

**SELETIVIDADE NO
CONTROLE EXTERNO
COMO GESTÃO DE
CAPACIDADES
INSTITUCIONAIS:
FUNDAMENTOS
CONSTITUCIONAIS,
RESERVA DECISÓRIA E
RISCOS DE INVISIBILIDADE
FISCALIZATÓRIA À LUZ DA
ADI 7.459/ES**

**SELECTIVITY IN EXTERNAL PUBLIC AUDIT AS INSTITUTIONAL CAPACITY
MANAGEMENT: CONSTITUTIONAL GROUNDS, DECISION-MAKING
AUTHORITY, AND RISKS OF OVERSIGHT INVISIBILITY IN LIGHT OF ADI
7,459/ES**

Diego Moreno da Rocha¹

RESUMO

A análise prévia de seletividade tornou explícita uma escolha que sempre acompanhou o controle externo: diante de recursos limitados, nem todo objeto pode receber a mesma intensidade de exame. Este artigo investiga os limites constitucionais dessa escolha a partir da ADI 7.459/ES. A pesquisa combina revisão bibliográfica e análise documental do acórdão, da NBASP 100 e das normas regimentais discutidas no julgamento. O argumento desenvolvido é que a seletividade não decide a regularidade do fato noticiado, embora influencie quais assuntos receberão tempo, pessoal e instrução. Por essa razão, sua legitimidade não se resume à eficiência: exige critérios previamente definidos, motivação verificável, preservação da competência deliberativa, registro dos casos não selecionados e mecanismos de revisão. O precedente do STF esclarece a divisão de funções entre unidade técnica e conselheiros, mas não oferece base empírica para generalizações sobre todos os Tribunais de Contas. Ao final, propõe-se uma matriz de legitimidade e auditabilidade para examinar o desenho e a aplicação dos filtros de seletividade.

Palavras-chave: controle externo; seletividade; capacidades institucionais; Tribunais de Contas; ADI 7.459/ES.

ABSTRACT

Preliminary selectivity analysis makes explicit a choice that has always accompanied external public audit: when institutional resources are limited, not every matter can receive the same degree of scrutiny. This article examines the constitutional limits of that choice through ADI 7,459/ES. The study combines a literature review with documentary analysis of the judgment, NBASP 100, and the procedural rules discussed in the case. It argues that selective screening does not determine whether the reported conduct is

lawful or regular, although it affects which matters receive time, staff, and evidentiary development. Its legitimacy therefore cannot rest on efficiency alone; it also requires previously defined criteria, verifiable reasons, preservation of decision-making authority, records of non-selected matters, and review mechanisms. The Brazilian Federal Supreme Court's decision clarifies the division of functions between technical units and members of Courts of Accounts, but it does not provide an empirical basis for generalizations about the entire system. The article concludes by proposing a legitimacy and auditability matrix for assessing the design and application of selective screening mechanisms.

Keywords: external public audit; selectivity; institutional capacity; Courts of Accounts; ADI 7; 459/ES.

1. INTRODUÇÃO

O controle externo opera sob uma tensão estrutural. De um lado, a Constituição atribui aos Tribunais de Contas um conjunto amplo de competências de fiscalização, apreciação e julgamento. De outro, nenhuma instituição dispõe de pessoal, tempo, tecnologia e informação suficientes para examinar com a mesma intensidade todos os atos, contratos, políticas e denúncias submetidos ao seu campo de atuação. A distância entre mandato e capacidade torna inevitável alguma forma de seleção. A questão constitucional relevante, portanto, não é saber se haverá priorização, mas como ela será estruturada, justificada e controlada.

A análise prévia de seletividade institucionaliza essa escolha. Em vez de distribuir recursos de fiscalização de forma meramente reativa ou informal, o órgão aplica critérios como risco, relevância, materialidade, oportunidade, gravidade, urgência e tendência para

decidir quais objetos devem prosseguir imediatamente, quais podem ser encaminhados a outros mecanismos de controle e quais devem ser registrados para eventual atuação futura. A técnica aproxima o controle externo de modelos de planejamento baseados em risco e materialidade, mas também introduz uma fronteira entre o que receberá aprofundamento institucional e o que permanecerá fora da instrução naquele momento.

