

05

ano 3 – n. 5
maio/outubro 2025
Periodicidade semestral
ISSN 2965-436-X

REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA
RTCE/SC

Edição Especial

ano 3 - n. 5
maio/outubro 2025
Periodicidade semestral
Belo Horizonte
p. 1-235
ISSN 2965-436X

**REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA
RTCE/SC
Edição Especial**



FORUM
CONHECIMENTO

© 2025 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / *Printed in Brazil* / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e as opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Assistente editorial: Luísa Freitas
Projeto gráfico e capa: Walter Santos
Revisão: Cristhiane Maurício
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R454 Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Semestral.

ISSN: 2965-436X

Título Abreviado: R. Trib. Contas Est. Sta. Catarina

DOI: 10.52028/toe-sc

1. Administração Pública. 2. Controle externo. 3. Gestão pública. 4. Tribunais de Contas. I. Fórum.

CDD: 351

CDU: 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima CRB6 – 2851

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE/SC)

CONSELHEIROS

Herneus João De Nadal – Presidente
José Nei Alberton Ascari – Vice-Presidente
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior – Corregedor-Geral
Wilson Rogério Wan-Dall – Supervisor da Ouvidoria
Luiz Roberto Herbst – Supervisor do Instituto de Contas
Luiz Eduardo Chereim
Aderson Flores

CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

Gerson dos Santos Sicca
Cleber Muniz Gavi
Sabrina Nunes Iocken

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MPTC/SC)

Cibelly Farias – Procuradora-Geral
Diogo Roberto Ringenberg – Procurador-Geral
Sérgio Ramos Filho – Procurador

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (RTCE/SC)

CONSELHO EDITORIAL

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Presidente do Conselho Editorial e Supervisor
Ana Carla Bliacheriene
Advogada e Professora de Direito da Universidade de São Paulo
Antônio Augusto Junho Anastasia
Ministro do Tribunal de Contas da União
Bruno Dantas
Ministro do Tribunal de Contas da União
Edilberto Carlos Pontes Lima
Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Presidente do Instituto Rui Barbosa
Élida Graziane Pinto
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo
José Fernandes Farinha Tavares
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal
Leonardo Secchi
Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina
Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina
Marco Antônio Carvalho Teixeira
Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
Marianna Montebello Willeman
Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Paula Chies Schommer
Professora e pesquisadora do Departamento de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina
Paulo Nogueira da Costa
Juiz-Conselheiro no Tribunal de Contas de Portugal
Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa

EQUIPE EXECUTIVA

Juliana Fritzen (Assessoria da Presidência) – Coordenação
Bernard Constantino Ribeiro (Residente)
Daniela Fernanda Sbravati (Instituto de Contas)
Elisete Gesser Della Giustina da Correggio (Instituto de Contas)
Gabriela Helena Fabiane (Secretaria de Expediente da Presidência)
Graziela Grando Bresolin (Instituto de Contas)
Letícia de Campos Velho Martel (Gabinete do Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca)
Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (Assessoria de Comunicação Social)
Matheus Corradi Ferreira Brandão (Secretaria-Geral)
Sílvia Maria Berté Volpato (Instituto de Contas)
Tatiana Batassini Barth (Secretaria-Geral)

Sumário

Editorial	7
-----------------	---

SEÇÃO ESPECIAL

25 anos do Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: compartilhando conhecimentos, fortalecendo o controle externo

Daniela Fernanda Sbravati, Elisete Gesser Della Giustina Da Correggio	13
--	-----------

Salomão, o conselheiro dos Conselheiros

Ricardo André Cabral Ribas	29
---	-----------

Doutrina

ARTIGOS

A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima

Guilherme Henrique Lima Reinig, Otávio Sendtko Ferreira	53
--	-----------

Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade

André Sberze	81
---------------------------	-----------

O controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na compra de vagas para educação infantil à luz da Lei nº 14.133/2021

Roberto Silva Pereira, Francisco Pedro Jucá, Thaís Xavier Ferreira da Costa	101
--	------------

Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar estadual nº 819/2023

Herneus João De Nadal, Raquel Terezinha Pinheiro Zomer, Eduardo Zanferari	115
--	------------

Contratos de eficiência da nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros

Evelyn Scapin, Fernando Gallacci	139
---	------------

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o direito fundamental à saúde: possibilidades para o exercício do controle externo

Elusa Cristina Costa Silveira	165
--	------------

Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais

Henrique Lapa Lunardi..... 187

TRABALHO TÉCNICO

Racismo e branquitude: considerações para início de conversa

Carolina Cavalcanti do Nascimento 209

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA..... 225

Instruções para os autores..... 233

Editorial

Prezados(as) leitores(as),

É com grande satisfação que apresento esta edição especial da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (RTCE/SC)*, lançada em consonância com a celebração do **septuagésimo aniversário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)**. Celebrar setenta anos de trajetória significa reconhecer a construção sólida de uma instituição que, ao longo de décadas, dedicou-se incansavelmente à promoção da transparência, da responsabilidade e da excelência na administração pública. O TCE/SC, ao alcançar essa marca significativa, reafirma seu papel fundamental como guardião dos recursos públicos e como agente de transformação social, consolidando-se como referência nacional no controle externo e na governança pública.

Esta edição oferece um panorama abrangente e aprofundado das temáticas que mais impactam a gestão pública contemporânea, reunindo uma série de trabalhos que abordam questões centrais para o aprimoramento do controle externo e da administração pública, sempre pautados pelo rigor metodológico e pela relevância prática.

Abrindo os destaques desta edição, na **Seção Especial**, temos o trabalho intitulado **25 anos do Instituto de Contas, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: compartilhando conhecimentos, fortalecendo o controle externo**, de Daniela Fernanda Sbravati e de Elisete Gesser Della Giustina Da Correggio. Esse artigo resgata a trajetória dos **25 anos do Instituto de Contas do TCE/SC (Icon)**, mostrando sua história, suas principais ações e desafios e reafirmando seu papel estratégico na formação de servidores e na promoção de uma administração pública mais capacitada e inovadora. Na sequência, apresentamos o artigo de homenagem dedicado a **Salomão Ribas Junior**, figura de relevância ímpar no cenário do controle externo brasileiro, com o título **Salomão, o conselheiro dos Conselheiros**, de Ricardo André Cabral Ribas. Sua trajetória é lembrada por sua liderança visionária, pela atuação marcante no TCE/SC e pela contribuição nacional, por meio de entidades como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), destacando suas inovações institucionais, ética, sensibilidade e paixão pelo serviço público.

Avançando para a **Seção de Artigos**, iniciamos com o estudo **A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima**, de Guilherme Henrique Lima Reinig e de Otávio Sendtko Ferreira. O artigo analisa a aplicação do art. 944,

parágrafo único, do Código Civil, para reduzir indenizações com base em proporcionalidade e equidade, mesmo em casos dolosos, contrastando com o princípio da solidariedade passiva do art. 942 e seus reflexos na segurança jurídica. O artigo seguinte, intitulado **Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade**, de André Sberze, apresenta casos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ilustrando o exercício eficaz do controle externo sobre processos legislativos municipais e estaduais, com o uso de medidas cautelares para prevenir a aprovação de leis inconstitucionais, e demonstrando o papel ativo das Cortes de Contas na proteção da legalidade.

Em seguida, apresentamos o artigo **O controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na compra de vagas para educação infantil à luz da Lei nº 14.133/2021**, de Roberto Silva Pereira, de Francisco Pedro Jucá e de Thaís Xavier Ferreira da Costa, que trata sobre o credenciamento de instituições privadas para oferta de vagas em educação infantil no município de Dourados/MS, à luz da nova Lei de Licitações, discutindo aspectos relativos à legalidade, à sustentabilidade financeira e à governança pública. Destacamos, também, o artigo **Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar (estadual) nº 819/2023**, do Conselheiro e Presidente do TCE/SC, Herneus João De Nadal, de Raquel Terezinha Pinheiro Zomer e de Eduardo Zanferari, que examina a Lei Complementar nº 819/2023, que regulamenta os prazos prescricionais no âmbito do TCE/SC, abordando seus avanços e as questões práticas que ela suscita no contexto do controle externo.

A modernização da infraestrutura pública ganha atenção especial em estudo intitulado **Contratos de eficiência da Nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros**, de Evelyn Scapin e de Fernando Gallacci, que avalia o contrato de eficiência na iluminação pública, previsto na Lei nº 14.133/2021, ressaltando a importância de instrumentos contratuais vinculados a resultados para a otimização de recursos municipais. A área da saúde pública também é objeto de investigação com o trabalho **O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o direito fundamental à saúde: possibilidades para o exercício do controle externo**, de Elusa Cristina Costa Silveira, que demonstra a relevância do TCE/SC na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas que garantem o direito fundamental à saúde, especialmente diante dos desafios orçamentários e administrativos contemporâneos.

Finalizando a parte de artigos científicos, um estudo sobre consórcios públicos, intitulado **Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais**, de Henrique Lapa Lunardi, destaca sua importância como instrumento de gestão colaborativa e eficiente entre municípios, contribuindo para o desenvolvimento regional e a melhoria da prestação dos serviços públicos.

Na **Seção de Trabalho Técnico**, o relato de experiência, intitulado **Racismo e branquitude: considerações para início de conversa**, de Carolina Cavalcanti do Nascimento, traz uma reflexão sobre as relações étnico-raciais a partir dos Estudos Críticos da Branquitude, evidenciando como o letramento racial pode ser ferramenta essencial para fomentar ações antirracistas nas instituições públicas brasileiras.

Encerrando esta edição, apresentamos a **Seção de Jurisprudência Seleccionada**, alinhada a temas atuais e relevantes, oferecendo ao leitor subsídios práticos e reflexões jurídicas aplicadas ao cotidiano das instituições públicas.

Ressaltamos que todos os trabalhos foram elaborados com o rigor acadêmico e a profundidade analítica que caracterizam nossa publicação. Cada texto representa não apenas o empenho individual de seus autores, mas também o trabalho de uma comunidade dedicada à produção e à disseminação de conhecimento de qualidade, com impacto direto na melhoria da gestão pública.

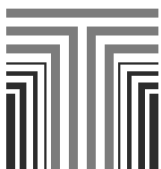
A *RTCE/SC* está disponível em **acesso livre e irrestrito**, nas versões impressa e digital — gratuitamente no portal do TCE/SC e na plataforma Fórum Conhecimento Jurídico (essa última, com acesso restrito a assinantes). Assim, garantimos que leitores de qualquer lugar possam usufruir dos saberes reunidos nesta publicação.

Agradecemos aos autores, revisores, leitores e à equipe que torna possível cada nova publicação. Esperamos que esta edição especial inspire a reflexão, fortaleça o diálogo e continue a ser um espaço para ideias que transformam, reafirmando nosso papel de contribuir para uma administração pública mais justa, inovadora e eficaz.

Desejamos a todos uma leitura proveitosa, enriquecedora e transformadora.

Conselheiro **Adircélio de Moraes Ferreira Júnior**
Presidente do Conselho Editorial

SEÇÃO ESPECIAL



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

25 anos do Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: compartilhando conhecimentos, fortalecendo o controle externo

Daniela Fernanda Sbravati

Doutora em História Cultural pela Universidade Federal de Santa Catarina (2018). Mestre em História Cultural pela Universidade Federal de Santa Catarina (2008). Graduada em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (2003). É professora efetiva da Secretaria Municipal da Educação de Florianópolis e atuou na Educação de Jovens e Adultos, como coordenadora do núcleo SUL II. Atualmente está à disposição do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, assessorando pedagogicamente o Icon.

Elisete Gesser Della Giustina Da Correggio

Doutora em Ciências Humanas pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010). Especialista em Metodologia do Estudo da História pela Faculdade São Luís (1999). Especialista em Gestão Escolar (1999-2000) pela Universidade do Estado de Santa Catarina. Especialista em Democracia Participativa, Organizações Populares pela Universidade Federal de Minas Gerais (2006-2008). Graduada em História pela Universidade do Sul de Santa Catarina (1988). Graduada em Estudos Sociais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (1987). Atualmente à disposição do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, assessorando pedagogicamente o Icon.

Resumo: Este relato de experiência compõe a abertura das comemorações dos 25 anos de atuação do Instituto de Contas do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Icon-TCESC), destacando sua trajetória, principais ações e desafios futuros. A reflexão parte da proximidade do aniversário da instituição e busca analisar seu desenvolvimento institucional, suas práticas pedagógicas e sua contribuição para a qualificação de servidores do TCE/SC, de unidades jurisdicionadas e de profissionais de entidades sem fins lucrativos. O texto contextualiza a criação do Icon, seu plano anual de capacitação e pós-graduação, apresenta o programa TCE Sociedade e suas ações educativas, e encerra destacando projetos atuais, como a Educação de Jovens e Adultos para colaboradores terceirizados, e a preocupação com o futuro, alinhada às perspectivas pedagógicas das Escolas de Contas em todo o Brasil.

Palavras-chave: Escolas de Contas. Instituto de Contas. Educação. Capacitação.

Sumário: **1** Considerações iniciais – **2** Enfoque institucional – **3** Plano anual de capacitação e pós-graduação – **4** Cidadania em foco: o Programa TCE Sociedade – **5** Promovendo o acesso à educação para todas as pessoas – **6** Atuação em rede – **7** Considerações finais – Referências

1 Considerações iniciais

As transformações vivenciadas pela sociedade perpassam a Administração Pública e provocam a necessidade de adequações nos serviços prestados à população. Nessa perspectiva, uma das estratégias utilizadas é a de oferecer educação continuada aos servidores públicos, o que é possível, no caso dos Tribunais de Contas, por meio das Escolas de Contas.

A ação pedagógica das Escolas de Contas visa ao aprimoramento das competências de técnicos(as), de órgãos jurisdicionados e da sociedade, fortalecendo o papel preventivo e orientativo, além do controle social (Chaise; Bergue e Carvalho, 2015). De acordo com a Constituição Federal do Brasil (art. 39, §2º), a União, os Estados e o Distrito Federal mantêm escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (Brasil, 2015), integrando o sistema de Educação Corporativa, cujo objetivo é a excelência na gestão pública. As ações educativas realizadas têm como finalidade alinhar as estratégias da instituição com as competências individuais dos servidores (Freire; Silva; Bresolin, 2021; Freire *et al.*, 2021). Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), por meio do Icon, sua escola de governo, cumpre função formativa com foco nos servidores e nos jurisdicionados.

Com o propósito de apresentar o Icon, nos marcos históricos que compreendem o ano 2000 até 2025, escrevemos este relato, composto por enfoque institucional da escola, Plano de Capacitação Anual e Pós-Graduação, Programa TCE Sociedade, projeto de Educação de Jovens e Adultos para colaboradores e atuação em rede.

2 Enfoque institucional

A criação do Icon-TCE/SC, denominado historicamente de Icon, está fundamentada no art. 127 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, e regulamentada pela Resolução nº TC-0108/2015. Possui reconhecimento de instituição de ensino junto ao Conselho Estadual de Educação (CEE) para oferta de Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*. Constitui órgão integrante da estrutura organizacional do Tribunal de Contas, vinculado ao gabinete da presidência. Suas atribuições são planejar e coordenar cursos de formação profissional, de treinamento, de atualização e de pós-graduação, em especial para as servidoras e os servidores do Tribunal. Além disso, realiza estudos, seminários e palestras, com o objetivo de disseminar e de criar técnicas para o controle da gestão pública.

Em termos geográficos, localiza-se na Rua Bulcão Viana, 90, região central da cidade de Florianópolis, Santa Catarina. Funciona no 1º andar do Bloco A do Tribunal de Contas, no entorno da Praça Tancredo Neves (Praça dos Três Poderes), junto ao Tribunal de Justiça e à Assembleia Legislativa.

A atuação do Icon abrange o estado de Santa Catarina nas suas especificidades regionais e municipais, pois a população catarinense possui origem, costumes e atividades econômicas diversas. A região que corresponde ao atual Estado de Santa Catarina era habitada inicialmente por indígenas de origem Xokleng, Kaingang e Guarani, e foi posteriormente colonizada por portugueses no século XVII, a partir do litoral. No período colonial, a mão de obra escravizada foi amplamente utilizada, concentrando-se principalmente em regiões portuárias, tais como Desterro, atual Florianópolis. Houve também, ao longo do século XIX, incentivo à imigração italiana e alemã. Santa Catarina constituiu-se a partir da diversidade cultural e econômica de seus povos, não sem tensões, conflitos e disputas territoriais (Santos, 1998). O Estado abriga importantes centros urbanos e destinos turísticos, além de ser um polo industrial e agrícola no cenário brasileiro. A sede da Escola de Contas reforça a orientação de, a partir da capital do Estado, atender às demandas e às expectativas de capacitação e de qualificação em todos os segmentos da Administração Pública estadual e municipal.

A estrutura organizacional do Icon inclui uma Biblioteca, denominada “Conselheiro Nereu Correa”, que conta com um acervo de obras impressas e eletrônicas. O acervo abrange publicações oficiais do TCE/SC e de outros órgãos públicos; materiais comerciais e de entidades especializadas em controle externo no Brasil e no mundo; produção intelectual de membros e de servidores da Instituição; e periódicos. Há também um ambiente virtual, com obras disponíveis para *download*, inclusive no formato *e-book*. A produção intelectual — científica, acadêmica, técnica e artística — é constituída de livros, de capítulos de livros, de artigos em periódicos e em eventos, de teses de doutorado, de relatório de pós-doutoramento, de dissertações de mestrado, de trabalhos de conclusão de cursos de especialização e de graduação. O acesso à biblioteca e a consulta ao acervo são abertos ao público em geral.

Com especialidade na área jurídica, a biblioteca oferece informações em doutrina e legislação, necessárias ao apoio das atividades fiscalizatórias e administrativas do TCE/SC e da sociedade. Além disso, é importante destacar a aquisição de novos livros que acompanham debates importantes, promovidos pelas comissões que integram o Comitê de Equidade, Diversidade e Inclusão (CTEDI). Títulos voltados para as questões étnico-raciais e de diversidade sexual e de gênero, por exemplo, compõem uma estante localizada na sala de estudos, espaço onde ocorrem duas importantes iniciativas: o Clube do Livro Antirracista, promovido bimestralmente pela Comissão de Fomento à Abordagem racial (CPFAR), e o grupo de estudos da Comissão da Diversidade Sexual e de Gênero (CDSG), promovido mensalmente pela mesma comissão. Ambas as atividades contam com a parceria do Icon.

3 Plano anual de capacitação e pós-graduação

As atividades de capacitação ofertadas ocorrem na modalidade presencial, híbrida e *online*. O público de interesse constitui-se principalmente dos membros e servidores do TCE/SC, das unidades jurisdicionadas, de profissionais de entidades sem fins lucrativos que desempenhem atividades correlatas ao controle da Administração Pública e da sociedade civil.

A fim de realizar o processo formativo de acordo com as necessidades das diretorias, é feito anualmente um levantamento interno para identificar as demandas de capacitação. As ações são detalhadas no Plano Anual de Capacitação, alinhadas ao Planejamento Estratégico do TCE-SC e visam a atender aos oito objetivos estratégicos estabelecidos, a saber: (i) fortalecer a confiança no TCE/SC por meio de decisões que aumentem a percepção dos benefícios para a sociedade; (ii) contribuir para a qualidade e a efetividade das políticas públicas, visando a atender, de forma efetiva, às necessidades da sociedade; (iii) assegurar a confiabilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal, por meio da aferição da exatidão das informações contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos jurisdicionados e da ação, de forma proativa, para garantir o equilíbrio das finanças públicas; (iv) induzir a governança e a sustentabilidade dos negócios governamentais, contribuindo para o fortalecimento do ambiente de investimentos públicos e privados no Estado; (v) fortalecer a comunicação e o acesso à informação, a partir do desenvolvimento de estratégias para uma comunicação didática, objetiva, simples e inclusiva, com foco nas pessoas que recebem as informações; e também a partir da facilitação do acesso, do entendimento e do uso do conteúdo produzido pelo TCE/SC; (vi) estimular o controle social e a participação cidadã no controle da gestão pública, por meio da divulgação de conteúdos; (vii) implementar métodos de fiscalização baseados em dados e em tecnologias para otimizar as ações de controle, os processos e os procedimentos; (viii) fomentar o aprimoramento profissional, a qualidade de vida e a realização pessoal de quem trabalha no TCE/SC, por meio do reconhecimento e da valorização de talentos, do incentivo à capacitação contínua, do estímulo à criatividade e da facilitação do desenvolvimento individual e coletivo.

A elaboração do plano baseia-se na identificação das demandas de capacitação dos membros e servidores, por meio de reunião com todas as diretorias e aplicação de questionário. Desde o ano de 2024, as ações são agrupadas e organizadas em nove eixos temáticos: Análise de Dados, Auditoria, Gestão Sustentável e Cidadania Ativa, Direito e Legislação, Finanças Públicas, Excelência e Eficácia na Prestação de Serviços Públicos, Gestão da Inovação e do Conhecimento, Comunicação e Interlocução e Tecnologia da Informação (TI).

A execução do Plano de Capacitação dá-se por meio da contratação de especialistas externos nos temas em questão ou por meio do quadro de instrutores

composto por servidores do próprio Tribunal. De outro modo, é possível contratar cursos prontos e/ou efetuar o pagamento das despesas de participação em eventos, quando estes forem importantes para a qualificação do trabalho dos servidores.

De acordo com a Resolução nº TC-0180/2021, art. 2, “O Programa de Capacitação poderá ser realizado de forma direta ou indireta, por meio de congressos, seminários, simpósios, treinamentos, fóruns, encontros, jornadas, oficinas, *workshops*, cursos de formação, aperfeiçoamento, graduação complementar, pós-graduação, certificação profissional, atividades de pesquisa e extensão ou outros eventos congêneres”.

Entre as finalidades do Icon, consta: oferecer cursos de pós-graduação *latu sensu*, atualização, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais, estimular o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo e disseminar conhecimento técnico e científico.

Nessa perspectiva, destaca-se a oferta do curso de especialização em “Controle Público”, em 2014, com o objetivo de formar especialistas capazes de identificar situações que denotem o descumprimento dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade no uso de recursos públicos. O projeto pedagógico do curso valorizou a atuação preventiva e o aumento dos níveis de qualidade e de produtividade da Administração Pública. O próximo curso de especialização será em “Políticas Públicas e Governança” e encontra-se em fase de organização.

Além disso, o Icon mantém convênios com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a inserção de seus servidores/as na Pós-Graduação *Stricto Sensu*, em áreas pertinentes aos trabalhos do TCE/SC.

De acordo com o seu Projeto Político-Pedagógico (PPP), o processo de construção de conhecimento não se faz de forma linear e harmônica, portanto a negociação é fundamental, especialmente porque envolve a coletividade. Como integrante de um sistema de educação corporativa, o Icon considera a importância da pluralidade de ideias e da diversidade cultural. Sua cultura de aprendizagem é constituída a partir dos diferentes sujeitos que a compõem e busca refletir acerca do papel que cada um assume no processo educativo. Servidores, que são também instrutores/docentes, precisam planejar suas aulas, levando em consideração os diferentes públicos que atendem. Da mesma forma, servidores e estudantes devem assumir papel ativo na sua própria formação, saindo da zona confortável de quem apenas recebe informações. É nesse sentido que é possível e necessário produzir conhecimentos que levem em consideração demandas práticas do cotidiano laboral. Para tanto, é fundamental fazer a articulação de diferentes áreas, pois os conhecimentos técnicos inerentes ao trabalho realizado pelo controle externo só fazem sentido quando são factíveis e têm implicação na vida dos cidadãos brasileiros, de diferentes classes sociais, raças e gêneros.

Na política de ensino do Icon, a formação é entendida como um processo gradual e cumulativo, constituindo-se em fator de mudança interna e externa, e em contraponto a um tipo de educação tradicional que tem como foco a memorização de conteúdo. As estratégias precisam ser constantemente modificadas, inventadas e reconceitualizadas, de modo a atender às especificidades de cada nova experiência de ensino. Ensinar é um ato dialógico e para que seja efetivo é preciso interação e reciprocidade (hooks, 2017).

A produção de conhecimento é resultado de uma construção humana coletiva, que pode ser facilitada a partir de encontros formativos democráticos, nos quais as pessoas se sintam estimuladas e responsáveis por construir em conjunto. Nesse sentido, conforme aponta Leite (1994), o processo de produção do conhecimento deve se pautar, sobretudo, na socialização e na democratização do saber.

A formação deve ser integral, pois, para além das especificidades inerentes à função de cada servidor, existem temas que se referem às relações humanas, e sua compreensão é necessária para a prestação de serviço público de qualidade. Os diferentes grupos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem são agentes de transformação social a partir da consciência crítica, do comportamento ético e da atuação assertiva em prol da coletividade e do pleno exercício da cidadania. Trata-se de uma formação continuada que visa ao fortalecimento da prestação pública assentada na defesa da dignidade humana, na diversidade cultural (que constitui a formação da sociedade), no pensamento crítico e nos enfrentamentos das desigualdades sociais.

O Icon compartilha uma perspectiva pedagógica crítica, reflexiva, questionadora e emancipatória, que articula a teoria e a prática, priorizando o saber fazer. Assim, é necessário manter permanente estado de reflexão e construção coletiva.

Entende-se que o processo educativo deve se efetivar na contramão de uma concepção alienante e reprodutivista, promovendo ações integradas e democráticas. Nessa direção, o Icon busca oferecer possibilidades de formação humana, articulando a relação entre as práticas educativas e a sociedade em geral. Ao estruturar ações para que a escola desenvolva propostas a partir da sua intencionalidade — formação de servidores/cidadãos participativos, responsáveis, críticos e criativos —, exprime um compromisso social.

Suas ações constituem-se a partir de abordagens que privilegiam o ensino para adultos, desenvolvendo métodos, estratégias e recursos de ensino mais adequados para o seu aprendizado, considerando suas necessidades, interesses, experiências e conhecimentos anteriores (PDI, 2022). Uma questão importante é a contínua qualificação daqueles que atuam como instrutores ou docentes nos cursos ofertados, seja para servidores internos ou jurisdicionados. O processo de aprendizagem deve ser dialógico e ativo, sendo a troca de experiências e conhecimentos elemento fundamental.

No intuito de qualificar o amplo trabalho realizado pelo Icon, compreende-se que a autoavaliação é uma importante ferramenta, que possibilita refletir, repensar e refazer (quando necessário) os caminhos que constituem o processo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, é necessário priorizar os momentos avaliativos por meio da aplicação de questionários, da realização de reuniões e de rodas de conversa. Avaliar é parte fundamental de todo processo de ensino e aprendizagem. É o que permite o movimento, a transformação e o pleno atendimento dos objetivos.

Por meio dos cursos já oferecidos e daqueles que pretende oferecer, o Icon reforça e viabiliza o compromisso de promover educação para o desenvolvimento das pessoas no ambiente organizacional. Também, a partir da oferta de formações aos municípios de Santa Catarina, amplia a interação com a sociedade, cumprindo seu papel orientador.

4 Cidadania em foco: o Programa TCE Sociedade

O programa foi criado pela Portaria nº TC-0626/2015, com o objetivo de “ampliar as oportunidades de interação do TCE/SC com a sociedade, promovendo um processo de influência recíproca em favor do exercício da cidadania, da operação do controle social e da elevação da qualidade do controle externo e dos resultados da gestão pública”. Envolve diferentes segmentos e é composto por três ações, que deverão estar alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais e priorizar valores como a ética, a transparência, o acesso à informação e a eficiência no controle dos gastos públicos, assim denominadas: Portas Abertas, TCE na Escola e Cidadania Ativa.

4.1 Ação Portas Abertas

Tem a finalidade de aproximar o TCE/SC da sociedade e abrir espaço para a interação com seus públicos estratégicos, permitindo que estudantes, agentes públicos e representantes da sociedade civil conheçam a missão, as competências, a composição, a estrutura e as atividades desenvolvidas pela instituição, além do impacto dos seus resultados para o bem-estar social. A ação constitui-se de visita guiada nas dependências do Tribunal, enfatizando seus aspectos históricos e palestra sobre suas formas de atuação.

4.2 Ação TCE na Escola

A partir dessa ação, o TCE/SC interage com a comunidade escolar — educadores, alunos e familiares — de Santa Catarina e busca articular esforços no âmbito da educação para a cidadania e do estímulo à formação de novos cidadãos para o exercício social. Criada em 2010, a ação teve como objetivo fomentar

o interesse das novas gerações por fiscalizar o uso dos recursos entregues aos governos na forma de impostos. Por meio de concurso de redação, alguns temas foram contemplados: “Tribunal de Contas: orientar e fiscalizar a aplicação do dinheiro público em favor da sociedade”, “O papel do Tribunal de Contas e do cidadão no combate ao desperdício do dinheiro público”, “Corrupção: e eu com isso?” e “Transparência e Cidadania”.

4.3 Ação Cidadania Ativa

A ação Cidadania Ativa do TCE/SC é uma iniciativa que visa a fortalecer o controle social sobre a gestão pública, promovendo a participação cidadã e a interação com o controle externo exercido pelo Tribunal. Essa ação busca capacitar cidadãos, agentes públicos e representantes de organizações da sociedade civil para atuarem como agentes de controle social, por meio de eventos e atividades que compartilham conhecimentos sobre a Administração Pública e os resultados da fiscalização.

4.3.1 Ciclo de Estudos de controle público da Administração Municipal

O Ciclo de Estudos é um projeto educacional anual promovido pelo TCE/SC, que visa a fortalecer a interação com a sociedade. O objetivo é estreitar a relação entre o órgão fiscalizador e os agentes públicos, capacitando servidores e gestores para que, em conjunto, realizem o controle social do dinheiro público e promovam o bem-estar dos cidadãos beneficiados pelas políticas públicas.

Coordenado pelo Icon, o projeto conta com a parceria das associações de municípios catarinenses, da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) e da União de Vereadores (UVESC). Com caráter preventivo e educativo, o Ciclo busca disseminar orientações sobre a legislação vigente, promover boas práticas e criar um espaço de diálogo entre os responsáveis pela fiscalização e aqueles que aplicam os recursos públicos. Isso contribui para a melhoria da gestão pública e para a qualidade dos serviços prestados à população.

Ao realizar o Ciclo de Estudos, o TCE/SC fortalece a fiscalização e aprimora a Administração Pública, proporcionando maior transparência, eficiência e responsabilidade entre os gestores. Essa iniciativa está alinhada aos princípios dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), que busca construir instituições públicas mais eficazes, responsáveis e transparentes, além de incentivar boas práticas na gestão pública.

O Ciclo proporciona um importante espaço de diálogo, aproximando o TCE/SC de seus jurisdicionados e contribuindo para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Além disso, fortalece o controle social e a boa governança, desempenhando

um papel fundamental no apoio à população. A iniciativa busca intensificar a aproximação do órgão de fiscalização com os agentes públicos dos 295 municípios catarinenses, a partir da disseminação de orientações e de boas práticas para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

A ação conquistou o terceiro lugar no Prêmio Abel 2025. O Prêmio da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo (ABEL) busca incentivar a excelência na educação legislativa, promovendo a cidadania e o fortalecimento democrático, por meio da qualificação dos servidores e da interação com a sociedade. Ressalta-se que ações como essa favorecem o reconhecimento da Corte de Contas, até 2030, como o Tribunal da Governança Pública Catarinense.

4.3.2 Diálogos com novos gestores

O projeto teve como propósito capacitar lideranças estaduais e municipais em áreas estratégicas, contribuindo diretamente para o desenvolvimento local e para o aprimoramento das políticas e serviços públicos no Brasil.

Em sua primeira edição, realizada em 2025, o projeto foi implementado nos municípios de Chapecó, Joaçaba, Lages, Joinville, Timbó, Criciúma e Florianópolis. A iniciativa teve como foco a conscientização de novos gestores municipais catarinenses, incentivando uma gestão pública mais eficiente, responsável e assertiva.

O principal objetivo foi prepará-los para enfrentar os desafios iniciais da Administração Pública, com ênfase nos cuidados essenciais que impactam diretamente áreas sensíveis, como as políticas públicas e a responsabilidade fiscal, especialmente no primeiro ano de mandato.

4.3.3 Seminário Estadual Fundeb

Os conselheiros de políticas públicas desempenham um papel crucial na promoção da participação cidadã e na construção de políticas públicas mais eficazes e justas. Nesse sentido, ciente de que atuam como representantes da sociedade civil e do poder público em espaços de discussão e decisão, em 2023, o TCE realizou o Seminário Estadual sobre o Fundeb, organizado pelo Icon, com o objetivo principal de orientar conselheiros municipais da educação e do Fundeb, bem como secretários municipais, acerca do funcionamento do fundo e das ferramentas disponíveis para o controle social.

O seminário também teve como finalidade promover a interação entre os participantes, por meio da apresentação de boas práticas na gestão educacional e debates sobre temas relevantes para o setor. Entre os assuntos abordados, destacaram-se o funcionamento e as principais características do Fundeb e as ferramentas de apoio ao controle social da educação.

Essa iniciativa representou uma importante ação de cidadania ativa, fortalecendo a participação da sociedade no acompanhamento e na fiscalização dos recursos destinados à educação, na prestação de contas, no parecer anual e na apresentação do Painel do Fundeb Estadual.

5 Promovendo o acesso à educação para todas as pessoas

Considerando que a Educação é um direito de todas as pessoas, em qualquer tempo da vida, compreendemos a importância de possibilitar aos colaboradores deste Tribunal a conclusão de seus estudos. Muitos desses profissionais trabalham na instituição há mais de uma década e, embora tivessem os conhecimentos necessários para obtenção do Ensino Fundamental, até o ano de 2024 não o haviam acessado de maneira formal, por esbarrarem em incompatibilidades com suas rotinas laborais e outras urgências da vida. Essas pessoas precisaram de apoio e incentivo para adentrarem nesse universo da Educação Básica ou até mesmo retornarem para ele, na condição de pessoas adultas e trabalhadoras.

O Icon incluiu os colaboradores terceirizados nas demandas por qualificação profissional, sendo a abertura da turma de Educação de Jovens e Adultos, nas dependências da Escola de Contas, uma iniciativa nesse sentido. A viabilidade desta ação tornou-se possível em parceria com a Secretaria Municipal da Educação de Florianópolis (SME), responsável pela oferta da Educação Básica no município.

Ficou ao encargo da SME a parte pedagógica e ao encargo do Icon a disponibilização do espaço e a organização dos estudos no horário de trabalho. Fizemos uma busca ativa por profissionais terceirizados que não tinham o Ensino Fundamental, resultando em torno de 20 (vinte) pessoas que demonstraram interesse em concluir seus estudos. A maioria relatou que há muito tempo tinha esse desejo e necessidade, entretanto não havia sido possível conciliar com as rotinas de trabalho e obrigações familiares.

Segundo a Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996), Seção V, art. 37: “A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”. Trata-se de pessoas que carregam consigo diversos conhecimentos oriundos de experiências profissionais e de vida. Nesse contexto, o art. 41 desta mesma lei complementa que “O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos”. Dessa forma, foram levados em conta os conhecimentos prévios que constituem a história dessas pessoas trabalhadoras-estudantes.

O acesso à escolaridade é um direito, porém é preciso viabilizar condições para que seja exercido. O Icon, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, criou

as condições necessárias à abertura de turma de Educação de Jovens e Adultos nas dependências do TCE/SC. Dessa forma, contamos com profissionais mais qualificados, o que também reverte na melhoria do serviço prestado e em cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, críticos do seu papel social.

Os trabalhos com a turma de EJA tiveram início em abril de 2024, e a conclusão aconteceu em dezembro desse mesmo ano, com cerimônia de formatura. Dezesseis trabalhadores/estudantes concluíram o Ensino Fundamental e celebraram essa importante conquista juntamente com suas famílias, que estiveram presentes no evento.

No intuito de dar continuidade à oferta de escolaridade aos colaboradores terceirizados do TCE/SC que ainda não tinham Ensino Médio, foi firmado convênio com a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, possibilitando o atendimento daqueles que concluíram o Ensino Fundamental no ano anterior e de outras pessoas interessadas. A Turma do Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), com oferta de Ensino Médio, iniciou suas atividades no mês de fevereiro de 2025.

Construir espaços que possibilitem a continuidade de estudos é uma iniciativa que se alinha ao objetivo estratégico de fomentar o aprimoramento profissional, a qualidade de vida e a realização pessoal de quem trabalha no TCE/SC, incentivando e facilitando o desenvolvimento individual e coletivo.

6 Atuação em rede

O Icon objetiva alcançar um lugar propositivo e de reconhecimento do seu importante papel pedagógico e de qualificação profissional dos servidores e demais públicos envolvidos. No seu processo de construção de uma identidade (interna e externa), necessita de trabalho coletivo, colaborativo, atuando como agente de transformação e disseminação do conhecimento, sendo reconhecido como instituição de referência de capacitação.

Fazer parte de várias redes permite construir relações de confiança, solidariedade e corresponsabilidade, elementos essenciais para qualquer iniciativa de transformação social. Em tempos de incertezas, essas conexões tornam-se ainda mais valiosas, pois oferecem suporte mútuo e resiliência coletiva.

Nessa perspectiva, nos últimos anos, com o objetivo de reforçar o seu papel pedagógico no fortalecimento do controle social e da gestão pública, o Icon passou a integrar redes de organizações, visando a ampliar o impacto das ações, permitindo o intercâmbio de conhecimentos, experiências e boas práticas entre diferentes atores. Atualmente, integra a estrutura organizacional do Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio do Comitê Técnico de Aperfeiçoamento Profissional, a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL) e o grupo das Escolas de Governo.

O Comitê Técnico de Aperfeiçoamento Profissional do IRB é responsável pela coordenação da Rede das Escolas de Contas – Reducontas. De acordo com suas diretrizes, há o estabelecimento das seguintes ações: (i) acompanhamento do banco de talentos e do portal de cursos das Escolas de Contas; (ii) auxílio na Rede Nacional de Compras Públicas com indicação de professores de licitação para participar da Rede; (iii) acompanhar o Termo de Adesão à Escola Virtual de Governo, e (iv) a elaboração de uma trilha de formação do auditor de controle externo.

Em 23 de novembro de 2022, foi oferecido, pelo Comitê, a oficina de “Modelagem do Projeto Político-Pedagógico das Escolas de Contas”, na sede do Instituto Serzedello Corrêa, Escola de Gestão do Tribunal de Contas da União (TCU). A oficina, voltada aos Conselheiros, dirigentes e servidores das Escolas de Contas, abordou o conceito, objetivos e as características do Projeto Político-Pedagógico (PPP), documento que estabelece as diretrizes das atividades educacionais, essencial ao planejamento das práticas didático-pedagógicas, visando a acompanhar e mensurar o impacto das atividades desenvolvidas (IRB, 2022).

No ano seguinte, em 24 de maio, foi realizada uma segunda oficina, com foco no plano de ensino-aprendizagem de disciplinas e cursos. Houve exposição teórica do conteúdo, seguida de atividade prática para aplicação dos conhecimentos compartilhados. A parte expositiva baseou-se em cinco temas: planejar e educar; objetivos instrucionais; domínio cognitivo; avaliação do desempenho do aluno; e metodologias ativas de ensino e aprendizagem. As ações foram conduzidas por professores da Universidade de São Paulo (USP) e da Rede de Escolas de Contas. Representantes do Icon estiveram presentes nos dois momentos formativos (IRB, 2023). A partir dessas oficinas iniciou-se a construção do PPP da Escola de Contas do TCE/SC, enfatizando seu importante papel na qualificação do processo de ensino e aprendizagem e reforçando seu viés educacional.

A Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL) é uma sociedade civil e sem fins lucrativos que congrega escolas, centros de treinamento, institutos de estudos e pesquisa e entidades afins vinculadas ao Poder Legislativo brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo também nesse universo as escolas dos Tribunais de Contas.

Considerando que as escolas legislativas e de contas têm um papel fundamental na promoção da educação para a cidadania no Brasil e que a ABEL tem como um dos objetivos fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidos pelas escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil, a filiação à instituição representa uma decisão estratégica e, ao mesmo tempo, um posicionamento político e institucional diante dos desafios contemporâneos. Em um cenário no qual as transformações sociais, econômicas e ambientais exigem respostas coletivas, estar vinculado a uma rede organizada amplia significativamente a capacidade de atuação e de impacto.

Ainda, no âmbito da articulação em rede, houve a aproximação com as oito Escolas de Governo de Santa Catarina. Embora ainda seja uma articulação inicial, configurada como grupos de trabalho, com a realização de reuniões e encontros, presenciais ou virtuais, a ação favorece o planejamento conjunto, o compartilhamento de experiências e a definição de estratégias de ação integradas. Diferentes organizações e atores em um ambiente de diálogo e corresponsabilidade reforçam a identidade coletiva e a construção de caminhos compartilhados.

Ademais, por meio de associação, de termos de convênio e de trabalhos em grupos, é possível fortalecer vínculos com outras organizações, acessar conhecimentos especializados, participar de debates estratégicos e somar esforços em iniciativas conjuntas. Além disso, a atuação em rede amplia a visibilidade institucional, fortalece a representatividade e possibilita maior incidência em políticas públicas, fóruns de decisão e espaços de diálogo com diferentes setores da sociedade.

O Icon busca, a partir de suas ações, ampliar sua visibilidade e o seu reconhecimento enquanto um espaço educativo. No entanto, segue o desafio de construir e consolidar sua identidade institucional, ampliando sua atuação pedagógica tanto dentro do TCE/SC quanto na sociedade, reafirmando seu importante papel na formação continuada de servidores, jurisdicionados e da sociedade em geral.

7 Considerações finais

Ao completar 25 anos de atuação, o Icon atua na promoção da educação cidadã e da qualificação técnica voltada ao controle e à gestão pública. Como é possível observar, as Escolas de Governo têm função essencialmente pedagógica e formativa e as atividades de aperfeiçoamento nelas desenvolvidas têm como foco o aprimoramento profissional e pessoal dos servidores.

Nesse sentido, percebe-se que o Icon, ao longo de sua história, buscou seus objetivos de aprendizagem e se propõe a repensá-los, visando à constante melhoria da gestão pública, considerando uma formação integral de aprendizes/estudantes, que atuem de forma ética e colaborativa. Sua trajetória evidencia um compromisso contínuo com a formação de servidores, jurisdicionados e representantes da sociedade civil, por meio de práticas pedagógicas inovadoras, programas de capacitação e projetos com foco na inclusão e no fortalecimento institucional. Iniciativas como o TCE Sociedade demonstram a capacidade do Icon de articular conhecimento técnico e responsabilidade social.

Ao planejar os próximos passos, leva em consideração o desafio de construir e consolidar sua identidade institucional, reafirmando sua vocação formadora e seu alinhamento com as diretrizes nacionais das Escolas de Contas.

25 Years of the Institute of Accounts, of the Court of Accounts of the State of Santa Catarina: Sharing Knowledge, Strengthening External Control

Abstract: This paper discusses the role of the Instituto de Contas of the Tribunal de Contas de Santa Catarina (Icon-TCE/SC), hereafter referred to as Icon. It inaugurates the celebrations of the Institute's 25th anniversary by highlighting its trajectory, key initiatives, and future challenges. The reflection is prompted by the institution's upcoming milestone and seeks to analyze its institutional development, pedagogical practices, and contributions to the professional qualification of TCE/SC staff, personnel from audited entities, and nonprofit professionals. The text contextualizes Icon's creation, outlines its annual training and postgraduate plan, introduces the TCE Sociedade program and its educational activities, and concludes by emphasizing current projects—such as the Educação de Jovens e Adultos (Youth and Adult Education) program for outsourced workers—and its forward-looking vision, aligned with the pedagogical frameworks of Courts of Accounts Schools nationwide.

Keywords: Schools of Accounts. Instituto de Contas. Education. Professional Development.

Referências

CHAISE, Rosa Maria; BERGUE, Sandro Trescastro; CARVALHO, Sérgio Lino. Escolas de Governo: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos da Gestão Pública. *Revista TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 76-99, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/176/172>. Acesso: 15 jul. 2025.

FREIRE, Patrícia de Sá; SILVA, Talita Caetano; BRESOLIN, Graziela Grando. *Gestão da Universidade Corporativa em Rede*. v. 2. Florianópolis: Arquétipos, 2021. (Coleção Universidade Corporativa em Rede: da teoria à prática andragógica).

hooks, bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/modelagem-do-projeto-politico-pedagogico-nas-escolas-de-contas-e-desenvolvido-em-oficina-realizada-por-comite-tecnico-do-irb/>. Acesso em: 15 de julho de 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/comite-tecnico-de-aperfeicoamento-profissional-do-irb-realiza-oficina-com-foco-no-plano-de-ensino-aprendizagem/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/comites/comite-tecnico-de-aperfeicoamento-profissional>. Acesso em: 14 jul. 2025.

LEITE, Lúcia Helena Alvarez. Pedagogia de projetos intervenção no presente. *Presença Pedagógica*, v. 2, n. 8, p. 25-33, 1994.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI). Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2022 – 2025. Mimeografado.

PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP). Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000*. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 15 dez. 2000.

SANTA CATARINA. *Resolução nº TC-0108/2015*.

SANTOS, Sílvio Coelho dos. *Nova história de Santa Catarina*. 4. ed. Florianópolis: Terceiro Milênio, 1998.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SBRAVATI, Daniela Fernanda; CORREGGIO, Elisete Gesser Della Giustina Da. 25 anos do Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: compartilhando conhecimentos, fortalecendo o controle externo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 13-27, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.01.SC

Salomão, o conselheiro dos Conselheiros

Ricardo André Cabral Ribas

Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto de Ciências Jurídicas (Incijur). Diretor Executivo do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (Idasc).

Resumo: O artigo traça um panorama abrangente da vida e da trajetória profissional de Salomão Ribas Junior, destacando seu papel como um dos principais protagonistas do controle externo no Brasil. Com atuação marcante no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), onde exerceu a presidência por diversas vezes, foi responsável por inovações institucionais, como a implementação do e-Sfinge, a criação da Lei Orgânica do Tribunal e o fortalecimento da capacitação técnica por meio do Instituto de Contas. Nacionalmente, teve papel fundamental na Atricon e no Instituto Rui Barbosa, sendo reconhecido por sua visão moderna e integradora da Administração Pública. Doutor em Direito pela Universidade de Salamanca, deixou uma vasta produção intelectual, com livros e artigos sobre ética, corrupção e gestão pública. Ao longo de sua carreira, foi referência em oratória, conhecimento jurídico e sensibilidade institucional. O texto também revela seu lado humano, sua relação com colegas, servidores e sua paixão pelo serviço público. Homenageado em vida e após sua morte em 2024, Salomão é lembrado como o “conselheiro dos Conselheiros”, um símbolo de ética, dedicação e excelência no serviço público.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Conselheiro Salomão Ribas Junior. Legado.

Sumário: 1 Introdução – 2 O começo – 3 Vida pública – 4 Trajetória no Tribunal de Contas de Santa Catarina – 5 Universidade de Salamanca – 6 Produção literária – 7 Amizades – 8 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Salomão Ribas Junior, meu pai, foi conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) de 1993 a 2014, ano em que se aposentou, aos 70 anos.

Ele foi radialista, jornalista, escritor, advogado, professor, palestrante, secretário de Estado, consultor-geral do Estado, deputado estadual, conselheiro e presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) por quatro mandatos. Também presidiu o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e atuou como Secretário-Executivo da Associação de Entidades Oficiais de Controle Público do Mercosul. Doutor em Direito pela Universidade de Salamanca, foi presidente e imortal da Academia Catarinense de Letras (ACL), membro do Instituto Histórico e Geográfico de

Santa Catarina (IHGSC), presidente do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (Idasc), membro da Irmandade do Senhor dos Passos, da Associação Catarinense de Imprensa (ACI) e, além disso, possuía registro como técnico no Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina (CRCSC).

Autor de diversas obras literárias e jurídicas, além de centenas de artigos, é amplamente considerado um dos maiores intelectuais da história recente do nosso Estado.

2 O começo

Salomão Antonio Ribas Junior nasceu em Caçador, Santa Catarina, em 24 de abril de 1945, em uma família bastante humilde. Era filho de Salomão Antonio e Olinda Ribas, o sexto entre oito irmãos. Diante da dura realidade em que viviam, costumava contar que só tomavam refrigerante no aniversário e no Natal, e que os irmãos se revezavam no uso do único par de sapatos de couro da casa.

Uma vez, relatou que, ainda recém-letrado, foi levado pela primeira vez a uma biblioteca e ficou maravilhado. Foi-lhe, então, dado o direito de levar qualquer obra emprestada para ler. Não titubeou e escolheu o livro mais grosso das prateleiras: *O Egípcio*, de Mika Waltari, com quase setecentas páginas. Naquele momento, já dava sinais claros de possuir uma mente curiosa e almejante.

