional. Esse proposição se manifesta em diferentes camadas.

A primeira é organizacional. A criação da Coordenadoria Especializada de Controle Externo em Políticas de Educação e Gênero, em 2025, representa melhoria institucional significativo na reorganização administrativa e, particularmente, na formalização de agenda temática historicamente periférica no universo tradicional do controle externo. Inclusive, causou um verdadeiro espanto a entrada frequente de representantes das organizações representativas da sociedade na composição dessas agendas, bem como de prefeitos e prefeitas.

A segunda camada é simbólica e política. A ampliação da participação feminina em espaços de liderança institucional — alcançando aproximadamente 63% dos cargos de liderança. Isso representa reconfiguração interna de poder, ampliação da diversidade decisória e maior permeabilidade institucional à incorporação de agendas relacionadas à equidade. Embora representatividade, por si só, não produza transformação estrutural automática, ela constitui elemento relevante de reorganização institucional.

A terceira camada é normativa. No período, o Tribunal avançou na consolidação de instrumentos internos voltados à promoção da equidade e à proteção de grupos vulnerabilizados, entre os quais se destacam a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Assédio Sexual e Discriminação, o fortalecimento e qualificação da comissão institucional responsável pela

prevenção e enfrentamento dessas condutas, a regulamentação de percentual mínimo de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica nas contratações públicas, em consonância com a Lei nº 14.133/2021, a adoção de medidas institucionais voltadas à promoção da equidade de gênero em cargos de liderança e a recomendação aos jurisdicionados quanto à incorporação do ODS 5 — Igualdade de Gênero em suas agendas institucionais. Esses marcos revelam que a agenda de equidade deixa de ocupar espaço exclusivamente interno de recursos humanos e passa a dialogar com a função indutora do controle externo.

A quarta camada é metodológica e pedagógica. A gestão amplia a compreensão sobre o que constitui objeto legítimo de fiscalização, formação e incidência institucional. Nesse campo, destacam-se fiscalizações relacionadas à gravidez na adolescência, ações de letramento racial com enfoque em gênero no âmbito interno, instituição de Comitê Permanente sobre Equidade Racial, a capacitação de conselhos de políticas públicas e produção institucional voltada à reflexão sobre mulheres, controle e Agenda 2030. Essas iniciativas revelam mudança importante de racionalidade. O controle deixa de operar exclusivamente sobre atos administrativos individualizados e passa a aproximar-se das estruturas sociais de produção da desigualdade.

A quinta camada — talvez a mais relevante — é a adoção de mecanismos dialógicos e consensualizadores como instrumentos de governança pública. Ao incorporar mesas técnicas, escuta institucional qualificada, pactuação interinstitucional e aproximação com organizações da sociedade civil, o TCE-AC tensiona frontalmente a imagem tradicional do Tribunal como órgão exclusivamente sancionador.

Esse ponto merece destaque. No caso da política estadual de proteção integral às órfãs e órfãos de feminicídio, o Tribunal não se limitou à observação passiva da execução orçamentária ou à eventual responsabilização posterior. Atuou como espaço de convergência institucional, reunindo Executivo, Assembleia Legislativa, órgãos de proteção e demais atores públicos para discutir a implementação efetiva da política pública de reparação financeira prevista em legislação estadual. O mesmo se verifica nas discussões relacionadas à dignidade menstrual e no fortalecimento da interlocução com atores sociais historicamente vinculados ao controle social.

Esse passo revela mutação funcional importante. O Tribunal deixa de ser apenas instância de correção posterior para atuar, também, como articulador institucional da capacidade pública de resposta. A experiência acreana sugere, assim, a construção progressiva de verdadeiro ecossistema institucional de governança, articulando controle externo, equidade, participação social, indução normativa, fiscalização temática, formação institucional, consensualidade e prevenção.

É preciso alertar: a experiência não está acabada. Nem imune a contradições — especialmente diante da persistência de limitações materiais no orçamento sensível ao gênero e da própria complexidade dos problemas enfrentados. Mas precisamente por emergir em território marcado por desigualdades intensas, a experiência revela algo fundamental: a transformação contemporânea do controle externo não começa apenas pela norma. Começa pela decisão institucional sobre o que se escolhe enxergar e como se define agir.

Nesse sentido, a gestão 2025–2026 do TCE-AC oferece contribuição relevante ao debate nacional ao demonstrar que a incorporação das perspectivas de gênero e raça não constitui desvio funcional dos Tribunais de Contas, mas expressão coerente de sua evolução como instituições de governança pública comprometidas com cidadania, direitos humanos e proteção da vida.

8. O NOVO PARADIGMA: CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DA CAPACIDADE PROTETIVA DO ESTADO

A reflexão desenvolvida ao longo deste texto conduz a conclusão inequívoca: a essencialidade contemporânea do controle externo não pode mais ser compreendida exclusivamente a partir da tutela retrospectiva da conformidade formal da despesa pública. Essa função permanece indispensável. Mas tornou-se insuficiente.