Há uma questão epistemológica nesse recorte, mas ela precisa ser delimitada. O filtro não estabelece a verdade ou a falsidade da denúncia: ele precede a investigação necessária para afirmar ilegalidade, dano ou falha de desempenho. Seu efeito é mais modesto e, ao mesmo tempo, relevante: abrir ou restringir o percurso institucional pelo qual uma alegação poderá ser documentada, confrontada com critérios e submetida à deliberação. A análise epistemológica, portanto, recai sobre as condições organizacionais de produção e validação do conhecimento no controle, e não sobre uma suposta liberdade do Tribunal para criar os fatos que examina.²

O problema ganhou definição constitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.459/ES. O Supremo Tribunal Federal examinou normas do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que atribuem à unidade técnica a análise prévia de seletividade de denúncias. A Procuradoria-Geral da República sustentava, em síntese, que o desenho poderia sobrepor a avaliação técnica às atribuições dos conselheiros. O STF julgou o pedido improcedente e reconheceu que a unidade técnica formula proposta, enquanto a decisão final permanece com os órgãos deliberativos do Tribunal (STF, 2025).

O julgamento definiu a divisão de competências, mas deixou em aberto questões de implementação. A validade abstrata do modelo não revela como os critérios são calibrados, se há vieses recorrentes ou se as propostas técnicas são efetivamente revistas. Também não autoriza extrapolar a experiência do TCE-ES para o conjunto dos Tribunais de Contas. Por outro lado, reduzir a seletividade a simples expediente gerencial obscurece seu efeito sobre a agenda de fiscalização; tratá-la como produção de verdade atribui ao filtro uma função que pertence à instrução e à decisão de mérito.

A pergunta central do artigo é: em que condições a análise prévia de seletividade pode funcionar como instrumento constitucionalmente legítimo de gestão das capacidades institucionais dos Tribunais de Contas, sem deslocar a competência decisória de seus membros nem produzir déficits injustificados de cobertura fiscalizatória? A hipótese é que a seletividade constitui, primordialmente, uma técnica de alocação racional de recursos escassos. Ela não decide definitivamente sobre a regularidade do objeto, mas produz efeitos institucionais indiretos ao definir a intensidade e o momento da atenção fiscalizatória. Sua legitimidade depende de critérios objetivos, transparência, motivação, documentação, rastreabilidade, possibilidade de revisão, tratamento próprio para urgências e preservação da reserva decisória dos membros constitucionalmente competentes.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, jurídico-dogmática e institucional. O núcleo documental é o inteiro teor da ADI 7.459/ES, lido em conjunto com a Constituição de 1988, o art. 170 da Lei nº 14.133/2021, a NBASP 100 e as normas regimentais reproduzidas no acórdão. A bibliografia sobre capacidades estatais, risco, materialidade e história do controle fornece as categorias de análise.

O julgamento é utilizado como estudo de caso normativo; não se pretende descrever empiricamente o funcionamento cotidiano dos filtros. A matriz apresentada na seção 5 traduz os problemas identificados em dimensões suscetíveis de verificação institucional.

Uma breve referência histórica ajuda a situar o problema. Registros como o Domesday Book e os mecanismos luso-brasileiros de tomada de contas mostram que a capacidade de controlar depende, há muito, de selecionar, organizar e conservar informações (JONES, 2018; TCU, 2014a). No constitucionalismo contemporâneo, contudo, a utilidade administrativa da informação não dispensa regras de competência, motivação e controle público.³

2. SELETIVIDADE E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS NO CONTROLE EXTERNO

A literatura sobre capacidades estatais oferece uma chave mais precisa para compreender a seletividade do que a noção genérica de eficiência. Em Peter Evans, a efetividade estatal não decorre simplesmente do tamanho do aparelho público, mas da qualidade de suas estruturas burocráticas e de sua inserção em relações sociais capazes de fornecer informação, coordenação e aprendizado. A conhecida ideia de autonomia inserida combina coerência interna, profissionalização e canais institucionais de interação. Embora formulada no contexto do Estado desenvolvimentista, ela evidencia que a capacidade de agir não é atributo abstrato: depende de organizações, recursos, incentivos e relações (EVANS, 1993).

A transposição desse referencial ao controle externo exige moderação. Tribunais de Contas não formulam políticas de industrialização e não se confundem com burocracias executivas.

Ainda assim, exercem funções estatais que demandam capacidade técnico-burocrática, informação confiável, autonomia, coordenação e legitimidade. A seletividade pode ser vista como um instrumento pelo qual a instituição converte recursos finitos em capacidade efetiva de fiscalização. Sem priorização, o mandato amplo tende a produzir dispersão, estoque processual, decisões tardias e baixa responsividade. Com priorização opaca ou rígida, a instituição pode economizar recursos ao custo de repetir vieses, abandonar objetos relevantes ou desresponsabilizar-se por problemas que não alcançam limiares quantitativos.