Começou a trabalhar aos quatorze anos, varrendo o chão na fábrica de papel Primo Tedesco. Pouco tempo depois, foi promovido a auxiliar de almoxarifado. Graças à sua voz marcante, porém, passou a atuar como locutor do serviço de alto-falante do Ginásio Aurora, onde estudava. Foi ali que chamou a atenção da Rádio Canajurê, dando início à sua trajetória no rádio, ainda que inicialmente como contínuo.

Concluiu o ensino médio — então denominado “colegial” ou “científico” — em Florianópolis, onde começou a trabalhar na Rádio Anita Garibaldi. Naquela época, envolveu-se ativamente com a política estudantil, integrando a União Catarinense dos Estudantes.

Contava que sua primeira “externa” na rádio foi para anunciar o suicídio de Ernest Hemingway; a segunda, igualmente marcante, foi o anúncio da renúncia do presidente Jânio Quadros. Ambos os eventos ocorreram em 1961, quando ele tinha 16 anos.

A rádio levou-o naturalmente ao jornalismo, tornando-se redator. Seguiu aperfeiçoando sua oratória e foi para Joinville trabalhar na Rádio Cultura. Foi lá que conheceu o amor de sua vida e sua companheira por quase sessenta anos, minha mãe, Carlota Bárbara, a Dona Chola.

3 Vida pública

Da rádio também surgiu sua ligação com a política. Foi convidado a fazer a locução dos comícios do então candidato ao governo do Estado, Dr. Antonio Carlos Konder Reis. Embora Konder Reis tenha perdido a eleição de 1965, pela UDN (União Democrática Nacional), para Ivo Silveira (PSD), Salomão firmou-se em sua equipe, marcando o início de uma longa trajetória pública.

De Konder Reis herdou a marca indelével da honestidade e uma ética de trabalho espartana.

Em 1965, o Ato Institucional nº 2 (AI-2) instituiu o bipartidarismo (Arena e MDB). Salomão e Konder Reis (à época, ainda Senador da República) filiaram-se ao partido Arena.

Foi, então, trabalhar no Rio de Janeiro, onde cursou Direito na Universidade Fluminense. Nomeado assessor parlamentar de Konder Reis, que exercia o mandato de senador, tornou-se, posteriormente, seu chefe de gabinete no Ministério da Indústria e Comércio (1967–1974). No Rio, trabalhou na Rádio Nacional e chegou a participar de um teste para locução televisiva, concorrendo com ninguém menos que Sérgio Chapelin e Fernanda Montenegro. Não foi aprovado, também pudera.

No gabinete do Senado, teve a oportunidade de demonstrar seu valor, crescendo aos olhos de seu mentor.

Em 1973, escreveu o conto “O velho da praia vermelha”, publicado na revista *Ficção*, em 1979, em duas coletâneas de contos da Editora Lunardelli, bem como no livro *Esse mar Catarina*, da UFSC, em 1983.

Konder Reis foi eleito indiretamente pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina para o cargo de governador do Estado em 1974, nomeando Salomão, então com apenas 29 anos, para o cargo de Secretário de Estado da Educação.

Nos anos seguintes, publicou seus primeiros livros: *Educação em debate* (1976) e *O povo no poder* (1977).

Durante sua gestão como Secretário de Estado da Educação (SED) de Santa Catarina (1975–1977), Salomão Ribas Junior desempenhou papel decisivo na implementação da reforma educacional instituída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/1971, que reestruturou o ensino básico em todo o país.

Entre 1975 e 1982, também presidiu a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) em Santa Catarina, fortalecendo a interiorização do ensino e apoiando escolas comunitárias em regiões rurais.

Sua competência administrativa o conduziu a diversos outros cargos de primeiro escalão no governo. Além da Secretaria da Educação (1975–1977), ocupou a Casa Civil (1977–1979), acumulou a Secretaria de Estado de Imprensa (1977) e a pasta da Saúde e Promoção Social (1978), e integrou os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, de Tecnologia e Meio Ambiente (como presidente), de Educação e de Cultura.

Em 1979, com o início da redemocratização, a reforma partidária promovida pelo presidente João Figueiredo pôs fim ao bipartidarismo. A Arena praticamente se transformou no PDS (Partido Democrático Social), com a migração em massa de seus membros, mantendo a linha ideológica de apoio ao regime militar.

Ao final daquele governo, e com o prestígio adquirido no Poder Executivo, Salomão decidiu disputar sua primeira eleição para deputado estadual, em 1982.

Seus apoiadores eram, em sua maioria, amigos e voluntários, que passavam as noites na garagem da casa de meus pais, confeccionando plaquinhas de madeira e camisetas com *silk screen*. O carro utilizado na campanha era o veículo pessoal de meu pai, uma Parati — e só. Com ela, saíam de madrugada para pendurar as placas nos postes e fugiam quando a polícia aparecia. A política era mais romântica. Seu número era 1234, e ele se elegeu deputado estadual para a 10ª legislatura do Parlamento Catarinense.

Ainda em 1982, escreveu seu terceiro livro: *Considerações sobre a reforma tributária*.

Na Assembleia Legislativa, foi agraciado por duas vezes com o prêmio de Melhor Parlamentar do Ano. Ainda assim, na eleição seguinte, em 1986, quase não se elegeu, ficando como primeiro suplente.

Durante o período sem mandato, retornou à televisão. Apresentou o programa *Bom Dia, Santa Catarina*, fazia comentários políticos no *Jornal do Almoço* e mediava debates eleitorais para a Rede Brasil Sul de Telecomunicações (RBS), afiliada da Rede Globo, da qual integrou por anos o *casting* de colonistas e comentaristas, chegando a dirigir o setor jurídico da empresa.

No governo de Esperidião Amin, seu grande amigo e correligionário no PDS (Partido Democrático Social), foi nomeado por ele Secretário de Estado da Cultura, Esporte e Turismo (1985–1986). À frente da pasta, fomentou os Jogos Abertos de Santa Catarina (Jasc) e trouxe para Florianópolis o primeiro circuito urbano de automobilismo do país: o Campeonato Sul-Americano de Fórmula 2, que incluiu a realização da primeira prova da “Fórmula Ford” em Santa Catarina, em 1986.

Posteriormente, foi chamado para assumir o mandato de Deputado Estadual e teve uma das atuações mais brilhantes de sua carreira ao participar da Assembleia Constituinte Estadual de 1989, ocasião em que presidiu a Comissão de Sistematização.

Ribas Junior é considerado um dos principais responsáveis pela redação final da atual Constituição do Estado de Santa Catarina. Foi o único parlamentar a acompanhar e registrar todos os debates e modificações ocorridos durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, o que fez com tanto rigor e precisão que, ao final, sua versão atualizada acabou sendo adotada como “substitutivo global” do texto constitucional.

Foram seus contemporâneos na Assembleia Legislativa, e posteriormente seus colegas no Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), os então deputados e futuros conselheiros Júlio César Garcia (hoje presidente da Alesc), Otávio Gilson dos Santos (aposentado) e Wilson Rogério Wan-Dall (em atividade).

Sabendo que uma nova eleição seria muito difícil, Salomão prestou concurso público para o Tribunal de Contas de Santa Catarina. Afinal, iria ficar desempregado novamente.

Em 1990, iniciava sua trajetória no Controle Externo quando, ainda deputado estadual, foi aprovado em primeiro lugar na prova de Direito do concurso público para auditor fiscal do Tribunal de Contas de Santa Catarina, e em quarto na classificação geral. Imagine um deputado conquistar o primeiro lugar no concurso de Direito para técnico do Tribunal!

No entanto, em 21 de agosto daquele ano, foi indicado pela Assembleia Legislativa para o cargo para o qual parecia ter sido moldado para exercer: conselheiro do Tribunal de Contas. Tomou posse em 28 de agosto de 1990, renunciando ao mandato parlamentar.

4 Trajetória no Tribunal de Contas de Santa Catarina

Foi conselheiro de 28 de agosto de 1990 até 30 de junho de 2014.

No Tribunal de Contas, foi eleito presidente quatro vezes, totalizando onze anos à frente do órgão. Presidiu o TCE de 1995 a 1996, depois de 1999 até 2005, e em seu último mandato, de fevereiro de 2013 a junho de 2014. Também ocupou os cargos de vice-presidente (1991–1993) e de corregedor-geral (2011–2012).

4.1 Salomão, o Conselheiro

Antes de detalhar suas ações como gestor do órgão, cabe destacar sua atuação no Plenário.

Afirmo que ele parecia ter sido moldado para ser Conselheiro, porque reunia diversas características para o bom exercício do cargo: o dom da comunicação, com a voz e oratória polidas no rádio e televisão, e o domínio da língua portuguesa, conhecimento jurídico e vasta experiência na Administração Pública, conhecimento da história político-administrativa do Estado e uma sólida bagagem cultural.

Todo esse arcabouço de habilidades permitia-lhe explicar o mais complexo instituto de Direito Administrativo para o homem comum, da rua, de maneira clara e compreensível.

Era ele quem contextualizava os debates do Tribunal Pleno para seus membros e para a sociedade catarinense, nas sessões.

Por exemplo, ao se discutir a destinação das sobras dos repasses do duodécimo pelo Poder Executivo para os poderes e órgãos, ele começava sua fala dando uma verdadeira aula sobre a origem da palavra “duodécimo”, sua etimologia (*duo-decimus*), que está relacionada ao sistema ordinal romano, mas que possui um significado bastante peculiar para o controle externo. Historicamente, explicava Ribas, o “duodécimo” na língua portuguesa era uma folha dobrada em doze partes, usada como unidade física de controle em escrituração pública. Esses doze pedaços permitiam organizar as despesas mensais de um orçamento anual, e os “livros de duodécimos” eram utilizados como padrão desde a Casa da Fazenda de Portugal até meados do século XX.

Com uma introdução dessas, era difícil perder uma votação.

Por ter participado ativamente da construção das instituições democráticas, ao explicar determinado instituto de Direito Administrativo, ele primeiro narrava como o assunto era tratado nas constituições anteriores, depois na Constituição Federal de 1988, quem elaborou a lei, qual foi a discussão travada no Congresso, alguma eventual curiosidade, para então apresentar a matéria de forma didática.

Certa vez, ainda deputado, conversando com um Procurador-Geral do Ministério Público Estadual de Santa Catarina, este lhe disse: “Salomão, veja só, parece que agora nós (MPSC) vamos ter que começar a cuidar desse tal de meio ambiente”. O ano era 1985, e a lei mencionada era a Lei (federal) nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública; naquele momento, a palavra da moda era “ecologia”.

Foi com essa bagagem que ele chegou ao Tribunal de Contas e brilhou no Plenário, mas principalmente nos auditórios, por meio de suas palestras.

Ainda como conselheiro, na gestão de Antero Nercolini, foi designado para apoiar a criação da Diretoria de Informática do TCE, que ainda dependia da Prodesc (Companhia de Processamento de Dados de Santa Catarina). Nessa missão, coordenou a compra dos primeiros 80 microcomputadores para o órgão, bem como a realização do primeiro concurso para o cargo de “Analista de Sistemas”, profissionais que mais tarde integraram a DIN (Diretoria de Informática).

4.2 Atuação na Presidência do Tribunal de Contas

O mandato de 1995 a 1996 marcou o início da operacionalização da importante Resolução nº TC-16/1994, de dezembro de 1994, especialmente no que diz respeito ao envio eletrônico de informações por parte dos jurisdicionados ao Tribunal. Nesse período, o Tribunal foi pioneiro entre os tribunais de contas do país na área de informática, com o desenvolvimento do sistema “ACP” (Sistema de Acompanhamento de Contas Públicas), que, pela primeira vez, permitia o envio eletrônico de dados contábeis, financeiros, de pessoal, licitações e obras públicas, compondo uma base integrada para fiscalização. Antes disso, as informações eram recebidas apenas em formato impresso, como os balanços anuais.

Em 1996, a Resolução nº TC-12/1996 estabeleceu critérios, em caráter experimental, para a distribuição anual dos processos em grupos por unidades gestoras e exercícios financeiros.

Em 1997, Salomão foi o primeiro conselheiro relator a propor a rejeição das contas anuais do Governo do Estado relativas ao exercício de 1996 (Processo PCG TC0145605/70). As referidas contas apresentavam atrasos salariais dos servidores, endividamento e envolviam um episódio que ficou conhecido como o “Escândalo das Letras”, que quase resultou na cassação do então governador Paulo Afonso Evangelista Vieira.

Os mandatos entre 1999 e 2004 foram particularmente profícuos e, com o apoio dos conselheiros e auditores e servidores da época, transformaram para sempre a face do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Enquanto presidente, foi responsável por coordenar a elaboração da atual Lei Orgânica do Tribunal, encaminhando o projeto de lei à Assembleia Legislativa,¹ o que resultou na promulgação da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000 (Resolução nº TC-09/2022). Ele costumava afirmar que uma Lei Orgânica deveria buscar a maior perenidade possível, por isso deveria conter matérias relativas essencialmente à “organicidade”, exemplificando com a Lei Complementar (federal) nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que nunca havia sido alterada, apesar das inúmeras modificações e modernizações na atuação do TCU desde então.

A Lei Complementar nº 202/2000 representou o primeiro marco legal autônomo e sistemático do TCE, consolidando sua autonomia administrativa e funcional, reorganizando-o e criando formalmente os cargos de presidente, vice-presidente e corregedor-geral — assim como a Corregedoria-Geral, que até então não existia.

O ano 2000 também marcou o advento da Lei Complementar (federal) nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs novos desafios aos órgãos de controle externo, como a fiscalização dos limites das despesas com pessoal e o cumprimento das metas fiscais, impulsionando o aperfeiçoamento institucional. Ribas participou ativamente das discussões no Congresso Nacional durante o trâmite do projeto de lei da LRF.

O Instituto de Contas (Icon), responsável pela capacitação de milhares de jurisdicionados e servidores por meio do consagrado Ciclo de Estudos e de outras atividades, foi oficialmente instituído pela Lei Complementar nº 202/2000, em seu art. 127, e regulamentado pela Resolução nº TC-07/2001.

¹ Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/PC%20024.0.00%202000.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Em 1999, primeiro ano do segundo mandato de Ribas, foi realizado o primeiro Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal,² por meio do Icon, que neste ano celebra sua 25ª edição.

O Regimento Interno da Casa também foi elaborado durante sua presidência, por meio da Resolução nº TC-06/2001, que permanece em vigor até hoje.

Em 2001, a Biblioteca do Tribunal de Contas de Santa Catarina foi nomeada “Nereu Corrêa”, por meio da Resolução nº TC-03/2001.

Em 2002, foi editada a Resolução nº TC-11/2002, que criou as atuais Diretorias Gerais de Controle Externo (DGCE) e de Planejamento e Administração (DGPA), anteriormente denominada apenas Diretoria Geral de Administração (DGA),³ além de outras diretorias, como a Diretoria de Atos de Pessoal (DAP). A divisão entre atividades finalísticas e administrativas já havia sido implantada por Salomão Ribas, quando atuava na Procuradoria Geral do Estado, durante seu período como Consultor Geral do Estado, entre 1979 e 1980.

A Resolução nº TC-11/2002, que “dispõe sobre a estrutura e as competências dos órgãos auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina” e que criou as duas diretorias gerais, foi revogada pela Resolução nº TC-89/2014, no último mandato do conselheiro Salomão, e posteriormente substituída pela Resolução nº TC-0149/2019. Contudo, suas bases permanecem perceptíveis na atual estrutura administrativa do órgão.

Ainda em 2002, a Resolução nº TC-06/2002 instituiu o Coral do Tribunal de Contas de Santa Catarina, posteriormente denominado “Hélio Teixeira da Rosa”. No mesmo ano, foi editada a primeira norma com critérios para emissão de parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelos prefeitos municipais, a Portaria nº TC-275/2002.⁴

Salomão Ribas Junior é citado por diversos ex-presidentes da Atricon e do Instituto Rui Barbosa (IRB) como “mentor institucional” do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo (Promoex) dos Tribunais de Contas do Brasil, considerado um divisor de águas para os tribunais de contas brasileiros.

Criado em 2003, fruto de uma iniciativa coordenada entre Atricon e IRB, o programa destinou centenas de milhões de reais (cerca de R\$370 milhões) ao fortalecimento do sistema de controle, com financiamento de 60% pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Governo Federal, apoiados pela

² Disponível em: <https://www.tcsc.br/sites/default/files/Ciclo%20de%20Estudos%20de%20Controle%20P%C3%BAblico%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Municipal%201999.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

³ Ambas, DGCE e DGPA, assim como o Icon, já haviam sido incluídas na estrutura administrativa do Tribunal por meio da Portaria nº TC-525/2001. Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_tc_525-2001_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁴ Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_275-2002_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os recursos foram investidos na modernização institucional, tecnológica e metodológica dos tribunais de contas, com foco na padronização de procedimentos de auditoria, capacitação do corpo técnico, desenvolvimento de sistemas informatizados e planejamento estratégico.

Ainda em 2003, em atendimento a uma diretriz específica do Promoex, foi elaborado o primeiro ciclo de Planejamento Estratégico do TCE,⁵ bienal, cuja vigência foi estendida até 2006. Na versão do ciclo 2017–2022 há referência explícita à continuidade: “O planejamento estratégico 2008–2011 é consequência do programa de modernização do controle externo e representa uma sequência do planejamento 2003–2006”.⁶

No mesmo ano, foi criado o Sistema de Cadastramento de Obras (SCO) pela Instrução Normativa nº TC-01/2003,⁷ que “estabelece procedimentos para cadastramento e acompanhamento de obras e serviços de engenharia executados pelas unidades gestoras estaduais e municipais” (Processo PNO 03/02669043).

Em 2003, foi lançada a primeira *Revista do TCE* (instituída pela Resolução nº TC-05/2002), ano 1, n. 1, cuja série perdurou até 2008, quando foi substituída pela *Revista Controle Público*. Atualmente, o TCE publica a revista *RTCE/SC*, semestral (antes era anual), em parceria com a Editora Fórum, um periódico científico de alto padrão. Também em 2003 foi editada pela primeira vez a publicação *Para onde vai o seu dinheiro*,⁸ versão simplificada das contas anuais de governo, exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Também esteve à frente do órgão quando foi elaborado o atual Plano de Cargos e Salários dos servidores do Tribunal, instituído pela Lei Complementar nº 255, de 12 de janeiro de 2004 (Processo PNO 03/07471802), que trouxe importantes conquistas em termos de direitos dos servidores, como a reestruturação da carreira em níveis e referências, o pagamento de adicional de pós-graduação e a concessão de gratificações.

Ainda em 2004, o antigo sistema ACP, que Ribas ajudou a implementar, foi substituído pelo e-Sfinge – Sistema de Fiscalização Integrado de Gestão,⁹ (Processo PNO 04/06237697, Decisão Normativa nº 02/2024). O e-Sfinge é utilizado

⁵ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/resolucao_n_02-2003_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁶ Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202017%202022.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁷ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2001-2003CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁸ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Para_Onde_1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

⁹ O Sistema “SFINGE” foi desenvolvido como um braço do sistema ACP, de 1995 a 2003, e era um sistema de captação de dados via disquetes ou CD-ROM enviados mensalmente pelos jurisdicionados. O “e-Sfinge” permitiu esse envio de dados via internet e criou uma série de módulos novos divididos em matérias de fiscalização.

até hoje para a coleta eletrônica de informações pelos jurisdicionados, sendo citado como referência nacional pela Atricon, pelo IRB e pelo TCU, além de inspirar a criação de sistemas semelhantes por tribunais de contas de outros estados. Em 2018, o e-Sfinge foi adaptado para *web service*, tornando-se plataforma central para uma série de fiscalizações realizadas pela Diretoria de Informações Estratégica (DIE), e orientando a elaboração do Plano Anual de Fiscalização da DGCE.

No mesmo ano foi instituído o primeiro Programa de Capacitação do TCE, por meio da Resolução nº TC-10/2004, que consolidou as normas existentes para a capacitação de servidores. No período ainda foi criada a primeira Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI), instituída pela Portaria nº TC-10/2004,¹⁰ garantindo a permanência dessas vantagens e sua integração aos proventos de aposentadoria.

Foi também em 2004 que tiveram início as auditorias operacionais no TCE/SC, com a Instrução Normativa nº TC-03/2004,¹¹ estimuladas pela Atricon.

Além disso, no mesmo ano, foi adquirida a parte do terreno do Tribunal anteriormente cedida pelo governador Ivo Silveira para ser a sede da Associação Catarinense de Engenheiros (ACE), dando o pontapé inicial no processo de construção do novo prédio-sede do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Entre 2003 e 2005, Salomão ocupou a vice-presidência regional da Atricon, representando a região Sul do país.

Em 2004, foi eleito presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB). Com a colaboração do procurador do Ministério Público de Contas, Diogo Roberto Ringenberg, organizou o IRB, que na época sequer possuía estatuto. O livro *IRB, rumo aos 50 anos*¹² confirma essa afirmação: “Nos anos em que estive à frente do Instituto Rui Barbosa, entre 2004 e 2009, Salomão Antonio Ribas Junior, conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina, possibilitou a organização administrativa e financeira da entidade”. Nessa obra, é citada uma frase sua: “Graças ao planejamento estratégico, o diálogo entre servidores, conselheiros e setores internos aumentou quantitativa e qualitativamente. É imprescindível aprofundar ainda mais as ações”.

Em 1º de fevereiro de 2013, Ribas Junior retornou à presidência do TCE, permanecendo até 30 de junho de 2014.

¹⁰ Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_010-2004_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹¹ Disponível em: https://www.tcsc.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_03-2004_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹² GARRET, Cleverson (Org.). *IRB rumo aos 50 anos: a casa do conhecimento dos tribunais de contas*. Curitiba: Saluki Editora, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/12/LIVRO-IRB-50-ANOS.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Em 2013, a Resolução nº TC-86/2013¹³ alterou o Plano de Cargos e Salários, ampliando os adicionais por qualificação acadêmica, a gratificação por produtividade (GPD), a promoção por merecimento, e instituiu o direito à conversão de um terço da licença-prêmio quinquenal em pecúnia, entre outras vantagens.

No mesmo ano, foi instituído o Programa de Estágio do Tribunal de Contas de Santa Catarina, pela Resolução nº TC-088/2013,¹⁴ em observância à Lei nº 11.788/2008.

Em 04 de outubro de 2013, o Tribunal firmou Termo de Adesão ao Programa Ambiental na Administração Pública (A3P), junto ao Ministério do Meio Ambiente, reafirmando seu compromisso com a adoção de práticas sustentáveis.

A Resolução nº TC-90/2014¹⁵ disciplinou, pela primeira vez no âmbito do TCE/SC, “práticas e critérios destinados à defesa do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações de bens, serviços e obras”.

Em 2014, foi denominado “Espaço Cultural Willy Zumblick”, *hall* do novo prédio-sede do Tribunal de Contas do Estado, conforme Resolução nº TC-104/2014.¹⁶

A última alteração marcante na estrutura administrativa do Tribunal foi a Resolução nº TC-089/2014,¹⁷ que criou a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP). Antes disso, os assuntos relativos a recursos humanos eram tratados integralmente pela Diretoria de Administração e Finanças (DAF).

4.3 Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)

Ribas estava presente no 1º Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil em 1992, em Salvador (BA), onde foi criado grupo de comunicação nacional com os conselheiros: Carlos Pinna (TC-SE), Victor Facionni (RS), Thiers Vianna Montebello (RJ), Mauricio Azedo (TC/RJ), Fernando Guimarães (PR), entre outros. É, portanto, um dos fundadores da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Durante sua trajetória à frente da Atricon, o conselheiro Salomão Ribas Junior deixou um legado marcante de institucionalização, modernização e valorização do

¹³ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/resolucao_n_86-2013_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁴ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87C3%830%20N%2088-2013%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁵ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87C3%830%20N%2090-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁶ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87C3%830%20N%20104-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁷ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87C3%830%20N%2089-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

controle externo no país. Atuou como vice-presidente regional Sul (2003–2005) e, mais tarde, como presidente nacional da entidade (2010–2011), foi protagonista de uma fase de intensa articulação técnica e política entre os Tribunais de Contas.

Sob sua liderança, fortaleceu-se a atuação das redes temáticas (como a STI, a Seconex e a InfoContas) e foi intensificada a integração da Atricon com programas estratégicos, como o Promoex, promovendo o intercâmbio federativo e a qualificação dos quadros técnicos do sistema. Também conduziu ações de aproximação com organismos internacionais, ampliando a projeção do modelo brasileiro de controle externo perante entidades de fiscalização da América Latina e da Europa.

Um dos marcos de sua gestão foi a condução política e técnica do Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas,¹⁸ oficialmente editado em 2013, mas idealizado e estruturado sob sua presidência, com coordenação técnica do Professor Juarez Freitas. A publicação consolidou parâmetros de qualidade, celeridade e padronização nos processos de controle externo, tornando-se referência nacional.

Além disso, Salomão institucionalizou honrarias como o Colar do Mérito Miguel Seabra Fagundes e teve sua atuação reconhecida com a nomeação de espaços físicos da Atricon em sua homenagem. Sua liderança serena, porém firme, aliada à visão moderna de governança pública, fez dele um dos maiores articuladores do sistema de Tribunais de Contas da história recente da entidade.

Infelizmente, por motivos de saúde e pela proximidade da aposentadoria compulsória, Salomão não pôde permanecer à frente da Atricon. Contudo, indicou como sucessor o conselheiro Antônio Joaquim (2012–2013) e apoiou a eleição do conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal (2014–2017). Esse último, oriundo da carreira de auditor concursado, marcou uma transição importante na entidade, promovendo a inclusão efetiva dos auditores e consolidando um perfil institucional cada vez mais técnico para a Atricon.

5 Universidade de Salamanca

O conselheiro Salomão Ribas Junior manteve uma relação sólida com a Universidade de Salamanca (USAL), na Espanha, onde obteve o título de Doutor em Direito, em 23 de outubro de 2013. Sua tese, aprovada com louvor (*cum laude*), intitulada “Corrupción pública y privada. Cuatro aspectos: ética en el servicio público, contratos, financiación electoral y control”,¹⁹ foi defendida perante uma

¹⁸ Disponível em: <https://Atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Manual-de-Boas-Praticas-Processuais-dos-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

¹⁹ RIBAS JUNIOR, Salomão Antonio. *Corrupção pública e privada: quatro aspectos – ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

banca composta por professores renomados do Departamento de Direito Administrativo, reforçando seu compromisso com os estudos jurídicos e o combate à corrupção.

A relevância dessa produção acadêmica ultrapassou os muros da universidade espanhola. Ao retornar ao Brasil, Salomão providenciou a tradução e a revisão de sua tese, que foi posteriormente encaminhada à Editora Fórum — referência nacional em obras de Direito Público — com vistas à sua publicação. A obra foi considerada, à época, uma contribuição oportuna ao debate sobre integridade institucional, especialmente diante da promulgação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Além de sua própria produção acadêmica, Ribas teve papel fundamental no estreitamento das relações institucionais com a secular universidade, a partir de laços de amizade com os professores Antonio Arias Rodríguez, Pedro Nevado-Batalla Moreno e Nicolás Rodríguez García. Atualmente, o Poder Judiciário e o Ministério Público catarinense mantêm convênios com a referida universidade, que já resultaram na capacitação de centenas de juízes e promotores de justiça, fruto direto desse intercâmbio promovido por ele.

Recentemente, em 23 de março deste ano, Salomão Ribas Junior foi homenageado postumamente pela Universidade de Salamanca durante o VI Congresso Internacional de Controle Público e Luta contra a Corrupção, promovido pelo Instituto Rui Barbosa em parceria com a USAL. A homenagem ocorreu no painel “Políticas Públicas frente à Corrupção”, que contou com a participação de conselheiros brasileiros e espanhóis, em reconhecimento ao seu legado intelectual e institucional.

6 Produção literária

A produção literária de Salomão Ribas Junior, ao longo de quase cinco décadas, contempla obras de reflexão política, jurídica e cultural.

Em ordem cronológica, foi autor das seguintes obras publicadas: *O povo no poder* (1977), *A política de comunicação social do governo do estado: encurtando distâncias* (1978), *Considerações sobre a reforma tributária* (1983), *O velho da praia vermelha e outros contos* (1993), *Uma viagem a Hessen* (1996), *Retratos de Santa Catarina* (1998), *Corrupção endêmica: os tribunais de contas e o combate à corrupção* (2000), *Ética, governo e sociedade* (2003), *Corrupção pública e privada: quatro aspectos – ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle* (2014), *Participação e transparência: 30 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina* (2019) e, por fim, *Consolidação da cidadania: 35 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina* (novembro de 2024), publicada postumamente em coautoria com Carla de Campos Pereira.

Em 1992, foi eleito para a Academia Catarinense de Letras, ocupando a cadeira nº 38.

Já em 1993, lançou, pela Editora Lunardelli, o livro *O velho da praia vermelha e outros contos*, reunindo textos escritos ao longo de sua vida. O conto que dá nome à obra inspirou o curta-metragem *Perto do mar*,²⁰ dirigido pelo premiado cineasta Zeca Nunes Pires, lançado em 2002.

Uma viagem a Hessen, lançado em 1996, é o primeiro livro de Ribas relacionado ao controle externo. Em forma de ensaio, relata suas impressões ao participar do seminário “A função dos Tribunais de Contas: as realidades de Brasil e Alemanha”, realizado na República Federal da Alemanha, em maio de 1995. A obra de direito comparado apresenta anotações sobre os Tribunais de Contas de Berlim, Brandemburgo e Hessen, além de informações sobre o sistema de controle externo alemão. Foi editada pelo próprio TCE/SC.

A apostila *Retratos de Santa Catarina*, de 1998, foi uma espécie de *best-seller*. A obra reunia “aspectos históricos, geográficos, políticos, constitucionais, econômicos e sociais” do Estado de Santa Catarina, e por anos foi utilizada em concursos públicos para a magistratura e o Ministério Público catarinense, entre outros. Durante toda sua vida, foi abordado por juízes e promotores que lhe diziam: “Estudei para o meu concurso pela sua apostila”.

Essa obra foi única por agregar, de forma acessível, diferentes aspectos do Estado, e constituiu a mais completa retrospectiva da história administrativa de Santa Catarina até então, com os principais programas e ações de cada governo.

O livro *Corrupção endêmica: os tribunais de contas e o combate à corrupção*, também editado pelo TCE/SC, em 2000, circulou amplamente no sistema nacional de controle externo (Atricon e IRB), contribuindo para conscientizar as instituições sobre a necessidade de enfrentar a corrupção não apenas por meio de sanções pontuais, mas com reformas culturais, estruturais e jurídicas. A obra ajudou a inserir no contexto acadêmico e no discurso parlamentar a expressão “corrupção endêmica”, usada pelo então embaixador dos EUA no Brasil, Malvyn Levitsky. Salomão propôs tratar o fenômeno como uma endemia, exigindo diagnóstico profundo, ações preventivas e tratamento de longo prazo.

Ética, *governo e sociedade*, publicada em 2003 pelo TCE/SC, é uma obra bilíngue (português e espanhol), composta por artigos e por palestra proferida na Universidade de Salamanca em 2001. A publicação aborda a relação entre ética, moral governamental, Administração Pública e os desafios da modernização estatal.

O livro *Corrupção pública e privada: quatro aspectos – ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle*, publicado pela Editora Fórum

²⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VXiK2tTdSnY&t=3s> Acesso em: 15 jul. 2025.

em 2014, é o resultado de seu doutorado na Universidade de Salamanca. A obra examina a corrupção como fenômeno multifacetado, abordando quatro dimensões específicas: os dilemas éticos enfrentados pelos servidores públicos, a vulnerabilidade dos contratos administrativos, as complexidades do financiamento eleitoral e os mecanismos institucionais de controle. Combina base teórica sólida com propostas práticas — muitas das quais, coincidentemente ou não, foram incorporadas ao chamado “Pacote Anticorrupção” (PLC nº 80/2016), proposto pelo Ministério Público Federal. A obra também marcou o início da parceria do TCE/SC com a Editora Fórum, mantida até hoje, e consolidou uma relação de amizade entre Salomão e seu editor, Luís Cláudio Rodrigues Ferreira.

Foi sua última grande obra relacionada aos Tribunais de Contas, mas, mesmo após a aposentadoria, produziu ainda dois livros para a Assembleia Legislativa de Santa Catarina, em comemoração aos aniversários da Constituição Estadual: *Participação e transparência: 30 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina* e *Consolidação da cidadania: 35 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina*. Esta última foi finalizada poucos dias antes de seu falecimento, ocorrido em 15 de setembro de 2024.

Durante toda a vida, escreveu centenas de artigos e crônicas, publicados em periódicos como o jornal *A Ponte*, do qual foi colunista regular, além de colaborar ocasionalmente com jornais do Grupo RBS (hoje NSC) e do ND Mais (Record). Também foi coautor de diversas outras obras.

A Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos possui em seu acervo as seguintes obras de Salomão Ribas Jr.: *Ética, governo e sociedade*, *Corrupção pública e privada*, *Corrupção endêmica*, *O povo no poder*, *O velho da Praia Vermelha*, *A política de comunicação social do governo do estado: encurtando distâncias* e, finalmente, *Participação e transparência: 30 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina*.

7 Amizades

Cada presidente do TCE contribuiu, a seu tempo, para o desenvolvimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Nesse sentido, é importante reconhecer que nada do que o conselheiro Salomão contribuiu para iniciar no TCE/SC teria sido possível sem o apoio maciço que recebeu de seus pares: os conselheiros e auditores que lhe foram contemporâneos. Cito os conselheiros: Antero Nercolini, Moacir Bertoli, Luiz Susin Marini, Otávio Gilson dos Santos, José Carlos Pacheco, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, César Filomeno Fontes, Julio Garcia e Adircélio de Moraes Ferreira Júnior; bem como os mais antigos: Carlos Augusto Caminha, Otacílio Pedro Ramos, Epitácio Bittencourt e Dib Cherem. Também os auditores: Thereza Aparecida Marques, Altair Debona

Castelan, Clóvis Matos Balsini e Evangelo Spyros Diamantaras. E os auditores substitutos de conselheiros: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Iocken. Assim como do MPC, os Procuradores Diogo Roberto Ringenberg, Márcio de Sousa Rosa, Aderson Flores e Cibelly Farias.

Com o conselheiro Otávio Gilson dos Santos, entretanto, nutria uma amizade especial. Foram contemporâneos na Assembleia Legislativa, desde 1982, e companheiros inseparáveis durante suas passagens pelo TCE. O mesmo se dava com José Carlos Pacheco, a quem conhecia desde os tempos da política estudantil, com quem também foi confrade na Irmandade Senhor dos Passos, oportunidade em que administraram o Hospital de Caridade, e na Maçonaria.

Também nada teria sido feito sem o apoio de seus assessores, fiéis e competentes, e de diretores mais próximos, que possibilitaram tantas entregas ao longo de sua trajetória no TCE: Elóia Rosa (que o acompanhou desde a Alesc), Clarice Stahl, Edison Stieven, Carlos Tramontim, Cláudio Cherem de Abreu, Trícia Munari Pereira, Coronel Juarez Antônio de Lima, Paulo Roberto Riccioni Gonçalves, Raul Fernando Fernandes Teixeira, Neimar Paludo, Wilson Dotta, Cora Lucia Cabral, Cátia Sché, Eliete Pereira, Iara Bonelli, Karel Batista, Bartira Nilson Bonotto, Caroline de Souza, Diogo Roberto Ringenberg, José Roberto Queiroz, Rosilda de Farias, Osmar Teixeira, Egon Schaden, Zênio Rosa Andrade, James Luciani, Douglas Santos e Valdir dos Santos Domingos.

O carinho dos servidores pelo conselheiro Salomão era notável, especialmente entre os mais humildes. Mesmo os terceirizados até hoje me abordam, sempre que me veem, para externar a admiração e a saudade que têm daquele tempo. “Ele foi o melhor presidente”, dizem, mesmo tendo se beneficiado muito pouco, pessoalmente, de suas ações. Os garçons, as copeiras, as faxineiras mais antigas — todos o guardam na memória. Muitos estiveram presentes em seu velório, na Alesc, o que, para a família, representa um grande, senão o maior, elogio que poderia ter recebido.

Certa vez, ao ser questionado sobre por que defendia a igualdade de direitos entre os servidores de nível médio e os Auditores Fiscais de Controle Externo, contou uma história. Disse que uma equipe de planejamento estratégico havia sido contratada para redesenhar os procedimentos de determinado hospital. Começaram entrevistando os funcionários para entender suas funções. Ao perguntarem a uma faxineira: “O que você faz aqui?”, ouviram como resposta: “Eu ajudo a salvar vidas”. Ou seja, todos os colaboradores são igualmente importantes em uma organização.

Apesar de manter relações com ministros do Supremo Tribunal Federal — como o ministro Carlos Ayres Britto —, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União — como os ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar,

entre outros —, além de centenas de autoridades locais, nacionais e internacionais, Salomão cultivava essas amizades com respeito e admiração recíprocos.

Na Atricon, destacava-se sua relação próxima com os conselheiros Thiers Montebello (RJ), Antônio Joaquim (MT), Francisco Netto (BA), Cezar Miola (RS), entre outros.

8 Considerações finais

Embora já tivesse sido amplamente homenageado por todos os Poderes e órgãos do Estado, bem como pelas entidades associativas nacionais que presidiu, no momento de sua aposentadoria em 2014, as homenagens por ocasião de seu falecimento, em 2024, foram ainda mais grandiosas e emocionantes, refletindo o amplo reconhecimento nacional e internacional de sua exemplar trajetória.

Durante a sessão extraordinária do Tribunal Pleno realizada em 25 de setembro de 2024, foram proferidas diversas falas memoráveis por colegas do TCE/SC que destacaram a importância e o legado de Salomão Ribas Junior.

Herneus De Nadal, então Presidente, afirmou que o TCE/SC e o Estado de Santa Catarina perderam uma referência, ressaltando que Salomão foi um intelectual brilhante e uma personalidade que trazia em si, como principais marcas, a extrema competência e a cordialidade. Já José Nei Ascari, vice-presidente, destacou que seu extraordinário legado ficará eternizado. Para Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, corregedor-geral, Salomão foi uma pessoa de visão à frente do seu tempo, dotado de intelectualidade muito acima da média e exímia oratória. Wilson Rogério Wan-Dall lembrou-o como exemplo de dedicação, ética e compromisso com o serviço público, sempre reverenciado por sua sabedoria, serenidade e respeito.

Luiz Eduardo Cherem o definiu como um dos grandes responsáveis pela formação da Atricon e pela internacionalização dos tribunais de contas brasileiros, qualificando-o como conhecedor, articulado e exemplo para todos, um conselheiro completo. Cleber Muniz Gavi refletiu que algumas pessoas, pela sua grandeza, criam a ilusão de serem eternas, e que a história e o talento de Salomão permanecem como referência e inspiração. Por fim, Sabrina Nunes Locken destacou sua paixão pela leitura e a forma como transmitia e compartilhava seu conhecimento, o que será sempre uma fonte de inspiração e aprendizado para todos.

Meu pai era um homem simples, que amava sua família, os cachorros, o Flamengo e o trabalho. Defendia o TCE com todas as forças e não admitia que se falasse mal da instituição, justificando: “Não é que [o TCE] seja perfeito, mas é de lá que tiro meu ganha-pão”. Para ele, “o trabalho é sagrado”.

Brincava com o fato de possuir um nome homônimo ao de uma figura histórica do controle externo nacional, o “conselheiro Ribas”, referindo-se, com bom humor, ao conselheiro Antonio Joaquim Ribas, do Tribunal de Contas do Paraná,

que integrou uma geração de técnicos e juristas responsáveis por consolidar o papel dos tribunais de contas nas finanças públicas estaduais durante a Era Vargas e o Estado Novo.

Uma vez perguntei a ele como tinha conseguido se tornar presidente da Atricon, e ele brincou: “É porque eu trato todo mundo bem”.

Mas acredito que seu verdadeiro diferencial foram as palestras. Ele encantava as plateias com sua voz, oratória e profundo conhecimento. Brilhava nos auditórios com uma presença cativante — até mais do que no plenário. Foi assim, creio, que sua fama se espalhou pelo Brasil e atravessou o oceano, chegando até a Espanha.

Sempre que uma questão relevante surgia, Salomão era consultado. Seja um novo programa de governo, uma nova lei ou a criação de algo polêmico, sua opinião era respeitada por todos. Governadores o procuravam para debater temas relacionados à educação, cultura, constitucionalidade e, naturalmente, à gestão pública. Jornalistas o buscavam para esclarecimentos e análises sobre os temas do momento. Conselheiros o procuravam em busca de conselhos, de sua sabedoria salomônica, trocando ideias na busca das melhores decisões.

Por tudo isso, e pela importância de sua trajetória de vinte três anos na história do Tribunal de Contas de Santa Catarina — especialmente no limiar dos seus 70 anos de fundação — assim como do próprio controle externo nacional, Salomão Ribas Junior pode ser, com justiça, considerado “o conselheiro dos Conselheiros”.

Em seu conto *O velho da Praia Vermelha*, que narra o velório de um velho pescador, o jovem aprendiz e personagem principal, Eustácio, divaga sobre a morte como um grande acontecimento, imaginando que “o desenlace deveria ser precedido de nuvens escuras no céu, trovoadas e relâmpagos”, e que, “dependendo da importância do morto, ocorreriam tremores de terra e vendavais”. Nada poderia descrever melhor a dimensão simbólica da perda de Salomão Ribas Junior.

Nunca esquecerei o dia em que anunciou sua aposentadoria aos servidores, no grande auditório bordô do Tribunal, completamente lotado, uma lágrima escorreu de seus olhos ao encerrar seu discurso de despedida, dizendo: “Eu gosto muito desta Casa”. Desceu do púlpito e caminhou sozinho pelo extenso palco, sob uma luz focal, literalmente saindo de cena, arrancando lágrimas de alguns e emocionando a todos que o aplaudiam de pé.

Salomão, the Counselor of Counselors

Abstract: The article presents an in-depth overview of the life and legacy of Salomão Ribas Junior, one of the most influential figures in the history of the Santa Catarina State Court of Accounts (TCE/SC) and Brazilian external control. A jurist, writer, journalist, and public administrator, Ribas Junior played key roles in the institutional and technological modernization of TCE/SC, especially during his multiple

terms as president. He led significant initiatives such as the creation of the Court's Organic Law, the implementation of electronic systems like ACP and e-Sfinge, the promotion of training programs through the ICON, and active participation in national entities such as ATRICON and the Instituto Rui Barbosa (IRB). He also left a significant intellectual legacy, with notable books and articles on ethics, public administration, and anti-corruption. In addition to his professional achievements, the article highlights his personal values, marked by simplicity, commitment, and an unwavering passion for public service. Through testimonials and historical records, the text honors his memory, portraying him as a guiding figure, admired by peers, collaborators, and institutions in Brazil and abroad. Ribas Junior is presented as an eternal reference — the "Counselor of Counselors".

Keywords: Court of Accountability of Santa Catarina. Counselor Salomão Ribas Junior. Legacy.

Referências

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Instrução Normativa nº TC-01/2003* Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2001-2003CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Para onde vai o seu dinheiro*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Para_Onde_1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Portaria nº TC-275/2002*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_275-2002_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-0089/2014*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2089-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-03/2001*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20TC%200647-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-06/2001*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-07/2001*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2007-2001%20CONSOLIDADA_1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-089/2014*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2089-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-09/2022*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2009-2002%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-104/2014*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2089-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-11/2002*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/resolucao_n_11-2002_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-12/1996*. Disponível: http://consulta.tce.sc.gov.br/Legislacao/Resolucoes/resolucao_n_12-1996_consolidada.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-149/2019*. Disponível: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%20149-2019%20CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-16/1994*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2016-1994%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Resolução nº TC-90/2014*. Disponível: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%2090-2014%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história*. Florianópolis: TCE/SC, 2005. 243 p. Acesso em: 15 jul. 2025. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/publicacao-sobre-os-50-anos-do-tce-esta-no-site-0>.

GARRET, Cleverson (Org.). *IRB rumo aos 50 anos: a casa do conhecimento dos tribunais de contas*. Curitiba: Saluki Editora, 2022.

MACHADO, Carlos. *Memória dos Tribunais de Contas: uma abordagem histórica da origem e evolução do controle externo da Administração Pública*. Brasília: Atricon, 2018.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *A consolidação da cidadania: 35 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina (1989-2024)*. Florianópolis: Dois por Quatro, 2024.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Corrupção endêmica: os tribunais de contas e o combate à corrupção*. Tribunal de Contas de Santa Catarina; Coedição Autor, 2000.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Corrupção pública e privada: quatro aspectos – ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Ética, governo e sociedade*. Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2003.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *O povo no poder*. Florianópolis: IOESC. 1977.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *O velho da praia vermelha e outros contos*. Florianópolis: Lunaderlli, 1993.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Participação e transparência: 30 anos da Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Dois por quatro, 2019.

RIBAS JUNIOR, Salomão. *Retratos de Santa Catarina: aspectos históricos, geográficos, políticos, constitucionais, econômicos e sociais*. 5. ed. rev. e ampl. Edição do autor: 2004.

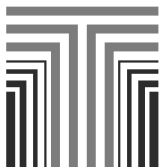
RIBAS JUNIOR, Salomão. *Uma viagem a Hessen: a função dos tribunais de contas: as realidades no Brasil e Alemanha*. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina; Coedição Autor. 1996.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RIBAS, Ricardo André Cabral. Salomão, o conselheiro dos Conselheiros. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 29-49, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.02.SC

DOCTRINA

ARTIGOS



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima

Guilherme Henrique Lima Reinig

Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado.

Otávio Sendtko Ferreira

Graduado em Direito. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado.

Resumo: Este artigo analisa o Acórdão nº 1.835/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU), que tratou da responsabilização civil de agentes públicos e privados envolvidos em irregularidades na construção da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), no contexto da Operação Lava Jato. Objetiva-se examinar os critérios adotados pelo TCU para a redução equitativa de indenizações com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, em contraste com o princípio da solidariedade passiva previsto no artigo 942 da mesma lei. A metodologia incluiu revisão doutrinária, análise jurisprudencial e estudo de caso do processo de Tomada de Contas Especial nº 026.840/2016-2. Os resultados demonstraram que o TCU, ao limitar a responsabilidade de gestores e colaboradores, priorizou critérios de proporcionalidade e equidade, mesmo em condutas dolosas, afastando-se parcialmente da tradição civilista de responsabilização integral. Conclui-se que a decisão estabelece precedente para a modulação de sanções em grandes processos de corrupção, mas suscita debates sobre a segurança jurídica e a harmonização entre reparação ao erário e justiça distributiva.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Reparação ao erário. Solidariedade passiva. Equidade. Jurisprudência do TCU.

Sumário: 1 Introdução – 2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a responsabilização dos gestores – 3 Solidariedade passiva e redução equitativa do dever de reparação dos prejuízos sofridos pelo Estado – 4 Conclusão – Referências

1 Introdução

O artigo 12 da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, determina que, em decisões em Processo de Tomada ou Prestação de Contas, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal, definirá a responsabilidade individual

ou solidária pelo ato de gestão inquinado. Por sua vez, o artigo 16, inciso III, “c” e “d”, da referida lei, reza que as contas serão julgadas irregulares, quando comprovado dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou quando houver desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Em qualquer dessas hipóteses, o Tribunal “fixará a responsabilidade *solidária*” (grifo nosso) do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, segundo previsão do §2º do citado artigo 16.

Nesse contexto, discute-se a possibilidade de uma solução equitativa consistente na responsabilização proporcional ou mitigada de gestores que, embora tenham concorrido culposa e ilicitamente para a produção de consideráveis prejuízos ao erário, seriam condenados ao pagamento de indenizações de elevado valor, com as quais, com quase absoluta certeza, não poderiam arcar.

O caso da Refinaria Abreu e Lima, analisado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, revela o problema em sua concretude. O caso foi decidido pelo TCU na Tomada de Contas Especial nº 026.840/2016-2, que teve seu julgamento de mérito em 04.09.2024, pelo Acórdão nº 1.835/2024, do Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Agentes públicos teriam recebido, como propina, o valor total estimado de R\$18 milhões, para que determinadas empresas fossem contratadas pela Petrobras. O prejuízo estimado ao erário seria da ordem de centenas de milhões de reais. O citado acórdão do TCU indica um superfaturamento de R\$457 milhões. A aplicação literal da previsão do artigo 16, §2º, da Lei nº 8.443/1992, imporia a condenação das empresas e de cada gestor envolvido no dever de reparar, *solidariamente*, o valor total do prejuízo aos cofres públicos. Todavia, não foi essa a solução aplicada pela Corte de Contas ao caso, que é objeto de análise deste artigo.