A complexidade dos problemas públicos contemporâneos pede ampliação da racionalidade institucional dos Tribunais de Contas. Questões como feminicídio, desigualdade estrutural, racismo institucional, exclusão territorial, degradação ambiental e violações persistentes de direitos humanos não desafiam apenas a legalidade administrativa; desafiam a própria capacidade do Estado de proteger vidas, assegurar dignidade, reduzir desigualdades e produzir desenvolvimento humano.

É precisamente nesse ponto que se impõe novo paradigma. O controle externo contemporâneo precisa ser compreendido como instituição de governança pública orientada não apenas à fiscalização da regularidade do gasto, mas à indução da capacidade estatal de resposta diante de vulnerabilidades críticas.

Essa formulação não significa deslocamento indevido de função. Ao contrário: representa desenvolvimento coerente da própria arquitetura constitucional. Se a Constituição atribui aos Tribunais de Contas controle sobre legalidade, legitimidade, economicidade e fiscalização operacional, e se a legitimidade democrática da Administração Pública se mede pela realização concreta dos objetivos constitucionais da República, então a atuação do controle externo não

pode permanecer indiferente aos resultados sociais produzidos — ou não produzidos — pela ação estatal.

O controle contemporâneo precisa, portanto, operar em chave de efetividade pública. Isso implica reconhecer que o patrimônio público não se limita ao erário. E essa é uma formulação focal deste texto. O patrimônio constitucional da República inclui também seu patrimônio humano.

Quando o Estado falha reiteradamente em proteger mulheres da violência letal, a questão não se restringe à política criminal. Há falha mais profunda de governança pública. Há insuficiência da capacidade protetiva estatal. E é precisamente essa insuficiência que precisa integrar o radar contemporâneo do controle externo. Nesse sentido, a noção de passivo social da omissão estatal assume centralidade.

Tradicionalmente, o controle externo opera sobre passivos financeiros: dívidas, obrigações fiscais, irregularidades patrimoniais, compromissos não honrados. Mas há passivos que a contabilidade formal não registra, e o feminicídio é um deles, com efeitos sobre os custos concretos ao Estado e à sociedade. Ignorá-los significa manter o controle epistemologicamente aprisionado a racionalidade fiscal insuficiente.

O novo paradigma exige, portanto, incorporação dessa dimensão social. Controlar não apenas a regularidade do gasto. Mas a suficiência da resposta estatal. Não apenas verificar execução formal. Mas examinar capacidade material de proteção. Não apenas corrigir desvios. Mas induzir transformação institucional.

Essa mutação exige, ao menos, quatro deslocamentos estruturais.

O primeiro é temporal. O modelo clássico opera predominantemente em lógica retrospectiva. Chega depois, corrige depois, responsabiliza depois. Mas há problemas cujo custo humano da atuação tardia é irreversível. No caso do feminicídio, quando o controle chega apenas após a morte, a resposta institucional já se tornou dramaticamente insuficiente. O novo paradigma exige fortalecimento da dimensão preventiva.

O segundo deslocamento é funcional. O controle externo deixa de operar exclusivamente como instância sancionadora e passa a incorporar funções indutivas, pedagógicas, consensualizadoras e articuladoras. Isso não representa enfraquecimento institucional. Representa ampliação de inteligência pública, como foi dito anteriormente. Pois, a sanção continua indispensável. Mas não basta.

O terceiro deslocamento é epistemológico. A neutralidade abstrata torna-se insuficiente diante de desigualdades estruturais. A perspectiva contemporânea exige racionalidade interseccional. Problemas públicos não atingem todos de

forma homogênea. Mulheres negras, pobres, periféricas e territorialmente vulnerabilizadas (especialmente na Amazônia, em que a fronteira agrária, agrícola e tensões de facções criminosas) experimentam riscos distintos e mais intensos. Ignorar essa assimetria produz controle formalmente neutro, mas materialmente reprodutor de desigualdade.

O quarto deslocamento é democrático. O controle externo contemporâneo não pode permanecer enclausurado em racionalidade exclusivamente tecnocrática. A complexidade dos problemas públicos exige escuta institucional, participação social qualificada, diálogo interinstitucional e integração com mecanismos de controle social. Governança pública contemporânea não se constrói por isolamento institucional. Constrói-se por articulação.

É nesse sentido que o modelo híbrido se apresenta como resposta mais adequada. Nem exclusivamente sancionador. Nem ingenuamente consensual. Mas estruturalmente híbrido: rigoroso quando necessário; dialógico quando estratégico; preventivo sempre que possível; orientado por efetividade e direitos.