Pires e Gomide (2018, p. 27-28) propõem examinar as capacidades estatais em duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. No controle externo, a primeira abrange equipes qualificadas, dados, tecnologia, especialistas, tempestividade e documentação. A segunda se manifesta nas relações com denunciante, jurisdicionados, controles internos, Poder Legislativo e sociedade, bem como na publicidade dos critérios e na possibilidade de aprender com os casos não selecionados.

Essa leitura impede reduzir a seletividade a uma planilha de pontuação. Um filtro pode ser tecnicamente sofisticado e, ainda assim, institucionalmente frágil se não houver possibilidade de revisão, se os objetos excluídos desaparecerem dos sistemas, se a sociedade não compreender os critérios ou se o encaminhamento ao controle interno não for acompanhado. Inversamente, a exigência de examinar todos os casos com igual profundidade pode aparentar maior cobertura, mas gerar um controle apenas formal, incapaz de intervir tempestivamente em assuntos de maior impacto.

Essa cautela é especialmente importante porque capacidade estatal é um conceito amplo e sujeito a usos vagos. Souza (2024, p. 9) recomenda sua desagregação em componentes observáveis. Neste artigo, capacidade institucional designa recursos e competências identificáveis, como pessoal, tempo, especialização, informação, tecnologia, coordenação, autoridade decisória, documentação e aprendizado. Invocar a escassez de capacidade, sem demonstrar como esses elementos condicionaram a escolha, não basta para justificar o filtro.

Mourão e Viana Filho (2009, p. 61-69) relacionaram risco, seletividade e materialidade ao problema dos estoques e da demora na análise de contas. O ponto mais útil para este artigo é o reconhecimento de que a concentração de esforços pode melhorar a tempestividade sem eliminar a possibilidade de erro: os próprios autores registram que a técnica não constitui solução definitiva e que fatos inicialmente afastados podem, depois, revelar indícios de dano. A seletividade amplia a capacidade de agir, mas precisa lidar com o risco de exclusões equivocadas.

A NBASP 100, editada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), segue a mesma direção. A materialidade deve ser considerada durante todo o trabalho e não se reduz ao valor financeiro; natureza, contexto, interesse público, exigências regulatórias e consequências sociais também importam. A norma exige documentação suficiente para que se compreendam o trabalho realizado, a evidência obtida e o raciocínio profissional, além de relacionar os procedimentos à avaliação de riscos ou à análise do problema (IRB, 2025, itens 41, 42, 49 e 50). Assim, materialidade não pode funcionar como sinônimo automático de montante.

Importa ainda diferenciar seletividade de amostragem.⁴ O filtro inicial determina o destino processual de uma denúncia ou objeto. A amostragem integra a metodologia de exame de um objeto já selecionado. Confundir as duas técnicas pode levar a atribuir ao filtro garantias estatísticas que ele não possui.

Neste artigo, seletividade designa o mecanismo pelo qual o Tribunal organiza sua agenda de fiscalização com base em critérios previamente estabelecidos. A dimensão epistemológica decorre dessa alocação: escolher um objeto significa oferecer-lhe, ou não, condições materiais para que se produza evidência auditável. A triagem continua distinta do mérito, mas não é neutra quanto ao conhecimento que a instituição poderá formar.

3. DO FILTRO À DECISÃO: COMPETÊNCIA, CONHECIMENTO E EFEITOS

A avaliação constitucional da seletividade depende de uma arquitetura conceitual que separe etapas frequentemente sobrepostas. A admissibilidade verifica se a denúncia atende requisitos formais e materiais mínimos para ingresso no procedimento. A análise prévia de seletividade, realizada após a admissibilidade no modelo do TCE-ES examinado pelo STF, avalia se os critérios institucionais justificam a atuação direta e imediata do Tribunal. A instrução preliminar ou de mérito produz e avalia evidências. A proposta da unidade técnica organiza conclusões e encaminhamentos. A decisão do relator, da Câmara ou do Plenário exerce a autoridade deliberativa prevista na legislação e no regimento.

Essas etapas respondem a perguntas diferentes. A admissibilidade pergunta se a notícia pode ser conhecida. A seletividade pergunta qual tratamento institucional é proporcional e oportuno. A instrução pergunta o que as evidências permitem afirmar. A decisão final define as consequências jurídicas dentro da competência do Tribunal. Uma denúncia pode ser admissível e, ainda assim, não ser selecionada para atuação direta imediata; pode ser encaminhada ao controle interno, armazenada para planejamento futuro ou submetida a fiscalização sistêmica posterior. A não seleção não equivale a declaração de regularidade.