Após uma breve contextualização do caso da Refinaria Abreu e Lima e da responsabilização dos gestores, o que será objeto do item 2 *infra*, o escopo deste trabalho consiste na análise dos fundamentos apresentados pelo TCU para a conclusão adotada pelo Tribunal, por muitos considerada uma inflexão em sua jurisprudência. O item 3 *infra* desse artigo dedica-se a esse objetivo, iniciando-se com uma exposição do contexto anterior da jurisprudência do TCU sobre o problema, para, em seguida, serem expostos os argumentos favoráveis e contrários expendidos no acórdão para o fim de deliberação quanto ao tema. Como principal linha diretriz da análise do caso, será realizada uma revisão crítica da aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, assim como de outras regras e institutos previstos no Código Civil, notadamente quanto ao tema da solidariedade passiva, a fim de se concluir se o acórdão de fato adotou uma linha argumentativa condizente com o ordenamento jurídico nacional.

Quanto à metodologia, adotou-se uma metodologia qualitativa, consistente na revisão doutrinária dos temas relevantes para o artigo, notadamente acerca do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, bem como um levantamento jurisprudencial, envolvendo acórdãos do TCU e do STJ, para, com base nessas fontes, analisar-se concretamente o acórdão objeto deste artigo.

2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a responsabilização dos gestores

O Acórdão do TCU objeto deste artigo insere-se no contexto da Operação Lava Jato, razão pela qual, antes de explicar o caso da Refinaria Abreu e Lima e a decisão da Corte de Contas (itens 2.2 e 2.3), é necessário fazer um breve apontamento acerca da mencionada operação (item 2.1).

2.1 A Operação Lava Jato

Iniciada em 2014, a Operação Lava Jato constituiu uma das maiores investigações de corrupção e lavagem de dinheiro da história brasileira, revelando um esquema criminoso envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras, operadores financeiros e agentes públicos. O esquema baseava-se em um cartel de empresas que fraudava licitações, com pagamento sistemático de propinas a executivos da estatal e a autoridades políticas em troca de contratos superfaturados.¹

Diante da complexidade e amplitude das investigações, a operação foi dividida em 79 fases, com forças-tarefas do Ministério Público Federal atuando em diversas regiões do país. Em 2021, essa estrutura foi incorporada aos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), que passaram a conduzir os processos remanescentes.^{2 3}

A Lava Jato suscitou intenso debate jurídico, político e social. Seus defensores argumentam que a operação estabeleceu novos paradigmas no combate à corrupção,⁴ incentivando práticas de *compliance* e transparência.⁵ Por outro lado, críticos apontam excessos processuais, uso desproporcional de prisões preventivas e possíveis prejuízos ao sistema político-democrático,⁶ especialmente após

¹ BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 07 fev. 2025.

² BRASIL. Ministério Público Federal. *Conheça a linha do tempo*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 07 fev. 2025.

³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 07 fev. 2025.

⁴ NETTO, Vladimir. *Lava jato*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016, p. 473-474. [recurso eletrônico].

⁵ DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 189-190. [recurso eletrônico].

⁶ KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie Correa. *A política no banco dos réus: a operação lava jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

o episódio conhecido como “Vaza Jato”,⁷ que levantou questionamentos sobre a imparcialidade nas investigações.⁸

2.2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a tomada de contas especial do TCU

O caso da Refinaria Abreu e Lima é considerado um dos pivôs da Operação Lava-Jato, pois uma série de casos investigados pela operação veio à tona com a delação premiada do ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa,⁹ um dos principais envolvidos no caso em análise.

Houve a instauração de vários processos, envolvendo doleiros, executivos de empreiteiras e empresas de engenharia, executivos da Petrobras e políticos. Foram investigados crimes de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, fraude à licitação e a contratos, evasão de divisas, etc., em diversas investigações e ações penais,¹⁰ das quais interessa referir o *Inquérito Policial nº 0000498-95.2013.4.05.8300/JFPE*.¹¹

Os consórcios RNEST-CONTEST e CII-CONS Ipojuca Interligações foram investigados por irregularidades nas obras, com dano estimado de R\$1,3 bilhão. Valdir Lima Carreiro e Ildefonso Colares Filho (este último falecido durante o processo) responderam por fraudes licitatórias na Refinaria Abreu e Lima. Embora inicialmente condenado, Valdir teve a sentença anulada quando o STJ reconheceu, em 20.08.2021, a competência da Justiça Eleitoral do DF para o caso (AgRg no RHC nº 141350-PR). Esta posteriormente rejeitou a ação (nº 0600126-31.2022.6.07.0000) por nulidade processual, conforme decisão do Min. Ricardo Lewandowski na Reclamação

⁷ THE INTERCEPT BRASIL. *As mensagens secretas da lava jato*. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/especiais/mensagens-lava-jato/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

⁸ CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio, Os múltiplos significados da parcialidade nos diálogos da operação *spoofing*. In: STRECK, Lenio Luiz; PRONER, Carol; CARVALHO, Marco Aurélio de; SANTOS, Fabiano Silva dos (Orgs.). *O livro das parcialidades*. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

⁹ ÉPOCA. Na delação premiada, Paulo Roberto Costa revela que os contratos da Petrobras eram superfaturados entre 18% e 20%. Época, 06 out. 2014. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/eleicoes/noticia/2014/10/na-delacao-premiada-paulo-roberto-costa-revela-que-os-bcontratos-da-petrobras-eram-superfaturados-entre-18-e-20.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

¹⁰ As informações sobre os processos foram extraídas diretamente da consulta pública nos casos em que disponível e das informações disponibilizadas pelo MPF (BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso lava jato*: ações. Brasília: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 18 mar. 2025). Trata-se dos seguintes processos: Processo nº 5026212-82.2014.404.7000/JFPR; Processo nº 5023952-90.2018.404.7000/JFPR; Processo nº 5055572-86.2019.4.04.7000/JFPR; Processo nº 5057686-95.2019.404.7000/JFPR; Processos nºs 5045464-71.2014.4.04.7000/JFPR, 5071698-90.2014.4.04.7000/JFPR e 5061879-32.2014.4.04.7000/JFPR.

¹¹ O referido inquérito foi instaurado sob a competência da 35ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho/PE. Entretanto, em 19 de novembro de 2014, foi reconhecida a incompetência da vara e determinada a remessa dos autos para a 13ª Vara Federal de Curitiba, questão essa que foi resolvida definitivamente apenas no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1601110, julgado no STJ em 27.11.2018, quando não se conheceu do recurso especial dos Consórcios, fixando a competência da 13ª Vara Federal de Curitiba. Contudo, não foram localizadas informações sobre a tramitação do inquérito na JFPR.

nº 45.691/STF. Para outros casos relacionados à RNEST, o STF definiu competências distintas entre a Justiça Estadual de Pernambuco e a Justiça Federal em Pernambuco.¹²

Por sua vez, a tomada de contas especial instaurada no TCU teve por escopo investigar prejuízos causados ao erário na construção das tubovias da RNEST.

O Contrato nº 0800.005.7000.10-2, firmado em 2010 pela Petrobras com o Consórcio CII, composto pelas empresas Queiroz Galvão e Iesa, inicialmente no valor de R\$2,69 bilhões, sofreu diversas prorrogações e aditivos, totalizando R\$3,54 bilhões após 29 termos aditivos. O relatório do Acórdão menciona superfaturamento, cartel e irregularidades na execução do contrato.

O contrato era referente às tubovias de interligações e foi firmado sob o regime de execução de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC). Ele abrangeu de forma integrada as etapas de engenharia, suprimentos e construção, contemplando a implementação de um complexo sistema composto por 30 tubovias de interligação que cruzam toda a Refinaria Abreu e Lima (RNEST), totalizando aproximadamente 60.000 toneladas de tubos instalados.

Além das tubovias, o escopo contratual incluiu o fornecimento de quatro subestações elétricas, essenciais para a operação do complexo, e a instalação do sistema de rede de água para combate a incêndios, fundamental para assegurar a segurança industrial. O contrato também previu a aquisição e instalação de 118 equipamentos rotativos, como bombas utilizadas para o transporte de fluidos, e 151 equipamentos estáticos, incluindo filtros e tanques, empregados nas áreas periféricas em apoio às unidades de processo.

O esquema estava inserido em um cartel de empreiteiras, revelado pela Operação Lava Jato, que atuava de forma coordenada nas licitações da Petrobras entre 2004 e 2014. Grandes empresas da construção civil organizavam rodízios para definir previamente as vencedoras das licitações, eliminando a competição real e elevando artificialmente os preços. No caso das tubovias, o cartel só conseguiu

¹² Cf. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal*, Brasília, n. 160, ano 2023, 04 set. 2023. p. 25-26; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Reclamação nº 45.691/PR*, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, Julgamento em: 27 mar. 2023. Publicação em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1391227/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Petição nº 6.727/DF*, Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em: 24 abr. 2018. Publicação em: 24 fev. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423310/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Agravo Regimental na Petição nº 6.863/DF*, Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 06 mar. 2018. Publicação em: 11 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392333/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Extensão dos efeitos no Agravo Regimental na Petição nº 12.009/DF*, Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 19 nov. 2024. Publicação em: 02 dez. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur518743/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

celebrar o contrato na terceira tentativa de licitação, após as duas primeiras terem sido invalidadas por propostas muito acima do orçamento da Petrobras. Essa dinâmica resultou na descaracterização do regime de contratação EPC, que deveria impor mais riscos ao contratado e assegurar maior controle sobre custos e prazos.

Além das fraudes licitatórias e do superfaturamento, o esquema foi alimentado por um sistema de propinas. Segundo o ex-diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa, os contratos firmados pelas empreiteiras cartelizadas, incluindo o Consórcio Ipojuca, tinham embutida uma propina. A corrupção era sistemática: altos executivos da Petrobras favoreciam o cartel ao restringir a concorrência e direcionar os convites para as licitações, assegurando o controle das obras pelas empresas do “Clube”.

2.3 A responsabilização dos envolvidos segundo o Acórdão nº 1.835/2024

Realizada a contextualização do caso, é necessário tecer alguns esclarecimentos quanto aos responsáveis indicados pelo TCU. São eles o consórcio contratado (Consórcio CII – Ipojuca Interligações), as empresas que o integravam (Construtora Queiroz Galvão S.A., Iesa Óleo & Gás S.A.), seus administradores (Idelfonso Colares Filho e Valdir Lima Carreiro), bem como gestores da Petrobras (Renato de Souza Duque, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa).

As condutas imputadas a cada um deles foram detalhadamente descritas no relatório do acórdão, sendo as respectivas penalidades aplicadas nos termos do voto do relator, Ministro Benjamin Zymler.

O *Consórcio CII – Ipojuca Interligações*, composto pela Queiroz Galvão e pela Iesa Óleo & Gás, foi responsável pela execução do contrato que apresentou significativo superfaturamento e prorrogações indevidas. O contrato original, firmado em R\$2,69 bilhões, sofreu acréscimos de aproximadamente R\$849 milhões (31% do valor inicial) por meio de 29 termos aditivos, muitos dos quais relacionados a modificações técnicas questionáveis e aumento injustificado de custos. O consórcio também participou do esquema de cartel revelado pela Operação Lava Jato, manipulando licitações para fraudar a concorrência e garantir a obtenção do contrato, além de realizar pagamentos de propinas.

A *Construtora Queiroz Galvão S.A.* (atual Álya Construtora S.A.) foi citada por sua atuação no cartel que fraudava licitações na Petrobras. No contrato das tubovias, a Queiroz Galvão participou do esquema de sobrepreço e propinas, além de ter contribuído para o superfaturamento por meio de aditivos desnecessários e

manipulação de custos. Também foi responsável pela execução de modificações técnicas que elevaram artificialmente os valores pagos.

A empresa *Iesa Óleo & Gás S.A.* foi envolvida no cartel e citada por práticas fraudulentas similares às da Queiroz Galvão. Ela foi responsabilizada pelo sobrepreço do contrato e pelo conluio com outras empresas para fraudar o processo licitatório. Além disso, foi constatada sua participação na concessão de propinas a agentes públicos.

Ildefonso Colares Filho, presidente da Construtora Queiroz Galvão S.A., teve responsabilidade direta na gestão do contrato e no envolvimento da empresa nas práticas ilícitas, incluindo a participação no cartel e o pagamento de propinas. Foi apontado por negligência administrativa e por ter permitido a adoção de estratégias para superfaturamento dos valores contratuais. Idelfonso faleceu durante o processo.

Valdir Lima Carreiro, presidente da Iesa Óleo & Gás S.A., foi responsabilizado pela participação da empresa nas práticas fraudulentas. Teria atuado diretamente na gestão do contrato e participado do esquema de corrupção e superfaturamento, sendo apontado por omissão e conivência nas fraudes apuradas.

Renato de Souza Duque, Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobras, foi considerado um dos principais agentes do esquema, atuando na manipulação dos contratos da Petrobras, com participação direta na gestão dos contratos e na organização do cartel, além de ter sido destinatário de propinas pagas pelos consórcios vencedores. Sua atuação teria sido central no favorecimento às empreiteiras e na facilitação dos sobrepreços.

José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então presidente da Petrobras, não foi envolvido diretamente nas práticas ilícitas, mas foi responsabilizado por omissão e falhas na sua função como gestor e supervisor das atividades da empresa, porque durante sua gestão ocorreram as fraudes apuradas no contrato das Tubovias.

Pedro José Barusco Filho, gerente executivo de engenharia da Petrobras entre 2003 e 2011, foi responsabilizado por facilitar a atuação do cartel nas contratações da RNEST. Atuando sob influência de Renato de Souza Duque, Barusco colaborou para direcionar licitações mediante o repasse de informações sigilosas às empresas cartelizadas, restringindo a competitividade e permitindo a prática de preços superfaturados. Em diversos depoimentos prestados no âmbito de colaboração premiada, reconheceu ter vazado listas internas da Petrobras às empresas e recebido propinas em troca dessas facilidades. Além disso, Barusco admitiu ter contribuído diretamente para a manutenção do cartel e para o sobrepreço dos contratos firmados. Sua defesa pautou-se na alegação de sua condição de colaborador perante o Poder Judiciário.

Paulo Roberto Costa foi Diretor de Abastecimento da Petrobras de 2004 a 2012. Sua responsabilidade foi reconhecida em razão de haver facilitado a atuação

do cartel na RNEST por meio do recebimento de propinas e do direcionamento de processos licitatórios. Sua participação incluiu o repasse de informações sigilosas e a omissão em seu dever de evitar práticas ilícitas, contribuindo para o superfaturamento de contratos. Em depoimentos de colaboração premiada, Costa confirmou que as licitações da Petrobras, incluindo as da RNEST, foram marcadas por cartelização e pagamento sistemático de propinas. Além disso, solicitou a antecipação do cronograma da refinaria, o que levou à contratação de obras sem a devida maturidade dos projetos, criando ambiente propício à atuação do cartel e à elevação de custos. Paulo Roberto Costa colaborou com as investigações, falecendo durante o processo.

Quanto à condenação ao ressarcimento ao erário, foram responsabilizados pela totalidade dos prejuízos a Construtora Queiroz Galvão S.A. (atual Álya Construtora S.A.), a Iesa Óleo & Gás S.A., Valdir Lima Carreiro, Renato de Souza Duque e o espólio de Idelfonso Colares Filho.

Portanto, segundo o Acórdão do TCU, a aplicação do critério do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, limitou-se a José Sérgio Gabrielli de Azevedo e aos colaboradores Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho, relativamente aos quais foi atribuída a responsabilidade de uma fração do débito: um sétimo sobre o valor do superfaturamento e um oitavo sobre o valor das propinas. As razões para a diferenciação serão explicadas no item abaixo.

Além da condenação ao ressarcimento ao erário, o TCU aplicou multas às seguintes pessoas físicas e jurídicas envolvidas, sendo: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (R\$45 mil), Renato de Souza Duque (R\$3,75 milhões), Valdir Lima Carreiro (R\$15 milhões), Queiroz Galvão S.A. (R\$375 milhões) e Iesa Óleo & Gás S.A. (R\$375 milhões). Na condição de colaboradores da Justiça, Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho tiveram suas delações utilizadas como elementos de prova pelo TCU. Embora os acordos firmados por eles não vinculem o Tribunal, em deferência ao sistema de combate à corrupção e por razões de coerência institucional, o TCU decidiu, conforme precedentes (Acórdãos nºs 2.677/2018 e 1.361/2021), não aplicar multas aos referidos colaboradores, reconhecendo a relevância das informações prestadas para o esclarecimento dos ilícitos e o fortalecimento da atuação do controle externo.

3 Solidariedade passiva e redução equitativa do dever de reparação dos prejuízos sofridos pelo Estado

O controle de contas, enquanto expressão do controle externo da Administração Pública, desempenha papel essencial na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos relacionados à gestão de recursos

públicos, detendo o TCU competência constitucional¹³ para julgar contas de administradores públicos, aplicar sanções e imputar débitos em caso de irregularidades, assegurando a regularidade da aplicação dos recursos públicos.¹⁴ Essa função não se limita à análise contábil, estendendo-se à verificação substancial da execução orçamentária e financeira, como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar que o controle do TCU alcança aqueles que causam prejuízo ao erário.¹⁵

Há, todavia, discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica da reparação ao erário. Parte da doutrina defende a *natureza reparatória ou indenizatória* da imputação do dever de indenizar o erário pela Corte de Contas, com o que se pretende afastar qualquer escopo punitivo, relativo às demais sanções¹⁶ previstas em lei. Para essa corrente, o dever de ressarcir os cofres públicos, mesmo quando imposto por decisão de Tribunal de Contas, consiste em *obrigação de indenizar*. Ou seja, a sua natureza não é punitiva, qualificação que deve ser reservada a outras sanções passíveis de imputação pela Corte de Contas.¹⁷

Segundo Gustavo Costa Ferreira,¹⁸ com frequência, confunde-se o ressarcimento ao erário com a sanção administrativa, em razão de ambas frequentemente decorrerem de um ilícito e estarem previstas em normativos sancionadores. No entanto, são institutos distintos: enquanto a sanção administrativa tem finalidade punitiva, visando a impor um castigo, o ressarcimento busca unicamente recompor o patrimônio lesado, restaurando o *status quo* anterior ao dano. Assim, embora compartilhem algumas características, o ressarcimento segue o regime da responsabilidade civil, ao passo que as sanções pertencem ao campo do Direito Administrativo Sancionador, havendo, entre eles, diferenças substanciais de natureza e finalidade.

Nesse sentido, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações da Lei nº 14.230/2021, distingue claramente a pretensão sancionatória da pretensão de ressarcimento ao erário. O *caput* do artigo 12¹⁹ dessa

¹³ Cf. artigo 71 da Constituição Federal.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 844.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 973.

¹⁶ O termo “sanção” deve ser compreendido aqui em seu sentido amplo, não no sentido estrito de uma punição. Nesse sentido cf. HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

¹⁷ Nesse sentido cf. HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

¹⁸ FERREIRA, Gustavo Costa. *Responsabilidade sancionadora da pessoa jurídica: critérios para aferição da sua ação e culpabilidade no direito administrativo sancionador*. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2019, p. 71-72.

¹⁹ Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

norma apresenta as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, que incluem medidas de natureza política e econômica, como multa, desvinculadas da obrigação de reparar integralmente o dano, cujo fundamento principal está no §4º do artigo 37 da Constituição Federal.²⁰ Essa é a perspectiva acolhida pela jurisprudência, a exemplo do AgRg no REsp nº 1.122.984/PR,²¹ AgRg no REsp nº 1.366.208/MT,²² ARE nº 14.75.101/SP²³ e AgInt no AREsp 1.574.705/PR. Deste último, vale a pena reproduzir trecho:

Isso porque enquanto o ressarcimento tem natureza indenizatória e se vincula ao valor do dano, buscando-se a restituição ao estado anterior, a multa tem natureza punitiva. Lembrando-se que a sanção deve, em tese, exceder o proveito econômico auferido, a ponto de ser forte o suficiente a imprimir freios a conduta do ímprobo.²⁴

No sentido contrário, Rafael Munhoz de Mello defende que as medidas ressarcitórias têm, sim, natureza punitiva, mas sob um regime jurídico diferente:

Parece exagerado retirar as medidas sancionadoras com caráter ressarcitório da categoria das sanções administrativas, pois tais medidas são também sanções jurídicas impostas pela Administração Pública, no exercício de função administrativa, em face da ocorrência de um ilícito. Trata-se de uma espécie de sanção administrativa, cujo regime jurídico é distinto do das sanções administrativas que consistem em medidas afliativas retributivas.²⁵

Sem embargo dessa discussão, na linha do disposto no artigo 16, §2º, da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, bem como das regras gerais de responsabilidade civil, que impõe a solidariedade dos autores do ilícito quanto ao dever de indenizar, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica quanto à natureza solidária do dever de indenizar prejuízo sofrido pelo erário quando

²⁰ Art. 37 [...] §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.122.984/PR*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 21 out. 2010. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 09 nov. 2010.

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.366.208/MT*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 26 abr. 2016. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 07 out. 2016.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.475.101/SP*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 22 out. 2024. Primeira Turma. Publicado em: *DJe*, 04 fev. 2025.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.574.705/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 25 maio 2021. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 03 ago. 2021.

²⁵ MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, n. 22, 2007, p. 51.

este for causado por mais de um agente. Nesse sentido destacam-se o Acórdão nº 2876/2018 – Plenário,²⁶ Acórdão nº 368/2018 – Plenário,²⁷ Acórdão nº 7500/2017 – Primeira Câmara²⁸ e Acórdão nº 1785/2017 – Plenário.²⁹

3.1 A natureza solidária do dever de indenizar

Por sua vez, o Acórdão do TCU analisado neste artigo enfrenta um problema que, em verdade, é geral para a responsabilidade civil, no que diz respeito à solidariedade. No voto do relator, é observado que “o instituto da solidariedade, em sua conformação geral trazida pelo Código Civil e a partir da sistemática criada pela Lei nº 8.443/1992, não se compatibiliza com o estabelecimento de quotas diferenciadas entre responsáveis solidários”.³⁰

De fato, o artigo 942, *caput*, do Código Civil estabelece claramente que, “se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. No regime da solidariedade, não se distingue, relativamente à vítima, eventuais graus de contribuição causal de cada um dos responsáveis para a produção do dano. Questões relativas a uma eventual “divisão da quota de responsabilidade” dizem respeito à relação interna entre os autores do ilícito, solucionando-se o problema nos termos do artigo 283 do Código Civil:

Art. 283. O devedor que satisfaz a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos co-devedores a sua quota, dividindo-se igualmente por todos a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os co-devedores.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2876/2018* – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 5 dez. 2018. Processo nº 012.953/2017-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 368/2018* – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 fev. 2018. Processo nº 024.246/2016-6. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2268247>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7500/2017* – Primeira Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 22 ago. 2017. Processo nº 010.512/2014-4. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2274833>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1785/2017* – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 16 ago. 2017. Processo nº 036.939/2012-9. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2123157>. Acesso em: 1º abr. 2025.

³⁰ Item 241 do voto constante do *Acórdão nº 1.835/2024*. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.835/2024* – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. p. 41. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

Portanto, o credor, na hipótese em discussão, o Estado, “tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum” (artigo 275 do Código Civil). Portanto, relativamente à vítima, nenhum dos sujeitos passivos do dever de indenizar pode opor, a fim de redução do *quantum* indenizatório, eventual menor contribuição sua para a produção do dano, relativamente aos demais responsáveis solidários. Em última instância, no tema da responsabilidade civil, a legislação busca resguardar a vítima do risco de insolvência de eventuais corresponsáveis. Se um ou alguns dos codevedores não dispuser de patrimônio suficiente para fazer frente ao prejuízo, os interesses do lesado são colocados à frente daquele dos demais responsáveis, aspecto que é reconhecido pelo voto do relator do Acórdão em análise.³¹

Assim, no direito da responsabilidade civil, em havendo dois ou mais autores do ilícito ou responsáveis pelo fato que originou o prejuízo indenizável, o *quantum* indenizatório segue, primeiramente, as balizas do *caput* do artigo 944, devendo haver fixação de indenização correspondente à extensão do prejuízo sofrido pela vítima. Nesse dever todos os responsáveis concorrem, igualmente, na condição de sujeitos passivos, pela integralidade do débito, não se fazendo qualquer diferenciação entre eles de acordo com o fundamento da sua responsabilidade, o grau de sua culpa, a sua eventual maior ou menor participação causal na produção do dano. Esses aspectos somente são considerados na relação interna entre os devedores solidários. Apenas entre eles e jamais entre qualquer deles e a vítima deve-se discutir qual seria a sua *quota* no valor da indenização a ela devida.

Esse posicionamento é acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça em acórdãos nos quais a Corte enfrentou a aplicação do disposto no artigo 942 do Código Civil.³² A concorrência de mais de um autor para o prejuízo importa na responsabilização solidária de todos.

³¹ Item 278 do voto constante do Acórdão nº 1.835/2024: “Veja-se que, ao prever a aplicação do instituto da solidariedade, a Lei busca a preservação do interesse público consistente na máxima possibilidade de ressarcimento do Erário. Entretanto, preservando-se o interesse primário de reparação ao Erário (como no caso da imputação do débito integral à contratada), não vislumbro haver óbices para que se atue buscando a equidade e a justiça na imputação dos danos”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.835/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. p. 50. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 605.438/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 19 nov. 2013. Publicado em: DJe, 29 nov. 2013. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.366.676/RS. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 11 fev. 2014. Publicado em: DJe, 24 fev. 2014. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.350.267/MA. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 19 mar. 2015. Publicado em: DJe, 07 abr. 2015. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.679.154/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 22 ago. 2017. Publicado em: DJe, 25 ago. 2017. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial* nº 1.687.511/MS. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em: 04 abr. 2022. Publicado em: DJe, 04 maio 2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial* nº 2.029.303/RJ. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 13 maio 2024. Publicado em: DJe, 15 maio 2024.

Todavia, há na doutrina entendimento no sentido da possibilidade de redução do valor da reparação, mas não da perspectiva de uma exceção à regra da solidariedade entre os autores do ilícito. Em síntese, argumenta-se que os autores do prejuízo respondem solidariamente por ele. No entanto, nenhum deles deve responder para além do prejuízo para o qual concorreu, cuidando-se, pois, de um problema de contribuição causal ou de nexo de causalidade. Assim, nada impediria que dois ou mais réus fossem condenados em valores diferentes de indenização, mas tudo isso da perspectiva da concorrência causal para o prejuízo total sofrido pelo lesado, não de uma exceção à regra prevista no artigo 942 do Código Civil. Em termos singelos, poder-se-ia afirmar haver coautoria, mas tão somente quanto a uma parcela do dano.³³

Como se verá mais adiante, o Acórdão do TCU em análise não trata dessa perspectiva. O julgado parte do pressuposto de que todos os envolvidos no caso da Refinaria Abreu e Lima são coautores do prejuízo sofrido pelo erário, em sua integralidade. Portanto, ao contrário da linha argumentativa seguida por parte da doutrina brasileira, acima referida, a decisão da Corte de Contas contrapõe-se, claramente, à lógica geral de aplicação do artigo 942 do Código Civil. E o fundamento empregado para afastá-la é a previsão do artigo 944, parágrafo único, da lei civil, o que se afigura deveras questionável.

3.2 A redução equitativa da indenização no Código Civil (artigo 944, parágrafo único)

A previsão do artigo 944, parágrafo único, pressupõe a sua contextualização no direito da responsabilidade civil contemporâneo e, mais precisamente, no princípio da reparação integral.

O revogado Código Civil de 1916 cuidava “das perdas e danos” nos artigos 1.059 a 1.061. Em síntese, a Lei nº 3.071, de 1ª de janeiro de 1916, estabelecia, como regra, que “as perdas e danos devidas ao credor, abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar” (artigo 1.059, *caput*) e que “as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato”, “ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor” (artigo 1.060). Portanto, a legislação revogada já acolhia o princípio da reparação integral. Fundamentada uma pretensão indenizatória, a quantificação da indenização devida ao credor pelo devedor não deveria levar em consideração o grau da

³³ Sobre o tema cf. PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, vol. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024; FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. v. 3., p. 397.

culpa do responsável. Eventual limite à indenização decorreria tão somente da expressão “efeito dela [da inexecução] direto e imediato”, o que, segundo a doutrina da época, remetia a critérios de causalidade.

O vigente Código Civil de 2002 disciplina o tema “das perdas e danos” em seus artigos 402 a 405, reproduzindo a previsão da lei revogada segundo a qual “as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar” (artigo 402). Repete, outrossim, a frase “por efeito dela direto e imediato” (artigo 403), mantendo a tradição do Código Civil de 1916 e sem referir o grau de culpa como critério determinante do valor da indenização. O capítulo intitulado “da indenização” inicia-se, então, com uma regra sem correspondente no Código Civil de 1916, mas que sintetiza o princípio já adotado pela lei revogada: “a indenização mede-se pela extensão do dano” (artigo 944, *caput*).

Trata-se, assim, de uma clara adoção do princípio da reparação integral.³⁴ Havendo fundamentação da responsabilidade civil, ou seja, comprovados os requisitos necessários para a condenação do réu ao pagamento de uma indenização ao autor da ação, em princípio, estaria esgotada a relevância de qualquer ponderação quanto à gravidade da culpa do réu para uma segunda análise, relativa ao *quantum* da indenização devida. Haveria, assim, uma completa cisão entre o juízo de fundamentação da responsabilidade, notadamente nas hipóteses em que necessária a demonstração da culpa do indigitado responsável, e a quantificação do dano indenizável, aspecto em relação ao qual interessaria, tão somente, a constatação do dano e de sua extensão, balizada por critérios outros, notadamente de causalidade. Destarte, a histórica gradação da culpa em grave, leve e levíssima não exerceria função alguma relativamente ao *quantum debeatur*.³⁵

Essa perspectiva consolida uma evolução do direito da responsabilidade civil no sentido de uma total segmentação entre os aspectos punitivo e indenizatório. Indenização e pena não deveriam se confundir, e, para não haver essa espécie de confusão, eventuais juízos de desvalor quanto à conduta do responsável não poderiam interferir, positiva ou negativamente, na quantificação da indenização. Ela não apresentaria qualquer escopo sancionatório, limitando-se à sua função de restituir o lesado à situação patrimonial em que estaria se não houvesse ocorrido o fato lesivo. A culpa ou o grau de culpa não atuariam, assim, na quantificação do dano indenizável, ao que alguns doutrinadores denominam “princípio da indiferença do grau de culpa”.³⁶

³⁴ Parte da doutrina coloca em dúvida a “natureza principiológica” do dispositivo (SCHREIBER, Anderson *et al.* Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 629).

³⁵ SCHREIBER, Anderson *et al.* Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 630.

³⁶ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938. Mais genericamente sobre o tema, notadamente da perspectiva

A previsão do artigo 944, parágrafo único, inovação do Código Civil de 2002 relativamente ao Código revogado, estabelece, pois, uma espécie de mitigação ao referido princípio. Parte da doutrina chega a considerar haver uma aproximação do sistema civil do penal, em que o grau de culpa influencia na dosagem da pena.³⁷ Não se trata, todavia, da única hipótese em que a culpa apresenta alguma influência no valor da indenização. Malgrado controvérsias doutrinárias sobre o tema, no arbitramento da indenização por dano moral a jurisprudência adota o grau de culpa do ofensor como critério para a determinação do valor da condenação. Portanto, não surpreende que haja no acórdão analisado neste artigo referência a critérios jurisprudenciais de arbitramento da indenização do dano moral. A relação entre reparação e pena é a tônica que permeia todas essas temáticas.

Especificamente quanto ao artigo 944, parágrafo único, e a natureza da indenização pleiteada, a doutrina não vislumbra relevância do dispositivo para os casos de indenização por dano moral ou extrapatrimonial.³⁸ Sua eventual importância se localizaria na indenização por danos patrimoniais, precisamente a hipótese enfrentada no Acórdão do TCU.

Sem embargo dessa discussão, é importante compreender o escopo da introdução na legislação civil da previsão do artigo 944, parágrafo único. Segundo afirmação muito difundida na doutrina, a inspiração do preceito seria a equidade,³⁹ tema caro ao autor do anteprojeto que originou o Código Civil de 2002, Miguel Reale, que, não por acaso, é referido no acórdão do TCU aqui comentado. Ao tratar da integração e da aplicação do Direito, o citado jurista afirma que:

do direito alemão, cf. REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo da de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 293 p. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-29042015-163932/publico/REINIG_O_problema_da_causalidade_versao_corrigida.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

³⁷ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938.

³⁸ Cf. PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024: “a própria natureza dos danos extrapatrimoniais, agregada à falta de balizas legais e jurisprudenciais claras para o cálculo de sua compensação, favorece a aplicação da redução com base na culpa a esse tipo de danos, o que, a bem da verdade, não altera substancialmente a situação anterior à entrada em vigor do CC atual”; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil e mitigação do princípio da reparação integral: *Much ado about nothing?* *Revista IBERC*, v. 4, n. 3, p. III-XIV, set./dez. 2021, p. 5, segundo “a invocação do dispositivo aparece apenas como mais um fundamento específico do trabalho que as cortes já vinham realizando: a saber, a análise da conduta do ofensor como parâmetro para a quantificação dos danos morais”.

³⁹ Nesse sentido, por todos, cf. SCHREIBER, Anderson *et al.* Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 630. Importante registrar, todavia, a análise de BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, para quem o artigo 944, parágrafo único, não acolhe uma equidade em sentido próprio, com o que, em apertada síntese, o autor pretende combater perspectivas de análise que visualizam no dispositivo “uma considerável liberdade ao juiz” (ibidem, p. 226).

se podem superar as lacunas do direito graças a normas de equidade, e que, mediante juízos de equidade, se amenizam as conclusões esquemática da regra geral, tendo em vista a necessidade de ajustá-la às particularidades que cercam certas hipóteses da vida social.⁴⁰

É nessa função de *abrandamento* da estrita aplicação da regra que o artigo 944, parágrafo único, encontraria fundamento na equidade. O seu preciso escopo consiste em se evitar uma simples *transferência de desgraça* de um para outro, como refere Silvio Rodrigues,⁴¹ ou, nas palavras de Cláudio Luiz Bueno de Godoy, em se corrigir situações em que uma *culpa mínima* possa, pela extensão do dano, acarretar ao ofensor o mesmo infortúnio de que padece a vítima.⁴² A partir disso, é natural que se considere a aplicação da redução equitativa da indenização com fundamento no citado dispositivo uma medida *excepcional* e de *interpretação restritiva*,⁴³ a ponto de se considerarem os resultados jurisprudenciais, na dimensão patrimonial, *pífios*.⁴⁴

No entanto, em 2017, a 3ª Turma do STJ aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil a um caso atinente a prejuízo patrimonial. Trata-se do acórdão que julgou o Recurso Especial nº 1.685.453/SP. O caso envolveu a emissão fraudulenta de Cédula de Produto Rural (CPR), vinculada a um esquema de desvio de recursos financeiros que contribuiu para a falência do Banco Santos S.A. O recorrente, produtor rural, emitira a CPR recebendo apenas 0,5% do valor de face do título (aproximadamente R\$12.600,00), enquanto o prejuízo total gerado pelo esquema foi de R\$2.284.200,00. A controvérsia girou em torno de definir se a responsabilidade do recorrente, considerada de menor gravidade relativamente à participação da corretora no ilícito, justificaria a mitigação do valor da indenização com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. O recorrente sustentou que sua participação foi mínima, uma vez que ele não organizou o esquema fraudulento e não obteve proveito significativo. Em contrapartida, a massa falida do Banco Santos argumentou que a responsabilidade solidária não poderia ser afastada, pois a conduta do recorrente contribuiu diretamente para o desvio de recursos que levou à bancarrota da instituição.

⁴⁰ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 298-299.

⁴¹ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 188.

⁴² GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938.

⁴³ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938-939.

⁴⁴ MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil (LGL\2002\400) e mitigação do princípio da reparação integral: *Much a do about nothing?* *Revista IBERC*, v. 4, n. 3, 2021. p. 5: “Não deixa de ser inusitado perceber que a redução equitativa fora concebida em um contexto histórico em que os danos patrimoniais e sua lógica indenizatória predominavam no cenário da responsabilidade civil. Noutras palavras, a *mens legislatoris* supunha empregar a essa modalidade de danos o fator de diminuição e hoje, vinte anos depois, chega a ser irônico que os resultados se revelem, especialmente nessa dimensão patrimonial, tão pífios: *parturient montes, nascetur ridiculus mus*”.

A Ministra Nancy Andrighi votou contra a aplicação do artigo 944, parágrafo único, sustentando que a conduta do recorrente foi imprudente e consciente, configurando culpa relevante; que a fraude foi sofisticada e resultou em um prejuízo de grande monta, sendo incompatível com o conceito de culpa leve ou mínima; e que a imposição da responsabilidade solidária integral era necessária para garantir a reparação plena do dano. O entendimento da Ministra foi acompanhado pelo voto do Ministro Marco Aurélio Bellize.

No entanto, prevaleceu a conclusão no sentido da aplicação do dispositivo, nos termos do voto do Ministro Moura Ribeiro, relator para o acórdão. Segundo o Ministro, a culpa do recorrente foi leve, uma vez que sua participação foi acessória e de menor relevância no esquema e a desproporção entre a conduta e o prejuízo justifica a aplicação do art. 944, parágrafo único. Nesse contexto, propôs a fixação da indenização em 0,5% do valor do título (aproximadamente R\$12.600,00), com correção monetária desde a emissão da CPR e juros de mora desde a citação. Na mesma linha votaram os Ministros Ricardo Villas Bôas Cueva e Paulo de Tarso Sanseverino.

Da fundamentação do voto vencedor, cumpre destacar a menção ao tema do negócio jurídico simulado. Segundo o Ministro Moura Ribeiro, a fraude somente era possível em razão da anuência dos produtores rurais que emitiam os títulos, mas que “se beneficiavam com míseros reais diante da monta do ilícito”. Referindo-se à solução aplicada na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Ministro assinalou que haveria “um negócio jurídico simulado entre produtor rural e a [empresa corretora]”, simulação essa que seria relativa, “porque encoberta negócio diverso do querido pelas partes contratantes”. O “negócio verdadeiro” consistiria “no recebimento de dinheiro em troca do ‘aluguel da assinatura’ da CPR”. Em casos semelhantes, como o Banco Santos teria sido o único beneficiado com a simulação, e diante da má-fé do produtor rural no que se referia ao valor de face do título, os acórdãos do TJSP mencionados pelo Ministro limitavam a sua responsabilidade apenas pelo que se dissimulou, ou seja, pelo valor de 0,5% do valor do título, ao fundamento de que “o negócio jurídico simulado subsistirá se o que se dissimulou for válido na substância e na forma (art. 167, segunda parte, do CC/92)”. Entretanto, segundo o voto do Ministro, tal tese não seria possível de se acolher no caso em análise “porque a questão não foi enfrentada sob esse viés nas instâncias ordinárias”. Daí a razão pela qual, de acordo com o seu voto, a Corte estaria enfrentando o problema da perspectiva do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil.

Por si, as ressalvas colocam em dúvida a aplicabilidade do instituto. Sem adentrar no mérito do argumento da simulação relativa, que não foi enfrentado pelo STJ, evidencia-se, no acórdão, um esforço por uma solução de equidade, o

que, todavia, merece ressalvas.⁴⁵ É no mínimo duvidosa a qualificação da culpa do produtor rural como leve ou levíssima, uma vez que assinara, conscientemente, CPR no valor de R\$2.284.200,00, mas recebendo valor diverso, de apenas R\$12.600,00. Em princípio, tal questão fática seria mais afeita às instâncias ordinárias. Sem embargo desse aspecto, o tema da gravidade da culpa não se confunde com a constatação, encontrada no voto vencedor, de que a “sua participação [do produtor rural] no esquema fraudulento foi mínima se comparada à atuação da [corretora], que foi a responsável pela transferência de inúmeros títulos para a instituição bancária e pelo recebimento dos respectivos valores, posteriormente desviados para diferentes contas bancárias”.

Assim, são muito bem ponderadas as considerações tecidas por Flávia Portella Püschel em comentários ao citado acórdão. Segundo a jurista, o voto vencedor

não analisa realmente a previsibilidade do resultado por parte do produtor rural ou o grau da sua falta de cuidado ao celebrar o negócio jurídico simulado, mas apenas o fato de que sua participação no esquema fraudulento foi mínima se comparada à atuação da corretora e que “a conduta isolada do produtor rural não foi apta a ocasionar a bancarrota da instituição financeira”, embora tenha contribuído para isso.⁴⁶

Verifica-se, pois, que, sob as vestes do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, o STJ realizou, em verdade, uma análise de contribuição causal, e não propriamente de culpabilidade, conforme corretamente conclui a citada autora em sua análise do acórdão. Esse é um risco e um problema que se repete no acórdão do TCU objeto deste artigo, como se verá em seguida. Em uma contextura linguística muito vaga, permeada por imprecisões relacionadas ao sentido de equidade, que informaria o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, verifica-se, na jurisprudência, uma possível tendência de aplicação não criteriosa do dispositivo, contra o que recentes publicações acadêmicas fazem um importante alerta.⁴⁷ Com isso, não se quer afirmar ser incorreta a conclusão do STJ no sentido da redução da indenização devida pelo produtor rural, no caso referido. O problema, como

⁴⁵ Sobre o tema cf. BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, passim. O autor, após analisar dispositivos do Código Civil relacionados ao tema da equidade, observa que “a equidade surge como bitola de um cálculo feito proporcionalmente a valores econômicos”, concluindo que, “[i]nspirado por uma técnica legislativa típica do nosso tempo, como a das cláusulas gerais, o legislador ‘permitiu-se’ usar uma expressão (equidade) que fica plasmada na lei, mas tem de ser bem compreendida. E podemos compreender que *não* corresponde a toda a carga semântica, historicamente observável, de equidade”.

⁴⁶ PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, item 1 [da versão digital].

⁴⁷ Cf. especialmente BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023.

apontado no citado artigo de Flávia Portella Püschel, diz respeito à fundamentação da decisão no artigo 944, parágrafo único.

A repercussão disso se nota no recente acórdão do TCU.

3.3 Análise do Acórdão do TCU (Acórdão nº 1.835/2024)

No voto do relator do Acórdão do TCU concluiu-se não haver, na regra do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, “qualquer restrição à sua aplicação a situações em que houver potencial solidariedade entre os responsáveis em concurso pelo dano”. Como fundamento, afirmou-se que “[a] lei não estabeleceu tal exceção e não cabe ao intérprete fazê-lo, sob pena de se violar um princípio básico do direito que é a busca da justiça”.

O citado acórdão do STJ de 2017 (REsp nº 1.685.453/SP) parece corroborar essa afirmação. Nos casos enfrentados pelo STJ e pelo TCU, o tema da aplicação da redução da indenização deu-se em um contexto de responsabilidade solidária. E, de fato, não há no artigo 944, parágrafo único, qualquer restrição à aplicação da redução em hipótese de devedores solidários, nos termos do artigo 942 do Código Civil.

Ocorre que, se admitida a aplicação da redução equitativa às hipóteses de solidariedade passiva, corre-se o risco de frustrar o escopo da previsão da responsabilização solidária do artigo 942 do Código Civil. Há fortes razões para se reservar o tema da divisão das quotas à relação interna entre os codevedores, conforme previsão expressa do artigo 283 do Código Civil. Em princípio, a divisão das quotas seria igualitária, nada impedindo, ao menos hipoteticamente, que, no juízo relativo às relações internas (e com os quais a vítima não tem interesse), o magistrado decida, com base em critérios de causalidade e, eventualmente, também com fundamento no artigo 944, parágrafo único, estabelecer uma divisão distinta das quotas.

É interessante observar que essa solução atingiria o mesmo objetivo declarado no acórdão do TCU:

O montante total continuará a ser cobrado de quem efetivamente tem capacidade para tanto, qual seja, a empreiteira ou contratada que se beneficiou do ilícito.

Assim, em uma análise consequencialista, não vislumbro que a busca pela reparação integral do dano seja afetada em situações da espécie [...]

Cabe, pois, prevalecer o entendimento de que o dispositivo legal busca evitar situações de injustiças, caracterizadas por desproporção excessiva entre a culpa e o dano, não havendo restrições sobre o grau de culpa verificado para ser permitida a aplicabilidade do dispositivo.

Ora, se as pessoas jurídicas envolvidas nas fraudes e ilícitos dispuserem de patrimônio suficiente para fazer frente ao prejuízo ao erário, não haverá, da referida perspectiva “consequencialista”, maiores dificuldades em se alcançar a solução que o TCU considera justa para o caso, mesmo sem a redução equitativa do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Isso porque a questão seria solucionada na relação interna, entre os devedores da indenização. Nesse momento, critérios como o do enriquecimento sem causa, o grau de contribuição causal, a desproporção entre a culpa e o prejuízo poderiam ser levados em consideração. Ao final e ao cabo, para aplicar o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, o TCU acaba por pressupor a inexistência do problema de fundo: eventual insuficiência de recursos das pessoas jurídicas para arcar com o valor total da indenização. Da lógica da solidariedade, é precisamente o cenário contrário que se deve cogitar, o da ausência de bens suficientes para tanto. Nesse caso, é duvidoso afastar o dever de indenizar o valor integral do prejuízo com amparo em ponderações vagas e imprecisas sobre um possível (mas discutível) senso ético de justiça no caso concreto.

Assim como observado por Flávia Portella Püschel, acerca do referido acórdão do STJ, a solução passaria pelos conceitos de autoria e de nexo de causalidade. Seria necessário ao TCU indicar não serem determinados corresponsáveis autores da integralidade do prejuízo sofrido pelo erário. A aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, servindo como uma espécie de abertura para juízos imprecisos de equidade e justiça, acabou por impedir essa espécie de análise.

Ainda quanto ao excerto acima transcrito do acórdão, deve-se registrar a existência de entendimento doutrinário no sentido de não ser necessário, para o fim de aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, que a culpa seja qualificada como levíssima. Em princípio, a tripartição da culpa em grave, leve e levíssima sequer se sustenta dogmaticamente, como demonstra Bruno de Ávila Borgarelli.⁴⁸ Assim, para o fim de aplicabilidade do artigo em comento, basta que a culpa seja leve. Em outros termos, a culpa não deve ser grave.

No caso em comento, o TCU aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil exclusivamente em benefício de José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa.

José Sérgio Gabrielli de Azevedo não se encontrava diretamente envolvido nas práticas ilícitas. A ele foram imputados ilícitos por omissão, notadamente no que diz respeito à sua função de supervisor das atividades da empresa. O TCU qualificou a sua omissão como grave, o que, por si, afastaria a aplicabilidade do

⁴⁸ BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, p. 77 a 118.

artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mesmo assim, limitou a sua responsabilização em R\$4.649.338,85. A Corte de Contas utilizou como critério os parâmetros adotados pelo TCU nos Acórdãos nºs 2.677/2018 e 1.361/2021, ambos do Plenário, que tratam de fraudes em contratações da RNEST, em que TCU aplicou multas de 60% sobre o valor atualizado do débito para as pessoas jurídicas e de 0,6% para as pessoas físicas envolvidas. A dosimetria das sanções, nesses casos, considerou a gravidade diferenciada das condutas e o nível de responsabilidade de cada agente, em consonância com o art. 57 da Lei nº 8.443/1992.⁴⁹ O acórdão considera especialmente a capacidade financeira do responsável. A ponderação é mais afeita a um juízo punitivo do que propriamente de reparação civil.

A qualificação da omissão como grave afasta, por completo, o cabimento da redução equitativa. Todavia, especialmente por se tratar de hipótese de conduta omissiva, um vínculo causal entre o ilícito e o prejuízo ao erário não seria de todo simples. Mas o TCU não adentra nessa questão. Seria necessário investigar se o dano ao erário teria de fato ocorrido e em que medida houvesse o ex-presidente da Petrobras exercido a sua função de supervisão. O problema se afiguraria por demasiado complexo, e, se efetivamente enfrentado, talvez conduziria à não condenação do ex-presidente ao ressarcimento ao erário. E, evidentemente, totalmente prejudicada estaria a aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mas, da leitura do acórdão, resta a impressão de que a Corte não desejaria “exonerar” a referida pessoa da aludida “sanção” ressarcitória. Ao final e ao cabo, no juízo imiscuem-se claras ponderações típicas da aplicação de penas, o que, mais uma vez, coloca em dúvida a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil ao caso em testilha.

Relativamente a Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto da Costa, a Corte de Contas também aplicou o artigo 944, parágrafo único, mas “considerando o comportamento *post facto* dos colaboradores”. Portanto, a redução não se fundamentou verdadeiramente no critério do referido dispositivo, que prevê, tão somente, a desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. A referência ao artigo 944, parágrafo único, não passou de um expediente de legitimação argumentativa para uma solução de equidade, considerando a colaboração das referidas pessoas para a investigação, o que é afirmado expressamente no acórdão:

Em suma, embora os colaboradores não devam ficar em situação idêntica àquela dos não colaboradores, eles também não devem ficar em uma situação melhor ou similar àquela que seria verificada caso não tivessem praticado o ilícito.⁵⁰

⁴⁹ Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

⁵⁰ Item 348 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.835/2024* – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial.