No campo das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres, esse paradigma implica transformação metodológica relevante. O controle externo não deve limitar-se à verificação da conformidade formal da despesa.

Deve examinar a focalização distributiva dos recursos; a proporcionalidade entre orçamento e vulnerabilidades; a integração entre políticas públicas; a suficiência material da proteção; a capacidade preventiva da rede institucional; a efetividade concreta da resposta estatal.

Sob essa perspectiva, o Orçamento Sensível ao Gênero deixa de ser apenas ferramenta classificatória e passa a constituir campo estratégico de incidência institucional. Não basta perguntar: quanto foi gasto? É imperioso que se pergunte: quem foi protegido? quais mulheres foram alcançadas? quais vulnerabilidades permaneceram invisíveis? o risco foi efetivamente reduzido?

Essa é, em última análise, a ideia central desta reflexão: **a essencialidade contemporânea dos Tribunais de Contas não se mede apenas por sua capacidade de proteger contas públicas. Mede-se também por sua capacidade de fortalecer a proteção da vida, da cidadania, dos direitos humanos e do desenvolvimento. O paradigma contemporâneo precisa controlar, também, a capacidade do Estado de proteger vidas.**

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES

A pergunta que orientou esta reflexão permanece deliberadamente provocativa: o Orçamento Sensível ao Gênero salva?

A resposta institucionalmente responsável exige afastar tanto o ceticismo simplificador quanto o entusiasmo normativo acrítico. Não, o orçamento sensível ao gênero, por si só, não salva.

A simples existência de arquitetura normativa, classificações orçamentárias ou linguagem institucional de equidade não produz, automaticamente, transformação material das condições que expõem mulheres à violência letal. Os dados analisados no caso do Estado do Acre revelam precisamente essa contradição.

A existência de marco normativo específico, governança formalmente estruturada e instrumentos de monitoramento genérico não impediu a persistência de indicadores extremos de feminicídio, tampouco assegurou capacidade material de proteção proporcional à gravidade do problema.

Mas a conclusão oposta — a de que tais instrumentos seriam irrelevantes — seria igualmente equivocada. O problema não reside na existência do orçamento sensível ao gênero. Reside em sua insuficiência material, em sua limitada focalização distributiva, na diluição classificatória das dotações genéricas, na baixa capacidade executiva e, sobretudo, na ausência de integração entre orçamento, governança, prevenção e controle orientado por efetividade.

A pergunta central, portanto, talvez deva ser reformulada: em que condições o orçamento público se converte em instrumento efetivo de proteção da vida?

Essa reformulação modifica o debate, pois não se trata apenas de discutir técnica orçamentária, mas de discutir capacidade estatal, governança democrática, cidadania substantiva e proteção de direitos humanos.

O feminicídio revelou, ao longo desta reflexão, mais do que falha penal. Revelou insuficiência estrutural da capacidade protetiva estatal. E, ao fazê-lo, expôs também os limites do paradigma tradicional do controle externo, como parte integrante e indissociável do todo.

A contabilidade da conformidade permanece indispensável. Mas tornou-se insuficiente diante de problemas públicos cuja omissão produz passivos sociais profundos, cumulativos e, em muitos casos, irreversíveis.

A essencialidade contemporânea dos Tribunais de Contas, portanto, não pode mais ser medida exclusivamente por sua capacidade de identificar irregularidades, proteger o erário ou sancionar desvios administrativos. Essas funções permanecem centrais. Mas a evolução constitucional, institucional e internacional do controle externo aponta exigência mais ambiciosa.

As 'Cortes de Contas' são chamadas a operar como instituições de governança pública comprometidas com a efetividade da ação estatal, a promoção da cidadania, a proteção dos direitos humanos e a indução do desenvolvimento.

Como proposições, destacam-se:

1. Incorporar a perspectiva interseccional como categoria metodológica permanente do controle externo.
2. Superar a lógica classificatória meramente formal do Orçamento Sensível ao Gênero.
3. Incorporar o passivo social da omissão estatal à racionalidade contemporânea do controle.
4. Consolidar modelo híbrido de controle externo: sancionador, consensualizador e preventivo.
5. Fortalecer a articulação entre controle externo e controle social.
6. Reorientar auditorias e fiscalizações para efetividade pública.
7. Reconhecer a proteção da vida como critério contemporâneo de essencialidade institucional.

Ao final, a resposta torna-se mais precisa: o orçamento, isoladamente, não salva. Mas, quando orientado por focalização, governança qualificada e controle externo sensível às desigualdades, pode converter-se em instrumento concreto de proteção da vida e de interrupção de vulnerabilidades evitáveis. A conclusão, portanto, é inequívoca: a essencialidade contemporânea dos Tribunais de Contas não se mede apenas pelo que corrigem, mas também pelo que ajudam a impedir.