Daí decorre uma distinção entre efeitos jurídicos definitivos e efeitos institucionais ou procedimentais. A manifestação técnica de seletividade não aplica sanção, não imputa débito e não julga o mérito. No desenho validado pelo STF, ela formula proposta a ser submetida ao órgão competente. Contudo, o acolhimento dessa proposta pode extinguir o processo sem resolução de mérito, determinar encaminhamentos e alterar a probabilidade de investigação futura. Mesmo antes da decisão final, a triagem distribui equipe, tempo e acesso a procedimentos probatórios.⁵

Por isso, embora a decisão do relator ou do colegiado seja o ato jurídico central, a etapa técnica não é indiferente. Ela delimita as alternativas levadas à deliberação e a informação disponível para avaliá-las. Em organizações complexas, o decisor depende da análise produzida pelas unidades especializadas; a reserva de competência só é efetiva quando há acesso aos dados, compreensão dos critérios e possibilidade real de discordar da proposta.

Uma reserva decisória meramente nominal seria insuficiente. Se a matriz de risco for incompreensível, se os dados não forem

acessíveis, se não houver registro das razões de exclusão ou se a carga de processos impedir exame minimamente individualizado, a decisão pode converter-se em ratificação automática. Por isso, a NBASP 100 é relevante mesmo quando a análise prévia não constitui auditoria completa: seus princípios de julgamento profissional, documentação e qualidade oferecem parâmetros para a racionalidade técnica do filtro.

A motivação deve revelar a relação entre os fatos noticiados e os critérios aplicados. Não basta afirmar genericamente que o objeto é imaterial ou inoportuno. A materialidade pode ser qualitativa; a relevância pode existir sem grande valor financeiro; a urgência pode afastar o fluxo ordinário; e a tendência pode indicar que um problema de baixo impacto atual possui trajetória de crescimento. Critérios compostos exigem explicitação da ponderação, especialmente quando apontam em direções opostas.

A possibilidade de revisão cumpre duas funções. No caso individual, permite corrigir erro, considerar informação superveniente ou reconhecer urgência não captada inicialmente. No plano institucional, possibilita recalibrar pesos e limiares diante de padrões de reincidência, concentração territorial ou mudanças de política pública. Sem revisão, a seletividade corre o risco de cristalizar o passado: aquilo que raramente foi fiscalizado gera poucos dados, e a ausência de dados passa a justificar nova baixa prioridade.

Os assuntos não selecionados também precisam de destino institucional reconhecível. O encaminhamento ao controle interno pode ampliar a capacidade de fiscalização, desde que haja atribuição definida, retorno informacional e acompanhamento proporcional. Na abordagem dos arranjos, capacidades surgem da

combinação entre atores e instrumentos, e não da simples transferência de uma tarefa (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 29-31). Uma remessa sem acompanhamento apenas desloca o risco.

Vista dessa forma, a seletividade é uma manifestação técnica preparatória que repercute sobre agenda, recursos e oportunidades de instrução. Seu controle constitucional deve considerar a autoridade que propõe, a autoridade que decide, os critérios empregados, a documentação das razões e o tratamento conferido ao objeto não selecionado.

4. A ADI 7.459/ES E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA SELETIVIDADE

A ADI 7.459/ES teve por objeto normas do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo relativas à análise prévia de seletividade em denúncias. A impugnação sustentava que a competência conferida à unidade técnica poderia sobrepor sua avaliação à do relator e dos órgãos deliberativos, mitigando funções constitucionalmente atribuídas aos membros da Corte. O STF conheceu da ação e, por unanimidade, julgou o pedido improcedente (STF, 2025).

O art. 177-A, na redação examinada, estabelece que, presentes os requisitos de admissibilidade, a unidade técnica realizará análise prévia segundo risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência. O procedimento funciona como condição para instrução, fiscalização ou inclusão do objeto em base de dados destinada ao planejamento de futuras ações. O dispositivo também define os critérios. Risco envolve probabilidade e impacto nos objetivos do jurisdicionado ou de programas governamentais;

relevância considera atualidade, importância e interesse social, ainda que o objeto não seja economicamente significativo; materialidade considera o volume de recursos e o potencial de benefícios financeiros; oportunidade inclui o momento, a disponibilidade de pessoal, dados, sistemas e competências; gravidade avalia impactos presentes e futuros; urgência relaciona-se ao tempo disponível; tendência examina a provável evolução da situação (STF, 2025, p. 19-22).