É importante lembrar que Pedro José Barusco Filho facilitou a atuação do cartel nas contratações da RNEST. Sua responsabilização se deu por ato comissivo e por dolo. Não se trata de culpa, o que excluiria, em absoluto, a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único. No acórdão consta que ele admitiu ter contribuído diretamente para a manutenção do cartel e para o sobrepreço dos contratos, havendo a sua defesa se pautado na sua condição de colaborador. Igualmente, Paulo Roberto da Costa também facilitou a atuação do cartel, repassando informações sigilosas e omitindo-se no dever de evitar práticas ilícitas. Paulo Roberto da Costa foi, portanto, responsabilizado por dolo. Novamente, não há espaço para a aplicação do artigo 944, parágrafo único, invocado no acórdão apenas com expediente argumentativo formal para uma solução que, se correta, não deve, todavia, fundamentar-se no referido dispositivo.

4 Conclusão

O presente artigo buscou analisar, a partir do Acórdão nº 1.835/2024 do Tribunal de Contas da União, os limites da responsabilidade solidária e a possível aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil no âmbito da responsabilização por dano ao erário. O caso concreto, relativo à Refinaria Abreu e Lima e à atuação de gestores e empresas envolvidas em fraudes e sobrepreços contratuais, representa exemplo emblemático da complexidade na imputação de responsabilidade em contextos de pluralidade de agentes e vultosos prejuízos aos cofres públicos.

No contexto normativo, a Lei nº 8.443/1992 prevê expressamente a possibilidade de imposição de responsabilidade solidária entre gestores e terceiros que tenham concorrido para a prática do ilícito. A aplicação dessa solidariedade, segundo a regra geral do artigo 942 do Código Civil, implica a responsabilização integral e indistinta, perante a vítima, de todos os envolvidos no dano. Trata-se de uma técnica destinada a assegurar a efetividade da reparação do prejuízo, especialmente em casos nos quais a multiplicidade de agentes pode dificultar a recomposição patrimonial do lesado.

O acórdão do TCU, todavia, opta por uma mitigação da regra da solidariedade, com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, que permite a redução equitativa do montante da indenização nos casos em que se verificar que a culpa do agente foi de menor gravidade e o dano, desproporcional. No caso analisado, o TCU aplicou essa regra a alguns dos responsáveis, notadamente em relação aos dois colaboradores envolvidos, além do ex-presidente da Petrobras.

p. 45. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025).

A análise demonstrou que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, no caso, revela-se juridicamente questionável. No tocante aos colaboradores, a imputação foi fundada em condutas dolosas, circunstância que, por si só, afastaria a incidência da norma de mitigação, destinada a hipóteses de culpa de menor gravidade. A Corte de Contas, no entanto, utilizou o dispositivo como justificativa formal para premiar a colaboração, embora essa finalidade esteja mais próxima de um juízo de política pública do que de uma análise de responsabilidade civil em sentido estrito.

Em relação ao então presidente da Petrobras, a Corte reconheceu omissão grave em sua atuação como gestor, o que, igualmente, inviabilizaria a redução com base na culpa leve. Ainda assim, houve limitação de sua responsabilidade em valor muito inferior ao prejuízo total, com fundamento em precedentes que se referem, majoritariamente, a critérios de dosimetria de sanções, e não propriamente a critérios indenizatórios fundados no princípio da reparação integral.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, na hipótese concreta foi instrumentalizada como cláusula aberta de equidade, desconectada de seus pressupostos legais e dogmáticos. A jurisprudência, tanto do TCU quanto do STJ, caminha, nesse ponto, em direção perigosa: o esvaziamento das balizas objetivas do instituto da solidariedade, em nome de juízos subjetivos de justiça e proporcionalidade. Essa tendência pode comprometer a segurança jurídica e a função reparatória do direito da responsabilidade civil, especialmente quando a reparação dos danos ao erário se vê relativizada com base em fatores externos ao nexo causal e à extensão do dano.

Assim, sem desconsiderar os valores de justiça e razoabilidade que informam o sistema jurídico, defende-se que a equidade deve operar nos marcos delimitados pela norma legal e pela dogmática civilista, sob pena de converter-se em válvula de escape argumentativa. A crítica ao acórdão do TCU, nesse sentido, não se dirige à solução em si — que até pode ter sido a mais adequada ao caso —, mas à fundamentação adotada, que pode fragilizar o sistema normativo, caso venha a consolidar-se como padrão decisório.

Equitable Reduction of Compensation in Liability for Damage to Public Funds: Analysis of Judgment No. 1835/2024 of the Federal Court of Accounts (TCU) in the Case of the Abreu e Lima Refinery

Abstract: This article examines Judgment No. 1835/2024 by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), addressing the civil liability of public and private agents involved in irregularities during the construction of the Abreu e Lima Refinery (RNEST) under Operation Car Wash. The study analyzes the criteria adopted by the TCU for the equitable reduction of indemnities under Article 944, sole paragraph, of the Civil Code, contrasting it with the principle of joint and several liability under Article 942 of the same code. The methodology included a doctrinal review, case law analysis, and a case study of the Special Accountability Proceeding No. 026.840/2016-2. Findings revealed that the Court prioritized proportionality and equity in limiting the liability of managers and collaborators, even in

cases of intentional misconduct, diverging from the civilist tradition of full restitution. The decision sets a precedent for modulating penalties in large-scale corruption cases while sparking debates on legal certainty and the balance between public treasury restitution and distributive justice.

Keywords: Civil liability. Public funds restitution. Joint and several liability. Equity. TCU case law.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato: ações*. Brasília: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Conheça a linha do tempo*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 007 fev. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 007 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.574.705/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 25 maio 2021. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 03 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.687.511/MS*. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em: 04 abr. 2022. Publicado em: *DJe*, 04 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.029.303/RJ*. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 13 maio 2024. Publicado em: *DJe*, 15 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.122.984/PR*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 21 out. 2010. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 09 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.366.208/MT*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 26 abr. 2016. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 07 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.350.267/MA*. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 19 mar. 2015. Publicado em: *DJe*, 07 abr. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.366.676/RS. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 11 fev. 2014. Publicado em: *DJe*, 24 fev. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.679.154/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 22 ago. 2017. Publicado em: *DJe*, 25 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 605.438/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 19 nov. 2013. Publicado em: *DJe*, 29 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário* nº 1.475.101/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 22 out. 2024. Primeira Turma. Publicado em: *DJe*, 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Reclamação* nº 45.691/PR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 27 mar. 2023. Publicado em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1391227/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança* nº 35.920/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 mar. 2023. Publicado em: 13 abr. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477235/false>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Agravo Regimental na Petição* nº 6.863/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 06 mar. 2018. Publicado em: 11 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392333/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Petição* nº 6.727/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 24 abr. 2018. Publicado em: 24 fev. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423310/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Extensão dos efeitos no Agravo Regimental na Petição* nº 12.009/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 19 nov. 2024. Publicado em: 02 dez. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur518743/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.785/2017 – *Plenário*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 16 ago. 2017. Processo nº 036.939/2012-9. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2123157>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.835/2024 – *Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 2876/2018 – *Plenário*. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 5 dez. 2018. Processo nº 012.953/2017-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 368/2018 – *Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 fev. 2018. Processo nº 024.246/2016-6. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2268247>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7500/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 22 ago. 2017. Processo nº 010.512/2014-4. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2274833>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal*, Brasília, ano 2023, n. 160, p. 25-26, 04 set. 2023.

CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio, Os múltiplos significados da parcialidade nos diálogos da operação *spoofing*. In: STRECK, Lenio Luiz; PRONER, Carol; CARVALHO, Marco Aurélio de; SANTOS, Fabiano Silva dos (Orgs.). *O livro das parcialidades*. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. [recurso eletrônico].

ÉPOCA. Na delação premiada, Paulo Roberto Costa revela que os contratos da Petrobras eram superfaturados entre 18% e 20%. *Época*, Rio de Janeiro, 06 out. 2014. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/eleicoes/noticia/2014/10/na-delacao-premiada-paulo-roberto-costa-revela-que-os-bcontratos-da-petrobrasb-eram-superfaturados-entre-18-e-20.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 2015.

FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. Belo Horizonte: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Gustavo Costa. *Responsabilidade sancionadora da pessoa jurídica: critérios para aferição da sua ação e culpabilidade no direito administrativo sancionador*. Belo Horizonte: Dialética, 2019.

G1. O que se sabe sobre a *operação spoofing* e os suspeitos de interceptar mensagens de autoridades. *G1*, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/24/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-spoofing-e-os-suspeitos-de-interceptar-mensagens-de-autoridades.gh.html>. Acesso em: 06 fev. 2025.

GODOY, Claudio Luiz Bueno. Comentário ao art. 944. In: PELUSO, Cezar (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020.

GOMES, Josiane Araújo. Impenhorabilidade do bem de família x ressarcimento integral ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa: comentário ao Tema 1316 do STF. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1072, p. 281-292, fev. 2025.

HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie Correa. *A política no banco dos réus: a operação lava jato e a erosão da democracia no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, n. 22, p. 25-57, 2007. DOI: 10.21056/aec.v5i22.624.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil e mitigação do princípio da reparação integral: *much ado about nothing?* *Revista IBERC*, Porto Alegre, v. 4, n. 3, p. 3-14, set./dez. 2021.

MORO, Sérgio Fernando. Preventing Systemic Corruption in Brazil. *Daedalus*, v. 147, n. 3, p. 157-168, Summer 2018.

NETTO, Vladimir. *Lava Jato*. 1. ed. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016. [recurso eletrônico].

PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 2015. 293f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-29042015-163932/publico/REINIG_O_problema_da_causalidade_versao_corrigida.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARAI, Leandro. *Disregard doctrine* e sua aplicação pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 193-219, 2016. DOI: 10.21056/aec.v15i62.38. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/38>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SCHREIBER, Anderson. Comentário ao art. 944. In: SCHREIBER, Anderson *et al.* *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 198-221, 2019.

THE INTERCEPT BRASIL. *As mensagens secretas da Lava Jato*. São Paulo: The Intercept Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/especiais/mensagens-lava-jato/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REINIG, Guilherme Henrique Lima; FERREIRA, Otávio Sendtko. A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 53-79, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.03.SC

Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade

André Sberze

Professor. Advogado. Mestre em Administração Pública pelo IDP. Criador da página “Controle Externo Descomplicado”.

Resumo: O artigo apresenta casos práticos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) em que foi realizado o controle externo de processos legislativos municipais e estadual, com a expedição de medidas cautelares suspendendo tanto a tramitação de projetos de leis quanto a suspensão de aplicação da lei questionada. Analisa o papel do Tribunal de Contas na atualidade, em especial o controle de constitucionalidade e legalidade que deve ser exercido pelas Cortes de Contas, de acordo com o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Ao final, demonstra como o controle externo de processos legislativos realizado pelo TCE-PR tem sido eficaz para impedir a aprovação de leis com conteúdo claramente inconstitucional, servindo como *case* de sucesso para outros Tribunais de Contas brasileiros.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle externo. Controle de constitucionalidade. Processo legislativo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Controle externo do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988 – 3 O papel do Tribunal de Contas na Lei de Responsabilidade Fiscal – 4 A celeridade do controle externo do Tribunal de Contas por meio de medidas cautelares – 5 (Um) novo conceito de Tribunal de Contas? – 6 Controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal – 7 Controle externo de processos legislativos: uma nova forma de controle prévio de constitucionalidade e legalidade – a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – 8 Conclusão – Referências

1 Introdução

É indiscutível que a Constituição Federal de 1988 concedeu papel de destaque ao controle da Administração Pública em suas mais diversas facetas, representadas pelo controle judicial, controle interno, controle externo tanto do Poder Legislativo quanto do Tribunal de Contas e, principalmente, ao controle social, que cada vez mais se destaca no atual contexto da sociedade da informação.

Por outro lado, a ordem constitucional vigente ampliou as modalidades do controle de constitucionalidade e legalidade de leis e atos normativos, tanto aqueles exercidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio dos sistemas difuso

e concentrado de constitucionalidade, quanto pelo controle prévio de constitucionalidade e legalidade a ser exercido pelo Poder Legislativo, em especial por meio das comissões de constituição e justiça no âmbito das casas legislativas (Senado Federal e Câmara dos Deputados) do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Destaca-se que sempre foi possível deixar de aplicar lei ou ato normativo com vício de inconstitucionalidade por qualquer autoridade, desde que devidamente fundamentado, na forma do controle difuso de constitucionalidade.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas pode realizar, além do controle de constitucionalidade, o controle de legalidade de leis e atos normativos, pois sua atividade típica (basicamente) é a fiscalização do uso de recursos públicos nos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, operacional e patrimonial, e isso inclui também o controle de legalidade das leis e atos normativos que impactem no dispêndio de recursos públicos, em face do que dispõe as leis de direito financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este artigo analisará uma nova modalidade de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, tanto de constitucionalidade quanto de legalidade de leis, ocorrido no âmbito da tramitação de projetos de lei perante o Poder Legislativo, procedimento que tem impedido que proposições claramente inconstitucionais ganhem vida no mundo jurídico, a partir de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

Para tanto, será brevemente demonstrado como o Tribunal de Contas ganhou destaque ao longo da vigência da Constituição de 1988, principalmente após a publicação da Lei nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a apresentação de um novo conceito para o órgão; também se demonstrará o atual entendimento do STF sobre o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, para ao final se apresentar 04 (quatro) casos práticos de controle externo de constitucionalidade e legalidade de processos legislativos realizados pelo TCE-PR.

2 Controle externo do Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988

O controle externo da Administração Pública no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, com o segundo assumindo cada vez mais destaque em tal competência.

Sobre a origem do Tribunal de Contas, Luiz Henrique Lima destaca que:

A organização do primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais foi obra de Napoleão Bonaparte que, em 1807, criou a *Cour des Comptes* francesa, como modelo de tribunal administrativo

para os Estados modernos, inclusive com a presença de um Ministério Público especializado. A *Cour des Comptes* presta assistência ao Parlamento e ao Poder Executivo, atuando como autoridade judicial.¹

O modelo francês de Tribunais de Contas foi adotado por países como Alemanha, Bélgica, Espanha, Grécia, Holanda, Itália, Japão, Portugal e Uruguai,² possuindo como características em comum as (i) decisões colegiadas, (ii) o poder sancionatório, (iii) mandato ou vitaliciedade dos membros e (iv) função fiscalizadora e jurisdicional.³

Lucas Rocha Furtado⁴ afirma que “o Brasil segue, como era de se esperar, o modelo difundido na América Latina, em que se atribui a um Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo o exercício do controle externo dos gastos públicos”.

A Constituição Federal de 1988 ampliou de sobremaneira as competências do Tribunal de Contas da União, naquilo que Luiz Henrique Lima aponta ser “sem paralelo, combinando atribuições judicantes com instrumentos típicos das Auditorias Gerais”.⁵

Marçal Justen Filho,⁶ por sua vez, destaca que o Tribunal de Contas exerce o controle externo “especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Veja-se que a atividade do Tribunal de Contas é, quanto à sua natureza, muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o Judiciário”.

Sobre o fato de o Tribunal de Contas da União estar disciplinado no mesmo capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Legislativo, bem como o uso da expressão “auxílio” do primeiro para o segundo no exercício do controle externo, Gilmar Mendes destaca que:

O auxílio exercido pelos Tribunais de Contas ao Parlamento não implica dizer que estas Cortes sejam meras auxiliares ou subordinadas ao Poder Legislativo. Convém fazer a distinção entre órgão que exerce auxílio e órgão auxiliar. Com efeito, os Tribunais de Contas exercem competências constitucionais próprias, elencadas nos incisos do art. 71 da

¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 3.

² LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 11 e 13.

³ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 13. O autor destaca que nos países germânicos o sistema dos Tribunais de Contas não possui poderes jurisdicionais.

⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 1205.

⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 19.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1205.

Constituição Federal, cujo exercício é feito de forma independente, não estando sujeitas à revisão do parlamento. [...]

Por outro lado, é necessário salientar também que os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, *ex vi* do disposto nos arts. 44, *caput*, 76 e 92, respectivamente.⁷

Sobre a função do Tribunal de Contas, Marcus Abraham⁸ aponta que,

Cabe ao Tribunal de Contas atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, incluindo aí os seus Poderes e as respectivas entidades da administração direta ou indireta, alcançando os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além de pessoas físicas ou jurídicas, que, mediante convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público.

De acordo com Luiz Henrique Lima,⁹ as funções do Tribunal de Contas se desdobram em: a) função fiscalizadora (“compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização”),¹⁰ b) função opinativa (no caso da emissão do Parecer Prévio), c) função judicante (promover o julgamento de mérito das matérias cuja Constituição lhe atribui competência, não podendo ser substituído pelo Poder Judiciário na função, nem em sede de revisão de julgamento), d) função sancionadora (condenar, com a observância do devido processo legal, tanto agentes públicos quanto pessoas jurídicas sob sua jurisdição em casos de comprovada irregularidade), e) função corretiva (impondo obrigações de fazer e não fazer, com a possibilidade de expedição de medidas cautelares), f) função consultiva (respondendo a consultas formuladas pelos agentes públicos e emitindo “parecer sobre regularidade de despesas, por solicitação de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização”),¹¹ g) função informativa (prestando informações sobre as atividades de sua competência ao Poder Legislativo de todas as esferas, à Justiça Eleitoral, ao Ministério Público, a órgãos e entidades do Poder Executivo, também de todas as suas esferas, bem como ao cidadão e a sociedade em geral), h) função ouvidora (recebendo

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Série IDP – Linha Doutrina). p. 1683/1684. Gilmar Mendes cita expressamente a decisão do Supremo Tribunal Federal constante da ADI nº 4.190-MC para fundamentar seu ponto de vista sobre a não subordinação ou vinculação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo.

⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 361.

⁹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 96-100.

¹⁰ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 96.

¹¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo... Op. Cit.* p. 98.

denúncias realizadas por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato; representação feita pelo órgão de controle interno de cada Poder; representação sobre irregularidades na condução de licitações ou contratos administrativos), e i) função normativa (poder regulamentar inerente a organização interna e de processos sob sua jurisdição, como a elaboração de Regimento Interno).

No que diz respeito à competência, conforme se extrai do artigo 71 da Constituição Federal (que trata das competências do Tribunal de Contas da União), destacamos a competência para emissão do Parecer Prévio das contas anuais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo e competência para o julgamento das contas anuais dos demais gestores públicos, a competência para julgar as contas de gestão, podendo aplicar sanções, bem como realizar inspeções e auditorias nas unidades dos três Poderes da Administração Pública federal, assim como a possibilidade de sustar atos e eventualmente contratos administrativos.

Como a Constituição Federal determina a aplicação do princípio da simetria aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (onde estes últimos existirem), citamos como exemplo o TCE-PR para comparação das competências das cortes (previstas no artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná), que são quase idênticas às do TCU, com a ressalva que se referem à jurisdição exercida sobre os Poderes e órgãos do Estado e dos municípios.

Para Bruno Dantas e Frederico Dias,

no nosso ordenamento jurídico, os Tribunais de Contas são peças fundamentais para o aprimoramento de nossas instituições políticas, contribuindo, dessa forma, com a construção de uma gestão fiscal mais responsável e com a formação de um ambiente de maior confiança para as contas públicas — fatores essenciais para o desenvolvimento econômico, a estabilidade institucional e o amadurecimento democrático do país.¹²

Já para José Maurício Conti,

É inegável a importância dos tribunais de contas, verdadeiros guardiões do erário, sendo os órgãos que mais direta e intensamente atuam para evitar o mau uso dos recursos que são de toda a sociedade e financiam o Estado, o que justifica plenamente a atenção que se deve dar ao tema. Especialmente nos dias atuais, em que afloraram casos graves de corrupção e diversas formas de desvios de conduta

¹² DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal assim como o STF está para Constituição Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus (Orgs.). *Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 118.

em matéria financeira, além do já antigo e recorrente desperdício por incompetência e má gestão, para o que os tribunais de contas também têm colaborado para coibir e corrigir.¹³

As premissas fixadas pela Constituição Federal de 1988 permitiram que fossem fixadas competências complementares ao Tribunal de Contas em diversas legislações, como a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atualmente revogada pela Lei nº 14.133/21, a qual conferiu competências para os Tribunais de Contas atuarem em procedimentos licitatórios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, em especial, a Lei Complementar nº 101/00, que instituiu normas sobre a responsabilidade na gestão fiscal, conforme se demonstrará.

3 O papel do Tribunal de Contas na Lei de Responsabilidade Fiscal

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impactou na atividade dos Tribunais de Contas, reforçando as competências que já haviam sido ampliadas pela Constituição Federal de 1988.

Weder de Oliveira destacou o impacto da LRF em relação ao controle externo: “os tribunais de contas mobilizaram-se intensamente, desenvolvendo trabalhos de orientação, manualização, treinamento, regulamentação e fiscalização como possivelmente não realizavam há muitos anos — trabalho imprescindível para viabilizar o alcance de seus objetivos, em cada esfera da federação”.¹⁴

Bruno Dantas e Frederico Dias apontam que “a gestão fiscal será acompanhada pelos Tribunais de Contas, cujas funções têm natureza preventiva e fiscalizadora”,¹⁵ complementando que:

as Cortes de Contas, a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram alçadas à condição de grandes provedoras de informações sobre a gestão pública, vez que a elas compete verificar o seu cumprimento. Nesse sentido, a lei valorizou a função fiscalizatória do Tribunal de Contas, dando-lhe a atribuição de ser o guardião da LRF.

Entre as competências exercidas pelo Tribunal de Contas na fiscalização das disposições da LRF, muito se destaca o controle das despesas com pessoal, vez

¹³ CONTI, José Maurício. *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro> p. 189. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁴ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v. 1. p. 703.

¹⁵ DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. *O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal... Op. Cit.* p. 114.

que essa é a maior modalidade de despesa pública dos Estados e Municípios. Assim, cabe às Cortes de Contas exercer a fiscalização dos Poderes e órgãos autônomos na forma dos preceitos transcritos nos artigos 18 a 23 da lei.

Na parte da prestação de contas, disciplinada pelos artigos 56¹⁶ a 58 da LRF, sendo disciplinada a apresentação das contas do Poder Judiciário da União e dos Estados (§1º, I e II, do artigo 56), bem como o parecer sobre as contas dos próprios Tribunais de Contas (comissão mista do Congresso Nacional e respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais — §2º do artigo 56).

Dessa forma, podemos afirmar que desde a edição da LRF a efetivação das fiscalizações previstas no disposto no artigo 70 da Constituição Federal passou a ter atuação preponderante do Tribunal de Contas frente ao Poder Legislativo, e entendemos que a razão disso ocorre tanto em face da tecnicidade das matérias de direito financeiro, quanto da alta capacidade técnica dos servidores e membros dos Tribunais de Contas brasileiros, além de instrumentos processuais que permitem a atuação célere destes, como as medidas cautelares nos processos de controle externo.

4 A celeridade do controle externo do Tribunal de Contas por meio de medidas cautelares

Em relação ao momento da realização, no âmbito do controle externo da Administração Pública realizado pelos Tribunais de Contas, ainda prevalece no Brasil o chamado controle posterior dos atos de gestão, ou seja, a fiscalização se dá após a execução ou consumação da despesa pública.

Porém, a ampliação do controle social exercido diretamente pelo cidadão forçou a mudança do tempo do exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas, tornando-os cada vez mais presentes no momento da execução da despesa pública, nas formas concomitantes e preventiva (ou prévia), pois a sociedade exige a rapidez do controle e não tolera a morosidade dos processos, sejam judiciais, controladores ou administrativos.

Nesse sentido, as medidas cautelares expedidas pelos Tribunais de Contas, nas mais diversas matérias sob sua competência, ganham mais importância.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 276 de seu Regimento Interno, enquanto — por exemplo — no Tribunal de Contas do Estado do Paraná as medidas cautelares estão disciplinadas no artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica do TCE-PR), assim enunciado:

¹⁶ O *caput* do artigo 56 da LRF previa que a apresentação das contas anuais do chefe do Poder Executivo incluiria as contas dos chefes do Poder Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, porém este texto normativo foi declarado inconstitucional pelo STF por ocasião do julgamento da ADI nº 2.324/DF.

Art. 53. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

Somando-se aos dispositivos legais, o Supremo Tribunal Federal (em decisão publicada em 16.03.2021) reafirmou a possibilidade da adoção de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas, ao suspender liminar do TJMT que havia suspenso o exercício do poder geral de cautela pelo TCE-MT no julgamento da SL nº 1.420/MT, cujo Relator foi o Ministro Luiz Fux, com a seguinte fundamentação:

Com efeito, como foi inclusive referido na decisão impugnada, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares — inclusive a indisponibilidade de bens — necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de graves lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização.

A decisão do STF destaca a importância das Cortes de controle externo na fiscalização dos atos e contratos administrativos, bem como na execução orçamentária da receita e despesa pública, ressaltando o papel de destaque atribuído pela LRF ao Tribunal de Contas na matéria financeira.

Atualmente se destacam no âmbito dos Tribunais de Contas as decisões cautelares envolvendo licitações e contratos administrativos, que na prática esvaziaram do Poder Judiciário o controle dos procedimentos licitatórios, com a atuação do controle externo sendo estimulada inclusive pelo fato de não se exigirem custas e despesas processuais no processo controlador.

Logo, podemos afirmar que as medidas cautelares no âmbito dos Tribunais de Contas são a mais expressiva forma do controle externo prévio da Administração Pública, pois podem impedir a ocorrência de desvio de finalidade de atos administrativos, uso indevido do dinheiro público e de danos ao erário.

5 (Um) novo conceito de Tribunal de Contas?

Se atualmente os trabalhos de fiscalização desenvolvidos tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelos Tribunais de Contas subnacionais contam com reconhecimento e aprovação da sociedade, tal chancela levou alguns anos para ocorrer após a promulgação da Constituição de 1988.

Durante algum tempo as Cortes de Contas foram chamadas por alguns pejorativamente de “tribunais de faz-de-conta” (conforme apontou Edilberto Pontes Lima)¹⁷ em face da pouca compreensão das atividades realizadas pelos Tribunais de Contas.

Por outro lado, Carlos Ari Sundfeld¹⁸ sustenta que “a partir do início dos anos 2000, o TCU acentuou o movimento de autoexpansão, usando interpretações jurídicas criativas, procurando ampliar o alcance das normas sobre sua jurisdição”.¹⁹

O que Carlos Ari Sundfeld definiu como um movimento de autoexpansão, em Edilberto Pontes Lima fazemos a leitura do que seria uma reação institucional para as críticas até então feitas às Cortes de Controle Externo:

[...] muitos Tribunais de Contas, em especial o TCU, reorganizaram fortemente sua maneira de atuar: realizaram concursos públicos, passaram a fiscalizar de maneira concomitante, buscaram agilizar os prazos para julgamentos de contas e começaram a usar com frequência o poder geral de cautela, suspendendo licitações que continham irregularidades.²⁰

E a denominada autoexpansão do TCU, que em nossa visão buscava fortalecer a fiscalização da atividade financeira do Estado, acabou por gerar a crítica de que a atuação dos Tribunais de Contas estava apresentando “algo indevidamente político na atuação dos controladores”,²¹ e que a ampliação do controle realizado pelos Tribunais de Contas seria uma fonte de paralisia e ineficiência, desencorajando os administradores públicos em promover soluções inovadoras ou criativas,²² uma das razões que deu origem ao termo “apagão das canetas”.²³

¹⁷ Vide LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 280. Referido termo pejorativo é transcrito pelo autor ao retratar o período em que a crítica geral concebia os Tribunais de Contas como “órgãos de mero adorno, com efetividade nas suas ações de controle”.

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17.

¹⁹ No mesmo sentido, Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho, ao abordarem o fortalecimento institucional do Tribunal de Contas da União, apontam que “há indícios de que, na prática, esteja se transformando numa espécie de justiça administrativa de ofício” (SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 11).

²⁰ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso... Op. Cit.* p. 280.

²¹ Destacamos que tal crítica não se limitava apenas aos Tribunais de Contas, mas também ao Ministério Público, conforme destacou Carlos Ari Sundfeld (*Direito administrativo... Op. Cit.* p. 25-28).

²² Conforme destaca Sandro Rafael Matheus Pereira no artigo “Apagão das canetas”, *inovação e controle externo: o que os gestores têm a dizer?*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo>. Acesso em: 14 jul. 2025.

²³ O “apagão das canetas” é o fenômeno em que o gestor público fica com medo de decidir em face de possíveis penalizações, pois havia se criado uma errônea presunção de suspeita de ilegalidade de todo o ato administrativo. A origem da expressão é atribuída ao Ministro do TCU Bruno Dantas.

Em 2018 foi publicada a Lei nº 13.655/18,²⁴ que incluiu, no Decreto-Lei nº 4.657/1942, “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público”, lei pela qual — apesar de críticas por parte de membros do TCU quando de sua publicação²⁵ — entendemos que indiretamente reconheceu uma esfera própria de atuação para os Tribunais de Contas, denominada como “esfera controladora”, em diferenciação às esferas administrativa e judicial.

Chegamos ao ponto em que é quase possível afirmar que o Tribunal de Contas seria um Quarto Poder (teoria refutada por Gilmar Mendes),²⁶ pois tanto a Constituição de 1988 quanto a redação atual da LINDB reforçaram o papel das Cortes de Controle Externo, o que nos permite conceituar atualmente o Tribunal de Contas como a entidade controladora superior, independente e autônoma, que tem como principal função fiscalizar a legalidade do uso de recursos públicos pelos Poderes e entidades da Administração Pública direta ou indireta, ou ainda o particular que faça uso de tais recursos.

Diante dessa nova roupagem, além do controle de legalidade de atos administrativos, também sobressai o controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Contas, cuja importância foi recentemente reconhecida pelo STF.

6 Controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal

É de conhecimento geral da comunidade do direito constitucional e do direito administrativo que, desde 1963 — por meio da Súmula nº 347²⁷ —, o Supremo Tribunal Federal reconhecia a possibilidade de os Tribunais de Contas exercerem o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos no âmbito de suas competências.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 se debateu se a Súmula nº 347 teria sido recepcionada pela ordem constitucional vigente, com tal

²⁴ A “reação” por parte da doutrina ao que se chamou de “excesso do controle” teve como ponto de partida uma discussão acadêmica que culminou com a apresentação de um anteprojeto de lei que incluía dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, visando a garantir segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, efetivada com a publicação da Lei nº 13.655/18. A redação base do projeto de lei que culminou com a Lei nº 13.655/18 foi elaborada pelos Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, sendo apresentada ao Congresso Nacional pelo então Senador Antonio Anastasia, atualmente Ministro do TCU, conforme menciona Carlos Ari Sundfeld (*Direito Administrativo... Op. Cit.* p. 11-12).

²⁵ Conforme se extrai de artigo da autoria de Ana Pompeu, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/presidente-ministros-tcu-pedem-temer-vete-lindb>. Acesso em: 29 set. 2023.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso... Op. Cit.* p. 1684.

²⁷ “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

discussão chegando ao Supremo Tribunal Federal, com dois julgamentos recentes que destacamos.

Em 2021, no julgamento conjunto dos Mandados de Segurança (MS) nºs 35.410, 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836 (todos relatados pelo Ministro Alexandre de Moraes), a linha adotada pelo voto relator era no sentido de que qualquer forma de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas seria usurpação de competências do Supremo Tribunal Federal:

Não restam dúvidas, portanto, de que permitir ao Tribunal de Contas da União o exercício do controle difuso de constitucionalidade em relação às leis federais de regência de toda a Administração Pública federal, com consequente transcendência dos efeitos de suas decisões, vinculando todos os órgãos de administração, seria o reconhecimento de novas e perigosas competências originárias de caráter jurisdicionais não previstas no texto constitucional, em usurpação às competências do Supremo Tribunal Federal.

[...] Haveria nessa hipótese inaceitável subversão constitucional, pois o texto constitucional não prevê essa competência jurisdicional ao Tribunal de Contas da União, que, igualmente, não se submete às regras de freios e contrapesos previstas pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal para interpretar seu texto (legitimidade taxativa, pertinência temática, cláusula de reserva de plenário, quórum qualificado para modulação dos efeitos, quórum qualificado para edição de súmulas vinculantes, entre outros), e que acabam por ponderar, balancear e limitar esse poder.

A questão foi pacificada em 2023, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 25.888/DF (relator Ministro Gilmar Mendes), que reconheceu a compatibilidade da Súmula nº 347 com o controle difuso de constitucionalidade, porém vedando ao Tribunal de Contas a realização do controle abstrato da constitucionalidade de normas:

[...] 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas — caso imprescindível para o exercício do controle externo — a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS nº 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).
6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto

à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS nºs 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas [...]

Conforme se observa, o entendimento do STF permite aos Tribunais de Contas considerarem inconstitucional norma e afastar sua aplicação em casos concretos; por outro lado, o relator, Ministro Gilmar Mendes, assentou “[...] a impossibilidade da realização, pelo Tribunal de Contas, de controle abstrato de constitucionalidade”.

Destaque-se também a afirmação de que todo órgão deve observar as decisões da Corte Suprema, pois “[...] não incorre em usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal o órgão (jurisdicional ou não) que cumpre e faz cumprir a jurisprudência desta Corte em dada matéria”, reforçando a possibilidade de uso do controle difuso de constitucionalidade pelas autoridades com poder decisório.

Porém, antes da atualização da tese por trás da Súmula nº 347 pelo STF, já entendíamos que dentro das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas se permitia a realização do controle, não apenas da constitucionalidade, mas também da legalidade, já no nascedouro das leis, ou seja, durante a tramitação de processos legislativos.²⁸

Tal forma de controle de constitucionalidade já é uma realidade na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a experiência se demonstrando verdadeiro *case* de sucesso para outras Cortes de Controle Externo adotarem similar procedimento, não havendo que se falar em usurpação de competências do Poder Judiciário ou do próprio Poder Legislativo, desde que o objeto do controle exercido pelo Tribunal de Contas guarde pertinência com o conteúdo do artigo 70 da Constituição Federal.

7 Controle externo de processos legislativos: uma nova forma de controle prévio de constitucionalidade e legalidade – a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Conforme demonstrado, a Constituição Federal outorgou plenos poderes ao Tribunal de Contas para realizar o controle externo da Administração Pública na forma do artigo 70 e 71 do texto constitucional.

²⁸ SBERZE, André. Intervenção do Tribunal de Contas do Estado em projeto de lei que afronta a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: caso prático de ativismo controlador?. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Há que destacar que, dentro do controle de atos administrativos, a Constituição Federal não definiu a extensão do ato administrativo, porém os conceitos teóricos do Direito Administrativo nos permitem enquadrar os processos legislativos como atos administrativos complexos, pois estes envolvem necessariamente a manifestação de mais de uma autoridade para produzirem efeitos.

Logo, entendemos que é possível o controle externo de processos legislativos, quando demonstrados vícios de constitucionalidade e legalidade nas matérias deles constantes, conforme os exemplos a seguir.

7.1 Processo nº 469.140/18: suspensão da tramitação de projeto de lei municipal que afrontava o artigo 169 da Constituição Federal e parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Já foi demonstrado²⁹ que, ao menos no âmbito do Estado do Paraná, é fato corriqueiro os municípios não cumprirem voluntariamente as vedações estabelecidas pelo parágrafo único do artigo 22 da LRF, quando extrapolado o limite prudencial da despesa com pessoal, o que pode estar levando o TCE-PR a uma nova forma de controle prévio da constitucionalidade e legalidade dos atos de gestão, conforme demonstraremos.

Em 2018 foi protocolada perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná denúncia de cidadão, autuada sob o nº 469.140/18, o qual informava a Corte de Contas o trâmite do Projeto de Lei Complementar nº 018/2018, de autoria do Poder Executivo do Município de Fazenda Rio Grande, cujo objetivo era criar 52 cargos comissionados na estrutura no quadro de servidores da Prefeitura Municipal.

Conforme constou da denúncia, no momento da apresentação do referido projeto de lei, o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo estava extrapolado e, acaso fosse aprovada a referida proposta, causaria um impacto anual superior a R\$2,8 milhões no orçamento municipal, sendo requerida a expedição de medida cautelar, determinando a suspensão da tramitação do projeto de lei.

²⁹ Auditorias do TCE-PR revelaram ser fato corriqueiro as Prefeituras do Estado do Paraná não cumprirem as vedações do parágrafo único do artigo 22 da LRF, ainda que devidamente alertadas pelo Tribunal de Contas. SBERZE, André. *A fiscalização do cumprimento das restrições do artigo 22 da lei de responsabilidade fiscal pelos tribunais de contas: análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. 2023. 85f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

O Relator do processo, Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares, por meio do Despacho nº 1.008/18,³⁰ expediu medida cautelar bivalente: determinou à Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande que suspendesse a tramitação do Projeto de Lei nº 018/2018 no estado em que se encontrava e ao Prefeito de Fazenda Rio Grande que se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei, caso este já tivesse sido recebido do Poder Legislativo, sob pena de responsabilização solidária dos gestores, devido à flagrante ofensa ao disposto no artigo 22, parágrafo único, II, da LRF.³¹

Foi adotado como fundamento para a concessão da medida cautelar o fato de que o Município de Fazenda Rio Grande havia encerrado o exercício de 2017 com despesa total de pessoal no índice de 57,03% da Receita Corrente Líquida, estando devidamente alertado pelo TCE-PR que havia ultrapassado o limite de 54% determinado pela LRF, e também foi fundamento da decisão a competência outorgada ao Tribunal de Contas para a fiscalização das normas de responsabilidade fiscal, atribuída pelo artigo 59 da LRF.

Necessário reconhecer que a decisão do TCE-PR no sentido de intervir na tramitação de um projeto de lei, tanto em referência à atividade legislativa quanto executiva (sanção) foi ousada, porém não foi objeto de recursos no âmbito controlador nem pela Câmara de Vereadores nem pelo Prefeito do referido Município.³²

Além da ofensa à legalidade (no caso, vedação expressa a dispositivo da LRF), também foi apontada na decisão ofensa direta ao artigo 169 da Constituição Federal. Ou seja, a cautelar expedida pelo TCE-PR evitou a criação de uma lei municipal claramente inconstitucional.

7.2 Processo nº 536.585/19: outro caso de suspensão da tramitação de projeto de lei por ofensa ao artigo 169 e parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em 2019, por meio de decisão cautelar em Representação proposta por Vereadora (autuada sob o nº 536.585/19), o TCE-PR suspendeu a tramitação de

³⁰ Conforme destacado no link: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/cautelar-suspende-criacao-de-cargos-comissionados-em-fazenda-rio-grande/6137/N#:~:text=Sess%C3%A3o%20do%20Pleno%20do%20TCE%2DPR%2C%20presidida%20pelo%20conselhe&text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20do,do%20Projeto%20de%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA%2018/2018>. Acesso em: 14 jul. 2025.

³¹ Tal decisão cautelar foi homologada de forma unânime pelos integrantes do Pleno do TCE-PR por meio do Acórdão nº 1.810/18-TP, o qual ratificou parcialmente o Despacho nº 1.008/18, mantendo a determinação expressa para que o Prefeito se abstinhasse de sancionar o Projeto de Lei nº 018/2018.

³² Intimado da medida cautelar determinada pelo TCE-PR, o Prefeito de Fazenda Rio Grande informou que vetou o Projeto de Lei Complementar nº 018/2018, e que o fez por meio da solicitação de 9 dos 13 vereadores daquela casa legislativa, os quais mantiveram o veto quando de sua apreciação.

projeto de lei do Município de Uraí, com base no artigo 59 da LRF, por meio do Despacho nº 1.150/19, também de lavra do Conselheiro Ivens Szchoerper Linhares, e que foi homologado no Acórdão nº 2.673/19-TP, assim ementado:

Representação. Projeto de Lei, que visa à criação de cargo público. Município em Alerta prudencial de despesas com pessoal expedido por este Tribunal, no período de apuração encerrado em 30.06.2019. Contrariedade ao art. 22, parágrafo único, inciso II, da Lei de Responsabilidade fiscal. Ratificação de medida cautelar que determinou a imediata suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 008/2019 enquanto perdurar o alerta de 95% de despesas de pessoal.

Observa-se que neste processo o motivo que determinou a suspensão da tramitação do projeto de lei também foi a ofensa ao artigo 169 da Constituição Federal e ao parágrafo único do artigo 22 da LRF, que impõe vedações referentes a cargos públicos aos Poderes e órgãos, quando ultrapassado o limite prudencial da despesa com pessoal.

Mais uma vez se impediu, naquele momento — por meio de decisão cautelar do Tribunal de Contas —, a criação de uma lei municipal flagrantemente inconstitucional, com a decisão sendo destaque no *site* do TCE-PR.³³

Além desses exemplos, o TCE-PR tem atuado em casos cujo procedimento legislativo foi deficiente, determinando cautelarmente a chefes do Poder Executivo a implementação de leis com inconstitucionalidades.

7.3 Processo nº 363.109/20: suspensão da aplicação de lei cujo processo legislativo não observou os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar nº 173/20

Em 2020, por solicitação da 7ª Inspeção de Controle Externo do TCE-PR, foi requerida a suspensão da aplicação de Lei estadual (cujo objeto era a organização de benefícios da carreira de servidores das universidades públicas estaduais do Paraná) que teria sofrido irregularidades na tramitação de projeto de lei que a precedeu, em especial no fato de o estudo de impacto orçamentário financeiro apontar economia de recursos, quando na realidade havia elevação da despesa com pessoal.

³³ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-suspende-tramitacao-de-projeto-de-lei-na-camara-municipal-de-urai/7235/N>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Para agravar a situação, o projeto de lei fora aprovado com substitutivo apresentado pela Assembleia Legislativa, sem análise das secretarias de Estado competentes, ofendendo a regra constitucional da competência, aprovado e convertido em Lei (nº 20.225/20) um dia antes da entrada em vigor da LC nº 173/20, que impôs diversas restrições aos entes públicos durante o período da pandemia da Covid-19, com restrições para evitar o aumento de despesa com o funcionalismo.

Referido substitutivo — convertido na lei questionada — criou os seguintes benefícios à carreira dos servidores: gratificação de responsabilidade acadêmica (GRA) e concessões de funções acadêmicas (FA) em número superior ao previsto em lei.

Por intermédio do Despacho nº 584/20-GCFC, foi determinado que o Estado do Paraná se abstinhasse de praticar quaisquer atos relacionados à implementação da lei estadual. Referida decisão interlocutória foi parcialmente reformada após a oposição de embargos de declaração, que delimitou a vedação da implementação de alterações nos benefícios que não impactavam no combate à pandemia (conforme constam das decisões do Despacho nº 642/20-GCFC e Acórdãos nºs 1.287/20-TP e 1.199/20-TP).

Durante a instrução do processo, a referida lei estadual foi revogada, porém restou constatado pela unidade técnica do TCE-PR que, durante o tempo de vigência da norma, a decisão cautelar controladora não foi cumprida, importando em aumento de despesas durante período vedado (inclusive, a LC nº 173/20 teve constitucionalidade reconhecida pelo STF), o que culminou com a irregularidade das contas e aplicação de multa administrativa aos responsáveis, conforme determinação contida no Acórdão nº 3.525/24-TP.³⁴

Nesse caso, o Tribunal de Contas considerou que, ainda que lei estadual questionada tenha sido revogada, esta produziu efeitos durante o período de vigência, os quais acarretaram elevação irregular da despesa com pessoal das universidades públicas do Estado do Paraná.

7.4 Processo nº 245.864/25: representação contra projeto de lei que ofenderia decisão de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal

Recentemente, em abril de 2025, foi proposta representação (autuada no Processo nº 245.864/25), em que controlador interno denunciou inconstitucionalidade

³⁴ Ante o exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA da presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de julgar irregulares as contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei Orgânica nº 113/2005 e imputação da multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “f”, do mesmo regramento, em face dos Srs. Sérgio Carlos de Carvalho (UEL), Julio Cesar Damasceno (UEM), Miguel Sanches Neto (UEPG) e Fabio Hernandes (Unicentro), em razão da implementação da Gratificação de Responsabilidade Acadêmica (GRA), prevista na Lei Estadual nº 20.225/2020 e pelo descumprimento da determinação deste Tribunal de Contas, nos termos da fundamentação supra.

em projeto de lei municipal que visava a alterar os requisitos para nomeação do ocupante da função gratificada de controlador do município, em que foi requerido o reconhecimento da ilegalidade do referido projeto de lei e a expedição de medida cautelar para evitar a exoneração do atual ocupante da função com “base em norma inconstitucional”, indiretamente apontando o atual entendimento do STF sobre a criação e ocupação de cargos e funções comissionadas da Administração Pública, fixados no Tema 1010 de Repercussão Geral.

Nesse caso, não foi expedida cautelar suspendendo a tramitação do projeto de lei, mas foi determinado ao município em questão que apresentasse cópia integral da proposição, sua justificativa e fase atualizada da tramitação, que, devidamente respondida pela entidade, informou da aprovação, sanção e publicação da lei municipal decorrente do referente processo legislativo, cabendo destacar que o processo continua em trâmite na data de conclusão deste artigo.

Em comum entre os processos citados se verificaram as alegações de ofensas diretas à Constituição Federal — em especial ao artigo 169 — e a diversos artigos da LRF, em especial àqueles que tratam das despesas com pessoal, enquanto, no último caso analisado, questiona-se a criação de lei que contraria decisão em repercussão geral, ou seja, sobre a interpretação da Constituição.

Ainda que as decisões em controle externo de processos legislativos já proferidas pelo TCE-PR possam ser consideradas como exemplos de ativismo controlador,³⁵ a prática tem demonstrado que o fim buscado é a defesa da supremacia da Constituição, o que deve ser o norte para a atuação dos Tribunais de Contas, não havendo que se falar em ilegalidade na forma do procedimento.

8 Conclusão

O Tribunal de Contas foi fortalecido com a Constituição Federal de 1988 e teve na Lei de Responsabilidade Fiscal um arcabouço normativo que lhe permite efetivar o controle externo estabelecido no artigo 70 do texto constitucional, de maneira mais proativa e efetiva que o Poder Legislativo, em especial por meio das medidas cautelares à disposição das Cortes de Controle Externo.

Além disso, a discussão sobre a possibilidade de os Tribunais de Contas realizarem o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos foi pacificada pelo STF por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 25.888/DF, com

³⁵ Podemos definir o ativismo controlador como a atividade decisória praticada pelos Tribunais de Contas que expande de maneira proativa a interpretação da Constituição Federal e das normas de direito público em favor do interesse social, impondo condutas e abstenções aos seus jurisdicionados, em se tratando de matérias de sua competência (conceito extraído de artigo de nossa autoria, disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>).

o Supremo Tribunal Federal reconhecendo a possibilidade do controle de constitucionalidade pelas Cortes de Contas no caso concreto, vedando a realização do controle concentrado.

Em paralelo a isso, o TCE-PR vem adotando uma linha de controle externo dos processos legislativos, tanto no aspecto da constitucionalidade quanto da legalidade de proposição de lei, a partir de denúncias e representações de cidadão, controlador interno, parlamentar e da própria unidade de auditorias da Corte.

Os casos trazidos neste artigo demonstraram que, na maioria das vezes, a atuação cautelar do TCE-PR impediu que projetos de leis eivados de gritantes inconstitucionalidades ganhassem vida no ordenamento jurídico, evitando o uso irregular de recursos públicos. Também restou demonstrado que, no caso em que ocorreu o descumprimento da cautelar do TCE-PR, as contas dos responsáveis foram reprovadas, com aplicação de multas a estes.

Ainda que a forma do controle externo nestes casos esteja ocorrendo de maneira proativa em relação à atuação clássica dos Tribunais de Contas, entendemos que o controle externo dos processos legislativos não ofende a Constituição Federal, nem usurpa competências do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, vez que, de maneira eficaz, o TCE-PR tem garantido a prevalência da Constituição Federal e das leis nacionais de finanças públicas em face de proposições claramente inconstitucionais, revelando uma nova forma de controle externo aos demais Tribunais de Contas brasileiros.

External Control of Legislative Processes: A New Role for the Court of Auditors in the Control of Constitutionality and Legality

Abstract: This article presents case studies conducted by the Paraná State Audit Court (TCE-PR) in which external oversight of legislative processes was carried out at the municipal and state levels, with the issuance of precautionary measures suspending both the processing of bills and the application of the law in question. It also analyzes the role of the Audit Court today, particularly the constitutionality and legality review that should be exercised by the Audit Courts according to the current position of the Federal Supreme Court. Finally, it demonstrates how the external oversight of legislative processes carried out by the TCE-PR has been effective in preventing the passage of laws with clearly unconstitutional content, serving as a success story for other Brazilian Audit Courts.

Keywords: Court of Auditors. External Control. Constitutionality Control. Legislative Process.

Referências

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CONTI, José Mauricio. *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. O TCU está para a lei de responsabilidade fiscal assim como o STF está para Constituição Federal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus. *Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Série IDP – Linha Doutrina).