O desenho contém salvaguardas importantes. A análise deve ocorrer em prazo curto; a urgência fundamentada pode justificar apreciação cautelar anterior; a cautelar deferida e ratificada pelo colegiado afasta o filtro prévio; e situações com repercussão jurídica para múltiplos órgãos podem ter relevância presumida. Quando os critérios são atendidos, a unidade propõe prosseguimento e instrução. Quando não são, propõe notificação do jurisdicionado e do controle interno, extinção sem resolução de mérito e arquivamento, com ciência ao denunciante. O extrato deve ser armazenado como elemento de inteligência e subsídio ao Plano Anual de Controle Externo.

O STF estruturou sua fundamentação em dois eixos. O primeiro foi a eficiência. Para o relator, a seletividade permite mensurar impacto e repercussão, priorizar ações de maior efeito social, financeiro e orçamentário e evitar atuações cujo custo supere o benefício. O procedimento alinharia planejamento estratégico e recursos disponíveis. O voto também aproximou o modelo do art. 170 da Lei nº 14.133/2021, que determina aos órgãos de controle considerar oportunidade, materialidade, relevância e risco na fiscalização de contratações (BRASIL, 2021, art. 170; STF, 2025, p. 34-35).

O segundo eixo foi a preservação da competência decisória. O juízo de admissibilidade cabe ao relator; a unidade técnica formula proposta; e a decisão final pertence aos conselheiros e aos órgãos deliberativos. A Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE-ES preveem submissão da denúncia ao Plenário ou à Câmara após a instrução. Para o STF, não há usurpação porque a área técnica não detém poder de decisão definitiva e sua proposição pode ser rejeitada (STF, 2025, p. 35-39).

O voto registrou ainda similaridade com a disciplina do Tribunal de Contas da União. A Resolução-TCU nº 259/2014, na redação reproduzida no acórdão, prevê exame sumário de risco, materialidade, relevância e necessidade de atuação direta. Nos casos em que a atuação do jurisdicionado ou do controle interno seja suficiente, admite encaminhamento, armazenamento em base de dados e arquivamento. O modelo federal acrescenta relatórios periódicos de providências e fiscalizações sistêmicas em órgãos com maior número de manifestações, o que evidencia que a não seleção pode alimentar inteligência e planejamento, em vez de resultar em desaparecimento do objeto (STF, 2025, p. 41-44).⁶

O raciocínio do STF é convincente ao separar divisão técnica de trabalho e transferência da autoridade de julgar. Seu alcance, no entanto, é normativo. O Tribunal verificou a compatibilidade do modelo com os arts. 71 e 75 da Constituição; não analisou uma base de denúncias, não mediu erros de classificação nem verificou a frequência com que conselheiros divergem das propostas. A declaração de constitucionalidade, por isso, não certifica cada aplicação concreta.

Também é preciso distinguir a validade dos critérios de sua parametrização. Risco, relevância e oportunidade permanecem categorias abertas até que sejam traduzidas em escalas, pesos, limiares e exceções. A adoção automática do valor financeiro como medida de importância, por exemplo, pode reduzir a atenção sobre irregularidades repetidas em municípios pequenos, violações de direitos ou práticas de baixo valor unitário que formam um padrão sistêmico.

A ADI tampouco autoriza afirmar que a seletividade produz “verdades” institucionais. O acórdão descreve o filtro como instrumento para conhecer o objeto e mensurar impactos, mas preserva a distinção entre análise preliminar, instrução e decisão. A área técnica pode reconhecer que um caso não justifica atuação direta imediata; não pode concluir, apenas por isso, que a alegação é falsa ou que o ato é regular.

O precedente, portanto, oferece um parâmetro de desenho institucional: a seletividade é admissível quando articula critérios normativos, tratamento de urgências, encaminhamentos identificáveis, preservação de memória e decisão pelos órgãos competentes. A questão seguinte já não é apenas saber se o filtro pode existir, mas se sua aplicação pode ser reconstruída, comparada e revista.

5. AUDITABILIDADE E RISCO DE INVISIBILIDADE FISCALIZATÓRIA

“Invisibilidade fiscalizatória” é tratada aqui como hipótese de pesquisa, não como consequência necessária da seletividade. A ausência de atuação imediata pode decorrer de encaminhamento mais adequado, registro para fiscalização futura ou simples

ordenação temporal. O problema aparece quando o destino dos casos deixa de ser observável, quando certos grupos de objetos são excluídos de forma persistente ou quando não existem mecanismos de compensação e revisão.⁷

A auditabilidade começa pela preservação do universo de referência. O Tribunal precisa conhecer o número de denúncias admitidas e selecionadas, os critérios decisivos e o destino dos casos restantes. Sem registros estruturados, não se avaliam cobertura, consistência ou concentração. A base prevista no art. 177-A do Regimento do TCE-ES e no modelo do TCU integra, portanto, a própria justificativa do sistema.