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. “Apagão das canetas”, inovação e controle externo: o que gestores têm a dizer?. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/matheus-pereira-inovacao-controle-externo>. Acesso em: 14 jul. 2025.

POMPEU, Ana. *Presidente e ministros do TCU pedem a Temer que veto mudanças na LINDB*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/presidente-ministros-tcu-pedem-temer-vete-lindb/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SBERZE, André. *A fiscalização do cumprimento das restrições do artigo 22 da lei de responsabilidade fiscal pelos tribunais de contas: análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. 2023. 85f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

SBERZE, André. Intervenção do Tribunal de Contas do Estado em projeto de lei que afronta a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: caso prático de ativismo controlador?. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/79>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. São Paulo: Almedina, 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SBERZE, André. Controle externo de processos legislativos: um novo papel do Tribunal de Contas no controle de constitucionalidade e legalidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 81-99, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.04.DF

O controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na compra de vagas para educação infantil à luz da Lei nº 14.133/2021

Roberto Silva Pereira

Auditor Estadual de Controle Externo, no cargo de Assessor Especial da Divisão de Fiscalização de Educação junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Professor na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Doutorando em Educação na Universidade Católica Dom Bosco. Mestre em Ciências Contábeis (UFMS). Pós-Graduado em Gestão da Educação (Ipeming). Especialização em Gestão da Administração Pública (Faculdade Estácio de Sá). Graduado em Ciências Contábeis (UCDB). Especialização em Gestão da Educação. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE – UCDB).

Francisco Pedro Jucá

Membro do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário (IBEDAFT), e membro de seu Conselho de Orientação. Mestre em Direito pela UFPA. Doutor e Livre Docente em Direito pela USP. Doutor em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutoramento em Direito Público pela Universidade de Salamanca (Espanha). Pós-Doutoramento em Direito Social pela Universidade Nacional de Córdoba (Argentina). Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Financeiro. Presidente da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro da Academia Paraense de Letras Jurídicas. Professor Titular da FADISP, na Graduação, Mestrado e Doutorado. Juiz do Trabalho de 1ª Grau, do TRT da 2ª Regional.

Thaís Xavier Ferreira da Costa

Auditora Estadual de Controle Externo junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Coordenadora do Curso de Gestão Pública e Procuradora Institucional da Faculdade Insted. Exerce a docência em cursos de graduação e pós-graduação. Doutora em Direito Constitucional (Fadisp). Membro da Sociedade Brasileira de Direito Financeiro e do Conselho Editorial da *Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas*. Membro do Grupo de Pesquisas em Saberes Contemporâneos (GPESC – Faculdade Insted), na linha de pesquisa de Políticas Públicas. Membro do Núcleo de Ensino a Distância da Faculdade Insted. Associada do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário. Membro Correspondente da Academia Paulista de Letras Jurídicas.

Resumo: A presente pesquisa analisa a política de credenciamento de instituições privadas para oferta de vagas em educação infantil no município de Dourados/MS, com ênfase na atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) e no marco legal da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). A metodologia adotada é qualitativa, fundamentada em análise bibliográfica, documental e normativa de atos oficiais e decisões do TCE-MS. Os achados evidenciam um crescimento expressivo dos recursos públicos destinados à terceirização da educação infantil, o que exige uma avaliação criteriosa quanto à legalidade, à sustentabilidade financeira e à conformidade com os princípios constitucionais que regem o direito à educação, contribuindo para o aperfeiçoamento da governança pública educacional.

Palavras-chave: Direito à educação. Educação infantil. Credenciamento. Terceirização.

Sumário: **1** Introdução – **2** O direito à educação infantil e a responsabilidade do Poder Público – **3** A Lei nº 14.133/2021 e o credenciamento de entidades privadas: aspectos jurídicos relevantes – **4** A política de compra de vagas em Dourados/MS: histórico, normas locais e execução – **5** O controle externo do TCE-MS: fiscalização, pareceres e deliberações sobre a Educação Infantil – **6** A terceirização da oferta de vagas em educação infantil: conceitos, limites e implicações – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar a compra de vagas em instituições privadas no município de Dourados/MS, com ênfase na atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) e na aplicação da Lei nº 14.133/2021, novo marco legal das contratações públicas no Brasil. A escolha do caso de Dourados justifica-se pela expressiva ampliação dos valores investidos nessa política nos últimos anos, sem o correspondente aumento de matrículas na rede própria municipal, o que levanta questionamentos sobre a legalidade, a sustentabilidade financeira e a efetividade dessa forma de atendimento educacional.

Essa questão insere-se no contexto mais amplo do direito à educação infantil no Brasil, assegurado como dever do Estado pela Constituição Federal de 1988, que o estabelece como parte integrante dos direitos sociais fundamentais (art. 6º) e como prioridade no atendimento educacional às crianças de até cinco anos de idade (art. 208, IV). A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 e da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), consolidou-se o entendimento de que a universalização da educação infantil é responsabilidade compartilhada entre os entes federados, exigindo políticas públicas eficazes e sustentáveis para sua efetivação.

Nesse contexto, diversos municípios têm recorrido ao credenciamento de instituições privadas como estratégia para suprir a demanda por vagas na educação infantil. Essa prática, embora legalmente admitida, impõe desafios importantes do ponto de vista jurídico, orçamentário e pedagógico, especialmente quando implementada de forma contínua e substitutiva à expansão da rede pública. O modelo, por vezes justificado sob o argumento da celeridade e economicidade, pode configurar, na prática, formas de terceirização que carecem de critérios objetivos, planejamento de longo prazo e efetivo controle social.

A atuação do TCE-MS destaca-se como elemento central da análise, considerando seu papel institucional de controle externo da gestão pública e seu dever constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos. Decisões recentes do Tribunal sobre a legalidade do credenciamento, os requisitos para sua

contratação e os limites orçamentários aplicáveis à compra de vagas contribuem para delinear os parâmetros jurídicos e administrativos que devem nortear essa prática.

A metodologia adotada neste estudo é de natureza qualitativa, com base em análise documental e normativa. Foram examinados atos oficiais do município de Dourados, como decretos, editais de chamamento público, contratos administrativos e relatórios de prestação de contas, além de decisões e manifestações técnicas emitidas pelo TCE-MS. Complementarmente, são mobilizados fundamentos jurídicos e doutrinários sobre o controle externo, a nova Lei de Licitações e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e o direito à educação.

Enfim, ao examinar a política de compra de vagas na perspectiva do controle externo e do novo regime jurídico das contratações públicas, pretende-se contribuir com a discussão sobre os limites e as possibilidades da atuação estatal no cumprimento do direito à educação infantil, à luz dos princípios da legalidade, da eficiência e da equidade. A análise busca, ainda, oferecer subsídios técnicos e jurídicos que orientem a formulação de políticas públicas mais transparentes, sustentáveis e alinhadas aos preceitos constitucionais, reforçando o papel dos Tribunais de Contas na indução de boas práticas de governança educacional.

2 O direito à educação infantil e a responsabilidade do Poder Público

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, constitui um direito fundamental da criança e um dever inalienável do Estado. Esse princípio está consagrado no art. 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece como dever do Estado “a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.¹ Ademais, o artigo 6º da mesma Constituição reconhece a educação como um direito social, ao lado da saúde, da segurança e da assistência.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)² reforça em seu artigo 4º, inciso IV, que é dever do Estado garantir “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de até 5 (cinco) anos de idade”. Esse marco legal estabelece a obrigatoriedade da oferta e a necessidade de planejamento articulado entre os entes federados para sua efetivação.

¹ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

² BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

Adrião (2018)³ alerta que a efetivação do direito à educação infantil exige não apenas previsão legal, mas também compromisso político e orçamentário do Poder Público. A autora denuncia que, sob o pretexto de ampliar o acesso, muitos municípios têm recorrido à contratação de vagas em instituições privadas como solução permanente, e não excepcional, o que representa uma forma de privatização da educação básica.

De acordo com Peroni (2012),⁴ a utilização de mecanismos como o credenciamento de escolas privadas revela uma transferência da responsabilidade estatal para o setor privado, contrariando o princípio da gestão pública da educação, previsto no artigo 206 da Constituição. Essa lógica compromete a construção de um sistema educacional inclusivo, gratuito e de qualidade, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

No caso de Dourados/MS, como analisado neste estudo, observa-se que a política de compra de vagas tem sido adotada de forma sistemática, com altos investimentos em contratos com instituições privadas, em detrimento do fortalecimento da rede pública de educação infantil. A ausência de planejamento estruturado, conforme apontado em pareceres do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, evidencia a falta de estratégias para a expansão permanente da oferta direta pelo Poder Público.

Dessa forma, reafirma-se que a responsabilidade pelo atendimento à educação infantil é indelegável. Cabe ao Estado garantir o acesso universal com qualidade, assegurando condições estruturais, pedagógicas e financeiras para o pleno desenvolvimento das crianças. Como destaca o artigo 214 da Constituição Federal, compete ao Poder Público implementar planos de educação que assegurem a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Esses objetivos só serão alcançados com a consolidação de uma rede pública forte, autônoma e comprometida com o direito à educação como bem público.

3 A Lei nº 14.133/2021 e o credenciamento de entidades privadas: aspectos jurídicos relevantes

A Lei nº 14.133,⁵ sancionada em 1º de abril de 2021, instituiu o novo marco legal das licitações e contratos administrativos no Brasil, revogando gradativamente

³ ADRIÃO, W. L. Parcerias público-privadas no Brasil: limites e possibilidades para a garantia do direito à educação. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 17–32, jan./mar. 2018.

⁴ PERONI, V. M. V. As estratégias da política educacional do governo brasileiro e o processo de privatização da educação pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 35–48, jan./mar. 2012.

⁵ BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-A, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

as Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e parte da Lei nº 12.462/2011. Entre os instrumentos previstos na nova legislação, destaca-se o credenciamento como uma modalidade de seleção que permite à Administração contratar diversos prestadores simultaneamente, desde que atendam aos requisitos previamente definidos em edital.

No âmbito da educação infantil, o credenciamento tem sido utilizado por diversos municípios como estratégia para suprir a demanda por vagas em creches e pré-escolas, especialmente diante da insuficiência da rede própria. A nova Lei de Licitações disciplina o credenciamento nos artigos 79 a 81, vinculando sua utilização aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e do interesse público.

O artigo 79 define o credenciamento como uma forma de seleção que permite a contratação direta, sem a exigência de procedimento competitivo clássico, quando houver a possibilidade de prestação do mesmo serviço por múltiplos interessados. No entanto, essa exceção à licitação exige observação rigorosa dos critérios de habilitação, da isonomia entre os participantes e da transparência de todo o processo.

Em decisões recentes, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) tem reforçado a necessidade de que o credenciamento observe não apenas os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, mas também os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como a motivação do interesse público. No caso de Dourados/MS, o TCE-MS por meio da decisão liminar, DLM – G.FEK – 198/2024, que suspendeu o Edital de Credenciamento nº 001/2024:

[...] Conforme apontado na Análise ANA – DFEDUCAÇÃO – 21705/2024 (peça 28, fls. 164-168), os auditores da Divisão de Fiscalização de Educação apontaram que existem inconsistências no planejamento da despesa e na elaboração do edital.

Entre as falhas apontadas na análise da divisão, atendo-me, neste momento às inconsistências que entendo serem impeditivas à continuidade do credenciamento. Pontuo, porém, que é recomendável que o gestor corrija todas as irregularidades apontadas pela divisão — e não somente as de caráter restritivo e anti-isonômico ou potencialmente lesivas ao erário, que serão tratadas nesta decisão.

Segundo os auditores, as especificações técnicas apresentadas no termo de referência, no edital e na minuta do contrato são omissas quanto à responsabilidade e ao formato de distribuição de alimentação escolar, uniforme e material didático/pedagógico.

Essas informações são cruciais para garantir a isonomia do procedimento e resguardar direitos da criança, como o transporte e a merenda escolar. Além disso, como não há qualquer previsão no edital, há

o risco dos custos do material didático e do uniforme terem de ser suportados pelos pais dos alunos.⁶

Ao identificar a ausência de estudo de demanda atualizada, há indefinição sobre as obrigações das entidades contratadas e a falta de fundamentação técnica para o quantitativo de vagas. Logo, essa modalidade de credenciamento não pode ser utilizada para burlar o dever de planejamento nem substituir a obrigação de realizar concurso público ou expandir a rede própria em casos em que o serviço deva ser prestado de forma permanente pelo Estado.

Assim, embora o credenciamento esteja previsto na nova Lei de Licitações como uma opção válida para contratação de serviços em caráter complementar, seu uso na educação infantil deve ser justificado por situações excepcionais e deve ser devidamente planejado, de modo a não violar os princípios da continuidade do serviço público, da equidade no atendimento e da prioridade da gestão pública na oferta educacional.

4 A política de compra de vagas em Dourados/MS: histórico, normas locais e execução

Desde o ano de 2022, o município de Dourados/MS tem implementado de forma sistemática a política de compra de vagas em instituições privadas de educação infantil. Essa estratégia tem sido viabilizada por meio de chamadas públicas para credenciamento, conforme previsto em editais elaborados pela Secretaria Municipal de Educação (Semed), com base em legislação local e nas normas federais aplicáveis às contratações públicas.

O primeiro movimento estruturado dessa política ocorreu em 2022, com o chamamento público de dez instituições privadas para atendimento de até 3.000 vagas para crianças de 0 a 5 anos, com turnos matutino e vespertino. No ano de 2023, a Chamada Pública nº 002/2022,⁷ resultou em contratação com previsão do valor global de R\$13.860.000,00. Conforme estabelecido no Edital de Chamada Pública nº 002/2022/Semed, o Município de Dourados objetivou “credenciar escolas, entidades, associações e/ou instituições particulares de ensino, visando a oferecer vagas para a Educação Infantil, para o ano letivo de 2023”,

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Decisão Liminar nº 198/2024, proferida nos autos do Processo TC/8651/2024*. Relator: Cons. Flávio Esgaib Kayatt. Diário Oficial Eletrônico do TCE-MS, Campo Grande, MS, edição extra nº 3940, p. 2–3, 23 dez. 2024. Disponível em: <https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/diario-oficiais/download?id=23211>. Acesso em: 08 jul. 2025.

⁷ DOURADOS (MS). *Edital de Chamada Pública nº 002/2022/SEMED*. Diário Oficial do Município de Dourados, ano XXIII, n. 5.761, p. 18–29, 7 out. 2022.

estipulando o “valor mensal de R\$420,00 (quatrocentos e vinte reais) por criança matriculada”.⁸

Adicionalmente, determinou-se que os prestadores contratados “atenderão, em seus próprios estabelecimentos, nas condições deste edital, alunos conforme encaminhamentos feitos exclusivamente pela Central de Matrículas da Secretaria Municipal de Educação”, sendo vedada “a cobrança de mensalidade e/ou matrícula dos pais ou responsável” e exigindo-se, como contrapartida mínima, “salas destinadas às atividades educacionais”, “refeitório com espaço apropriado para refeições” e “berçário com área mínima de 2,0m² por criança”.⁹

Com previsão de atendimento semelhante, para o exercício de 2024, o Edital de Credenciamento nº 001/2024, publicado no final de 2023, previa o credenciamento de novas instituições para atendimento de vagas estimadas no mesmo quantitativo, com valores ainda mais elevados, alcançando R\$16.500.000,00.

Conforme justificado pela Administração municipal em relatórios e justificativas anexas aos processos, a medida visa a suprir a demanda reprimida por vagas na educação infantil, diante da impossibilidade imediata de ampliação da rede própria. A Semed argumenta que, embora haja obras em andamento para construção de Centros de Educação Infantil Municipal (CEIMs), a conclusão dessas unidades ainda não é suficiente para absorver toda a demanda.

Entretanto os documentos analisados revelam fragilidades no planejamento da política, com ausência de diagnóstico demográfico atualizado, falta de estimativas detalhadas sobre a evolução da demanda por região do município e indefinição das responsabilidades pedagógicas e administrativas das entidades conveniadas. A contratação tem ocorrido com base em estimativas genéricas, sem correlação com o plano plurianual de expansão da rede municipal.

A política de credenciamento também não tem sido acompanhada de mecanismos de monitoramento sistemático da qualidade do atendimento prestado pelas instituições privadas contratadas. Os relatórios de fiscalização pedagógica e financeira são escassos e não há indicadores públicos que permitam avaliar o impacto da medida sobre a aprendizagem, a permanência e a equidade no atendimento às crianças.

Por fim, observa-se que os editais de credenciamento e os contratos celebrados nos últimos três anos têm se repetido em conteúdo e estrutura, sem incorporação de melhorias ou ajustes recomendados por órgãos de controle. Tal situação indica uma tendência à naturalização da terceirização como política permanente, o que contraria o caráter excepcional que deve nortear o uso do credenciamento na educação pública.

⁸ DOURADOS (MS). *Edital de Chamada Pública nº 002/2022/SEMED*. Diário Oficial do Município de Dourados, ano XXIII, n. 5.761, p. 19, 7 out. 2022.

⁹ DOURADOS (MS). *Edital de Chamada Pública nº 002/2022/SEMED*. Diário Oficial do Município de Dourados, ano XXIII, n. 5.761, p. 20–23, 7 out. 2022.

5 O controle externo do TCE-MS: fiscalização, pareceres e deliberações sobre a Educação Infantil

No exercício de sua competência constitucional de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) tem acompanhado e fiscalizado a execução da política de credenciamento de instituições privadas para a educação infantil no município de Dourados/MS. Essa atuação está amparada no art. 71 da Constituição Federal de 1988, que atribui aos tribunais de contas a responsabilidade de apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão dos recursos públicos.

A partir de 2023, o TCE-MS passou a realizar análise prévia do Edital de Credenciamento nº 001/2024, tendo em vista o volume significativo de recursos públicos envolvidos e a repetição de impropriedades observadas em exercícios anteriores. No âmbito do Processo TC/8651/2024, a equipe técnica da Corte apontou uma série de falhas no planejamento e na instrução do procedimento, recomendando a suspensão do edital até que fossem sanadas inconsistências que comprometiam sua legalidade e transparência.

Entre os principais apontamentos contidos no parecer técnico do TCE-MS, destacam-se: (i) a ausência de estudo de demanda atualizado que justificasse a contratação de até 3.000 vagas; (ii) a indefinição quanto à responsabilidade pelo fornecimento da alimentação escolar e pelo transporte dos alunos; (iii) a fragilidade dos critérios de avaliação e pontuação das instituições credenciadas; e (iv) a falta de vinculação do edital ao planejamento estratégico de expansão da rede municipal de ensino.

Com base nesses elementos, foi proferida medida cautelar determinando a suspensão do procedimento até a readequação das cláusulas editalícias. A decisão ressaltou que a contratação de terceiros para prestação de serviço educacional deve observar os princípios da razoabilidade e da excepcionalidade, não podendo configurar substituição permanente da atuação estatal.

Além da atuação preventiva, o TCE-MS tem recomendado à Semed de Dourados/MS a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação da qualidade pedagógica e da regularidade contratual dos serviços prestados pelas instituições conveniadas. A ausência de fiscalização sistemática, conforme apontado nos autos, compromete o controle social e a efetividade do gasto público.

Com essas ações, o TCE-MS reafirma seu papel institucional não apenas de controle financeiro, mas também de indutor de boas práticas administrativas e garantidor da efetividade das políticas públicas, sobretudo em áreas sensíveis como a educação infantil. A Corte de Contas atua, assim, como elemento de equilíbrio federativo e promotor do interesse público, contribuindo para a concretização do direito à educação com qualidade, equidade e gestão responsável.

6 A terceirização da oferta de vagas em educação infantil: conceitos, limites e implicações

A terceirização da oferta de vagas na educação infantil constitui uma prática que tem se intensificado nos últimos anos, especialmente em municípios que enfrentam dificuldades orçamentárias e estruturais para ampliar a rede pública. Trata-se da transferência da responsabilidade direta do Estado para entidades privadas, mediante contratação com recursos públicos. Embora prevista como possibilidade legal em situações excepcionais, essa estratégia suscita debates sobre seus limites, implicações e riscos para a garantia do direito à educação.

Adrião (2018)¹⁰ define essa modalidade como uma forma de privatização indireta da educação, ao passo que o Estado permanece como financiador, mas abdica do papel de executor direto da política educacional. Essa configuração fragiliza a concepção de educação como direito público subjetivo, transformando-a em serviço passível de aquisição no mercado.

Peroni (2012)¹¹ argumenta que a terceirização, quando institucionalizada, enfraquece o princípio da gestão democrática e a obrigatoriedade estatal, substituindo a construção de redes públicas estruturadas por soluções imediatistas e fragmentadas. A autora enfatiza que a ampliação do acesso à educação infantil não pode ocorrer às custas da precarização das condições de ensino nem da mercantilização do direito à educação.

Sob o ponto de vista jurídico, a terceirização está sujeita aos princípios da legalidade, da eficiência, da isonomia e da continuidade do serviço público, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021. A utilização do credenciamento deve observar critérios objetivos, motivação técnica e justificativa de excepcionalidade, de forma a evitar que a medida torne-se regra, em prejuízo à oferta pública direta.

No caso de Dourados/MS, observa-se que a prática de terceirização tem se repetido de forma sucessiva, com aumento dos valores investidos e sem demonstração clara da evolução da capacidade da rede própria. Essa tendência à continuidade da terceirização, sem planos concretos de reversão, pode caracterizar violação ao princípio da progressividade dos direitos sociais e comprometer a sustentabilidade do sistema educacional público. Logo conforme os autores Pereira *et al.*:

¹⁰ ADRIÃO, W. L. Parcerias público-privadas no Brasil: limites e possibilidades para a garantia do direito à educação. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 17–32, jan./mar. 2018.

¹¹ PERONI, V. M. V. As estratégias da política educacional do governo brasileiro e o processo de privatização da educação pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 35–48, jan./mar. 2012.

[...] Assim, como se observou desta pesquisa, essa falta de alinhamento entre a gestão, planejamento e mensuração dos resultados podem ter contribuído para os resultados negativos nos indicadores da qualidade da educação de MS. [...] não é suficiente utilizar-se de mecanismo de modernização que apresentem em seus resultados a excelência da gestão se o produto ou serviço final não refletem essa realidade para sociedade.¹²

Assim, a terceirização, embora prevista como instrumento auxiliar, deve ser tratada com cautela. O Estado deve priorizar investimentos na rede pública, garantir a formação adequada de profissionais, assegurar infraestrutura de qualidade e promover mecanismos de controle social. A educação infantil, como direito fundamental e etapa essencial do desenvolvimento humano, não pode ser reduzida a um serviço contratado, mas deve constituir compromisso permanente do Poder Público.

7 Considerações finais

A análise realizada ao longo deste trabalho evidencia que a política de credenciamento de entidades privadas para a oferta de vagas na educação infantil, adotada pelo município de Dourados/MS desde 2022, tem se consolidado como prática recorrente e estrutural, contrariando os princípios da excepcionalidade, da progressividade dos direitos sociais e do fortalecimento da rede pública. A ausência de planejamento de longo prazo, a fragilidade dos mecanismos de controle e a repetição de impropriedades nos editais e contratos reforçam a necessidade de revisão dessa estratégia à luz do interesse público. Conforme apontam Adrião e Borghi (2009),¹³ a atuação estatal não pode se restringir ao financiamento do ensino, sendo imprescindível o compromisso com a oferta direta e com a regulação efetiva dos serviços educacionais.

A atuação do TCE-MS, ao promover a suspensão do Edital de Credenciamento nº 001/2024 e recomendar melhorias no processo, mostrou-se essencial para a promoção da legalidade, da eficiência e da transparência. No entanto, para que essas recomendações se traduzam em avanços concretos, é fundamental o fortalecimento

¹² PEREIRA, Roberto Silva; SANTOS, Luiz Miguel Renda dos; KUBO, Itamar Kiyoshi da Silva. Contratualização na Administração Pública: análise do alinhamento dos contratos de gestão da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul 2016-2017 com o Plano Estadual de Educação 2014-2024. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 19, 2019, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Fipecafi, 2019. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹³ ADRIÃO, Wanderley Luiz; BORGHI, Raquel Fontes do Amaral. Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e organizações sociais (OSS): formas de privatização da educação pública no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 55-69, jan./jun. 2009.

do controle interno da administração municipal, a ampliação da participação social e a realização de fiscalizações *in loco* nas instituições conveniadas.

A realização de visitas técnicas, entrevistas com profissionais e pais, e a conferência de registros escolares são medidas imprescindíveis para verificar se as vagas contratadas estão sendo efetivamente ocupadas por crianças da rede pública municipal, conforme os critérios legais e pedagógicos estabelecidos. Por conseguinte, é necessário averiguar se as instituições contratadas cumprem os parâmetros de qualidade, como a existência de profissionais habilitados, estrutura adequada, merenda escolar e proposta pedagógica alinhada às diretrizes nacionais. Como destacam Peroni e Adrião (2021),¹⁴ a fiscalização efetiva é condição essencial para que as parcerias público-privadas não se transformem em mecanismos de esvaziamento da responsabilidade estatal.

Por fim, reafirma-se que o direito à educação infantil não pode ser compreendido apenas como meta numérica de acesso, mas como direito integral ao cuidado e à educação com qualidade. A terceirização, quando desvinculada de planejamento e de controle efetivo, representa risco de fragmentação da política educacional e de precarização do atendimento. Como afirmam Dourado e Oliveira,¹⁵ a educação infantil deve ser compreendida como um campo político-pedagógico fundamental para a formação cidadã e não como mera prestação de serviço. Cabe ao Poder Público, com o apoio dos órgãos de controle e da sociedade civil, reafirmar o compromisso com uma educação infantil pública, gratuita, inclusiva e de qualidade para todas as crianças.

External Control of the State Court of Accounts of Mato Grosso do Sul in the Purchase of Early Childhood Education Vacancies in Light of Law No. 14,133/2021

Abstract: This study analyzes the policy of accrediting private institutions for the provision of early childhood education vacancies in the municipality of Dourados, Mato Grosso do Sul, Brazil, with emphasis on the role of the State Court of Accounts of Mato Grosso do Sul (TCE-MS) and the legal framework established by Law No. 14,133/2021 (the new Brazilian Public Procurement Law). The research adopts a qualitative methodology, grounded in bibliographic, documentary, and normative analysis of official acts and decisions issued by the TCE-MS. The findings reveal a significant increase in public funds allocated to the outsourcing of early childhood education services, which calls for a thorough evaluation of the legality, financial sustainability, and compliance with the constitutional principles governing the right to education. This study contributes to the improvement of educational public governance.

Keywords: Right to Education. Early Childhood Education. Accreditation; Outsourcing.

¹⁴ PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Wanderley Luiz. Educação pública e os efeitos das políticas de privatização no Brasil: uma análise a partir das redes estaduais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 401–416, maio/ago. 2021.

¹⁵ DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Políticas públicas e educação: entre a crise do Estado e a emergência de novos paradigmas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 109–127, jan./abr. 2009.

Referências

- ADRIÃO, Wanderley Luiz. Parcerias público-privadas no Brasil: limites e possibilidades para a garantia do direito à educação. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 17–32, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.56301>. Acesso em: 08 jul. 2025.
- ADRIÃO, Wanderley Luiz; BORGHI, Raquel Fontes do Amaral. Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e organizações sociais (OSs): formas de privatização da educação pública no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 55–69, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol25n12009.16115>. Acesso em: 08 jul. 2025.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.
- BRASIL. *Lei nº 8.666, 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, 22 jun. 1993.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Políticas públicas e educação: entre a crise do Estado e a emergência de novos paradigmas. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 108, p. 109–127, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100007>. Acesso em: 08 jul. 2025.
- DOURADOS (MS). *Edital de Chamada Pública nº 002/2022/SEMED*. Diário Oficial do Município de Dourados, ano XXIII, n. 5.761, p. 1440–1443, 07 out. 2022.
- MATO GROSSO DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (TCE/MS). *Decisão Liminar nº 198/2024, proferida nos autos do Processo TC/8651/2024*. Relator: Cons. Flávio Esgaib Kayatt. Diário Oficial Eletrônico do TCE-MS, Campo Grande, MS, edição extra n. 3940, p. 2–3, 23 dez. 2024. Disponível em: <https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/diario-oficiais/download?id=23211>. Acesso em: 08 jul. 2025.
- PEREIRA, Roberto Silva; SANTOS, Luiz Miguel Renda dos; KUBO, Itamar Kiyoshi da Silva. Contratualização na Administração Pública: análise do alinhamento dos contratos de gestão da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul 2016-2017 com o Plano Estadual de Educação 2014-2024. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 19, 2019, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fipecafi, 2019. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org>. Acesso em: 08 jul. 2025.
- PERONI, Vera Maria Vidal. As estratégias da política educacional do governo brasileiro e o processo de privatização da educação pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 35–48, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000100003>. Acesso em: 08 jul. 2025.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Wanderley Luiz. Educação pública e os efeitos das políticas de privatização no Brasil: uma análise a partir das redes estaduais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 401–416, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2178-3004/retratos.15i33.4662>. Acesso em: 08 jul. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA, Roberto Silva; JUCÁ, Francisco Pedro; COSTA, Thaís Xavier Ferreira da. O controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na compra de vagas para educação infantil à luz da Lei nº 14.133/2021. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 101-113, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.05.MS

Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar estadual nº 819/2023

Herneus João De Nadal

Conselheiro e Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Faculdade de Cruz Alta/RS. Pós-Graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Raquel Terezinha Pinheiro Zomer

Chefe de Gabinete Adjunta da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Eduardo Zanferari

Assessor da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc).

Resumo: A Lei Complementar estadual nº 819/2023, em vigor desde 11 de janeiro de 2023, regula de forma sistemática os prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, revogando regramentos pretéritos. Este artigo examina a gênese da norma, sua completude estrutural e sua precedência sobre diplomas anteriores, bem como promove a discussão acerca de dois pontos de maior controvérsia prática: a indefinição semântica do “ato inequívoco de apuração do fato”, como marco interruptivo da prescrição, e os efeitos do reconhecimento da prescrição sobre o exame de mérito dos processos de controle externo, à luz das múltiplas funções constitucionais dos tribunais de contas e dos princípios da racionalização administrativa e da eficiência. A partir de pesquisa normativa, jurisprudencial e doutrinária, conclui-se que a LCE nº 819/2023 promove segurança jurídica ao mesmo tempo que deixa espaço para soluções casuísticas, o que preserva tanto o interesse público quanto os direitos dos jurisdicionados.

Palavras-chave: Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. Ato inequívoco de apuração dos fatos. Racionalização administrativa.

Sumário: **1** Introdução – **2** Precedência normativa do regime prescricional instituído pela Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023: gênese legislativa sob o prisma da simetria federativa e regra de transição definida – **3** Interrupção da prescrição pela apuração do fato e a indefinição semântica do “ato inequívoco” – **4** A natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e a utilidade decisória para exame de mérito residual – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A fixação de prazos prescricionais para as pretensões punitiva e ressarcitória dos Tribunais de Contas ganhou relevo nacional após o Supremo Tribunal Federal firmar as teses dos Temas 666, 897 e 899, reconhecendo, em síntese, a prescribibilidade do ressarcimento ao erário e o emprego da Lei nº 9.873/1999 como parâmetro analógico para marcos e prazos. A repercussão desses julgados alcançou todos os órgãos de controle externo, exigindo a criação de regras claras capazes de conciliar o dever-poder sancionador com a segurança jurídica.

Em Santa Catarina, essa demanda resultou na Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023, que alterou a Lei Orgânica do TCE/SC para disciplinar, de modo sistemático, a prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento. A norma reproduz o prazo quinquenal da Lei nº 9.873/1999, define hipóteses de interrupção e de suspensão, com destaque para o “ato inequívoco de apuração do fato”, e estabelece cláusula de transição que faz prevalecer seu regime sobre diplomas anteriores que regulamentavam a prescrição.

Embora se reconheça a adequação técnica e a completude estrutural da LCE nº 819/2023, o presente artigo pretende analisar a sua gênese normativa e o motivo pelo qual os marcos e os critérios instituídos por ela devem ter precedência sobre regulamentos anteriores.

Além disso, este estudo busca tecer algumas reflexões sobre pontos da norma que apresentam desafios à sua aplicação prática. O primeiro é a indeterminação conceitual do “ato inequívoco” e o segundo é o alcance do exame de mérito quando configurada a prescrição.

Este artigo, portanto, analisa criticamente esses desafios, sem vinculação a casos concretos, valendo-se de pesquisa bibliográfica, exame de jurisprudência selecionada e leitura sistemática da nova lei.

2 Precedência normativa do regime prescricional instituído pela Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023: gênese legislativa sob o prisma da simetria federativa e regra de transição definida

Em síntese histórica, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) nº 669.069 (Tema 666), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que “[...] é prescriteável a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Brasil, 2016). Depois, no RE nº 852.475 (Tema 897), a Corte estabeleceu que “[...] são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Brasil, 2018). Por fim, em 20 de abril de 2020, ao apreciar o RE nº 636.886 (Tema 899), o Tribunal

assentou que “[...] é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Brasil, 2020).

Na apreciação do Tema 899, conforme ressalta o entendimento manifestado pela Ministra Cármen Lúcia, a Suprema Corte limitou-se a “[...] assentar a prescrição quinquenal, nos termos da Lei nº 6.830/1980, a partir da formação definitiva do título executivo, que é a decisão final do Tribunal de Contas” (Brasil, 2021).

Não obstante, esclarece a Ministra que “[...] aspectos referentes à prescrição intercorrente na formação do débito também foram objeto de manifestação no voto do Ministro Gilmar Mendes”, cujo excerto, naquilo que é relevante à presente análise, transcreve-se:

O Ministro Gilmar Mendes explicitou os marcos interruptivos da prescrição quinquenal, decorrentes da interpretação sistemática da legislação infraconstitucional sobre o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal (Lei nº 9.873/1999) [...] Na linha da jurisprudência, concluiu pela: [...] b) interrupção da prescrição; b.1) pela decisão pela qual se determina a citação ou notificação do interessado ou responsável e por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; [...] (Brasil, 2021).

Desse modo e em virtude da evolução jurisprudencial que se seguiu à fixação das teses nos Temas 666, 897 e 899, construída nos julgamentos de casos concretos posteriores, firmou-se o entendimento de que a prescrição do ressarcimento ao erário deve observar os marcos e os critérios da Lei nº 9.873/1999, considerada a norma mais adequada para disciplinar a matéria.

Como exemplo, ressalta-se o que dispõe parte da ementa do acórdão proferido pelo STF nos autos do Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS Agr) nº 34.256/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujo excerto, naquilo que é relevante à presente análise, transcreve-se:

[...] 2. No julgamento do RE 636.886 (Tema nº 899 da repercussão geral), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes.

3. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da prática do ato. Além disso, quanto à pretensão de

ressarcimento ao erário, a referida lei representa também a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia (Brasil, 2022a).

Nessa linha de entendimento há diversas decisões da Suprema Corte, por exemplo, as premissas estabelecidas nos processos: MS nº 39072 AgR; MS nº 37316 AgR; MS nº 39095 ED-AgR; MS nº 38147 AgR; MS nº 36800 AgR; MS nº 37941 AgR; e MS nº 38627 AgR.

Cita-se, por fim, parte dos argumentos expostos pelo Ministro Alexandre de Moraes, no voto apresentado nos autos do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE AgR) nº 1521150/PE, julgado em 14 de abril de 2025, pela Primeira Turma do STF:

No julgamento dos Embargos de Declaração opostos nos autos do RE nº 636.886-RG, o Plenário desta Corte confirmou a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, rejeitando o pedido de modulação de efeitos, bem como afastando as alegações de omissões, contradições e obscuridades, em acórdão assim ementado:

[...] Na oportunidade, ficou esclarecido que “nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título”, o que não quer dizer que não incida prazo para constituição do título executivo.

Desse modo, em complemento à supracitada conclusão, esta Corte, [...], vem decidindo, então, que a constituição do título executivo pelo TCU deve observar o que previsto na Lei nº 9.873/1999, inclusive quanto aos marcos interruptivos ali previstos. Nesse sentido: [...]

1. A submissão do Tribunal de Contas da União aos ditames da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da pretensão sancionatória, configura matéria pacificada em precedentes das duas Turmas desta Suprema Corte (MS nº 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe, 07.08.2017; e MS nº 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe, 21.06.2019).

[...] I – O exercício das pretensões de ressarcimento e punitivas pelo Tribunal de Contas da União está sujeito aos efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com o prazo e os marcos interruptivos previstos na Lei federal nº 9.873/1999, conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2025a).

Conclui-se, portanto, que os marcos interruptivos da prescrição ressarcitória devem obedecer à disciplina da Lei nº 9.873/1999, norma que se mostra mais adequada para aplicação por analogia.

Com base nisso e considerando a competência dos tribunais de contas estaduais para dispor sobre sua organização e seu funcionamento (inclusive sobre as regras de prescrição e de decadência),¹ o TCE/SC tomou a iniciativa de regulamentar a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito de sua atuação.

Nos autos do Processo nº PNO 22/00601500, no qual, após discussão e aprovação pelo plenário do TCE/SC, foi elaborado o projeto de alteração da Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), destinado a disciplinar a prescrição punitiva e ressarcitória, constam os seguintes argumentos do então Presidente, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior:

Diante disso, e considerando ser de grande importância que se chegasse a um consenso quanto à matéria, após uma série de tratativas com o Poder Legislativo, foi publicada, neste ano, a Lei Complementar nº 793/2022, com o intuito de conferir segurança jurídica às situações analisadas pelo TCE/SC. A definição legal tratou da pretensão punitiva do Tribunal e abarcou o prazo prescricional, o dia inicial para a contagem do referido prazo, assim como as causas de sua interrupção e suspensão.

Certo é que o entendimento adotado por esta Corte de Contas até então não comportava o ressarcimento ao erário por ser considerado imprescritível, consoante interpretação dos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal. Diante disso, os regramentos existentes quanto à prescrição no TCE/SC limitavam-se a normatizar as situações que envolviam apenas a aplicação de multas, como foi o caso da última alteração ocorrida da Lei Orgânica do TCE/SC pela Lei Complementar nº 793/2022.

De qualquer sorte, não se desconhecia o Tema 899 do STF (RE 636.886/AL), que, em repercussão geral, concluiu que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Nada obstante, *ab initio*, entendia-se que tal aplicação era observada apenas na fase de execução das sentenças proferidas pelos Tribunais de Contas, e não durante o processo de conhecimento. [...] Importante destacar, ainda, a regra de transição proposta, que, na prática, tem o objetivo de igualar o tratamento da prescrição no âmbito do Estado de Santa Catarina ao que provavelmente se verificará quanto aos casos de competência do TCU.

Isso porque a lei aplicável àquela Corte Federal de Contas, de acordo com o STF, é a Lei nº 9.873/1999, vigente desde a sua publicação, razão pela qual deverá ser considerada na aferição dos prazos de prescrição e das causas de suspensão e interrupção.

¹ Confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5509/CE e nº 5384/MG.

A regra proposta para o Estado de Santa Catarina, assim, deverá fazer com que aqui também se considerem esses fatos passados na avaliação dos prazos prescricionais, o que poderá contribuir com a uniformização do tratamento jurídico a ser dado ao assunto em âmbito nacional (Santa Catarina, 2022a).

Em decorrência da aprovação do processo normativo pelo plenário, o projeto de lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), resultando na aprovação da LCE nº 819/2023, que altera a LCE nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), a fim de regulamentar justamente o prazo prescricional das pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCE/SC, impedindo que se constituam créditos passíveis de execução, sem observar o instituto da prescrição, voltado a preservar a segurança jurídica.

Dessa forma, em consonância com a jurisprudência predominante do STF e com os marcos e critérios adotados pela Lei nº 9.873/1999, o novo regramento sobre a prescrição da pretensão ressarcitória buscou aperfeiçoar os parâmetros relativos às causas interruptivas e suspensivas, ausentes nas normas anteriores que disciplinavam a matéria no TCE/SC.

Embora a nova lei tenha entrado em vigor no início de 2023, ela contém regra de transição que estende retroativamente o reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória “[...] aos processos em que, na data de sua entrada em vigor, não tenha havido trânsito em julgado”. Além disso, admite “[...] a consideração de fatos anteriores à sua vigência para fins de apuração do termo inicial e das causas de suspensão e interrupção da prescrição” (art. 8º da LCE nº 819/2023).

Assim, além de ser o regramento mais adequado, a transição normativa foi solucionada pelo próprio legislador catarinense ao torná-lo de aplicação obrigatória para o reconhecimento da prescrição no TCE/SC, fazendo com que, por consequência lógica, a nova lei se aplique aos prazos prescricionais em curso a partir de sua vigência.

Desse modo, por força de disposição expressa da própria lei e com base nos princípios gerais do direito, que implicam efeito imediato e geral, os critérios, marcos temporais e diretrizes para a análise e o reconhecimento da prescrição ressarcitória nos processos em trâmite no TCE/SC passaram a obedecer exclusivamente à LCE nº 819/2023.

Ressalta-se, inclusive, que a precedência da aplicação do novo regramento aos processos em trâmite vem sendo corroborada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC). A título de exemplo, cita-se excerto dos fundamentos do Relator do Processo nº 5029131-52.2024.8.24.0000, julgado pelo Grupo de Câmaras de Direito Público:

O impetrante defende que deve ser aplicado o disposto no art. 24-A da Lei Complementar nº 202/2000, a qual “institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, conforme redação conferida pela Lei Complementar nº 588/2013.

Todavia, é preciso considerar que a Lei Complementar nº 819/2023, que “altera a Lei Complementar nº 202, de 2000, que ‘Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências’, a fim de dispor sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC”, expressamente estabelece em seu art. 8º:

Art. 8º Esta Lei Complementar aplica-se aos processos em que, na data de sua entrada em vigor, não tenha havido trânsito em julgado, sendo válida a consideração de fatos anteriores à sua vigência para fins de apuração do termo inicial e das causas de suspensão e interrupção da prescrição.

Além disso, a aludida norma ainda dita, em seu art. 10, que se revogam os arts. 24-A; 24-B; 24-C; 24-D; e §3º do art. 36-A da Lei Orgânica do TCE/SC.

Diante disso, e considerando que, quando da publicação da LCE nº 819/2023 (em 11.01.2023), o processo administrativo movido em desfavor do ora acionante junto à Corte de Contas encontrava-se em trâmite, é evidente que, *in casu*, incidirão as disposições da Lei Complementar nº 202/2000, alteradas pela legislação de 2023 — portanto, com a redação que segue: [...] (Santa Catarina, 2025a).

Cita-se, ainda, decisão proferida pela 5ª Câmara de Direito Público do TJ/SC, nos autos do Processo nº 5034858-89.2024.8.24.0000. Embora a Relatora, Desembargadora Denise de Souza Luis Francoski, tenha reconhecido a prescrição da pretensão ressarcitória do TCE/SC e anulado a decisão proferida no âmbito desse tribunal de contas, com base em legislações anteriores, nos fundamentos do voto, a Relatora afirma “[...] que a incidência das novas disposições são aplicáveis aos procedimentos em que não tenha havido o trânsito em julgado da decisão (art. 8º da Lei Complementar nº 819/2023)” (Santa Catarina, 2024a).

Feitos esses apontamentos, tem-se que a LCE nº 819/2023 institui critérios e marcos próprios, os quais devem ser aplicados aos procedimentos em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado (processos em trâmite) e devem prevalecer sobre todas as normas anteriores que tratavam da prescrição.

3 Interrupção da prescrição pela apuração do fato e a indefinição semântica do “ato inequívoco”

Embora a adequação técnica, a assertividade e a completude estrutural da LCE nº 819/2023 sejam reconhecidas, entende-se pertinente trazer reflexões

sobre pontos específicos da norma, que trazem alguns desafios à sua aplicação prática.

A tese discutida e sedimentada pela Suprema Corte no Tema 899 buscou ressaltar o princípio da segurança jurídica, afastando a possibilidade de o órgão de controle prolongar a apuração de irregularidades por períodos indeterminados.

A linha argumentativa sempre esteve alinhada ao entendimento de que todo o direito positivo “[...] é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupar” (Brasil, 2011a).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a existência de um prazo prescricional visa impor limites à imputação de sanções e, precipuamente, afastar a inércia estatal, pois só há perecimento da pretensão quando o Poder Público nada faz.

Nesse contexto, de forma assertiva, a norma institui o art. 83-C para estabelecer marcos interruptivos a esse prazo. O que se busca, em tese, é demonstrar que o órgão fiscalizador não está inerte à passagem do tempo. Logo, de acordo com a LCE nº 819/2023, interrompe-se a prescrição:

Art. 83-C. O prazo de prescrição é interrompido:

- I – pela decisão que ordenar a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; ou
- IV – pela decisão definitiva recorrível.

§1º A prescrição pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, com exceção da hipótese prevista no inciso II do caput.

§2º Nas obrigações solidárias, a interrupção da prescrição contra um dos coobrigados atinge a todos aqueles cuja notificação, oitiva, citação ou audiência já houver sido determinada no processo.

§3º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

Dentre as causas de interrupção, destaca-se o marco instituído pelo inciso II do art. 83-C, cujo prazo da prescrição é interrompido “por qualquer ato inequívoco de apuração do fato”.

Entende-se que o propósito da norma, com esse marco interruptivo, é demonstrar que a autoridade administrativa está investigando ou conferindo situações e que, dentro daquele determinado contexto fático, estão inseridas irregularidades que guardam estreita correspondência com a ocorrência que ensejará o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.

Ou seja, a autoridade está agindo, quebrando a inércia temporal.

Contudo, ao contrário, por exemplo, do que prevê a Lei (federal) nº 9.873/1999, no sentido de que as causas de interrupção podem ocorrer por incontáveis vezes, em especial no que se refere ao “ato inequívoco de apuração”, a norma catarinense buscou construir uma sistemática distinta.

Dessa forma, a partir de uma interpretação mais abrangente do atual cenário, a LCE nº 819/2023 afasta a possibilidade de uma aplicação “indiscriminada e acumulativa” das causas de interrupção da prescrição, garantindo os “[...] valores constitucionais de elevada estatura jurídico-política, mormente a segurança jurídica” (Brasil, 2022b).

Trata-se da disciplina estabelecida pelo §1º do art. 83-C, cujo texto prevê que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez quando, por sua natureza, seja repetível no curso do processo, com exceção da hipótese prevista no inciso II do caput.

Entende-se que essas particularidades da norma vão ao encontro da coerente lição do jurista Marcelo Madureira Prates:

[...] no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que os atos interruptivos previstos no art. 2º [incisos I a III] da Lei nº 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não repetíveis nem substituíveis, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:

- (1) investigativa, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;
- (2) contraditória, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;
- (3) decisória, referente à decisão inicial recorrível; e
- (4) recursal, em que há a decisão final no plano administrativo. (2006, p. 905)

Assim, no que se refere a essa causa interruptiva da prescrição, a lei evita o perecimento da pretensão punitiva ou executória ante a ausência de inércia estatal, ao tempo que, em respeito ao princípio da segurança jurídica, resguarda a duração razoável do processo.

A controvérsia, contudo, refere-se ao momento de caracterização do “ato inequívoco de apuração do fato”, pois, diversamente do que ocorre com outros

marcos interruptivos, cada caso concreto traria uma realidade distinta, não sendo possível estabelecer de forma objetiva um único evento.

Embora já mencionado, é importante ressaltar que esse marco interruptivo segue a linha do modelo estabelecido pelo inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999.² Essa premissa, inclusive, também foi adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na edição da Resolução – TCU nº 344/2022, que regulamenta, no âmbito daquele tribunal, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

Contudo, não há, nos textos legais mencionados, parâmetros objetivos de definição, ou mesmo um rol taxativo, de quais eventos poderiam se caracterizar como “inequívocos à apuração dos fatos”.

Essa situação repete-se em diversos regramentos instituídos pelos tribunais de contas estaduais,³ nos quais as normas preveem apenas a interrupção do prazo prescricional por atos que constituam a apuração inequívoca dos fatos, mas não estabelecem nenhum critério ou conceito objetivo para caracterizá-los.

Existem, também, regramentos que estabelecem, por meio de um rol não taxativo,⁴ quais atos se constituem na condição de “inequívocos à apuração dos fatos”. No entanto, observa-se que ambos resguardam a possibilidade de outras hipóteses não previstas. Tal contexto reforça a ideia de que as análises precisam, necessariamente, considerar a realidade fática e o contexto de cada processo.

Além da ausência de previsões normativas, também não se verifica uniformização quanto aos parâmetros que constituem esses atos nos âmbitos do STF e do TCU, ou seja, não existe um consenso sobre quais critérios devem ser utilizados para a definição de tais eventos.

Ao contrário, na busca por precedentes e interpretações proferidas, observa-se inconformidades entre as decisões, que muitas vezes imprimem conclusões amplamente dissonantes.

² Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

³ Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Resolução nº 000074/2023 – Art. 4º, inciso I; Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – Resolução Normativa – TC nº 02/2023 – Art. 5º, inciso II; Tribunal de Contas do Distrito Federal – Decisão Normativa nº 05/2021 – Art. 2º, inciso II; Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – Resolução TCE-MS nº 188/2023 – Art. 187-B, inciso II; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – Lei Complementar estadual nº 464/12 – Art. 112, inciso II; Tribunal de Contas do Estado do Piauí – Lei estadual nº 7896/2022 – Art. 166-B, inciso II.

⁴ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de São Paulo – Resolução nº 10/2023 – Art. 5º; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Deliberação SEI nº 0018205/2023-46 – Arts. 7º e 8º.

No âmbito do TCU, existem diversos precedentes, inclusive apontados à condição de jurisprudência selecionada, que se contradizem entre si e definem interpretações distintas. É o caso, por exemplo, da divergência entre as conclusões estabelecidas pelos acórdãos a seguir mencionados.

No Acórdão nº 763/2024, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, proferido pela Segunda Câmara, o enunciado dispõe que não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória “[...] ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável” (Brasil, 2024a).

Já a conclusão formalizada pelo Plenário, por meio do Acórdão nº 463/2024, assim menciona:

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU nº 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (art. 5º, §5º, do mesmo normativo) (Brasil, 2024b).

Justamente por isso, na recente discussão levantada no julgamento do Processo TC nº 005.703/2024-7, que instituiu a Resolução TCU nº 367/2024 para alterar a Resolução TCU nº 344/2022, o plenário do TCU chegou à seguinte conclusão:

Acontece que tanto a Lei nº 9.873/1999 quanto a Resolução TCU nº 344/2022 não estabelecem essa condicionante de individualização das condutas para a operação dos efeitos prescricionais. As normas buscaram abranger a simples inércia estatal, não cabendo aos intérpretes inovar nas condições da prescrição. Nesse mesmo sentido foram os seguintes precedentes do STF, prolatados em 2021, entre outros: MS nº 35.208 AgR e MS nº 35.430 AgR.

Considerando que essa questão ainda deve ser objeto de consolidação no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra haver, no presente momento, razões para se alterar o normativo atual do TCU quanto a esse aspecto, de modo que o Tribunal deve manter a sua jurisprudência dominante que assim dispõe: Acórdão nº 8693/2023-Primeira Câmara (Data da Sessão 01/08/2023) – Relator Walton Alencar Rodrigues (Brasil, 2024c).

O acórdão mencionado traz o seguinte enunciado:

Ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria (Brasil, 2023a).

Já no âmbito da Suprema Corte, a falta de uniformidade nas decisões e interpretações dos Ministros é ainda mais aparente. Nota-se uma divergência entre os conceitos definidos pela Primeira e Segunda Turma daquele Tribunal, mas, em especial, é possível verificar até mesmo a ausência de consenso entre os Ministros da mesma turma.

Na primeira turma, ora prevalece a visão restritiva de que o ato precisa se referir exatamente à irregularidade e ao responsável (MS nº 38.288 AgR, j. 08.08.2022; MS nº 36.461 AgR, j. 18.10.2023), ora a interpretação ampla de que basta demonstrar atividade investigativa contínua, mesmo sem identidade estrita, admitindo múltiplas interrupções (MS nº 38.898 AgR, j. 09.05.2023; MS nº 38.660 AgR, j. 18.03.2023).

Já na segunda turma, coexiste a corrente restritiva, que exige conduta individualizada, a ciência do investigado e que aceita apenas uma interrupção (MS nº 36.990 AgR, j. 28.03.2023; MS nº 38.627 AgR, j. 13.04.2023), e a ampliativa, que dispensa notificação e admite atos genéricos para romper a inércia estatal (MS nº 33.815, j. 13.06.2023; MS nº 37.578 AgR, j. 18.10.2023).

Essa pluralidade de entendimentos e a ausência de normativos que estabeleçam critérios ou conceitos objetivos confirmam que não há um consenso sobre a delimitação deste marco interruptivo, que possa ser aplicado de forma geral. Cada caso apresenta circunstâncias específicas que demandam uma análise contextual, conforme a natureza das irregularidades, os atos praticados e o envolvimento do investigado.

Assim, entende-se que a interrupção do prazo prescricional, pelo ato inequívoco de apuração do fato, deverá ser identificada diante da realidade de cada caso, cujo evento a ser considerado demonstre que a autoridade administrativa está investigando ou conferindo situações e, dentro desse contexto fático, estejam inseridas irregularidades que guardam estreita correspondência com a ocorrência que ensejará o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória.

Conclui-se, dessa forma, que a questão está relacionada ao fato, na identidade entre a irregularidade inicialmente apurada e a irregularidade objeto da

condenação. Não seria coerente, portanto, exigir que esse impulso inicial de investigação consiga, per si, identificar todas as infrações ocorridas, todos os responsáveis envolvidos e, por fim, o dano (débito) que as condutas irregulares geraram.

Também não seria razoável concluir que a configuração desse ato exigiria a notificação, cientificação ou citação dos investigados. Além de a norma não estabelecer a necessidade de conhecimento das partes sobre o procedimento apuratório, ela prevê, de forma expressa, que a notificação também é uma forma de interrupção do prazo prescricional⁵ e não se confunde com o ato de apuração.

Pelo exposto, defende-se que a delimitação desse marco interruptivo (“ato inequívoco de apuração do fato”) seja um evento formalmente constituído, capaz de demonstrar o momento em que a autoridade administrativa iniciou as averiguações de determinada situação fática, em que posteriormente se verifique que estejam inseridas irregularidades que guardem estreita correspondência com a ocorrência que enseje o exercício das pretensões punitiva ou ressarcitória, mas que independa da ciência do acusado, bem como da identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação.

4 A natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e a utilidade decisória para exame de mérito residual

Diante da natureza jurídica do instituto da prescrição, entende-se relevante aprofundar a discussão quanto aos efeitos que o seu reconhecimento produz aos processos de controle externo, em especial, se o reconhecimento do prazo prescricional impõe a extinção do processo sem análise de mérito.

Em uma primeira análise, a conceituação clássica do instituto da prescrição prevê que o seu reconhecimento, em tese, extingue o direito de ação e prejudica o exame das questões de fato e de direito relacionadas ao mérito da causa.

Ocorre que os processos de controle externo possuem “sua própria ontologia” (Britto, 2001) e não se constituem de um único propósito, uma vez que a Constituição Federal conferiu competências “próprias, exclusivas e indelegáveis” (Mileski, 2003) aos tribunais de contas.

Embora não exista unanimidade doutrinária sobre a classificação dessas funções, o art. 71 da Constituição Federal estabelece, de forma clara, ao menos 4 (quatro) atribuições que competem ao TCU.⁶

⁵ Art. 83-C. O prazo de prescrição é interrompido: I – pela decisão que ordenar a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

⁶ Aplicadas de forma extensiva ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por força do art. 75 da Constituição Federal.

Segundo o dispositivo constitucional,

[...] o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete [...]:

Função Julgadora

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;

Função Sancionadora

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;

Função corretiva

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

Função informativa

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim, “[...] os processos de controle externo, independentemente de sua tipologia, viabilizam a prestação de diferentes tutelas, individual e autonomamente consideradas [...]” (Braga Júnior, 2021), ou seja, o reconhecimento da prescrição não impõe a sua extinção, mas apenas impede o exercício da função sancionadora e as suas consequências diretas. Isso sobretudo porque não seria possível, por exemplo, sem realizar o exame de mérito, que o tribunal cumprisse sua obrigação constitucional de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso fosse constatada no curso do processo uma ilegalidade.⁷

Na linha desse entendimento, cita-se a lição do jurista João Marcos Braga Júnior:

Não se pode afirmar que os processos de um controle externo sejam direcionados a um propósito principal, seja ele de juízo sobre a regularidade das contas, de imputação de débito, de cominação de penalidades,

⁷ Nos termos estabelecidos pelo inciso IX do art. 70 da Constituição Federal.

de informação à sociedade e aos demais órgãos públicos, ou outro; propósito este que, neutralizado, levaria à neutralização das demais finalidades almejadas com a prestação realizada pelos Tribunais de Contas. Ao contrário, não se concentrando seus processos na preferencial produção de qualquer dos aludidos efeitos, o conteúdo das tutelas de controle externo pode a todos comportar, com igual importância, subsistindo o mérito ainda que prejudicada algumas de suas partes. [...]

Seu alcance é limitado ao encobrimento de efeitos condenatórios, em garantia daquele conjunto de princípios fundamentais aos quais está relacionada. Disso se depreende que a prescrição somente pode afetar esta espécie de tutela estatal e, na medida em que os processos de controle externo – independentemente de sua tipologia – viabilizam a prestação de diferentes tutelas, individual e autonomamente consideradas, tem-se que o reconhecimento da prescrição não pode ocasionar a sua extinção, se não apenas prejudicar a condenação e suas diretas consequências – é dizer, a eficácia executiva própria da condenação (Braga Júnior, 2021).

Como os efeitos da prescrição atingem o caráter condenatório das decisões proferidas e, conseqüentemente, a imposição de ressarcimento ao erário ou a quitação de eventuais multas, é oportuno distinguir a natureza declaratória e condenatória das decisões exaradas pelos tribunais de contas.

No exercício de sua função julgadora, o tribunal de contas realiza o exame de conformidade entre as contas públicas e o ordenamento jurídico. Nesse sentido, o julgamento proferido pode resultar em uma decisão de natureza jurídica declaratória e/ou condenatória.

Na lição de Luis Daniel Lavareda Reis Junior, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), a decisão é:

Declaratória no ponto em que se limita a atestar a adequação ou inadequação das relações jurídicas perpassadas entre o ordenador de despesas e o quadro normativo estabelecido, limitando-se, portanto, a declarar o modo de ser dessas relações jurídicas que foram estabelecidas. [...]

Entretanto, há espaço para que as decisões proferidas tenham conteúdo condenatório, porque assente a possibilidade de estabelecimento de multas e de imposição de restituição de débitos apurados, que, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 são títulos executivos. Logo, existente esse caráter sancionatório na decisão proferida, reveste-se de dupla natureza jurídica, porque atesta a (des) conformidade da atuação do gestor, possuindo natureza declaratória, mas também o condena ao cumprimento de uma obrigação que pode

ser tanto o recolhimento de sanção pecuniária como a devolução de montantes aos cofres municipais, o que caracteriza sua natureza condenatória (Reis Júnior, 2023).

Esse aspecto multiforme dos processos e a dupla natureza das decisões proferidas também foram objeto de discussões durante a tramitação do Processo TC nº 008.702/2022-5, que aprovou o projeto da já mencionada Resolução – TCU nº 344/2022.

O entendimento inicial do relator do processo, Ministro Antonio Anastasia, era de que as decisões proferidas em sede de tomada de contas possuem natureza constitutiva, em especial as decisões de irregularidade de contas. Por essa razão, a incidência da prescrição atingiria também o julgamento das contas.

Contudo, na declaração de Voto apresentada pelo Ministro Bruno Dantas, foram expostos argumentos distintos, que, posteriormente, modificaram a interpretação do relator e, consequentemente, fundamentaram a deliberação e a redação final da resolução instituída pelo TCU.

Diante da relevância do posicionamento do Ministro Bruno Dantas para o debate ora proposto, transcrevem-se alguns fundamentos relevantes à presente análise:

Reputo que tanto o julgamento pela regularidade das contas, quanto o julgamento pela regularidade com ressalvas ou irregularidade são decisões declaratórias, porquanto certificam o modo de ser de uma situação jurídica. [...]

Decisão declaratória é a decisão que declara ou certifica a existência, a inexistência ou o modo de ser de uma situação jurídica. A sentença meramente declaratória é desprovida de sanção e geralmente não comporta execução.

Com relação ao decurso do tempo, a ação declaratória típica é imprescritível. No entanto, existem casos especiais em que a decisão declaratória pode conter eficácia executiva. Nessas, defende-se que ela estaria sujeita ao instituto da prescrição. [...]

Note-se que o objetivo maior do julgamento das contas é a certificação do Tribunal sobre a regularidade da atuação do gestor, com o intuito sobretudo de satisfazer ao interesse da sociedade sobre como foi gerido o recurso público. Portanto, sua essência é uma declaração. [...]

Relembro que a decisão constitutiva é aquela que tem por fim criar, extinguir ou modificar um estado jurídico, ou seja, enquanto a declaração atesta a preexistência de uma relação jurídica (a relação jurídica já existia, como no reconhecimento judicial de paternidade), a constitutiva cria situações novas (como na sentença de divórcio judicial).

Portanto, esse conceito não comporta o julgamento sobre a irregularidade das contas. [...]

Acredito que a natureza declaratória especial da decisão que julga irregulares as contas não é motivo suficiente para sujeitá-la à prescrição de todo o seu conteúdo decisório. [...]

Considero que deve ser feita uma separação entre o conteúdo meramente declaratório do julgamento das contas dos efeitos jurídicos que dele advêm. [...]

Nesse sentido, seria imprescritível a declaração do Tribunal a respeito das contas, sendo ela pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

O que prescreveria seriam os efeitos adjacentes desta declaração, ou melhor as pretensões de caráter punitivo advindas dessa declaração.

Assim, a qualquer tempo, o Tribunal poderia emitir o seu juízo acerca da regularidade da gestão dos recursos públicos.

Penso dessa forma, porque uma das funções precípua desta Corte de Contas é emitir juízo sobre a regularidade da gestão dos recursos públicos, a fim de que a sociedade possa avaliar a atuação e o desempenho dos agentes públicos, reforçando assim a democracia (Brasil, 2022c).

Ou seja, no exercício de sua função julgadora, os órgãos de controle externo prestam também uma “tutela declaratória”, que propicia efetividade ao princípio da transparência, pois garante à sociedade o acesso à informação no que se refere à guarda e à aplicação de bens ou de fundos públicos.

Dessa forma, como já mencionado, a premissa que se extrai é que o instituto da prescrição, no âmbito dos tribunais de contas, limita-se às pretensões punitiva e ressarcitória, e seu reconhecimento não impõe a imediata extinção do processo e não afasta a possibilidade do exame do mérito das demandas.

Conclui-se, também, que o julgamento pela regularidade ou pela irregularidade das contas, por ter natureza declaratória, também não encontra óbice no reconhecimento da prescrição, que atinge somente a possibilidade de o tribunal imputar débito aos responsáveis.

Já no caso de eventuais determinações e recomendações, chama-se a atenção para a recente deliberação do TCU, proferida nos autos do Processo TC nº 011.490/2016-O, na qual ficou firmado o entendimento de que as determinações corretivas expedidas não estão sujeitas a prazos prescricionais.

Do referido julgamento, colhe-se, ainda, importante lição manifestada pela declaração de voto proferida pelo Ministro Antonio Anastasia:

Acompanho o relator, Ministro Benjamin Zymler, quanto ao encaminhamento do processo, mas o faço por entender, assim como o fez o

titular da unidade técnica, que a prescrição regulada pela Resolução nº 344/2022 do TCU diz respeito à pretensão de reparação de dano ao erário e à pretensão punitiva, o que não é a hipótese tratada no Acórdão nº 2.507/2022-Plenário, ora recorrido, pois se limitou a impor à ANTT uma obrigação de fazer, relativa à correção de ato ilegal.

Caso a ANTT não consiga cumprir a decisão do TCU, por algum motivo justo, inclusive a prescrição eventualmente incidente sobre a relação jurídica com a concessionária, compete-lhe informar o fato ao Tribunal, acompanhado da documentação comprobatória necessária.

O que ora sustento está em conformidade com o disposto no art. 12 da citada Resolução nº 344/2022, com o seguinte teor:

[...]

Entendo que o aludido dispositivo deve ser lido à luz do art. 71, inciso IX, da CF, no sentido de que compete ao TCU “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”, o que, a meu ver, alcança, qualquer determinação corretiva do TCU, inclusive aquelas que exigem dos jurisdicionados providências tendentes à reparação de dano ao erário, na qualidade de medidas corretivas (Brasil, 2023b).

Considerando todos esses elementos, é possível afirmar que o legislador catarinense, na construção da LCE nº 819/2023, em especial ao que disciplina o §1º do art. 83-A, foi muito assertivo ao estabelecer que:

Art. 83-A. [...]

§1º O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória não impede a deliberação do processo, mas apenas a imposição de sanção e de reparação de dano.

O texto normativo permite aos relatores e ao plenário decidir acerca da necessidade (ou não) de examinar o mérito dos processos em que for reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Contudo, embora a norma não constitua nenhuma restrição, o §2º do art. 83-A ressalta a necessidade de se atentar para o princípio da eficiência administrativa, pois, conforme dispõe o dispositivo:

§2º Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise do processo como medida de racionalização administrativa e economia processual, com a sua extinção, sem julgamento de mérito quanto aos fatos apurados e consequente arquivamento.

Ou seja, a hermenêutica conjunta dos parágrafos 1º e 2º do art. 83-A revela que o texto normativo não limita o exercício do tribunal à função sancionadora, mas, em consonância ao princípio da efetividade, permite a extinção do feito, sem análise de mérito, quando a medida se mostra oportuna.

De acordo com a exceção fixada, constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise do processo, enquanto medida de racionalização administrativa e de economia processual.

Nessa linha, destaca-se que métodos de racionalização resultam em simplificação de procedimentos e na eliminação de atos em que o custo processual seja manifestamente desproporcional em relação aos benefícios porventura auferidos.

A racionalização está intimamente ligada ao princípio da “economia processual”, outro núcleo da norma que, segundo o jurista Cassio Bueno (2015), exige “[...] que a atividade jurisdicional e os métodos empregados por ela sejam racionalizados, otimizados, tornados mais eficientes”.

Na forma aprovada pela norma, o princípio da economia processual e a racionalização administrativa visam, principalmente, a promover a eficiência da atividade desempenhada pelo TCE/SC, tanto no que se refere à tramitação processual quanto aos efeitos da análise efetivada.

Para isso, conclui-se que se faz necessário salvaguardar a utilidade das decisões e, com base no princípio da efetividade, tentar alcançar os fins para os quais o processo foi instituído. Nessa linha, colhe-se da lição do jurista Fredie Didier Jr.:

O conceito de “eficiência” deve ser entendido como o resultado de uma atuação que observou o dever de obter o máximo de um fim com o mínimo de recursos (efficiency) e o de, com um meio, atingir o fim ao máximo (effectiveness), visto que a aplicação do princípio da eficiência ao processo é uma versão contemporânea do princípio da economia processual. (2017, p. 113-116)

Assim, entende-se que, quando não se mostra possível atingir os fins pelos quais o processo foi instituído, ou seja, apurar eventual dano ao erário e imputar aos responsáveis as sanções cabíveis, é necessário condicionar a análise dos fatos à possibilidade de resguardar a utilidade das decisões proferidas.

Por isso, eventual prosseguimento mostra-se oportuno quando for verificada a presença de elementos capazes de evidenciar que os custos e eventuais efeitos que podem ser constituídos com a decisão definitiva justifiquem o exame de mérito e a consequente deliberação.

Com isso, um ponto importante para verificação é a relevância e a atualidade da matéria discutida nos autos, pois, embora o texto normativo da LCE nº 819/2023 não tenha instituído de forma expressa os parâmetros da relevância e da atualidade, entende-se que ambos estão implícitos no texto do §3º do art. 83-A:

§3º A incidência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas pelos fatos apurados, destinadas a reorientar a atuação administrativa ou corrigir irregularidades.

No momento em que o dispositivo resguarda a possibilidade de que sejam feitas determinações, recomendações ou outras providências, “[...] destinadas a reorientar a atuação administrativa”, imprime a ideia de que tais deliberações destinam-se a produzir efeitos nos atos que serão editados no futuro.

Sabe-se que, no exercício da atividade pública, muitos gestores e agentes públicos utilizam das decisões e dos prejudgados dos tribunais de contas para fundamentar e aperfeiçoar suas condutas. Assim, por meio das deliberações, podem-se encontrar subsídios técnicos para melhor conduzir a rotina administrativa.

Dessa forma, pressupõe-se que a matéria discutida seja atual e a decisão proferida ofereça critérios e orientações técnicas relevantes aos jurisdicionados.

Nessa senda, considerando que os efeitos da prescrição atingem o caráter condenatório das decisões proferidas, e considerando que as determinações corretivas não estão sujeitas a prazos prescricionais, a primeira premissa que se extrai é que o reconhecimento da prescrição não impõe a imediata extinção do processo e não afasta a possibilidade de o tribunal analisar o mérito das demandas.

A segunda premissa, por outro lado, é a de que a norma não constitui nenhuma restrição, mas ela ressalta a necessidade de se atentar para o princípio da eficiência administrativa. Trata-se da aptidão de produzir, em maior ou menor grau, atos e medidas que atendam com efetividade à finalidade pública. Ou seja, concentrar esforços em deliberações que visam a obter resultados, nem só concretos e diretos, em que o rendimento justifique a utilização dos recursos.

Assim, quando não for verificada a possibilidade de expedir determinações corretivas ao jurisdicionado, nos processos em que for reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o exame de mérito só se justifica se a decisão proferida tiver relevância e atualidade para surtir efeitos para além dos fatos sob análise.

5 Considerações finais

A análise empreendida ao longo deste estudo demonstrou que a Lei Complementar estadual (LCE) nº 819/2023 representa um avanço normativo significativo ao disciplinar os prazos prescricionais das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). No percurso metodológico, verificou-se que o legislador catarinense incorporou parâmetros até então ausentes nas normas anteriores ou nelas inadequadamente previstos, alinhando-os ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir disso, a análise estruturou-se em três eixos complementares: o primeiro é a prevalência do regime prescricional instituído pela LCE nº 819/2023, pois a nova lei estabelece marcos próprios, inspirados na lógica federativa da Lei nº 9.873/1999, e determina sua incidência sobre todos os processos sem trânsito em julgado, revogando dispositivos pretéritos e conferindo uniformidade e segurança jurídica.

O segundo eixo consiste na análise da hipótese de interrupção do prazo prescricional pelo “ato inequívoco de apuração do fato”, introduzida no âmbito do TCE/SC pela LCE nº 819/2023. Embora os autores reconheçam a importância desse marco interruptivo, constatou-se a inexistência de uniformidade quanto à definição semântica do que seja “ato inequívoco de apuração”.

Assim, concluiu-se que a interrupção do prazo prescricional com base na apuração dos fatos deverá ser verificada caso a caso, exigindo-se a reunião de elementos mínimos de convicção que demonstrem, de maneira formalmente constituída, o momento em que a autoridade administrativa rompeu a inércia para apurar fatos que guardem estreita correspondência com as irregularidades posteriormente imputadas, sendo prescindível a ciência do acusado e a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade investigada.

O terceiro e último ponto analisado foi a natureza da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos tribunais de contas e os efeitos de seu reconhecimento sobre os processos em trâmite. Dessa forma, concluíram os autores que a prescrição alcança apenas o caráter condenatório das decisões proferidas e, considerando que as determinações corretivas não estão sujeitas a prazo prescricional, o reconhecimento do prazo prescricional não impõe a imediata extinção do processo nem afasta a possibilidade de o tribunal analisar o mérito das demandas.

Contudo, ressaltou-se a necessidade de atentar para o princípio da eficiência administrativa, relacionado à aptidão de produzir, em maior ou menor grau, atos e medidas que atendam eficazmente à finalidade pública. Assim, é preciso concentrar esforços em deliberações orientadas a resultados cujo rendimento justifique o emprego dos recursos.

Desse modo, para os autores, quando não houver possibilidade de expedir determinações corretivas ao jurisdicionado nos processos em que se reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, o exame do mérito só se justifica se a decisão proferida tiver relevância e atualidade aptas a produzir efeitos que transcendam os fatos analisados.

Nessa perspectiva, a principal contribuição deste trabalho é apresentar reflexões críticas sobre a estruturação normativa e a aplicação prática da LCE nº 819/2023, com o objetivo de fortalecer a efetividade do controle externo e assegurar que as decisões preservem tanto o interesse público quanto os direitos dos jurisdicionados.

Punitive and Reparatory Statutes of Limitation within the Santa Catarina Court of Accounts (TCE/SC): A Critical Analysis of Complementary Law No. 819/2023

Abstract: State Complementary Law (LCE) No. 819/2023, in force since 11 January 2023, systematically regulates the statutes of limitation for punitive and restitutionary claims within the jurisdiction of the Audit Court of the State of Santa Catarina, repealing prior regulations. This article examines the statute's origins, its structural completeness, and its precedence over earlier instruments, while also addressing two points of greatest practical controversy: (i) the semantic indeterminacy of the "unequivocal act of fact-finding" as a limitation-period-interrupting milestone; and (ii) the effects that recognition of prescription has on the substantive review of external-control proceedings, in light of the multiple constitutional functions of audit courts and the principles of administrative rationalization and efficiency. Drawing on regulatory, case-law, and doctrinal research, the study concludes that LCE 819/2023 enhances legal certainty while leaving room for case-specific solutions that protect both the public interest and the rights of audited parties.

Keywords: Statute of limitations for punitive and reparatory claims. Unequivocal act of fact-finding. Administrative rationalization.

Referências

BRAGA JÚNIOR, J. M. de A. *Da prescrição no processo de controle externo*. Belo Horizonte: Dialética, 2021. p. 63-67.

BRASIL, 2022a. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *MS nº 3.4256 AgR/DF*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de agosto de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 29 ago. 2022.

BRASIL, 2022b. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI nº 5.384/MG*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 30 de maio de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 10 ago. 2022.

BRASIL, 2022c. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.285/2022*. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Brasília, 11 de novembro de 2022.

BRASIL, 2023a. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 8.693/2023*. Primeira Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1ª de agosto de 2023.

BRASIL, 2023b. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.212/2023*. Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Brasília, 1ª de novembro de 2023.

BRASIL, 2024a. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 763/2024*. Segunda Câmara. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 06 de fevereiro de 2024.

BRASIL, 2024b. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 463/2024*. Plenário. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Brasília, 20 de março de 2024.

BRASIL, 2024c. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 420/2024*. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 13 de março de 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999*. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. *Resolução – TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ADI nº 5.509/CE*. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 11 de novembro de 2021. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 23 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *ARE nº 843.989/PR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 de agosto de 2022. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *MS nº 25.403/DF*. Relator: Ministro Ayres Brito, 10 de fevereiro de 2011. Diário Oficial de Justiça (DO), 10 nov. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 636.886/AL*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2020. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 24 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 669.069/MG*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, 03 de fevereiro de 2016. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 27 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *RE nº 852.475/SP*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Redator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 08 de agosto de 2018. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 25 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *RE nº 1.521.150 AgR/PE*. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 14 de abril de 2025. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 23 de abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 37.628/DF*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 04 de fevereiro de 2021. Diário Oficial de Justiça eletrônico (DJe), 09 fev. 2021.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revistas Diálogo Jurídico*, Salvador, v. I, n. 9, dez. 2001.

BUENO, C. S. *Manual de direito processual civil*: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.105. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 50.

DIDIER JR., F. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 113-116.

MILESKI, P. S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: RT, 2003. p. 255.

PRATES, M. M. Prescrição administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, jan. 2006. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/marcelo_prates.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 819, de 11 de janeiro de 2023*. Altera a Lei Complementar nº 202, de 2000, que “institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências”, a fim de dispor sobre a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2023. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2023/819_2023_lei_complementar.html. Acesso em: 14 jul. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Pleno). *Decisão nº 207/2022*. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 14 de novembro de 2022. Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (DOTC-e), 16 de nov. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Grupo de Câmaras de Direito Público). *Mandado de Segurança Cível nº 5029131-52.2024.8.24.0000*. Relator: Diogo Nicolau Pítsica. Florianópolis, 27 de fevereiro de 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (5ª Câmara de Direito Público). *Agravo de Instrumento nº 5034858-89.2024.8.24.0000*. Relatora: Denise de Souza Luis Francoski. Florianópolis, 27 de agosto de 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DE NADAL, Herneus João; ZOMER, Raquel Terezinha Pinheiro; ZANFERARI, Eduardo. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCE/SC: leitura crítica da Lei Complementar estadual nº 819/2023. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 115-138, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.06.SC

Contratos de eficiência da nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros

Evelyn Scapin

Advogada. Mestre e Pós-Graduada em Direito Público, com mais de dez anos de experiência em Direito Administrativo e Regulatório do Setor de Energia. Foi Membro Consultora da Comissão de Assuntos Regulatórios do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (2023-2025) e Vice-Presidente da Comissão de Direito de Energia da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (2023-2025). Conselheira Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina (2025-2027). Foi Assessora jurídica dos Projetos de Geração e Transmissão de Energia da CGT Eletrosul-Eletrabras (2016-2022). Foi Procuradora Municipal (2013-2016). Atualmente é CLO da Stylux Brasil, empresa especializada em soluções para cidades inteligentes com foco em parcerias público-privadas.

Fernando Gallacci

Advogado. Bacharel e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ex-Aluno da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (2011). Assistente na disciplina de Direito Administrativo, ministrada na PUC-SP (2015). Professor Visitante do Curso de Extensão em Parcerias Público-Privadas para Iluminação Pública da ABDIB. Professor visitante do Curso de Capacitação em Gestão de Contratos de Parcerias Público-Privadas em Saúde da PSP Hub. Professor visitante do MBA de Saneamento Ambiental da FESPSP/LSE. Professor convidado do MBA de PPP e Concessões da FESPSP/LSE. Atua em assessoria jurídica junto de clientes públicos e privados, sobretudo em estruturação de projetos de contratação pública, concessão, PPP, parcerias societárias e estruturas *blended finance*.

Resumo: Este artigo examina, sob a perspectiva jurídica, o contrato de eficiência introduzido pela Lei nº 14.133/2021 como um instrumento jurídico e operacional para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros. Este modelo contratual vincula a remuneração do fornecedor a resultados mensuráveis, como a redução do consumo de energia ou a economia de custos operacionais, tornando-o particularmente adequado a municípios que enfrentam limitações financeiras ou estruturais. A análise baseia-se em uma abordagem jurídico-normativa e é sustentada por dados empíricos do Censo da Iluminação Pública no Brasil, conduzido pela Associação Brasileira de Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP). O estudo conclui que o contrato de eficiência representa uma alternativa viável e eficaz para a modernização da infraestrutura pública, desde que seja bem estruturado, orientado por desempenho e respaldado por referências técnicas precisas e mecanismos de planejamento financeiro, como a COSIP.

Palavras-chave: Iluminação pública. Contrato de eficiência. Nova Lei de Licitações.

Sumário: 1 Introdução – 2 Diagnóstico da iluminação pública no Brasil – 3 Enquadramento jurídico do modelo de eficiência: a experiência pregressa – 4 O contrato de eficiência na NLLCA: fundamentos jurídicos e características operacionais – 5 O contrato de eficiência à iluminação pública: oportunidades e desafios – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A modernização da infraestrutura urbana é um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, especialmente diante das restrições orçamentárias, da crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade e da necessidade de aderência a padrões de sustentabilidade. Nesse contexto, a iluminação pública figura como um serviço essencial para a segurança, mobilidade, bem-estar da população e valorização dos espaços urbanos. No entanto, grande parte dos municípios ainda opera com tecnologias obsoletas, custos operacionais elevados e baixa eficiência energética.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), introduziu o contrato de eficiência como instrumento jurídico voltado à contratação de soluções que promovam economia na prestação de serviços em favor da Administração Pública, podendo servir para catalisar investimentos proporcionando a modernização tecnológica de utilidades ofertadas pelo Poder Público.

Bebendo de experiências pregressas, o contrato de eficiência ganha agora *status* legal perene e específico, com potencial de aplicação relevante em setores como a iluminação pública, principalmente pela possibilidade de modernizar os parques locais, com redução de despesas correntes junto das distribuidoras de energia elétrica, ao passo que, a princípio, também poderia potencializar-se diante de garantias de pagamento operacionalizadas a partir de receitas vinculadas da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

Este artigo serve como investigação preliminar dos aspectos gerais acerca da viabilidade e dos benefícios da adoção da figura contratual do contrato de eficiência da NLLCA, especificamente para examinar sua utilização na modernização de parques de iluminação pública dos municípios brasileiros. Para tanto, parte-se de um diagnóstico nacional do setor, apoiado em dados empíricos obtidos no Censo da Iluminação Pública no Brasil, realizado em 2023, promovido pela Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP), além de embasamento constitucional, jurisprudencial e nas disposições da Lei nº 14.133/2021.

Ao final, busca-se confirmar a hipótese de que tais tipos contratuais podem e devem ser objeto de análise das autoridades municipais para cumprir com finalidades de interesse público, modernizando a tecnologia de iluminação pública com redução de despesas correntes, e proporcionando externalidades positivas diversas em favor da população local.

2 Diagnóstico da iluminação pública no Brasil

O Brasil possui atualmente cerca de 22 milhões de pontos de iluminação pública, distribuídos de forma desigual entre as regiões, conforme aponta o *Censo da Iluminação Pública no Brasil*, elaborado pela ABCIP com base em dados da ANEEL. A região Sudeste concentra 38,2% dos pontos, seguida pelo Nordeste (27,3%), Sul (18,2%), Centro-Oeste (9,9%) e Norte (6,4%).¹

Tal estudo indica que a infraestrutura nacional ainda apresenta predominância de tecnologias obsoletas. Do total de pontos de luz mapeados, apenas cerca de 17% utilizam tecnologia LED, reconhecida por sua eficiência energética e durabilidade. A maior parte ainda é composta por lâmpadas de vapor de sódio (aproximadamente 52%), vapor de mercúrio e multivapores metálicos.²

Do ponto de vista do consumo de energia elétrica, a iluminação pública demanda anualmente mais de 14,5 milhões de MWh, com perdas elétricas superiores a 253 mil kW, e com potência total instalada de aproximadamente 2,5 milhões de kW, conforme apurado pelo Censo.³

A magnitude desses números revela não apenas o desafio orçamentário que o consumo de energia elétrica advinda dos serviços de iluminação pública gera junto das contas municipais, mas também sua relevância na pauta energética e ambiental do país.

O serviço de iluminação pública tem passado por uma profunda transformação após o desenvolvimento de tecnologia LED, cujos atributos são capazes de entregar melhores condições de iluminação local, com menor potência e consequente redução de consumo de energia elétrica, também apresentando maior vida útil em comparação com outros equipamentos utilizados pela indústria.

Este movimento tecnológico corre em conjunto com mudanças regulatórias sofridas na prestação material dos serviços, haja vista a transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras de energia elétrica para os municípios brasileiros. Esta mudança de paradigma regulatório, iniciada pela Constituição de 1988⁴ e carreada por Resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica em

¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (ABCIP). *Censo da iluminação pública no Brasil*. São Paulo: ABCIP, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/0e881a0c-28aa-4311-9ce7-057517b49156>. Acesso em: 12 jun. 2025.

² *Idem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Haja vista a criação do Município enquanto ente federativo (*caput* do art. 1º), assim como a atribuição de sua competência para lidar com assuntos de interesse local (art.30), e cuja ligação com os serviços de iluminação pública acabou por ser sacramentada no art. 149-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2002, para permitir que as municipalidades passassem a instituir contribuições para o custeio dos serviços de iluminação pública.

2012,⁵ acabou por gerar algumas distorções na prestação dos serviços municipais, com assimetria de informação no cadastro de pontos de luz, no valor efetivamente devido nas contas de energia para as distribuidoras e nos desafios operacionais de pontos escuros em algumas vias públicas, quer dizer, na necessidade de ajustar o distanciamento e fatores de iluminação naquelas vias em que os postes apresentavam não conformidades com normas técnicas.

É verdade que alguns municípios mobilizaram-se para adotar diferentes estruturas de contratação buscando fornecer luminárias, organizar serviços de operação e manutenção dos seus parques de iluminação pública, até mesmo celebrando acordos com empresas distribuidoras para cobrança conjunta de COSIP junto das contas de luz.⁶ Também é verdade que outros municípios chegaram a estruturar arranjos de locação de ativos⁷ ou mesmo Parcerias Público-Privadas (PPP)⁸ para disponibilizar os serviços de iluminação pública com maior grau de excelência.

No entanto, todos estes modelos apresentam seus desafios regulatórios e de custo de estruturação, gerando por vezes elevadas dificuldades materiais para organização do lançamento de licitações.

Considerando o atual déficit tecnológico dos parques municipais de iluminação pública, segue relevante a análise de modelagem contratual com condão de permitir a célere superação da estruturação de processos licitatórios que permitam modernizar as luminárias locais, servindo para reduzir despesas locais com custos de energia elétrica e operação das redes de iluminação pública.

⁵ A Resolução Normativa nº 414/2010 da Aneel, alterada pela Resolução nº 479/2012 e outras normativas da Agência, estabeleceu a transferência dos ativos de iluminação pública das distribuidoras de energia para as municipalidades, reconhecendo a competência dos serviços como interesse local e repassando os bens (equipamentos e sistemas) necessários para prestação material dos serviços.

⁶ Expediente autorizado pelo parágrafo único do art. 149-A da Constituição Federal 1988.

⁷ Vide, por exemplo, Acórdão nº 1.683/24, Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas do Paraná, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, referente à consulta formulada pelo Município de Lunardelli, e com Ementa *in verbis*: “Consulta. Questionamentos acerca da contratação de empresa, pela Administração Pública, para locação de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, visando à implementação, reordenação e modernização do sistema de iluminação pública. Conhecimento e resposta pela possibilidade, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis. Utilização da modalidade licitatória pregão. Possível (Lei nº 10.520/2002) ou obrigatória (Lei nº 14.133/2021) quando os padrões de desempenho e qualidade dos bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto. Possibilidade de utilização de recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital. Necessidade de observância ao artigo 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

⁸ Basta ver diversos contratos de parceria público-privada estruturados com apoio da Caixa Econômica Federal no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPP – FEP, e cujas informações encontram-se disponíveis em: https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/fundo_de_apoio_a_estruturaacao_de_projetos_de_concessoes/Paginas/default.aspx. Acesso em: 03 ago. 2025.

Convém citar que os serviços de iluminação pública detêm inúmeras externalidades positivas, podendo servir, por exemplo, para ampliar a percepção de presença do Poder Público e do cuidado com os ativos municipais, mitigar acidentes de trânsito, por meio da iluminação adequada das vias, e aumentar a segurança pública, reduzindo pontos escuros para cometimento de infrações.

Torna-se evidente, então, a oportunidade de aprofundar debates sobre a adoção de instrumentos contratuais que permitam a modernização do parque de iluminação pública de forma planejada, eficiente e financeiramente viável. E é neste ponto que o contrato de eficiência pode servir como alternativa juridicamente segura e operacionalmente flexível.

3 Enquadramento jurídico do modelo de eficiência: a experiência pregressa

De forma introdutória, pode-se afirmar que os contratos de eficiência surgiram de forma sistematizada no Brasil a partir de experiências realizadas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), no Estado de São Paulo, então com os chamados contratos de *performance*. Aqui, desde 2006, a Sabesp utiliza diferentes tipos de contratação nos quais os contratados seriam remunerados apenas em face do benefício econômico gerado à Companhia. Foram adotados contratos de *performance* para buscar melhorias nos sistemas de perdas físicas e comerciais, com os contratados sendo remunerados a partir dos valores obtidos em favor da estatal.

No começo as contratações eram baseadas na própria Lei Federal nº 8.666/1993, passando posteriormente a ser lastreadas na Lei Federal nº 13.303/2016. Andréa Costa de Vasconcelos e Fernando Marcato resumem a lógica jurídica da contratação:

Considera-se contrato de *performance* o instrumento pelo qual o agente privado tem sua remuneração atrelada ao cumprimento de determinadas metas de desempenho. A premissa adotada na modelagem desse contrato é a de que o agente privado seja remunerado pela entrega de resultados e não apenas pela execução de uma série de tarefas como ocorreria na terceirização dos serviços. Nos contratos de *performance* todas as atividades relacionadas à redução de perda de água devem ser transferidas ao parceiro privado. É por este motivo que estes contratos oferecem uma nova abordagem para o desafio de redução das perdas de água.

Em contrapartida aos riscos assumidos, é conferido ao agente privado flexibilidade necessária para executar as suas tarefas conforme julgar ser o melhor de acordo com a sua experiência na área. A aplicação

prática dos contratos de *performance* depende do nível de risco que o agente privado está disposto a aceitar.

Este modelo contratual enquadra-se nos contratos de serviços técnicos profissionais especializados, nos termos do art. 13 da Lei nº 8.666/93, diferindo, assim, dos serviços contínuos e padronizados, previstos no inciso II do artigo 57.

Importante notar que os serviços técnicos profissionais especializados não estão limitados ao planejamento, a programação e a elaboração de estudos e projetos, mas também englobam a execução ou prestação de serviços propriamente ditos, como é o caso dos serviços associados à redução de perdas de água e eficiência energética. Tais serviços exigem conhecimento e *know-how* específico adquirido no desenvolvimento de projetos anteriores e relacionado às melhores práticas operacionais. Trata-se de capacitação maior do que a usual e comum. Não significa, porém, que essa especialização justifique uma contratação direta, sem licitação. Referida contratação só será possível caso não haja possibilidade de competição, conforme prevê o art. 25 da Lei federal nº 8.666/93. Esse não é o caso dos serviços associados à redução de perdas de água e eficiência energética.⁹

Ou seja, os contratos de eficiência e *performance* para redução de perdas d'água surgiram com base nos serviços técnicos profissionais do art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, posteriormente incorporados na legislação de licitações das estatais, observando um caráter contratual flexível para soluções diferentes em favor de contratação que atendesse melhor as finalidades e metas de controle das perdas.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) validou as contratações de *performance* da Sabesp em diversas oportunidades.¹⁰ Além disso, diferentes contratações de eficiência seguiram sendo celebradas rotineiramente pela Sabesp, enquanto esta seguia atuando como entidade de economia mista, destacando-se como exemplo a contratação para projeto de eficiência em São José dos Campos, no final do exercício de 2023.

⁹ VASCONCELOS, Andréa Costa; MARCATO, Fernando. Contratos de performance para a melhoria operacional no saneamento. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes et al. (Coord.). *Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 60-61.

¹⁰ Cita-se, por exemplo, o Processo TC-24625/026/09, Rel. Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga. 16 de março de 2010. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/66941.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024. Também o Processo TC-008226/026/09, Rel. Cons. Subs. Josué Romero, 17 de abril de 2012. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/175144.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

TEXTO DE PUBLICAÇÃO
PREGÃO SABESPRV 02.884/23

A **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP**, comunica a todos os interessados, incluindo empresas e entidades brasileiras e estrangeiras estabelecidas no Brasil.cooperativas, fundos de investimentos, a abertura do **PREGÃO SABESP RV 02.884/23-Prestação de Serviços de Engenharia, com o propósito de reduzir o Volume Perdido e aumentar a Eficiência Operacional, por meio da renovação da infraestrutura de distribuição de água, implantação de Distritos de Medição e Controle, gerenciamento de pressão e medição remota do volume de água por clientes, no Setor de Abastecimento Centro, no município de São José dos Campos.**

O prazo de vigência contratual será de **1800 (mil e oitocentos)** dias consecutivos.

Quadro 1: Remuneração por etapa do contrato e por módulo

	Prazo de vigência do contrato (60 meses)			
	Execução do escopo obrigatório (16 meses)		Apuração da performance (12 meses)	Sustentação dos resultados, com remuneração (32 meses)
	Planejamento e projetos (4 meses)	Implantação (12 meses)		
MÓDULO 1 (Performance)	–	Remuneração variável por performance . *A partir de atingimento de meta redução VP ≥ 50%	Remuneração variável por performance . *A partir de atingimento de meta redução VP ≥ 75%	Remuneração fixa . *A partir da média obtida na apuração de performance.
MÓDULO 2 (Desempenho)	–	–	–	Remuneração variável por desempenho por sustentação de resultados.

Como observado do trecho transcrito do edital, o referido contrato de *performance* contava com duas etapas, sendo uma de remuneração variável apurada de acordo com o atingimento de índices de desempenho, enquanto a outra etapa era realizada posteriormente, contando com uma remuneração fixa para manter a eficiência obtida ao longo do período inicial do contrato. Havia investimentos exigidos na contratação, cujos ativos deveriam ser revertidos em favor da Sabesp ao final do contrato, após amortização financeira advinda do recebimento dos valores pagos ao contratado.

Oportuno mencionar que os contratos de eficiência também encontraram previsão na Lei nº 12.462/2011, envolvendo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Na ocasião, o art. 23 dispunha do seguinte regramento normativo:

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de *contratos de eficiência*, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§1º *O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.*

§2º Na hipótese prevista no caput deste artigo, os licitantes apresentarão propostas de trabalho e de preço, conforme dispuser o regulamento.

§3º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração da contratada;

II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior à remuneração da contratada, será aplicada multa por inexecução contratual no valor da diferença; e

III – a contratada sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis caso a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida seja superior ao limite máximo estabelecido no contrato. (grifos nossos)

Leitura do dispositivo indica que o RDC também privilegiou contratos remunerados a partir do resultado econômico obtido pelo contratado em favor do contratante público, reforçando a juridicidade dos acordos de eficiência no âmbito das contratações públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) analisou reflexamente os contratos de eficiência, no âmbito do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.645 e 4.655,¹¹ envolvendo a legislação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), tendo aparentemente demonstrado deferência ao referido modelo de eficiência por entender que se trata de instrumento passível de utilização pela Administração Pública para buscar cumprir seus objetivos de redução de custo.

Importante esclarecer que as ADIns não questionaram a constitucionalidade do contrato de eficiência, mas criticaram o mecanismo de remuneração por desempenho, o que acabou dando oportunidade de os Ministros da Corte avaliarem o mesmo mecanismo sob a ótica da eficiência.

¹¹ Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.645*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência – STF. Acesso em: 1º ago. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138546>. Acesso em: 1º ago. 2025.

O voto do Min. Rel. Luiz Fux vai exatamente nesse sentido:

É curioso que tenham sido impugnadas, quanto a essa temática específica, apenas os mencionados artigos, deixando-se de aludir, na peça inicial, ao art. 23 da Lei do RDC, que igualmente permite a vinculação da remuneração contratual à obtenção de um resultado futuro e incerto. *São os chamados contratos de eficiência, nos quais “o contratado assume o dever de proporcionar uma economia à Administração, sendo que sua remuneração corresponderá a um percentual do benefício obtido”*.¹²

Confira-se o teor do artigo em comento:

“Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato”.

O que se extrai das colocações acima transcritas, de todo modo, é a incompreensão dos requerentes quanto à sistemática da remuneração variável, que não confere ao administrador público a possibilidade de alteração unilateral e discricionária dos pagamentos ao particular.

A remuneração variável, ao revés, representa mecanismo de incremento da racionalidade econômica e da eficiência do contrato administrativo. Diversamente do que ocorre nas licitações públicas regidas pela Lei 8.666/1993, em que, como assinalado, o particular pode ser tentado a auferir rendas extraordinárias pela diminuição da qualidade dos bens e serviços prestados (*moral hazard*), *pretende-se estimular o cumprimento contratual com o maior nível de excelência possível.* (grifos nossos)

Conforme observado, o Ministro Luiz Fux entendeu constitucional e benéfico ao Poder Público adotar expedientes de *performance* e eficiência, nos quais o contratado seja remunerado de acordo com os seus resultados no âmbito da contratação. Mais que isso, o Magistrado reconheceu os contratos de eficiência como mecanismos capazes de fomentar o cumprimento contratual e aumentar a economia e a eficiência nas contratações administrativas. Tudo sugere, portanto, acolhimento pelo STF dos arranjos contratuais envolvendo os contratos de eficiência, fator este que estimula a opção pela forma de contratação em questão.

Mais recentemente, a figura do contrato de eficiência foi regulada pela NLLCA, a qual revogou a antiga legislação de contratações, e acabou por trazer

¹² SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração variável e contratos de eficiência no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). *O Regime Diferenciado de Contratos Públicos (RDC): comentários à Lei 12.426 e ao Decreto 7.581*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

maiores contornos para os negócios de *performance*. Os detalhes da legislação serão explorados abaixo, cabendo para o momento esclarecer que o arranjo segue com tratamento específico na legislação de contratações públicas, obtendo regulamentação em nível federal por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 96/2022, também já contando com um primeiro precedente firmado junto do Instituto Curitiba de Saúde (ICS).¹³

Rapidamente tratando do recente precedente federal, o ICS lançou mão de contrato de eficiência mediante processamento da Concorrência Eletrônica ICS nº 001/2023, com o propósito de contratar empresa especializada em soluções de energia fotovoltaica de modo a dimensionar, instalar, fornecer equipamentos e estrutura para seu funcionamento, bem como realizar a manutenção preventiva de usina solar fotovoltaica com capacidade de atender a demanda de consumo médio mensal de 22.428 kW/h e anual de 269.136 kW/h, no ICS.