Esses registros devem permitir comparações por tema, órgão, território, população afetada, faixa de valor, tipo de direito, origem da notícia e resultado posterior. Só assim se pode perceber, por exemplo, se critérios financeiros afastam sistematicamente pequenas unidades ou se denúncias relevantes deixam de avançar porque chegaram com informação inicial insuficiente.

Nos casos encaminhados ao controle interno, o elemento decisivo é o retorno. Informações sobre providências, solução, reincidência e necessidade de atuação externa transformam a descentralização em coordenação. Sem esse circuito, o encaminhamento se converte em ponto de saída. Os relatórios periódicos e as fiscalizações sistêmicas mencionados no acórdão ilustram uma forma de reduzir esse risco.

A matriz também precisa ser revista à luz de seus resultados. O reaparecimento de casos não selecionados com dano maior, a acumulação de ocorrências em uma política pública ou decisões posteriores que reconheçam gravidade são sinais de que pesos e

limites merecem recalibração. Nenhum filtro elimina o erro; o problema institucional surge quando o modelo não consegue aprender com ele.

Outro limite é a combinação entre materialidade quantitativa e qualitativa. A NBASP 100 impede que a importância do objeto seja reduzida ao montante envolvido. Interesse público, contexto, natureza e consequências sociais podem justificar a atuação em casos de baixo impacto financeiro. Questões relacionadas a direitos fundamentais, serviços essenciais ou precedentes multiplicadores, por exemplo, exigem vias próprias de ingresso.

Por fim, a decisão deve ser justificável. Não é necessário transformar cada triagem em pronunciamento extenso, mas a motivação deve indicar os fatos considerados, os dados disponíveis, os critérios relevantes, o destino atribuído ao caso e as possibilidades de reavaliação. A concisão não se confunde com o uso de fórmulas genéricas.

Em termos operacionais, a avaliação pode combinar indicadores de fluxo (taxas de seleção, tempo de resposta e retorno do controle interno), de distribuição (tema, território, faixa de valor e população afetada) e de correção do modelo (revisões, reincidências e reaparecimento de assuntos no planejamento). Nenhum desses dados, isoladamente, prova invisibilidade; sua leitura conjunta permite identificar padrões que merecem exame.

A matriz apresentada a seguir reúne essas dimensões. Não se trata de nova fórmula de pontuação, mas de um roteiro para verificar se o desenho do filtro permite reconstruir decisões, acompanhar destinos e revisar parâmetros.⁸

Dimensão	Risco institucional	Parâmetro de avaliação e evidência possível
Base normativa	Seleção ad hoc, instabilidade ou ampliação informal de competências.	Regra prévia identifica etapa, autoridade, critérios, consequências, exceções e forma de revisão; evidências: lei, regimento, resolução e manuais vigentes.
Definição dos critérios	Conceitos vagos, pesos ocultos ou prevalência automática do valor financeiro.	Critérios possuem definições, escalas e hipóteses qualitativas; evidências: matriz, glossário, parâmetros, estudos de calibração e exemplos de aplicação.
Qualidade da informação	Decisão baseada em dados incompletos, desatualizados ou assimetricamente distribuídos.	Fontes, limitações e grau de confiança são registrados; há possibilidade de diligência mínima quando a falta de dado puder distorcer o resultado.
Competência técnica	Automatismo, falta de especialização ou conflito entre unidade avaliadora e responsável pela instrução.	Equipe capacitada, segregação adequada de funções, supervisão e controle de qualidade; evidências: designações, perfis, revisões e trilhas de auditoria.
Reserva decisória	Ratificação automática ou transferência material da decisão aos técnicos.	Relator e colegiado acessam fundamentos e dados, podem divergir e registram a decisão; evidências: votos, taxas de divergência e decisões de revisão.
Motivação individualizada	Fórmulas padronizadas impedem compreender a ponderação e controlar erros.	Decisão relaciona fatos, critérios, pesos relevantes, destino e exceções; evidências: despachos, relatórios e padrões de fundamentação.