A contratação do ICS objetivava reduzir os custos de energia elétrica das suas instalações hospitalares. Na ocasião, os interessados apresentaram propostas em face do prazo de amortização dos investimentos necessários para implantação de usina fotovoltaica, assim como desconto para remuneração do contratado. Havia um prazo máximo de 15 anos, exigindo-se que os ativos detivessem 25 anos de vida útil, com garantia de 10 anos após o término do contrato de eficiência. O consumo de energia foi calculado de acordo com a conta de luz do ICS, solicitando-se dos interessados uma solução que lhe proporcionasse maior benefício econômico.

A proposta vencedora considerou a construção da usina em 6 meses, com 14 anos de prazo para amortização dos investimentos. Durante este período o contratado faria jus à integralidade da economia financeira, a qual seria integralmente incorporada em favor do ICS após o término do contrato. O valor total estimado da compra era de R\$1.861.075,44 e, como a proposta adjudicada (em 16.06.2023) apresentou a economia de R\$210.859,7975, o valor total homologado da compra ficou em R\$1.650.215,2025.

O certame foi adjudicado e o objeto encontra-se em execução, *a priori*, sem maiores questionamentos em curso.

Essencial destacar, ademais, que a NLLCA já foi alvo de ações diretas de inconstitucionalidade, haja vista a propositura das ADIs nº 6.890 e 6.915,¹⁴ cujos

¹³ INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE (ICS). *Curitiba na frente: ICS assina primeiro contrato de eficiência do Brasil*. Curitiba: ICS, Prefeitura de Curitiba, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://quartopoderparana.com.br/politica/2023/06/21/curitiba-na-frente-ics-assina-primeiro-contrato-de-eficiencia-do-brasil/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

¹⁴ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890*. Relator: Ministro Cristiano Zanini. Brasília, DF. Julgamento: 09.09.2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512294/false>. Acesso em: 1º ago. 2025; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.915*. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF. Em tramitação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6202990>. Acesso em: 1º ago. 2025.

questionamentos não envolvem os dispositivos legais sobre o contrato de eficiência. Isto é, os questionamentos que hoje pairam sobre a legislação não envolvem a figura do contrato de eficiência, o que acaba por assegurando segurança jurídica para contratação.

Mas, afinal, quais seriam os contornos jurídicos predcados pela NLLCA para os contratos de eficiência?

4 O contrato de eficiência na NLLCA: fundamentos jurídicos e características operacionais

A NLLCA é a atual responsável por positivar no ordenamento jurídico brasileiro o contrato de eficiência, conferindo-lhe definição legal no art. 6º, inciso LIII. Tal dispositivo deixa claro tratar-se de modalidade contratual voltada à prestação de serviços, podendo abranger também a execução de obras e o fornecimento de bens, com o móvel específico de gerar economia ao contratante por meio da redução de despesas correntes, sendo que a remuneração do contratado acaba por ser vinculada a um percentual da economia efetivamente alcançada, estabelecendo uma lógica de incentivo baseada em desempenho.

O art. 110 da Nova Lei de Licitações dispõe de prazos alongados para os contratos de eficiência, cujo termo pode ser ainda mais alargado para os casos em que sejam previstos investimentos a serem revertidos ao patrimônio da Administração Pública após o encerramento da relação de eficiência. Vejamos:

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I – até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II – até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

A legislação deixa claro que o prazo alongado do contrato serve para permitir a amortização financeira dos investimentos realizados pelo contratado (fornecimento de bens ou obras), o qual deve antecipar do *Capex*¹⁵ necessário ao bom andamento dos serviços de eficiência para permitir redução de custos nos primeiros anos do contrato e remunerar toda a operação de *performance* do contratado.

¹⁵ *Capex (Capital Expenditure)*: expressão em inglês que se refere a investimentos em bens duráveis ou infraestrutura, como obras e equipamentos, com o objetivo de gerar benefícios futuros.

Sobre o tema leciona Egon Bockmann Moreira:

A ideia central é a de atrelar a remuneração do contratado às deduções que a execução do contrato consiga promover nas despesas correntes administrativas. Instalará estímulos econômicos para atrelar a remuneração do contratado à respectiva eficiência. O que “contribui para *alinhar os interesses dos contratantes*, na medida em que gera incentivos para a parte executora ampliar os esforços com o propósito de obter o resultado que melhor corresponda às expectativas da parte demandante e, dessa forma, aumentar também a compensação financeira auferida”. Acolhe-se a dinamização do vínculo entre a remuneração do contratado e o seu desempenho, superando-se a concepção (estática) outrora vigente. Essa dinamização pode significar a dependência, permanente e evolutiva, da remuneração índices de produtividade e metas de eficiência (disponibilidade e qualidade). [...]

Nos ditos contratos com investimento privado, o teto do prazo é maior — até 35 anos —, a exigir motivação ainda mais precisa. Para que possam alcançar tal alongamento contratual, demanda-se *benfeitorias permanentes* ao bem público, exclusivamente às *expensas do contratado*. *Será este investimento que parametrizará, proporcionalmente, o tempo do contrato (e mesmo o valor a ser pago pelo uso do bem)*.

Acolhendo a classificação civilista das benfeitorias, as previstas neste inciso II do artigo 110 *são unicamente as úteis e/ou necessárias*. Isto porque a Lei nº 14.133/2021 estatui a viabilidade de um longo prazo em decorrência desses acréscimos ao bem principal, na condição de investimento que efetivamente o valorize — a fim de, ao final, ser revertido ao patrimônio público (daí se exigir sua permanência). Não serão aptas a instalar a aplicação do dispositivo as benfeitorias ditas voluptuárias, eis que acrescem valor meramente estético. Tampouco são viáveis as que não sejam nem duradouras nem estáveis.¹⁶ (grifos nossos)

É relevante alinhar-se ao entendimento da literatura especializada no sentido de que o prazo contratual será tão alargado quanto necessário para financiar o pagamento dos investimentos em obras e fornecimento de bens que sejam efetivamente úteis e/ou necessários ao objeto contratual, não podendo haver alongamento do prazo contratual diante de investimentos em benfeitorias voluptuárias.

¹⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. *Contratos administrativos na lei de licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 174-176.

Dito ao contrário, o ajuste de eficiência permite cálculo financeiro no qual os investimentos possam ser realizados em bens reversíveis ao contratante estatal no início da vigência contratual, mas com recebimento parcelado, a ser pago ao longo do restante do termo contratual.

Este entendimento faz com que os investimentos nos contratos de eficiência sejam remunerados pelas receitas do próprio projeto de efficientização, permitindo financiamento de projeto semelhante àquelas modelagens de PPP ou locação de ativos, mas com um diferencial importante, qual seja, os ajustes de eficiência devem sempre buscar a redução de despesas correntes. Às vezes, um acordo de PPP será mais eficiente do que contratar diversos arranjos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, mas não terá o condão de reduzir despesas correntes, servindo não raro para aumentar custos de forma inteligente na gestão pública. O contrato de eficiência detém mais dificuldade em seguir nesta narrativa, devendo em regra se ater para reduzir as despesas correntes do Poder Público no longo prazo.

Esta é a diretriz principal da definição do instituto, cujos contornos, por atuar como instrumento de longo prazo e com móvel de redução de despesas correntes, acabam por fazer com que os contratos de eficiência não sofram limitações de contratação em período eleitoral, principalmente aquelas advindas do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Nesse sentido, lecionamos:

É dizer, não há restrição para contratações que atendam políticas de “Estado”, com contratos de longo prazo, ou então para contratações de reduzam custos incorridos pelo Poder Público.

É o caso dos contratos de PPP que não se submetem as regras ordinárias de políticas de governo, pois são geralmente firmados por longo prazo (tem um mínimo de 5 anos), com previsão de desembolso no plano plurianual e pagamento, em regra, apenas após a disponibilização dos serviços. Aqui não se adquire um simples equipamento ou se realiza uma obra pontual. Nas PPPs opta-se por desenvolver política de “Estado”, com a delegação de atividades materiais originalmente ao cargo do Poder Público em contrapartida de remuneração ao longo do prazo contratual, congregando serviços, investimentos e captação de recursos.

Também é a situação dos chamados contratos de concessão comum, já que este tipo contratual importa majoritariamente na remuneração do particular mediante a cobrança de tarifas. Isto é, para estes contratos não há pagamentos pela administração ao particular como ocorre nas outras PPPs, mas há uma prestação de serviço público com remuneração de longo prazo fixada na cobrança de tarifa junto dos usuários.

Por fim, situação semelhante parece ser encontrada nos denominados “contratos de eficiência”, atualmente com forte guarida na Nova

Lei de Licitações. Este tipo de contrato serve para reduzir custos do Poder Público ou aumentar a eficiência operacional de determinados ativos. Nele o particular se remunera a partir da eficiência gerada em função de serviços e/ou investimentos. São acordos que por lei podem chegar de 10-35 anos. E, para estes casos, *não só estar-se-ia diante de um contrato de longo prazo, refletindo uma política de “Estado” para economia do Erário, como também haveria a situação em que a própria contratação não aumentaria qualquer despesa. Muito ao contrário, o escopo da contratação seria reduzir despesas estatais, liberando caixa para os próximos anos e próximas gestões, sejam elas equivalentes ou diferentes daquela que licitou o projeto.*

Tudo isso para dizer que *sim, o gestor municipal ainda poderá contratar muitos serviços e investimentos em 2024.* Importantes contratos poderão ser celebrados para *reduzir custos* e *atrair recursos sustentáveis*, ao passo que igualmente poderão ser celebrados para *aprimorar* — e *quicá inovar* — na *gestão de serviços* e ativos públicos. Basta o adequado planejamento estatal, com atenção e cuidado para navegar pelas regras da gestão pública.¹⁷ (grifos nossos).

Como visto, o objetivo do contrato de eficiência é reduzir despesas correntes, podendo aportar investimentos e deter prazo alongado, com sofisticada equação econômico-financeira para viabilizar o aporte inicial de recursos ao passo que os pagamentos se dão durante a vida da avença.

O cumprimento destas premissas depende de dois elementos importantes, envolvendo acompanhamento de métricas, com avaliação de projetos no momento da licitação. É nesse sentido que o art. 39 da NLLCA complementa os demais dispositivos da legislação e traz regras para (i) os casos em que a economia não for atingida pelo contratado (*vide* seu §4º); e (ii) para reger o critério de julgamento do certame que precederá a contratação de eficiência. *In verbis*:

Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.

§1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o *caput* deste artigo, os licitantes apresentarão:

I – proposta de trabalho, que deverá contemplar:

¹⁷ GALLACCI, Fernando Bernardi. *O gestor municipal ainda pode contratar bastante em 2024*. Publicado no canal do *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/o-gestor-municipal-ainda-pode-contratar-bastante-em-2024/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento;

b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária;

II – proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária.

§2º O edital de licitação deverá prever parâmetros objetivos de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo para a remuneração devida ao contratado.

§3º Para efeito de julgamento da proposta, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.

§4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;

II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.

Como se observa da redação do §4º do art. 39, inexistindo economia ou deixando-se de alcançar aquela meta de economia fixada do contrato de eficiência, deve-se descontar a remuneração do particular, além de sujeitá-lo à aplicação de sanções cabíveis, quando assim aplicável.

O único ponto de cuidado com essa prática está em evitar o enriquecimento sem causa da Administração, a qual não poderá usar dos expedientes de redução da remuneração do contratado para adquirir bens e investimentos sem a sua devida contraprestação.

Dito de outra forma, está vedado ao Poder Público usar de sanções ou de mecanismos de remuneração variável para deixar de pagar ao contratado os custos de amortização financeira dos bens e obras que sejam realizadas no contrato de eficiência, haja vista o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, prescrito no artigo 884 do Código Civil.

Sobre o critério de julgamento, envolvendo o maior retorno econômico, faz-se necessário retomar que os contratos de eficiência são contratos de finalidade, não lhes cabendo exigir a simples execução de uma receita de engenharia desenhada pela Administração. Aos contratos de eficiência é facultado ao contratado desenvolver quaisquer estratégias permitidas no Direito para alcançar a meta de eficiência determinada no contrato e nos documentos editalícios.

Trata-se de inovação normativa relevante, que fortalece o modelo de contratação orientada a resultados e permite a implementação de soluções modernas, especialmente em áreas como energia e gestão ambiental.

Em razão da sua fluidez de julgamento, a licitação de contratos de eficiência apenas pode ser processada mediante certames na modalidade de diálogo competitivo e concorrência, observado o comando do art. 6º, inciso XXXVIII, alínea “d”, assim como art. 32 da NLLCA.

O critério de julgamento por maior retorno econômico, previsto no art. 39 da NLLCA, prevê a necessidade de avaliar na licitação uma proposta de preços e outra proposta de trabalho. Não se trata de realizar julgamento de técnica e preço, confundindo a lógica e a dinâmica da contratação, mas sim de permitir que os interessados apresentem soluções de eficiência diferentes para alcançar as metas fornecidas pela Administração Pública.

A proposta econômica deve informar objetivamente o retorno econômico para a Administração Pública em razão da implantação do projeto de eficiência detalhado na proposta de trabalho, apresentando variáveis para matematicamente alcançar parâmetro objetivo de comparação dos diferentes projetos colhidos no certame. Por sua vez, a proposta de trabalho serve para avaliar a exequibilidade da proposta de preço fornecida no certame, não devendo ser utilizada como tabela de pontuação da melhor solução apresentada pelos interessados.

Nos termos do §2º do art. 39, os documentos editalícios devem prever as condições precisas de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, fixando normas de remuneração e prestando base para aferir o retorno econômico das propostas. De outro lado, é preciso ainda explicar que o retorno econômico poderá variar de licitação para licitação, já que a orientação de julgamento da proposta do §3º do art. 39 não traz todos os contornos para aplicação do dispositivo jurídico.

E isso porque, sim, poderá haver uma licitação em que o maior retorno econômico seja apenas um percentual do total de redução de despesas correntes estimadas para o período fixo do contrato. Aqui, embora ainda não exista jurisprudência específica, o Tribunal de Contas da União (TCU) previu algumas observações por meio de Guia sobre Licitações e Contratos Administrativos publicado para orientar órgãos e entidades da Administração Pública:

Cabe ressaltar que o objeto da contratação deve ser a prestação de serviços, a qual pode incluir, de forma acessória, obras e fornecimento de bens. A solução contratada deve incrementar a eficiência das soluções existentes, modificando-as ou substituindo-as.

A Administração obtém os benefícios dessa espécie contratual com o aumento da eficiência e a consequente redução dos gastos correntes.

Por seu turno, o particular é remunerado a partir da apropriação de percentual que “incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato”. Assim, quanto maior a economia efetivamente obtida, maiores os benefícios para ambas as partes.

O pagamento é, portanto, ajustado em base percentual sobre o valor economizado e a despesa do contrato será paga com a economia gerada. Exatamente por isso que a Lei prevê que a despesa gerada por esse tipo de contrato correrá à conta dos mesmos créditos orçamentários (na forma de regulamento), não demandando crédito orçamentário específico. [...]

O retorno econômico para a Administração será então calculado pelo montante da economia estimada (na proposta de trabalho) deduzida a remuneração do contratado (constante da proposta de preço).

Como exemplo, cite-se a hipótese em que a proposta de trabalho estime a redução do gasto corrente do órgão na média de R\$60 mil mensais; e a proposta de preço indique o percentual de remuneração de 30%. O retorno econômico estimado será de R\$42 mil (R\$60 mil de economia menos R\$18 mil de remuneração).

A Lei nº 14.133/2021 prevê que, nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato, “a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado”. Voltando ao exemplo acima, se a economia efetiva for de R\$50 mil, o contratado será remunerado em R\$15 mil (30% de R\$50 mil) e descontado em R\$10 mil (diferença entre a economia contratada de R\$60 mil e a efetivamente obtida de R\$50 mil).

A Lei nº 14.133/2021 prevê ainda que, “se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis”.¹⁸

Como observado, o TCU reforça algumas das lições trazidas anteriormente neste texto, inclusive com a ideia de que a contratação se aproveita dos créditos existentes, reduzindo despesas e, portanto, não caindo em vedações de períodos eleitorais. No mais, o TCU apresenta uma ideia formal e protocolar do dispositivo legal, a princípio ainda longe de ser testada diante das dificuldades práticas de colocar um projeto de eficiência junto ao mercado, em licitação. Como resultado, a Corte de Contas entende que o critério de maior retorno econômico aplica-se com simples subtração da remuneração do contratado em face do total a ser economizado.

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025, p. 187-190.

Mas nem sempre a conta é simples e direta dessa forma, sob pena de não obter a melhor proposta ao contratante. Por exemplo, poderá também haver outra licitação em que os interessados poderão apresentar proposta sobre o percentual de potência elétrica e o prazo de amortização financeira do investimento.

Isso aconteceu no precedente da licitação do ICS, na qual o potencial de geração de energia para abatimento da conta de luz permitia diferentes configurações de usina solar, com diferentes prazos de amortização financeira, mas com uma parametrização objetiva para matematicamente calcular o retorno econômico de maior impacto para o contratante público. A segurança dos equipamentos vinha exatamente da premissa de encargo, considerando a garantia de vida útil dos painéis solares.

Importante, então, que cada processo de contratação reflita a realidade dos serviços e investimentos que serão contratados para alcançar a redução de despesas correntes, podendo, por exemplo, o Poder Público adotar critérios que considerem, por exemplo, o compartilhamento de 100% das receitas economizadas, desde que o resultado econômico no longo prazo seja benéfico ao contratante estatal.

Além disso, é preciso contextualizar os contratos de eficiência em face da diretriz da NLLCA que prevê a devida e correta alocação de riscos no âmbito das contratações públicas (*vide* art. 22). Isso é relevante, pois poderá, ao fim e ao cabo, gerar reduções de despesas em potencial, isto é, poderá gerar contratações que logram reduzir despesas no papel, mas não acabam tendo sucesso em reduzir valores devidos pelo Poder Público na prática do dia a dia. Seria o caso de o contrato ter realizado todos os investimentos e estar prestando regularmente os serviços, mas os resultados econômicos práticos acabarem sendo interrompidos em face de terceiro cuja gestão restou alocada para o contratante.

Ora, não haveria que se falar em erro ou nulidade do contrato de eficiência nessas situações em que a alocação de riscos acaba por reduzir ou interromper os resultados econômicos e financeiros. É preciso lembrar que sem o contrato inexisteriam os investimentos e os serviços, possivelmente acabando a situação por onerar ainda mais o contratante. Então, toda situação de materialização de riscos e eficiência apenas potencial deveria ser tratada como dentro da juridicidade, permitindo a continuidade da contratação e o pagamento adequado em favor do contratado, sob pena de novamente se incorrer em enriquecimento sem causa.

O detalhamento e a problematização dos pontos acima deixam claro que o sucesso dos contratos de eficiência depende de processos bem estruturados, com diagnóstico técnico preciso, definição clara das metas de desempenho e mecanismos eficazes de medição e verificação. A ausência desses elementos compromete a segurança jurídica do contrato e pode resultar em desequilíbrios contratuais ou ineficiência da política pública de economia das despesas correntes.

Não obstante, igualmente deve ficar claro que cada contratação será uma contratação específica, carregando particularidades que lhe possibilitem navegar pelas oportunidades conferidas pela legislação, permitindo interpretar e aplicar o ordenamento jurídico de acordo com cada caso concreto.

5 O contrato de eficiência à iluminação pública: oportunidades e desafios

Diante do diagnóstico evidenciado pelo Censo da Iluminação Pública no Brasil da ABCIP, torna-se evidente que a substituição massiva de tecnologias obsoletas por soluções mais eficientes, como luminárias LED, exige não apenas investimentos significativos, mas também planejamento estruturado e capacidade técnica para implementação, monitoramento e avaliação de desempenho.

A possibilidade de utilização dos contratos de eficiência no setor de iluminação pública é, então, um caso concreto que merece destaque e maior reflexão, já que poderiam vir a viabilizar a modernização dos parques instalados sem a necessidade de desembolso inicial expressivo, aportando tecnologia mediante remuneração a partir da economia de potência gerada pela substituição tecnológica.

Quer dizer, o contrato de eficiência pode ser utilizado para delegar à iniciativa privada a responsabilidade pela modernização do parque luminotécnico, com uso de tecnologias mais eficientes, como luminárias LED; sistemas de telegestão; e sensores de presença, vinculando o pagamento do poder público à comprovação da economia gerada, seja em razão da redução de potência para consumo de energia elétrica, seja na redução de custos operacionais.

Do ponto de vista prático, o contrato de eficiência poderia oferecer importantes vantagens para os serviços de iluminação pública, pois: (i) vincula a remuneração à entrega de resultados concretos, (ii) reduz riscos orçamentários ao Poder Público, (iii) incentiva a inovação tecnológica, e (iv) permite maior controle da execução contratual por meio de indicadores objetivos.

Além disso, parece adequado pensar que o lançamento deste tipo de projeto de eficiência seria favorecido pela segurança de pagamento no longo prazo advinda por meio dos recursos da COSIP, que conferem maior previsibilidade financeira ao ente público contratante e ao investidor privado.

Do ponto de vista dos pequenos e médios municípios — que compõem a maioria do território nacional —, o contrato de eficiência oferece uma oportunidade estratégica para acessar soluções tecnológicas de ponta, mesmo diante da escassez de recursos orçamentários e limitações operacionais.

Sob a ótica jurídica e administrativa, parece defensável buscar estruturar contratação de eficiência, segundo a qual o contratado substitua as luminárias do

parque atual, atue nos serviços de operação e manutenção deste parque modernizado e aporte tecnologias na rede de iluminação, com o objetivo de reduzir os custos correntes dos serviços municipais de iluminação pública.

Seria exigido investimento inicial cujas benfeitorias necessárias seriam integralmente revertidas em favor da Administração ao final do termo contratual, após sua amortização financeira junto do contratado.

A racionalização dos custos de operação e manutenção do parque de iluminação, aglutinada com a redução da potência instalada de consumo de energia elétrica, serviria para reduzir as despesas correntes do Poder Público com os serviços de iluminação pública, para além de elevar a qualidade dos serviços prestados às vias locais, propiciando ganhos ao interesse público.

Em regra, o contratado seria remunerado apenas nos meses em que atingisse a meta de eficiência de energia elétrica, com pagamento fixo pela municipalidade em face da faixa de redução de consumo de energia propiciada pela modernização dos equipamentos e dos serviços.

Os ganhos de redução de energia em patamares superiores ao fixado na meta de eficiência de energia elétrica poderiam ser compartilhados com o Município para incentivar maior redução das despesas correntes no âmbito do contrato de eficiência, observadas faixas de compartilhamento de aumento da redução de energia elétrica.

Ambas as formas de pagamento deveriam ser estruturadas em faixas de potência de consumo de energia para evitar questionamentos de que o projeto de eficiência estar-se-ia travestindo em empreendimento de comercialização de energia elétrica, visto que tais iniciativas de compra e venda de energia apenas seriam permitidas para agentes autorizados pela Aneel.¹⁹ Ao adotar faixas e bandas, deixa-se claro que não se está vendendo energia, pagando mediante flutuação de consumo, mas sim remunerando o contratado de acordo com patamares fixados *ex ante* para apurar a eficiência na gestão de potência do parque de iluminação pública.

Após o período estimado de modernização, os meses em que o contratado não atingir a meta de eficiência de energia elétrica serão penalizados, conferindo, no limite, a prerrogativa de extinção antecipada da avença pela autoridade municipal.

Diferentemente do contrato de locação de ativos, não haveria que se falar em equiparação da contratação a uma operação de crédito, pois, embora exigido investimento afundado inicial com recuperação do capital do contratado ao longo

¹⁹ Conforme previsto na Lei nº 9.074/1995, e regulado atualmente pela Resolução Normativa Aneel nº 1.011/2022.

do prazo contratual, a contratação não se prestaria a endividar a municipalidade, mas, sim, a reduzir as suas despesas correntes com os serviços de iluminação pública.

Nos contratos de eficiência, o investimento no parque de iluminação não seria o fim em si mesmo, mas um meio para alcançar maior eficiência e reduzir custos correntes.

O critério de julgamento poderia avaliar o retorno econômico oferecido pelos interessados, considerando a diferença apurada nas propostas de preço, comparando um cenário base, com todos os custos atuais do parque de iluminação pública, e um cenário de eficiência, no qual cada interessado poderia propor o emprego da tecnologia que melhor entender pertinente para reduzir a potência energética de consumo do parque municipal de iluminação pública, observando-se uma meta pré-fixada de redução da carga de energia elétrica do parque municipal.

Os custos com operação e manutenção seriam mantidos em ambos os cenários de julgamento licitatório, evitando que as propostas se afastassem do emprego da melhor tecnologia para focar em formas apenas de baratear o preço dos serviços e entregar ativos obsoletos à municipalidade quando do término do prazo contratual.

Dessa forma o critério de julgamento lograria comparar cenários de retorno econômico (base vs. eficiência), cabendo aos interessados apresentarem propostas de preço focadas na futura potência energética do parque de iluminação, considerando a redução de carga proposta em função da estratégia de tecnologia a ser empregada.

Em complemento, as propostas de trabalho dos interessados deveriam refletir os detalhes técnicos das escolhas tecnológicas que justificam os valores de retorno econômico indicados nas propostas de preço.

A modelagem de prazo contratual deve observar as balizas legais e precisa considerar as características econômico-financeiras para sustentabilidade do empreendimento, de forma a atrair interessados e ainda fornecer vantagens ao Poder Público, com atendimento mínimo da meta de redução de energia elétrica a ser oportunamente fixada para o caso concreto.

O maior risco desse tipo de contrato estaria ligado ao relacionamento com a empresa distribuidora de energia elétrica, a qual deverá ser acionada para reduzir a conta de energia elétrica após a modernização do parque municipal, com consequência lógica da redução de potência das luminárias em razão da gestão eficiente e do emprego da tecnologia LED.

O endereçamento desse risco no modelo deverá passar pela análise de cada caso concreto, para descrever obrigações e alocar os riscos derivados deste relacionamento, estipulando os encargos e possíveis consequências advindas da

solicitação de mudanças junto à empresa distribuidora de energia no cadastro da rede municipal de iluminação pública, com subsequente impacto de redução das faturas de energia elétrica.

Além das características adaptadas dos contratos de eficiência no cenário de iluminação pública, é verdade que a adoção deste tipo contratual impõe a superação de desafios relevantes. Entre os principais entraves, destacam-se as fragilidades na governança pública local, como a inexistência de dados técnicos estruturados, a insuficiência de equipes capacitadas para monitoramento e fiscalização contratual, e a resistência institucional à adoção de modelos fundamentados em desempenho e resultados. Soma-se a isso a ausência de diretrizes padronizadas para o cálculo da linha de base (*baseline*) e das metas de economia, o que pode comprometer tanto a transparência quanto a segurança jurídica das contratações.

No campo regulatório, os desafios se intensificam quando se tenta enquadrar o contrato de eficiência dentro da lógica das concessões. O que se possibilita, com o advento da NLLCA, é que essa modalidade contratual seja estruturada fora do regime concessório, justamente por não envolver delegação de serviço público, mas a contratação de prestação vinculada a metas de desempenho. Essa distinção é essencial para evitar incompatibilidades legais e operacionais, conferindo maior controle à Administração e adequando o contrato à sua natureza instrumental e finalística.

A superação desses desafios passa, necessariamente, pelo maior entendimento técnico pelas autoridades governamentais acerca do desenvolvimento e das metodologias aplicáveis à contratação, com reconhecimento da sua jurisdição conferida pela atuação proativa dos órgãos de controle externo. Os agentes de controle devem acompanhar a evolução do modelo com equilíbrio entre a necessária rigidez legal e a compreensão da realidade federativa, situada na estruturação de mecanismos concretos que permitam a concretude de uma política pública de modernização e eficiência dos serviços de iluminação pública.

É ainda fundamental reconhecer que a solução destes gargalos não se limita ao setor público. A iniciativa privada, com sua capacidade técnica, experiência em inovação e foco em resultados, tem papel central na estruturação de soluções eficientes para demandas públicas complexas. O contrato de eficiência, ao alinhar interesses por meio de metas de desempenho, representa justamente uma convergência entre a racionalidade da gestão pública e a eficácia operacional do setor privado, criando um ambiente propício à entrega de serviços públicos de qualidade com melhor uso dos recursos disponíveis.

Deve-se reconhecer que, em comparação com alternativas de contratação público-privada, os contratos de eficiência congregam diferentes objetos contratuais,

entregando bens e serviços de forma completa e conjugada, com redução de custos de transação para longos processos de modelagem e estruturação. Isto é, os contratos de eficiência permitem aos municípios e aos investidores superarem inconvenientes de diferentes contratações para um mesmo objeto, centralizando gestão contratual e reduzindo custo regulatório de fiscalização, ao passo que também permitem colheita de benefícios econômicos de contratos por escopo (e não apenas por encargo), deixando de exigir os custos de transação comumente inerentes para o processo de estruturação destas outras avenças, inclusive de PPP.

O setor de iluminação pública (público e privado) precisa enxergar o contrato de eficiência como um bicho diferente, não devendo ser visto como substituto de modelos como as PPP, mas como instrumento complementar, especialmente útil em situações em que a escala ou a complexidade do serviço não justificam a adoção de arranjos contratuais mais robustos. A escolha entre uma PPP, uma concessão comum ou um contrato de eficiência dependerá, em última instância, da realidade local, da análise de viabilidade e da estratégia de gestão pública adotada pelo ente federado.

6 Considerações finais

A modernização da iluminação pública é um imperativo para os municípios brasileiros, tanto pela necessidade de redução de custos e consumo energético quanto pelo compromisso com a eficiência administrativa e a sustentabilidade urbana. Diante do diagnóstico revelado pelo Censo da Iluminação Pública no Brasil da ABCIP, constata-se que a maioria dos municípios opera com tecnologias defasadas, arcando com elevados custos operacionais e enfrentando desafios estruturais que dificultam a universalização e a qualidade do serviço.

Nesse contexto, o contrato de eficiência previsto na NLLCA traz experiência pregressa validada por órgãos de controle, configurando um avanço relevante no marco normativo das contratações públicas, ao permitir que a Administração remunere o contratado com base em resultados concretos de economia e desempenho. Trata-se de um modelo que desloca o foco da simples entrega de insumos para a geração de valor público mensurável, incentivando a adoção de soluções tecnológicas inovadoras e promovendo maior eficiência na alocação de recursos.

A NLLCA trouxe parâmetros claros cujo detalhamento e problematização começam a sinalizar detalhes importantes para estruturar contratações de eficiência, prescrevendo, *a priori*, viabilidade jurídica de se modelarem arranjos contratuais nos termos aqui propostos para modernizar parques de iluminação pública, implantando tecnologia LED, com transferência das luminárias ao término de longo prazo contratual cuidadosamente construído para viabilizar a amortização financeira dos investimentos, mediante serviços de eficiência prestados por parceiro contratado em licitação.

Além de mitigar riscos fiscais e operacionais, o contrato de eficiência aplicado ao setor de iluminação pública parece demonstrar-se particularmente vantajoso para pequenos e médios municípios, que muitas vezes carecem de capacidade de investimento imediato, e que poderiam lançar mão de recursos da COSIP como instrumento de financiamento para viabilizar a modernização do parque de iluminação sem comprometer o equilíbrio orçamentário local.

Não obstante a confirmação da hipótese deste artigo, a aplicação bem-sucedida do contrato de eficiência exige rigor técnico, planejamento adequado, definição clara de metas e indicadores de desempenho, além da capacitação da gestão pública local para acompanhar sua execução. A atuação dos órgãos de controle, bem como o desenvolvimento de parâmetros para estruturação, fiscalização e avaliação desses contratos, são igualmente fundamentais para assegurar sua segurança jurídica e efetividade.

Enfim, conclui-se que o contrato de eficiência não apenas possui viabilidade jurídica para ser aplicado ao setor de iluminação pública, mas também se revela um instrumento desejável e oportuno para diferentes realidades federativas, contribuindo de forma concreta para a materialização do princípio constitucional da eficiência administrativa. Ao transformar a lógica da economia em vetor de política pública, esse modelo contratual oferece aos municípios uma solução pragmática e inovadora para modernizar serviços essenciais, como a iluminação pública, com responsabilidade fiscal e compromisso com resultados. Sua estrutura orientada por desempenho permite enfrentar simultaneamente os desafios fiscais, ambientais e tecnológicos do século XXI, posicionando-se como uma ferramenta compatível com uma Administração Pública mais estratégica, sustentável e orientada por valor. Inexistindo grande gama de precedentes, e contando com poucas previsões legais, os detalhes de cada estruturação é que acabaram por lançar higridez ao processo de contratação, exigindo atenção e cuidados para obter êxito em cada certame, havendo certeza ao final de que este tipo de expediente poderá apoiar muitos municípios com a modernização dos seus parques de iluminação pública.

Performance Contracts under the New Brazilian Procurement Law: A Legal Tool for the Modernization of Public Lighting in Brazilian Municipalities

Abstract: This article examines, under a legal perspective, the *performance* contract introduced by Law No. 14,133/2021 as a legal and operational tool for the modernization of public lighting in Brazilian municipalities. The contract model links the supplier's remuneration to measurable results, such as reduced energy consumption or operational cost savings, making it particularly suitable for municipalities facing financial or structural limitations. The analysis is based on a legal-normative approach and supported by empirical data from the *Public Lighting Census in Brazil* conducted by ABCIP (2023). The study concludes that the *performance* contract represents a feasible and efficient alternative for public infrastructure modernization, provided it is well-structured, *performance-driven*, and supported by accurate technical baselines and financial planning mechanisms such as the COSIP.

Keywords: Public Lighting. Performance Contract. Brazilian Public Procurement Law.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). *Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010*. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. DF: Aneel, 2010. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.html>. Acesso em: 1º ago. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). *Resolução Normativa nº 1.011, de 29 de março de 2022*. Estabelece requisitos e procedimentos atinentes à autorização para comercialização de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN). DF: Aneel, 2022. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren20221011.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (ABCIP). *Censo da iluminação pública no Brasil*. São Paulo: ABCIP, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/0e881a0c-28aa-4311-9ce7-057517b49156>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. *Caixa Econômica Federal no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPP – FEP*. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/fundo_de_apoio_a_estruturacao_de_projetos_de_concessoes/Paginas/default.aspx. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138546>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4645*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Julgamento: 12.09.2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência – STF. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890*. Relator: Ministro Cristiano Zanini. Brasília, DF. Julgamento: 09.09.2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur512294/false%20%20%20STF>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.915*. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF. Em tramitação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6202990>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão nº 1.683/24*, Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, referente à consulta formulada pelo Município de Lunardelli, Diário Eletrônico 3239/2024, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/diario-eletronico-3239-2024-de-28-de-junho-de-2024/355315/area/10>. Acesso em: 03 ago. 2025.

GALLACCI, Fernando Bernardi. O gestor municipal ainda pode contratar bastante em 2024. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-23/o-gestor-municipal-ainda-pode-contratar-bastante-em-2024/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Transparência da contratação. Disponível em: <https://ics.curitiba.org.br/portaldatransparencia/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE (ICS). Curitiba na frente: ICS assina primeiro contrato de eficiência do Brasil. Curitiba: ICS, Prefeitura de Curitiba, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://quartopoderparana.com.br/politica/2023/06/21/curitiba-na-frente-ics-assina-primeiro-contrato-de-eficiencia-do-brasil/>. Acesso em: 1º ago. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PINHEIRO, Hendrick; CUKIERT, Tamara. Contratos de eficiência: uma proposta conceitual e análise de experiências no direito comparado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 217-233, jan./mar. 2022.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; JORDÃO, Eduardo Ferreira. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a contratação de PPPs no final de mandatos eletivos. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 21, p. 113-125, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. *Contratos administrativos na lei de licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

PORTAL NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS. Documentação da contratação. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 15 jun. 2025.

VASCONCELOS, Andréa Costa; MARCATO, Fernando. Contratos de *performance* para a melhoria operacional no saneamento. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes *et al.* (Coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCAPIN, Evelyn; GALLACCI, Fernando. Contratos de eficiência da nova Lei de Licitações: instrumento jurídico para a modernização da iluminação pública nos municípios brasileiros. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 139-164, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.07.SP

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o direito fundamental à saúde: possibilidades para o exercício do controle externo

Elusa Cristina Costa Silveira

Advogada. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Integrante da Assessoria de Conselheiro do TCE/SC.

Resumo: A saúde é um direito fundamental de todos e um dever do Estado. As ações e serviços públicos de saúde são operacionalizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de políticas públicas, as quais possuem um custo, por isso necessitam de planejamento, de previsão na lei orçamentária e de recursos financeiros. Em um cenário de escassez de recursos, é importante a boa gestão administrativa, para que sejam preservados o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. É nesse contexto que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) tem tido cada vez mais relevância, em decorrência do aprimoramento do exercício das suas competências, resultando em múltiplas possibilidades de execução do controle externo em relação ao direito à saúde. Este trabalho tem como objetivos demonstrar como o TCE/SC tem dado atenção à avaliação das políticas públicas de saúde e apontar as iniciativas desse tribunal que têm contribuído para aprimorar a gestão pública, tornando-o, assim, um órgão essencial para garantir a efetividade desse direito fundamental.

Palavras-chave: Direito à saúde. Políticas públicas. Tribunal de Contas.

Sumário: 1 Introdução – 2 Saúde: um direito fundamental de todos – 3 A concretização do direito à saúde por meio de políticas públicas – 4 A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em relação ao direito fundamental à saúde – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) inseriu a saúde no catálogo dos direitos e das garantias fundamentais, precisamente no art. 6º, que trata dos direitos sociais. A saúde como “direito” é essencial a toda população e, principalmente, à parcela que tem como única via para obtenção de tratamento médico o Sistema Único de Saúde (SUS). Como “dever do Estado”, encontra significado na obrigação estatal de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços, de modo a promover, a proteger e a recuperar a

saúde. Assim, a característica da fundamentalidade está presente tanto no direito quanto no dever, porque ambos estão, na essência, ligados à manutenção da vida.

A partir de pesquisa bibliográfica, este trabalho propõe apresentar os fundamentos constitucionais e legais do direito à saúde, realçando o seu caráter prestacional, isso é, que reclama prestações materiais do Estado, as quais devem ser implementadas por meio de políticas públicas.

Para tanto, é abordada a importância da lei orçamentária, em razão do custo desse direito, que ganha relevo em um contexto de escassez de recursos, demandando a boa gestão pública para assegurar o mínimo existencial, sem desconsiderar a dignidade da pessoa humana.

É certo que muito se tem discutido acerca do direito à saúde, ressaltando-se, inclusive, o papel de várias instituições e poderes públicos na garantia desse direito. Este trabalho objetiva tratar especificamente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que tem dedicado atenção para as políticas públicas e, dentre elas, aquelas ligadas à saúde, as quais, pela sua importância, foram inseridas em uma relatoria temática, confiada a um relator específico, escolhido na forma do art. 119-E da Resolução nº TC-06/2001, a fim de proporcionar um olhar cuidadoso e atento a essa matéria. Nesse cenário, almeja-se responder à indagação: de que forma o TCE/SC tem atuado em relação ao direito fundamental à saúde? Com isso, pretende-se evidenciar como este tribunal tem direcionado a sua atenção à avaliação das políticas públicas de saúde e se consolidado como uma das instituições essenciais no diálogo interinstitucional sobre esse assunto e como as iniciativas do TCE/SC têm contribuído para aprimorar a gestão pública e para conferir dignidade à população catarinense em relação ao mencionado direito fundamental.

2 Saúde: um direito fundamental de todos

A expressão “direito fundamental” relaciona-se aos “direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado” (Sarlet, 2007, p. 35-36). Na CRFB/1988, esses direitos estão dispostos principalmente no Título II, que trata dos direitos e das garantias fundamentais, sendo que a saúde integra expressamente o rol dos direitos sociais do art. 6º do citado texto constitucional.

A positivação do direito à saúde, além de outros direitos sociais, é uma marca da CRFB/1988, atrelada ao constitucionalismo democrático-social do período posterior à Segunda Guerra (Sarlet; Figueiredo, 2014). De fato, até a CRFB/1988, não se podia falar propriamente de uma efetiva proteção à saúde no âmbito do direito constitucional pátrio e tampouco atrelá-la a um direito fundamental, já que a proteção existente se restringia a normas esparsas no texto da constituição, relacionadas

à garantia dos socorros públicos e à inviolabilidade do direito de subsistência; às normas de distribuição de competências legislativas e executivas ou, ainda, a formas indiretas de proteção, quando a saúde integrava os direitos do trabalhador e as normas de assistência social (Sarlet; Figueiredo, 2014).

Importa dizer que, no seu sentido material, a fundamentalidade do direito à saúde está ligada à importância do bem jurídico tutelado, isto é, a manutenção e a fruição da vida com dignidade, garantindo as condições necessárias para o exercício dos demais direitos (Sarlet; Figueiredo, 2014).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) consignou, no documento relativo à sua constituição, que “a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de doenças ou enfermidades” (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 2020), podendo, assim, ser interpretada como um ideal a ser alcançado. O art. 196 da CRFB/1988 dispõe que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Trata-se, portanto, de um direito-dever, em que os deveres fundamentais emanados do direito à saúde estão relacionados às diferentes formas de concretização desse direito fundamental (Sarlet; Figueiredo, 2014). Apesar de a norma constitucional não haver especificado o conteúdo abrangido pelo direito à proteção e à promoção da saúde, ganha especial destaque a sua condição de direito fundamental a prestações. Sarlet e Figueiredo esclarecem que:

[...] como direito a prestações em sentido amplo, o direito à saúde impõe deveres de proteção da saúde pessoal e pública, assim como deveres de cunho organizatório e procedimental (v.g. organização dos serviços de assistência à saúde, de formas de acesso ao sistema, da distribuição dos recursos financeiros e sanitários, etc.; regulação do exercício dos direitos de participação e controle social do SUS; organização e controle da participação da iniciativa privada na prestação de assistência sanitária; estabelecimento de instituições e órgãos de promoção das políticas públicas de saúde, assim como de defesa dos titulares desse direito fundamental [...]). Como direito a prestações em sentido estrito, o direito à saúde abarca pretensões ao fornecimento de variadas prestações materiais (tratamentos, medicamentos, exames, internações, consultas, etc.). (2014, p. 117-118)

Assim, de acordo com o texto constitucional, a titularidade do direito à saúde é universal, porquanto é assegurada a todas as pessoas, e é simultaneamente individual e transindividual (coletiva e até difusa), significando que pode ser demandada judicialmente por ação individual ou por procedimentos coletivos. De outra

parte, o Estado é identificado como o principal sujeito passivo do direito à saúde, a quem compete tomar as providências para concretizar a defesa, a proteção e as prestações desse direito, seja em sentido amplo ou em sentido estrito.

O SUS está delineado no art. 198 da CRFB/1988 e pode ser definido como “o conjunto de ações e serviços públicos de saúde, estruturados e ofertados por meio de uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com a garantia da atenção integral à saúde da população e da participação social” (ENAP, 2021, p. 7). O SUS baseia-se nos princípios da universalidade, da equidade e da integralidade, sendo norteado pelas seguintes diretrizes: a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e c) participação da comunidade. A direção do SUS é exercida, no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde e, na esfera dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pela Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

A Lei nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS), apresenta as atribuições e os objetivos do SUS, regulamentando o exercício do direito previsto no art. 196 da CRFB/1988. As incumbências do SUS compreendem uma variedade de atividades, elencadas no art. 200 da CRFB/1988 e no art. 6º da LOS, cuja realização demanda a implementação de políticas públicas de saúde, que são os “[...] instrumentos dos Poderes Públicos que fixam e operacionalizam as prestações fáticas em matéria de direito à saúde” (Soares, 2021, p. 50). Pode-se dizer que:

Além disso, as políticas públicas de saúde contam com a intencionalidade do Estado, condicionadas pelos bens materiais, naturais e financeiros disponíveis, que, quando escassos, devem ser utilizados de forma eficiente e capaz de produzir prestações razoáveis, representando as dimensões políticas e econômicas (Soares, 2021, p. 55).

Dessa forma, há um custo¹ para a execução das políticas públicas de saúde, sendo, por isso, necessários o planejamento, a previsão na lei orçamentária e a existência de recursos financeiros.

3 A concretização do direito à saúde por meio de políticas públicas

As atribuições do SUS são materializadas por meio da execução de uma grande variedade de políticas públicas, as quais estão elencadas na Portaria

¹ Daniela Zago Gonçalves da Cunda defende que, em razão da essencialidade do direito fundamental à saúde, é recomendável a leitura de “custos” como sinônimo de “investimento” (Cunda, 2011).

de Consolidação nº 02/2017 (Brasil, 2017),² subscrita pelo Ministro da Saúde. Como os tratamentos de saúde vêm se tornando cada vez mais sofisticados, as políticas públicas tendem a acompanhar esse progresso, com a incorporação, por exemplo, de novos tratamentos de saúde, fazendo com que esse direito esteja em constante evolução. No dizer de Reck:

[...] supondo-se que determinado tratamento à saúde se torna disponível pela evolução tecnológica, uma política pública de realização de um direito fundamental, que antes poderia estar totalmente ajustada, terá de se amoldar a essa nova tecnologia, incorporando novo tratamento. Pressões sociais e tecnológicas fazem evoluir, assim, o conteúdo dos direitos fundamentais e consequentemente das políticas públicas. (2023, p. 69)

É possível afirmar que as leis orçamentárias, as diretrizes orçamentárias e os planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, constituem o ponto de partida das políticas públicas (Fonte, 2021, p. 56).

O art. 195 da CRFB/1988 dispõe que a seguridade social, que inclui a saúde, será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a peça orçamentária ganha relevo ao discriminar as receitas e as despesas públicas, sendo essencial que haja equilíbrio nos gastos, para que os direitos prestacionais sejam adequadamente atendidos (Soares, 2021). Especialmente no caso do direito à saúde, pode-se dizer que a disponibilidade de recursos se reflete em medicamentos, tratamentos e atendimentos médicos especializados gratuitos. Significa que as decisões tomadas no campo do orçamento são essenciais para a definição das políticas públicas de saúde (Soares, 2021), porquanto definem e quantificam inúmeras ações administrativas, metas e prioridades a serem concretizadas durante as suas vigências, além de constituírem importante parâmetro de controle da gestão pública em relação ao planejamento elaborado e às prioridades definidas (Pinheiro, 2015).

É preciso assinalar que, além das leis orçamentárias, a concretização do direito à saúde depende também do uso eficiente dos recursos públicos, consoante destaca Gradwohl:

² A Portaria de Consolidação nº 02/2017 (Brasil, 2017) elenca políticas nacionais de saúde do SUS, cujo teor está disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017_comp.html#CAPITULO1. Acesso em: 16 jun. 2025.

[...] quanto mais restrita a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito da sua destinação, o que remete diretamente à necessidade de se buscar o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, assim como do próprio processo da administração das políticas públicas em geral, seja no plano da atuação do legislador, seja na esfera administrativa. (2017, p. 189)

Assim, não há como desconsiderar a escassez de recursos públicos para concretizar os direitos fundamentais e, como bem esclarecem Amaral e Melo (2010, p. 87), “[...] dizer que um bem é escasso significa dizer que não há o suficiente para satisfazer a todos” e, nesse caso, “[...] podemos dizer que a alocação de recursos escassos envolve, simultaneamente, a escolha do que atender e do que não atender” (Amaral; Melo, 2010, p. 92). Contudo, é importante assinalar que, dada a escassez de recursos públicos e a infinidade de necessidades a serem atendidas pelo Estado, compete ao legislador a definição das balizas para a alocação dos recursos e ao gestor público definir concretamente os gastos que serão efetuados (Pinheiro, 2015). No bojo dessa discussão, surge a questão da “reserva do possível”, uma expressão cujo significado condiciona a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais à reserva das capacidades financeiras do Estado (Sarlet, 2009).

Nessa acepção, a reserva do possível configura uma situação fática que limita a aplicação e a eficácia dos direitos sociais (Martins, 2022), tornando-se um importante argumento contra o pleito dos direitos fundamentais, especialmente quando esses exigem prestações materiais do Estado (Fonte, 2021). Esse entendimento foi enfrentado no Supremo Tribunal Federal (STF), quando o Ministro Celso de Mello, ao proferir o voto no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (AgR) nº 410.715-5/SP, teceu a seguinte ponderação:

Cumpre advertir, desse modo, na linha de expressivo magistério doutrinário [...], que a cláusula da “reserva do possível” — ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível — não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (Brasil, 2005, p. 11-12).

A reserva do possível também deve ser examinada em conjunto com o conceito do “mínimo existencial dos direitos”, porquanto ambos, de certa forma, estão relacionados e passaram a ser tratados nas decisões judiciais, como na proferida pelo STF, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337-AgR/SP, da relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja ementa consignou que:

[...] A cláusula da reserva do possível — que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição — encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança (Brasil, 2011, p. 128).