Urgência e cautelares	Dano irreversível enquanto o caso aguarda triagem ordinária.	Fluxo especial para urgência, possibilidade de cautelar anterior ao filtro e ratificação; evidências: prazos, decisões urgentes e monitoramento de cumprimento.
Rastreabilidade	Desaparecimento de objetos não selecionados e impossibilidade de análise sistêmica.	Base de dados preserva extrato, critérios, destino, órgão responsável e eventos posteriores; evidências: registros estruturados, logs e relatórios gerenciais.
Coordenação com controle interno	Transferência de responsabilidade sem resposta ou capacidade no destinatário.	Encaminhamento define providências, prazo e retorno proporcional; evidências: comunicações, relatórios de gestão, respostas e monitoramentos.
Revisão e reavaliação	Cristalização de erro inicial ou incapacidade de reagir a informação superveniente.	Existe recurso, revisão de ofício ou gatilho por reincidência, tendência e mudança de contexto; evidências: histórico de reclassificações e decisões supervenientes.
Avaliação de vieses	Exclusão recorrente de pequenos entes, áreas sociais, denúncias sem dados sofisticados ou grupos pouco visíveis.	Indicadores comparam taxas por território, tema, valor e população afetada; evidências: painéis, testes de disparidade e auditorias amostrais de casos excluídos.
Aprendizagem institucional	A matriz não incorpora resultados, erros e mudanças no ambiente de risco.	Revisão periódica dos parâmetros e uso dos não selecionados no planejamento; evidências: versões da matriz, relatórios de desempenho e ações sistêmicas decorrentes.

Os critérios, por si sós, não tornam a seletividade auditável. É necessário saber quais casos ingressaram, quais foram afastados, por que razão e o que ocorreu depois. Outro agente qualificado deve conseguir refazer o caminho da decisão, conferir os dados e comparar resultados. Essa exigência se aproxima do dever de documentação previsto na NBASP 100.

Em termos constitucionais, as salvaguardas atuam em três planos que se comunicam: competência e procedimento, racionalidade da escolha e memória institucional. No primeiro estão o juízo de admissibilidade, a proposta técnica, a decisão pelo órgão competente e o tratamento das cautelares; no segundo, os critérios, os dados, a motivação e a materialidade qualitativa; no terceiro, o registro, o acompanhamento, a revisão e a fiscalização sistêmica.

A ausência isolada de um elemento não necessariamente invalida todo o modelo, mas aumenta o ônus de justificação. Um Tribunal com recursos muito limitados pode adotar documentação mais sintética; não pode, porém, eliminar a possibilidade de reconstruir a decisão. Um critério quantitativo pode funcionar como presunção de baixa prioridade; não pode impedir exceção por relevância social, repetição ou efeito multiplicador. A flexibilidade gerencial só é constitucionalmente defensável quando acompanhada de controles proporcionais.

Castro e Castro (2023, p. 143) observam que a evolução dos pronunciamentos da INTOSAI exige dos órgãos de controle competências que ultrapassam a conformidade documental, inclusive na avaliação de políticas públicas. Quanto mais a fiscalização se orienta por temas estratégicos, maior é o dever de explicar as escolhas, conservar a memória dos casos postergados e

demonstrar que os critérios guardam relação com as finalidades do controle.

O risco de invisibilidade, assim, não recomenda a supressão da seletividade. Recomenda que o próprio filtro seja periodicamente examinado, inclusive por amostras de casos não selecionados, testes de consistência entre equipes e indicadores de disparidade. O ganho de eficiência só é sustentável quando a instituição consegue prestar contas da maneira como prioriza.

6. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permite responder ao problema em termos condicionais. A seletividade é compatível com o dever constitucional de fiscalização quando funciona como método de priorização, e não como atalho para declarar regular um objeto que não foi instruído. Diante da diferença entre a amplitude do mandato e os recursos disponíveis, algum grau de escolha é inevitável; o ponto jurídico está na qualidade e no controle dessa escolha.

O filtro técnico não se confunde com a decisão final, mas tampouco é neutro. Ao distribuir tempo, pessoal e acesso à instrução, ele influencia a agenda de conhecimento do Tribunal. Por isso, a competência deliberativa dos conselheiros precisa ser materialmente preservada, com acesso aos fundamentos e possibilidade de revisão, e não apenas afirmada no regimento.

A ADI 7.459/ES esclareceu essa divisão de funções e reconheceu a constitucionalidade do uso de risco, materialidade, relevância, oportunidade, gravidade, urgência e tendência. O precedente, contudo, examina um modelo normativo específico. Ele não demonstra que a implementação seja livre de vieses, que os

encaminhamentos sejam acompanhados ou que os casos excluídos permaneçam acessíveis para reavaliação.

A matriz proposta reúne os elementos que permitem passar da validade abstrata à análise concreta: base normativa, critérios compreensíveis, dados confiáveis, motivação, tratamento de urgências, reserva decisória, rastreabilidade, coordenação com o controle interno, revisão e aprendizagem. Esses requisitos não impõem um único desenho, mas tornam justificáveis as diferenças entre os modelos adotados por cada Tribunal.

Não seleção e invisibilidade, portanto, não são sinônimos. A segunda só pode ser cogitada quando há padrões persistentes de exclusão, falta de registro, concentração injustificada ou impossibilidade de revisão. A agenda de pesquisa que se abre é empírica: comparar decisões técnicas e deliberações, acompanhar o destino dos casos e verificar se os parâmetros produzem assimetrias relevantes. Um filtro legítimo não promete controle universal; compromete-se a tornar visíveis as razões, os efeitos e os limites de sua própria priorização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CASTRO, Renata Ramos de. Estrutura de pronunciamentos profissionais da INTOSAI e não coisas: reviravoltas no embasamento da atuação do controle externo. *Controle em Foco: Revista do MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 132-144, jan./jun. 2023.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.

EVANS, Peter. *The capability-enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. Niterói: Center for Studies on Inequality and Development, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. 99 p. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>. Acesso em: 10 jul. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *NBASP 100: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público*. Versão com suplementos vigentes a partir de 1º jan. 2025. [S. l.]: IRB, 2025. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/principios-fundamentais-de-auditoria-do-setor-publico/>. Acesso em: 10 jul. 2026.

JONES, Michael John. Domesday Book: an early fiscal, accounting narrative? *The British Accounting Review*, v. 50, n. 3, p. 275-290, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2017.10.002>.

MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio. Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das

entidades de fiscalização superiores. *Revista do TCU*, Brasília, n. 116, p. 61-71, set./dez. 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 19, p. 25-32, dez. 2018.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. p. 8-19. (Cadernos Enap, 133).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.459/ES. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 1º jul. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX. Coordenação de Ana Carrollina Gutierrez Pompeu e Júlia Câmara da Costa. Brasília: TCU, 2014a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Resolução-TCU nº 259, de 7 de maio de 2014. Estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Brasília: TCU, 2014b. Redação dos arts. 105 e 106 conforme transcrição na ADI 7.459/ES.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Resolução nº 261, de 4 de junho de 2013. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória: TCE-ES, 2013. Art. 177-A conforme redação examinada na ADI 7.459/ES.

¹ Mestrando no curso de Mestrado em Direito da Washington & Lincoln University. Trabalho elaborado para a disciplina Epistemologia e Constitucionalismo do Controle Externo.

² Ao examinar o Domesday Book, Jones observa que “accounting provides individuals with knowledge that can be used to enhance power and control” (2018, p. 277). A passagem é utilizada para evidenciar a relação entre registro, conhecimento e capacidade de controle.

³ A obra histórica do TCU registra que “a necessidade de contabilizar e controlar os gastos desenvolveu-se de forma proporcional ao aumento do comércio” e descreve a formação, desde o século XIII, de mecanismos portugueses de contabilização e tomada de contas (TCU, 2014a, p. 8-11).

⁴ A NBASP 100 separa a escolha do objeto das técnicas de exame: nos trabalhos de relatório direto, o auditor seleciona objeto e critérios considerando risco e materialidade (item 29); durante a auditoria, a materialidade afeta “a natureza, época e extensão dos procedimentos de auditoria” (item 41) (IRB, 2025, p. 17 e 24).

⁵ A ementa afirma que às áreas técnicas compete “apenas a realização da análise prévia de seletividade”, cabendo “sempre a decisão final aos conselheiros” (STF, 2025, p. 3). O art. 177-A, reproduzido no voto, prevê proposta de prosseguimento ou de extinção sem resolução de mérito, com notificação do jurisdicionado e do controle interno (STF, 2025, p. 33).

⁶ Na disciplina do TCU transcrita no acórdão, o armazenamento das manifestações constitui “elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração de eventuais futuras propostas de ações”; também se prevê fiscalização sistêmica dos órgãos com maior número de denúncias ou representações (STF, 2025, p. 44).

⁷ Souza assinala que “capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e por isso requer ser operacionalizado através de desagregações” (2024, p. 9).

⁸ Pires e Gomide formulam a articulação entre governança e capacidades estatais como uma “estratégia analítico-operacional” voltada à análise da ação pública (2018, p. 25). A matriz segue essa orientação ao organizar dimensões, evidências e riscos, sem pretender produzir uma nota automática de legitimidade.