Como as prestações relacionadas ao direito à saúde devem estar previstas na lei orçamentária anual, a ausência da execução das respectivas políticas públicas de saúde pode configurar uma violação do mínimo vital, a partir do entendimento dos próprios Poderes Legislativos e Executivo, enquanto órgãos legitimados para a deliberação democrática sobre o que deve ser prestado pelas referidas políticas (Soares, 2021).

Nesse sentido, Normaton (2023, p. 318) adverte que o campo de discricionariedade dos agentes públicos não lhes permite violar o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, porquanto a atuação pública deve obedecer a uma das maiores vontades constitucionais, que é a proteção do núcleo essencial dos direitos. A citada autora esclarece, ainda, que:

A concretização do mínimo existencial do direito fundamental à saúde não se encontra no âmbito de discricionariedade estatal, devendo ser necessariamente observada, ainda que pela via judicial [...]. Ainda que o Estado tenha competência discricionária para eleger como e onde aplicar os recursos orçamentários, isso só pode ser feito dentro dos limites da lei e da Constituição, de maneira que a garantia ao menos do núcleo essencial dos direitos fundamentais trata-se de competência vinculada. Ademais, a alegação acerca da teoria da reserva do possível, configurada no caso concreto, deve ser comprovada pelo Poder Público (Normaton, 2023, p. 318).

Assinale-se que a noção de mínimo existencial resulta da dignidade da pessoa humana, mencionada no art. 1º, inciso III, da CRFB/1988, como norma

(princípio e valor) fundamental para a ordem jurídico-constitucional brasileira. Para Sarlet, a dignidade da pessoa humana pode ser entendida como:

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (2001, p. 60)

Assim, o mais adequado é que o legislador orçamentário tenha por guia os direitos fundamentais, a dignidade humana e o mínimo existencial, no caminho da definição das prioridades orçamentárias (Gradwohl, 2017).

É necessário sublinhar que a tutela da dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos órgãos públicos e dos poderes estatais, o que, por certo, inclui os tribunais de contas (Sarlet, 2001; Cunda, 2011), de modo que importa abordar como o TCE/SC tem atuado em relação ao direito fundamental à saúde.

4 A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em relação ao direito fundamental à saúde

As Cortes de Contas têm enfatizado a defesa e a garantia dos direitos fundamentais. Uma das provas desse fato é a publicação, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), da Nota Recomendatória nº 01/2024,³ que trata dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, orientando os tribunais de contas do país a promoverem ações de orientação e de difusão de conhecimento relacionadas a esse tema, com ênfase na proteção das mulheres, das crianças, dos adolescentes, das pessoas idosas e de grupos socialmente vulneráveis, bem como a realizarem a capacitação continuada de seus servidores e a orientação dos gestores dos entes jurisdicionados sobre essa matéria.

De igual modo, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas têm merecido especial atenção nas atividades desenvolvidas pelos tribunais de contas, inclusive, foi tema de destaque no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado no Rio de Janeiro, em 2022, do qual resultou a redação de um documento

³ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2024-Direitos-Fundamentais-e-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

conclusivo, denominado “Carta do Rio de Janeiro”.⁴ Essa temática foi assentada nas seguintes premissas:

11. Nesse contexto de adversidades, reitera-se o papel dos órgãos constitucionais de controle, notadamente os Tribunais de Contas. Por meio de uma atuação de natureza dialógica e preventiva (evitando os desperdícios e as irregularidades) com a gestão, que compreenda os contextos e as consequências de suas decisões para a efetividade e a continuidade (ou reavaliação) das políticas públicas; mas, ao mesmo tempo, agindo com firmeza no propósito de garantir a sustentabilidade fiscal e social do Estado e responsabilizar aqueles que se desviarem de suas balizas legais. Mais do que isso: o controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre a questão do equilíbrio fiscal passa, necessariamente, pelo dever de controlar e avaliar a eficiência das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas aos direitos fundamentais, como saúde, educação, assistência social e meio ambiente. O exame da conformidade fiscal não pode ser estanque e isolado, havendo de ser conciliado com o chamado controle operacional da gestão.

12. Mas não basta que a despesa pública esteja adequada orçamentária e fiscalmente; é preciso que ela transforme a realidade das pessoas para melhor, em consonância com os objetivos fundamentais da república (art. 3º da CR). Zelando pela responsabilidade fiscal e pela eficiência das políticas públicas, os Tribunais de Contas estarão cumprindo o seu papel em defesa da boa gestão, do princípio republicano e dos valores democráticos, cientes de que o atual contexto de dificuldades por que passam a nossa democracia e as nossas instituições está também relacionado à efetividade, à probidade e à qualidade dos serviços públicos (Atricon, 2022).

Dessas assertivas resultou a seguinte diretriz, norteadora da ação das entidades de controle:

d. Contribuir com a ordem democrática e o estado de direito ao lado de outros Poderes de Estado, sobretudo por meio de suas competências relacionadas ao exame da qualidade do gasto público, com a finalidade de avaliar os resultados e o impacto de programas governamentais e de políticas públicas na melhoria da vida das pessoas; (Atricon, 2022).

⁴ Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/VIIICNTC2022_CartaRJ..pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

De fato, os tribunais de contas tiveram a sua competência ampliada na CRFB/1988, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas. Consoante Mileski (2018, p. 284), essa fiscalização “[...] utiliza a técnica, mas tem a sua atuação direcionada para uma atividade jurídica de avaliação, no sentido de verificar o bom e regular emprego dos dinheiros públicos”. Desse modo, pode-se afirmar que:

A legitimidade tem a ver com a eficiência na aplicação dos recursos. Difere da mera legalidade, que é a conformidade vertical com a norma constitucional. A legitimidade é muito mais que isso. Diz respeito à circunstância de estar ou não o dispêndio público sendo aplicado onde se faz necessário. [...]. Não pode o administrador público ter “qualquer” conduta. Válida é apenas aquela aferida como melhor. [...] aquela através da qual irá atingir os interesses públicos. [...]

De outro lado, a economicidade significa a apuração, no caso concreto, da obtenção do melhor proveito com o mínimo de despesa. [...] Levam-se em conta, aqui, os inúmeros aspectos da realidade fática para comprovação de que houve economia na aplicação dos recursos.

Não tem o Tribunal de Contas competência para ditar políticas públicas. No entanto, suas decisões poderão ser poderoso instrumento para orientá-las (Oliveira, 2012, p. 170).

Assim como as novas pesquisas e tecnologias repercutem no direito à saúde, o TCE/SC, ao longo da sua existência, também evoluiu na atuação em relação a esse direito fundamental, na medida em que, guiado pela missão institucional de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, tem concluído que as questões ligadas à saúde repercutem diretamente na qualidade de vida das pessoas, pois o acesso ao medicamento, à consulta médica, à prevenção de doenças, por meio das campanhas de vacinação e de informação apropriadas, e aos outros serviços ofertados pelo SUS também significa a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, garantido pelo bom uso dos recursos públicos e pela adequada execução de políticas públicas de saúde.

Pode-se dizer que, ao fiscalizar o gasto público e avaliar o resultado das políticas públicas, principalmente as relacionadas aos direitos fundamentais, como é o direito à saúde, o TCE/SC atende ao interesse público e concorre para que os cidadãos possam melhor usufruir desse direito, em especial, uma parcela considerável da população catarinense que depende unicamente das políticas públicas executadas pelo SUS. No dizer de Oliveira:

[...] o Tribunal de Contas, como órgão de emanção de autoridade, tem o dever constitucional de voltar seus olhos para os mais carentes. Não

se cuida de demagogia. Nem de interpretação barata e meramente afetiva ou política no mau sentido. [...] O que vale é o olhar social sobre as situações da vida para que se afirmem as condições de execução das políticas públicas. (2012, p. 146-148)

Desta feita, com o olhar atento ao uso dos recursos públicos, mas também preocupado com a qualidade do serviço que é prestado ao cidadão, o TCE/SC tem dedicado especial atenção ao direito fundamental à saúde, a ponto de eleger esse tema para uma das suas relatorias temáticas, atualmente sob a responsabilidade do Conselheiro Luiz Eduardo Cherem, escolhido na forma do art. 119-E da Resolução nº TC-06/2001 (SANTA CATARINA, 2001), e é com essa postura que o TCE/SC tem se mostrado cada vez mais atuante, empreendendo iniciativas em várias frentes de ação e se consolidando como um parceiro imprescindível aos outros órgãos e poderes, que também se sobressaem nessa seara, como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), o Ministério Público Estadual (MPSC) e a Defensoria Pública catarinense (DPESC).

A primeira forma de o TCE/SC colaborar para a efetivação do direito à saúde é pelo exercício da sua função fiscalizadora da aplicação de recursos mínimos nesse âmbito. Com efeito, a Emenda Constitucional nº 29/2000 acrescentou dois novos parágrafos ao art. 198 da CRFB/1988, assegurando percentuais mínimos a serem destinados à saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A par disso, a Lei Complementar nº 141/2012 regulamenta o citado preceito constitucional e estabelece os seguintes percentuais a serem atingidos pelos Estados e Municípios:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o §3º do art. 159, todos da Constituição Federal (Brasil, 2012).

Assim, o TCE/SC afere no exame das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo, das esferas estadual e municipal, se a aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde foi cumprida e se as correspondentes despesas se enquadram no art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012, o que repercute na aprovação dessas contas. Cunda adverte que:

A preocupação maior refere-se ao argumento costumeiro de “ausência de recursos”, mesmo diante de situações em que os administradores sequer aplicaram os recursos mínimos previstos na Constituição Federal; ou se aplicaram o mínimo constitucional estabelecido, situações há em que a destinação não foi efetivada da maneira mais eficiente, de maneira a resguardar conjuntamente o direito fundamental à boa administração pública [...].(2011, p. 129-130)

A citada autora conclui que o controle externo deverá buscar, além da simples análise da aplicação de recursos mínimos estabelecidos na Constituição Federal, uma avaliação da eficácia e da eficiência na prestação do direito fundamental (Cunda, 2011).

Ainda com a preocupação voltada ao uso dos recursos públicos, o TCE/SC empreendeu auditoria operacional direcionada a aferir a dívida do Estado na saúde,⁵ resultando em decisão plenária que demandou um plano de ação da Secretaria de Estado ligada a essa área, para o atendimento das diversas determinações e recomendações relacionadas às situações apuradas no processo fiscalizatório.⁶ Apesar de o cumprimento dessa decisão ainda constituir objeto de monitoramento,⁷ já foi constatado que a ação do TCE/SC trouxe impactos positivos para o Estado, com a redução da dívida na área da saúde, de R\$1,08 bilhão, em 2017, para R\$336,03 milhões, em 2023.

Como ação fiscalizadora, também merece realce a ação do TCE/SC nos editais de licitações na área da saúde, propiciando a correção de irregularidades potencialmente danosas ao erário. Já no campo das iniciativas de cunho orientativo, deve ser mencionada a apreciação de inúmeras consultas advindas dos gestores públicos, cujas respostas elucidam dúvidas e esclarecem as balizas a serem observadas pelo gestor, auxiliando na tomada de decisões.

Outra forma de atuação do TCE/SC no tema da saúde ocorre por meio da participação no grupo de trabalho sobre a judicialização da saúde, assunto que vem demandando atenção há algum tempo dos juristas, dos tribunais e dos gestores públicos, não só pela urgência e pela relevância dos processos relacionados a essa matéria, mas também pela repercussão orçamentária, resultante do cumprimento de sentenças judiciais deferindo os pedidos relacionados à prestação de serviços de saúde ou ao fornecimento de medicamentos.

Embora este trabalho não trate especificamente da judicialização da saúde, é preciso registrar que vários atores vêm exercendo um papel importante para garantir a efetivação desse direito fundamental, como o MPSC, a DPESC e o TJSC,

⁵ Processo nº @RLA-17/00850315, de relatoria do Conselheiro Luiz Eduardo Cherem.

⁶ Decisão nº 363/2019.

⁷ Processo nº @PMO 23/00477500 (Decisão nº 1289/2024).

este último com marcante evolução no decorrer dos anos, à medida que a jurisprudência firmou entendimentos basilares, que passaram a nortear a apreciação das demandas de saúde. Cumpre, porém, sublinhar que o TCE/SC também tem dado importante contribuição nessa matéria e se consolidado como uma das instituições essenciais na discussão desse tema, colaborando para o aperfeiçoamento da gestão pública e atentando ao respeito da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, é oportuno destacar que, em 2018, foi realizada pelo TCE/SC uma auditoria operacional para avaliar a judicialização da saúde no estado de Santa Catarina,⁸ em cujo processo foi proferida a Decisão nº 522/2020, com a formulação de determinação à Secretaria de Estado da Saúde para que apresentasse um plano de ação em relação às situações apontadas, sendo que uma das providências requeridas foi a articulação, por meio de encontros permanentes e de ações institucionais, a fim de aprimorar o diálogo institucional e a adoção de medidas para implementar a resolução administrativa das demandas da saúde no Estado de Santa Catarina.⁹

O fato é que a referida decisão do TCE/SC fomentou a criação de um grupo de trabalho para sugerir ao Governo do Estado encaminhamentos relacionados à judicialização da saúde e suas consequências, como o fornecimento de medicamentos, de insumos e de fórmulas. Esse grupo contou com representantes do TJSC, do TCE/SC, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) e do MPSC.¹⁰

Motta e Godinho (2025, p. 10) explicam que esse tipo de ação corresponde à função articuladora do tribunal de contas, que consiste “[...] na coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública”.

Assim, o TCE/SC capitaneou uma importante iniciativa de promoção da articulação interinstitucional para tratar desse tema que impacta a saúde do cidadão e as finanças públicas, demandando ação conjunta e coordenada dos órgãos e dos poderes públicos. Conforme Toffoli e Konrath:

⁸ Processo nº @RLA-18/00189572, de relatoria do Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi.

⁹ Item 3.14 da Decisão nº 522/2020.

¹⁰ Conforme notícia veiculada pelo Poder Judiciário catarinense, “os presidentes do PJSC, desembargador Ricardo Roesler, do TCE/SC, conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, da Alesc, deputado Julio Garcia, e o procurador-geral de Justiça, Fernando Comin, ressaltaram que a articulação entre os poderes e órgãos é fundamental para a redução da judicialização, especialmente sobre medicamentos, que em 2018 representou 87,40% de todos os 28.501 pedidos judiciais”. Notícia disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/tce-sc-ale-sc-tjsc-e-mpsc-buscam-solucoes-conjuntas-para-a-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 1º jul. 2024.

Os diálogos interinstitucionais [...] têm sido responsáveis pela criação de soluções nessa delicada e difícil área, permitindo resultados muito mais céleres e eficazes do que os alcançáveis unicamente por meio de demandas judiciais, sem o apoio de outros corpos técnicos [...].(2023, p. 78)

É no contexto desse diálogo interinstitucional que, em 27.10.2023, o TCE/SC prestigiou a assinatura de um protocolo de intenções entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, ambos integrantes da estrutura administrativa catarinense, para viabilizar estudos sobre a judicialização da saúde em Santa Catarina. Esse documento também prevê a reorganização e a respectiva regulamentação do Natjus, o sistema responsável pelas notas técnicas elaboradas por médicos e farmacêuticos que fundamentam as decisões judiciais.¹¹

Recentemente, mais uma iniciativa foi engendrada com a participação do TCE/SC, qual seja, a possibilidade de parceria com o Núcleo de Telessaúde da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com o objetivo de auxiliar o TJSC na emissão de notas técnicas que possam orientar a decisão dos juízes em processos de judicialização da saúde.¹²

Também é digna de destaque a atuação do TCE/SC nas políticas públicas de saúde, com especial realce para os temas da vacinação, do enfrentamento da dengue e da política de saúde mental.

Com efeito, o Programa Nacional de Vacinação (PNI), criado em 1973 e coordenado pelo Ministério da Saúde de forma compartilhada com as secretarias estaduais e municipais de saúde, é tido como uma das importantes políticas públicas de saúde no Brasil, fundamental para a redução da mortalidade infantil e para a melhoria da expectativa de vida da população brasileira (Domingues *et al.*, 2020).

O Brasil é um dos países que oferece a maior quantidade de vacinas de forma gratuita e, mesmo com a sua dimensão continental, já foi considerado uma referência na vacinação (Domingues *et al.*, 2020). Contudo, a partir de 2016, percebeu-se um fenômeno identificado não só no Brasil, mas em diversos países, relacionado ao declínio no alcance das metas preconizadas para os índices de coberturas vacinais (ICV). Essa situação é, sem dúvida, um dos grandes desafios de saúde pública, sendo possível afirmar que:

[...] a redução do ICV, nos últimos anos, não pode ser atribuída há uma única causa. É necessário entender os múltiplos fatores que estão contribuindo para essa diminuição, como o desconhecimento da

¹¹ Conforme notícia disponível em: <https://www.saude.sc.gov.br/index.php/noticias-geral/todas-as-noticias/1673-noticias-2023/14493-governo-do-estado-e-poder-judiciario-assinam-protocolo-para-diminuir-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 02 jul. 2024

¹² Conforme notícia disponível em: <https://www.tcsc.sc.br/tcsc-e-tjsc-buscam-parceria-da-ufsc-para-ampliar-emissao-de-notas-tecnicas-que-auxiliem-decisoes>. Acesso em: 02 jul. 2024.

importância da vacinação, a hesitação em vacinar, as falsas notícias veiculadas especialmente nas redes sociais sobre o malefício que as vacinas podem provocar à saúde, o desabastecimento parcial de alguns produtos, os problemas operacionais para a execução adequada da vacinação, incluindo o adequado registro dos dados até a dificuldade de acesso à unidade de saúde. Entender esses fatores é de extrema relevância para se buscar novos caminhos, visando a restabelecer os altos ICV alcançados até poucos anos atrás. [...] Em 2019, a OMS considerou a “hesitação em se vacinar” como uma das dez maiores ameaças globais à saúde (Domingues *et al.*, 2020, p. 3-8).

Atento a essa questão, o TCE/SC realizou o procedimento de levantamento (@LEV-23/80056239), com o objetivo de verificar a situação vacinal e a incidência de doenças no âmbito dos municípios catarinenses, com base em dados oficiais dos exercícios de 2016 a 2022, considerando os aspectos de imunização e de incidência de doenças imunopreveníveis.

O resultado desse levantamento evidenciou: a) o não atingimento das metas de cobertura vacinal no âmbito do calendário vacinal do público infantil de até 1 ano; b) a baixa adesão à campanha de vacinação contra a gripe em 2023; e c) a existência de dados atípicos de coberturas vacinais registrados pelos municípios.¹³

Em razão da situação demonstrada no levantamento, o TCE/SC decidiu integrar a auditoria coordenada do Programa Nacional de Imunizações (PNI),¹⁴ com objetivo de avaliar a adesão dos estados e dos municípios aos sistemas de informações do referido programa, assim como de verificar o estoque e as perdas de vacinas.¹⁵

Além disso, a preocupação com a vacinação das crianças e dos adolescentes motivou o TCE/SC a emitir a Nota Técnica nº 8/2024 (Santa Catarina, 2024),¹⁶ com o objetivo de orientar os gestores públicos quanto à adoção de providências, para assegurar o cumprimento da exigência de apresentação da caderneta de vacinação do aluno com até 18 (dezoito) anos de idade, atualizada de acordo com o calendário de vacinação aplicável à criança e ao adolescente, conforme as disposições estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Estado da Saúde.

¹³ Conforme a Decisão nº GAC/LEC-1075/2023, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – DOTCe nº 3663, de 04.08.2023, considerada publicada em 07.08.2023.

¹⁴ Auditoria organizada pela Rede Integrar, que é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, Atricon, TCU e Tribunais de Contas aderentes. Conforme informação disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/acoes/auditoria-coordenada-programa-nacional-de-imunizacoes-pni/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

¹⁵ De igual modo, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional no Ministério da Saúde, com o objetivo de avaliar a organização e a coordenação das intervenções públicas para a garantia da cobertura vacinal. Processo nº TC 040.655/2021-0, relator Ministro Vital do Rêgo (Acórdão nº 2622/2022-Plenário).

¹⁶ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2024-02/Nota_tecnica_Vacina%C3%A7%C3%A3o_matricula_DAE.pdf. Acesso em: 03 jul. 2024.

Importa assinalar que as providências adotadas pelo TCE/SC estão em sintonia com as realizadas por outras entidades e órgãos públicos em suas áreas de atuação, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que liderou o Pacto Nacional pela Consciência Vacinal,¹⁷ o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União,¹⁸ o MPSC¹⁹ e o STF.²⁰

Não se pode olvidar também que as vacinas possuem um custo para o Poder Público, que é arcado pela própria sociedade, além disso, a sua aplicação deve ocorrer no correspondente prazo de validade, para evitar que o seu descarte acarrete prejuízo ao erário,²¹ situação que ressalta ainda mais a importância da atuação dos tribunais de contas, dada a escassez de recursos.

A ação responsável e comprometida dos órgãos e das entidades públicas colabora de modo significativo para reverter a queda na cobertura vacinal, considerando o declínio nos índices de vacinação.

Além da política pública de vacinação, o TCE/SC esteve atento ao tratamento dado à epidemia de dengue no estado, o que motivou a realização de levantamento (@LEV-24/80020317) sobre as ações adotadas pelos municípios catarinenses, por meio de planos de contingência para enfrentamento da dengue em Santa Catarina, cujas informações servirão para fundamentar futuras fiscalizações.

Por fim, também deve ser realçado o trabalho feito pelo TCE/SC direcionado à política pública de saúde mental, a qual também foi objeto de um levantamento (@LEV-23/80094084), para identificar as estratégias, as diretrizes e as ações adotadas pelos municípios catarinenses em relação a esse tema. O referido procedimento evidenciou, entre outras situações, que 81% dos municípios não têm protocolo para gerenciar riscos de suicídio, 61% não possuem Centro de Atenção

¹⁷ Trata-se de uma iniciativa na forma de diálogo interinstitucional, em defesa da vacinação e visando à retomada de índices seguros e homogêneos de cobertura vacinal em todo território nacional, por meio da conscientização da população sobre a importância da vacinação. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/pacto-vacinal/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

¹⁸ Emitiu a Nota Técnica nº 02/2022-CNPG, sobre a vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a Covid-19. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/coronavirus_-_material_tecnico/nota_tecnica_02.2022.cnpng_-_vacinacao_de_crianças_1_1.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

¹⁹ O MPSC notificou Prefeituras que não estavam exigindo a caderneta de vacinação para matrícula nas escolas, conforme notícia disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/02/07/mp-prefeituras-de-sc-nao-exigem-vacinacao-criancas-covid.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2024.

²⁰ O STF possui vários julgados acerca do direito à saúde, como o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.267.879, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, no qual foi fixada a tese, com repercussão geral, relativa ao tema 1103, que considerou constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina, além de outras decisões importantes, como as proferidas na ADPF nº 756 TPI-oitava-Ref /DF e na ADI nº 6586, ambas relatadas pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

²¹ No Processo nº 031.627/2022-6 (Acórdão nº 2123/2023), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o TCU verificou irregularidades relacionadas à perda de vacinas contra Covid-19, por expiração de validade, nos estoques dos entes subnacionais. Constatando que havia 54,2 milhões de doses de vacinas vencidas nos almoxarifados de Estados, municípios e DF, correspondendo a cerca de 9,5% do que foi repassado pelo governo federal, com potencial dano superior a 2 bilhões.

Psicossocial, 70% registraram falta de algum medicamento para tratamento de doenças associadas e 82% têm dificuldades em disponibilizar vagas para internação.²²

O processo correspondente ao citado levantamento foi apreciado pelo Plenário, após o que foi proferida a Decisão nº 04/2024, com inúmeras recomendações à Secretaria de Estado da Saúde e aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais catarinenses. O diagnóstico em saúde mental, elaborado pelo TCE/SC, além de ser destaque na imprensa local,²³ teve os seus dados disponibilizados para toda a sociedade,²⁴ permitindo que organizações da sociedade civil, gestores públicos e qualquer cidadão possam ter acesso a esse trabalho.

Os processos de levantamento referidos, ao apresentarem informações sobre determinada situação, podem subsidiar futuros procedimentos de auditoria, mas também podem constituir importantes instrumentos de auxílio ao gestor na tomada de decisão, caracterizando, por isso, a função indutora dos tribunais de contas. Segundo Motta e Godinho:

A função indutora é caracterizada por um perfil de atuação centrado na persuasão, disseminação da informação e estímulo aos gestores públicos. Trata-se de iniciativas que, como regra, não possuem caráter coercitivo e não redundam na aplicação de penalidades, caracterizando-se como uma indução à ação. O exercício das competências do controle externo é utilizado para influenciar ou orientar comportamentos dos atores que participam das políticas públicas [...].(2025, p. 15)

As iniciativas do TCE/SC relacionadas ao direito à saúde até aqui mencionadas apenas exemplificam as variadas formas de ação desenvolvidas no decorrer da sua trajetória institucional, bem como demonstram o seu potencial para impactar positivamente a qualidade de vida das pessoas. Além disso, realçam o quanto essa instituição de controle possui papel imprescindível para a garantia da efetividade desse direito fundamental à população.

5 Considerações finais

A partir dos preceitos da CRFB/1988, foi realçada a fundamentalidade do direito à saúde, bem como a importância do SUS, como sistema agregador das

²² Conforme notícia disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/saude-mental-82-dos-municipios-catarinenses-tem-dificuldades-em-disponibilizar-vagas-para-#:~:text=0%20levantamento%20aponta%20que%2081,em%20disponibilizar%20vagas%20para%20interna%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 08 jul. 2024.

²³ Conforme notícia disponível em: <https://atricaon.org.br/diagnostico-do-tce-sc-sobre-saude-mental-e-destaque-na-imprensa/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

²⁴ Conforme informação disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-disponibiliza-para-toda-sociedade-dados-sobre-servico-de-atendimento-de-saude-mental-em-santa>. Acesso em: 12 jul. 2024.

políticas públicas para a prestação dos serviços relacionados a esse direito, demandando a existência de recursos públicos e a respectiva previsão nas leis orçamentárias.

Nesse contexto, o TCE/SC vem aprimorando a forma do exercício das suas competências, direcionando a sua atenção ao uso dos recursos públicos, sem descuidar do atendimento do direito à saúde e da avaliação das respectivas políticas públicas, o que se mostra relevante quando parcela considerável da população depende unicamente do SUS para obter tratamento médico, realidade que evidencia a sua vulnerabilidade. Assim, a ação deste tribunal tem se mostrado essencial à efetividade desse direito fundamental, cuja titularidade pertence a todos e constitui um dever do Estado. A multiplicidade das formas de atuação do TCE/SC abrange tanto as iniciativas de fiscalização, para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, quanto a participação em diálogos interinstitucionais, para a concepção de ações conjuntas e para potencializar esforços.

Assinala-se, ainda, que esse tema pode ser aprofundado em pesquisa que examine as principais decisões do TCE/SC relacionadas à saúde, para verificar o cumprimento das determinações, bem como o acolhimento das recomendações formuladas por este tribunal, de modo a dimensionar o impacto nas decisões dos gestores públicos e na prestação do serviço ofertado à população, o que não pôde ser feito nos limites deste trabalho.

Ao longo das décadas de sua existência, o TCE/SC tem exercido com responsabilidade as suas atribuições e se aperfeiçoado como instituição de controle, colaborando para que o direito à saúde não fique reduzido à previsão legal e se torne, de fato, cada vez mais acessível ao cidadão. Isso faz toda a diferença porque, na essência, significa, para a população catarinense, a própria manutenção e fruição da vida com dignidade.

The Court of Auditors of Santa Catarina and the Fundamental Right to Health: Possibilities for the Exercise of External Control

Abstract: Health is a fundamental right of every individual and a constitutional duty of the State. Public health actions and services are implemented through the Unified Health System (Sistema Único de Saúde – SUS) by means of public policies, which entail financial costs and therefore require proper planning, budgetary forecasting, and the allocation of adequate financial resources. In a context of resource scarcity, effective administrative management becomes essential to safeguard the minimum subsistence level and uphold human dignity. It is within this framework that the Court of Auditors of the State of Santa Catarina (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC) has gained increasing relevance, due to the progressive enhancement of its institutional competences, which has expanded the possibilities for exercising external control over the right to health. This paper aims to demonstrate how the TCE/SC has prioritized the evaluation of public health policies and to highlight the initiatives undertaken by the Court that have contributed to improving public administration, thereby establishing it as a key institution in ensuring the effectiveness of this fundamental right.

Keywords: Right of health. Public policies. Court of Auditors.

Referências

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 79-99.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – ATRICON. *Carta do Rio de Janeiro*. VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/VIIICNTC2022_CartaRJ..pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – ATRICON. *Nota Recomendatória nº 01/2024*. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros relativamente à difusão dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. Brasília, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2024-Direitos-Fundamentais-e-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

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: 12 jul. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017_comp.html#CAPITULOI. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715-5/SP*. Recurso Extraordinário – Criança de até seis anos de idade – Atendimento em creche e em pré-escola – Educação infantil – Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV) [...]. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337/SP*. Criança de até cinco anos de idade – Atendimento em creche e em pré-escola – Sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida [...]. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Celso de Mello, 23 de outubro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/1270/1273>. Acesso em: 12 jul. 2024.

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos *et al.* 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, suplemento 2, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/XxZCT7tKQJP3V6pCyywtXMx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 jul. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *Políticas públicas de saúde*. Módulo 1 – Construindo o Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: DF, p. 1-26, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7532/1/M%c3%b3dulo%201-%20Construindo%20o%20Sistema%20%c3%9a%20de%20Sa%c3%bade%20%28SUS%29.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. *Direito constitucional financeiro*: direitos fundamentais e orçamento público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARTINS, Flávio. *Direitos sociais em tempos de crise econômica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, p. 1-34, ene./jun. 2025. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/14191/20094>. Acesso em: 30 jun. 2025.

NORMATON, Anna Catharina Machado. A utilização do processo estrutural para concretização do direito fundamental à saúde. In: RIBEIRO, Paulo Dias de Moura;

TOMELIN, Georghio Alessandro; KIM, Richard Pae (Orgs.). *Direito humano e fundamental à saúde*: estudos em homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 313-328.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS. *Documentos básicos*: cuadragésima novena edición (con las modificaciones adoptadas hasta el 31 de mayo de 2019). Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2020. 248 p. Disponível em: https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-sp.pdf#page=7. Acesso em: 09 maio 2024.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. *Políticas públicas nas leis orçamentárias*. São Paulo: Saraiva, 2015.

RECK, Janriê Rodrigues. *O direito das políticas públicas*: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. *Resolução nº TC-06, de 03 de dezembro de 2001*. Institui o Regimento Interno do TCE/SC. Florianópolis: TCE/SC, [2024]. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 08 ago. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. *Nota Técnica nº 08, de 27 de fevereiro de 2024*. Apresentação de Caderneta de Vacinação. Obrigatoriedade. Matrícula. Rede pública de ensino. Aluno com até 18 (dezoito) anos de idade. Calendário Nacional de Vacinação. Programa Nacional de Imunizações (PNI). Vacina contra a Covid-19. Lei (estadual) nº 14.949, de 11 de novembro 2009. Gestor público. Adoção de providências. Florianópolis: TCE/SC, 2024. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2024-02/Nota_tecnica_Vacuacao_matricula_DAE.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos prestacionais. *Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Taravilla, n. 13, p. 427-466, 2009. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-2/27563ingowolfgangasarletaibjc13.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil: principais aspectos e problemas. *In: RÊ, Aluisio lunes Monti Ruggeri. (Org.). Temas aprofundados da defensoria pública*. 2. ed. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 112-146. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11336/2/O_direito_fundamental_a_protecao_e_promocao_da_saude_no_Brasil_Principais_aspectos_e_problemas.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

SOARES, Hector Cury. *Direito à saúde e orçamento público: limites à justiciabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TOFFOLI, José Antonio Dias; KONRATH, Camila Plentz. Judicialização da saúde no Supremo Tribunal Federal: contribuições do Ministro Ricardo Lewandowski. *In: RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; TOMELIN, Georghio Alessandro; KIM, Richard Pae (Coord.). Direito humano e fundamental à saúde: estudos em homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 69-89.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVEIRA, Elusa Cristina Costa. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o direito fundamental à saúde: possibilidades para o exercício do controle externo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 165-185, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.08.SC

Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais

Henrique Lapa Lunardi

Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (Unesc). Professor de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Assessor Jurídico do Consórcio Multifinalitário da AMUREL. Advogado em Direito Público.

Resumo: Este artigo explora a relevância dos consórcios públicos como instrumentos de gestão eficiente no âmbito municipal, com foco na governança colaborativa entre os entes federativos consorciados. Analisa-se a evolução do conceito de governança, desde suas acepções clássicas até o paradigma da governança colaborativa. Adicionalmente, aborda-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre a matéria, conferindo uma perspectiva prática e contextualizada. A pesquisa demonstra que os consórcios públicos, ao promoverem a cooperação intermunicipal, otimizam recursos, aprimoram a prestação de serviços e impulsionam o desenvolvimento regional, sendo ferramentas essenciais para uma Administração Pública moderna e responsiva. Este estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão sistemática de literatura e análise documental, abrangendo artigos publicados entre os anos de 2008 a 2025 e utilizando as bases de dados *Scielo*, *Scopus*, *Web of Science* (*WoS*). Para a análise da perspectiva do TCE/SC, foram examinados documentos oficiais, orientações técnicas, decisões e relatórios do período 2020-2025. A seleção priorizou materiais que abordassem especificamente a governança e os consórcios públicos. As limitações do estudo incluem a ausência de dados primários coletados junto aos gestores de consórcios e a concentração geográfica no estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Governança colaborativa. Gestão municipal. Cooperação intermunicipal. Controle externo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Governança em transformação – 3 Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais – 4 O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre dos consórcios públicos e governança – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A compreensão contemporânea da Administração Pública brasileira exige uma análise aprofundada dos mecanismos de governança que transcendem as estruturas tradicionais hierárquicas e centralizadoras, demandando uma perspectiva crítica sobre os arranjos colaborativos que emergem como resposta aos desafios da gestão municipal. Este estudo analisa a relevância dos consórcios públicos como instrumentos de gestão eficiente no âmbito municipal, com foco específico

na governança colaborativa entre os entes federativos consorciados, explorando não apenas suas potencialidades, mas também os paradoxos estruturais que caracterizam sua implementação no contexto do federalismo brasileiro.

A evolução conceitual da governança pública representa um dos fenômenos mais significativos da transformação do Estado contemporâneo, caracterizando-se pela transição de modelos estritamente hierárquicos e centralizadores para paradigmas colaborativos que reconhecem a multiplicidade de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (Brasil, 2014; Santa Catarina, 2023). Essa transformação não constitui uma evolução linear (Rhodes, 1999), mas um campo permanente de tensões e paradoxos, em que a governança colaborativa não representa uma superação definitiva dos modelos hierárquicos, mas a coexistência conflituosa de múltiplas racionalidades organizacionais (Osborne, 2006).

O marco institucional brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, criou as bases para uma profunda descentralização de competências, conferindo aos municípios um papel protagonista na prestação de serviços públicos essenciais. A promulgação da Lei nº 11.107/2005, que regulamentou os consórcios públicos no Brasil, representou um marco jurídico fundamental para a institucionalização da cooperação intermunicipal (Brasil, 2005). Esta legislação, complementada pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), estabeleceu um arcabouço normativo robusto que viabiliza a cooperação intermunicipal com elevados padrões de integridade e transparência (Oliveira; Molina, 2024).

A governança colaborativa, enquanto paradigma teórico e prático, caracteriza-se por um processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas que envolve o engajamento direto e significativo de atores públicos e privados em fóruns comuns, com o objetivo de alcançar resultados que seriam inatingíveis por meio de ações isoladas (Ansell; Gash, 2008). Os princípios que norteiam este modelo incluem a inclusão de múltiplos *stakeholders*, a transparência dos processos decisórios, a equidade na distribuição de poder e responsabilidades, e o foco na criação de valor público através da construção de consensos e do aprendizado mútuo (Emerson; Nabatchi, 2015).

No contexto específico dos consórcios públicos brasileiros, a governança colaborativa manifesta-se através de diversas modalidades de cooperação intermunicipal (Arntsen *et al.*, 2021), abrangendo áreas estratégicas como saúde pública, saneamento básico, gestão ambiental, infraestrutura urbana e educação (Nakagawa *et al.*, 2025). Esses arranjos colaborativos têm demonstrado capacidade significativa para a obtenção de ganhos de escala, otimização de recursos públicos e superação de limitações técnicas e financeiras municipais, promovendo soluções inovadoras para problemas complexos que transcendem as fronteiras administrativas tradicionais (Nascimento *et al.*, 2022).

Contudo, a implementação da governança colaborativa em consórcios públicos não está isenta de desafios estruturais e contradições inerentes que demandam análise crítica aprofundada. O presente estudo identifica quatro paradoxos estruturais fundamentais: a tensão entre democratização dos processos decisórios e eficiência operacional, o conflito entre autonomia constitucional dos entes federativos e necessidade de coordenação, o dilema entre inclusão de múltiplos *stakeholders* e manutenção da governabilidade, e a tensão entre empoderamento dos participantes e mecanismos claros de responsabilização (Qi; Lan, 2024; Pittz; Adler, 2024).

Esses paradoxos estruturais são agravados por resistências institucionais que emergem tanto do aparato estatal quanto da sociedade civil, manifestando-se através de resistências burocráticas, político-partidárias e da sociedade civil quando esta percebe os consórcios públicos como estruturas tecnocráticas distantes dos interesses locais (Abrucio, 2005; Agranoff; McGuire, 2003). O papel dos órgãos de controle externo, particularmente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), representa um elemento crucial na análise da governança colaborativa, evidenciando uma contradição fundamental entre a lógica tradicional do controle externo e a natureza colaborativa dos consórcios públicos (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão sistemática de literatura e análise documental, abrangendo artigos publicados entre os anos de 2008 a 2025 e utilizando as bases de dados *SciELO*, *Scopus*, *Web of Science (WoS)*. Para a análise da perspectiva do TCE/SC, foram examinados documentos oficiais, orientações técnicas, decisões e relatórios do período 2020-2025. As limitações metodológicas incluem a ausência de dados primários coletados junto aos gestores de consórcios públicos e a concentração geográfica no estado de Santa Catarina.

O objetivo central desta investigação é contribuir para o debate sobre cooperação intermunicipal como vetor de aprimoramento da Administração Pública local, analisando criticamente os paradoxos estruturais que caracterizam a governança colaborativa em consórcios públicos e examinando a perspectiva dos órgãos de controle externo sobre estes arranjos. A hipótese central sustenta que os consórcios públicos, embora representem instrumentos eficazes de governança colaborativa, operam em um campo de tensões permanentes caracterizado por paradoxos estruturais que demandam abordagens inovadoras tanto para sua gestão quanto para seu controle externo.

Este artigo justifica-se pela crescente importância dos consórcios públicos no cenário da Administração Pública brasileira, pela necessidade de compreensão aprofundada dos desafios e potencialidades da governança colaborativa no contexto federativo nacional, e pela urgência de desenvolvimento de marcos teóricos

e práticos mais adequados à natureza complexa e paradoxal destes arranjos institucionais. A pesquisa contribui para o avanço do conhecimento científico sobre governança pública colaborativa, oferecendo subsídios para o aprimoramento das práticas de cooperação intermunicipal e para o desenvolvimento de mecanismos de controle externo mais compatíveis com a natureza colaborativa dos consórcios públicos contemporâneos.

2 Governança em transformação

A compreensão contemporânea da governança pública exige o abandono das concepções estritamente hierárquicas e centralizadoras que outrora predominaram nas estruturas estatais. Apesar de uma evolução ao longo do tempo, essa transformação não constitui uma evolução linear, mas sim um campo permanente de tensões e paradoxos, reconhecendo que a governança colaborativa não representa uma superação definitiva dos modelos hierárquicos, mas a coexistência conflituosa de múltiplas racionalidades organizacionais.

Nessa ótica, em vez de tratar a governança como sinônimo de governo, ou reduzir sua prática à observância formal de normas, a perspectiva atual a reconhece como um sistema dinâmico de liderança, estratégia e controle, voltado à criação de valor público e à promoção do bem comum. Nesse sentido, governança é menos sobre a autoridade do Estado e mais sobre a capacidade institucional de coordenar esforços, avaliar resultados e entregar políticas públicas eficazes (Brasil, 2014, p. 15; Santa Catarina, 2023, p. 8).

Essa compreensão decorre do profundo processo de amadurecimento das instituições democráticas brasileiras e de seus mecanismos de controle. A Constituição de 1988 foi um marco, não apenas ao descentralizar competências para os municípios, mas também ao consagrar princípios como a moralidade e a publicidade e ao fortalecer órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público. Contudo, foi no início da segunda década do século XXI que a demanda por integridade na relação entre o público e o privado atingiu um ponto de inflexão. Escândalos de corrupção de grande magnitude, envolvendo agentes públicos e grandes corporações, geraram uma forte pressão social e internacional para a adoção de um marco legal mais robusto.

Em resposta a esse clamor e a compromissos internacionais, como a Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, o Brasil promulgou, em 2013, a Lei nº 12.846, conhecida como a Lei Anticorrupção (Brasil, 2013).

Essa lei representou uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico brasileiro. Além de apresentar reflexos na responsabilidade, a sua regulamentação criou um poderoso incentivo para que as empresas adotassem, de forma proativa,

programas de integridade (*compliance*). A existência de um programa efetivo passou a ser considerada como um fator atenuante na aplicação de sanções, estimulando uma mudança cultural nas organizações (Oliveira; Molina, 2024).

Essa mudança paradigmática aproxima-se da noção de capacidade estatal ampliada (Wu; Ramesh; Howlett, 2015), que compreende não apenas a habilidade técnica para resolução de problemas complexos, operação da máquina pública para implementar políticas, mas também sua aptidão para articular atores, mobilizar recursos e responder de forma coordenada aos desafios coletivos.

Essa abordagem tem sido defendida por autores como Peters (2012), que entendem a governança e os arranjos de cooperação intermunicipal como uma resposta institucional à fragmentação e à multiplicidade de interesses em jogo na esfera pública. Assim, quanto maior a capacidade do Estado de construir redes colaborativas com os demais entes federativos, setor privado e sociedade civil, maior tende a ser sua legitimidade e efetividade na entrega de bens e serviços públicos.

A transição de um modelo de governo para um modelo de governança, que reconhece a participação de múltiplos atores não estatais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, passou a ser uma realidade. Essa mudança de paradigma foi impulsionada por fatores como a globalização, a crise fiscal do Estado, a emergência de novos atores sociais e a demanda por maior participação cidadã. A governança, nesse novo sentido, passou a ser entendida como um processo de coordenação e regulação social que envolve redes de atores públicos e privados, atuando de forma interdependente para alcançar objetivos comuns (Rhodes, 1999).

Nesse cenário de transformação, a governança colaborativa emerge como um dos pilares da Nova Governança pública (*New Public Governance* – NPG), representando um avanço significativo em relação aos modelos tradicionais. Ela se distingue pela ênfase na interação horizontal entre os atores, na construção de consensos e na criação de valor público por meio da cooperação. A governança colaborativa não se limita à mera consulta ou participação formal, mas envolve um engajamento profundo e contínuo dos diversos *stakeholders* na identificação de problemas, na formulação de soluções e na implementação de ações. Trata-se de um processo dinâmico e interativo, que exige confiança, reciprocidade e aprendizado mútuo entre os participantes (Ansell; Gash, 2008).

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado papel central na indução dessa nova racionalidade administrativa. O Referencial Básico de Governança Pública (TCU, 2014) propõe que a governança deve ser compreendida como o arranjo institucional responsável por avaliar, direcionar e monitorar a atuação organizacional, ancorando-se em três mecanismos

fundamentais: liderança, estratégia e controle. Cada um desses mecanismos deve estar orientado a princípios como integridade, transparência, participação, equidade e responsabilidade, possibilitando que o interesse público prevaleça sobre interesses individuais ou corporativos.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) da mesma forma promove avanços importantes no campo da governança pública, especialmente ao propor metodologias de avaliação e de indução de boas práticas nos entes subnacionais. Para o TCE/SC, governança pública é um sistema, composto por instâncias formais e informais, que regula como decisões são tomadas, responsabilidades são atribuídas e o poder é exercido, tendo por finalidade o alcance de resultados alinhados ao bem-estar coletivo (TCE/SC, 2023).

É nesse cenário que a atuação em redes colaborativas assume centralidade. Em contextos como o dos consórcios públicos e das parcerias intermunicipais, por exemplo, a governança é essencial para viabilizar a ação pública em ambientes de interdependência institucional, permitindo o compartilhamento de recursos, conhecimentos e responsabilidades. A governança em rede, nesses casos, estrutura-se a partir de compromissos mútuos, mecanismos de deliberação conjunta e pactuação de metas, com base em relações horizontalizadas de poder. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), esse modelo de governança colaborativa requer a construção de *capacidade processual conjunta*, ou seja, um ambiente institucional propício ao diálogo, à confiança e à aprendizagem mútua entre os atores envolvidos.

Portanto, à luz das diretrizes traçadas pelo TCU e reforçadas pelo TCE/SC, a governança pública contemporânea deve ser compreendida como um instrumento estruturante da ação estatal, voltado ao fortalecimento da capacidade governamental por meio da coordenação de atores e da construção de consensos. Em um ambiente federativo como o brasileiro, marcado por assimetrias regionais e pela pulverização de competências, a efetividade das políticas públicas depende crescentemente de arranjos cooperativos baseados em princípios de boa governança, transparência decisória e responsabilidade institucional.

2.1 A ascensão da governança colaborativa

A governança colaborativa representa um estágio avançado da governança em rede, caracterizando-se por um processo de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas que envolve o engajamento direto e significativo de atores públicos e privados em um fórum comum, com o objetivo de alcançar resultados que seriam inatingíveis por meio de ações isoladas (Ansell; Gash, 2008). Diferentemente de outras formas de interação entre o Estado e a sociedade, a

governança colaborativa pressupõe um compromisso genuíno com a construção de soluções conjuntas, a partir do diálogo, da negociação e do aprendizado mútuo

Os princípios que norteiam a governança colaborativa incluem a inclusão de múltiplos *stakeholders*, a transparência dos processos, a equidade na distribuição de poder e responsabilidades, a flexibilidade e a adaptabilidade às mudanças, e o foco na criação de valor público. A colaboração não é vista como um fim em si mesma, mas como um meio para resolver problemas complexos, promover a inovação e fortalecer a capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade. A literatura de Emerson e Nabatchi (2015), por exemplo, enfatiza a importância de fatores como a confiança, a reciprocidade e a liderança facilitadora para o sucesso das iniciativas colaborativas.

Em suma, a evolução do conceito de governança reflete uma mudança profunda na compreensão do papel do Estado e das formas de gestão pública. Do modelo hierárquico e centralizado da governança tradicional, passou-se para um modelo em rede, mais horizontal e descentralizado, que reconhece a importância da colaboração entre múltiplos atores. A governança colaborativa, nesse percurso, emerge como um paradigma promissor para enfrentar os desafios contemporâneos da Administração Pública, promovendo a eficiência, a legitimidade e a capacidade de inovação na gestão dos assuntos públicos.

2.2 Governança colaborativa: aplicações

A governança colaborativa, no contexto contemporâneo, reflete uma compreensão aprofundada de seus mecanismos, desafios e potencialidades, bem como a diversidade de suas aplicações em diferentes contextos geográficos e setoriais. A literatura recente tem se debruçado sobre a análise dos fatores que influenciam o sucesso e o fracasso das iniciativas colaborativas, a mensuração de seus impactos e a identificação de melhores práticas para sua implementação.

Um dos principais focos da pesquisa atual reside na análise dos processos de governança colaborativa, que envolvem a interação entre atores com diferentes interesses, valores e recursos. Esses processos são caracterizados pela negociação, pelo aprendizado social e pela construção de confiança, elementos cruciais para a superação de conflitos e a formação de consensos. A capacidade de liderança, a existência de arcabouços institucionais favoráveis e a disponibilidade de recursos são fatores determinantes para o êxito das iniciativas colaborativas (Emerson; Nabatchi, 2015).

No âmbito das aplicações, a governança colaborativa tem se mostrado particularmente relevante em áreas como a gestão ambiental, o desenvolvimento regional, a saúde pública e a segurança urbana. Em muitos desses campos, os problemas são perversos (*wicked problems*), ou seja, são complexos,

interconectados e de difícil solução, exigindo a mobilização de múltiplos conhecimentos e perspectivas (Head, 2023). A colaboração permite a integração de diferentes saberes e a formulação de soluções mais inovadoras e adaptadas às realidades locais

No contexto da gestão municipal, a governança colaborativa se manifesta de diversas formas, sendo a cooperação intermunicipal uma de suas expressões mais significativas. A crescente urbanização, a escassez de recursos, a proximidade geográfica, a existência de problemas comuns e a presença de lideranças regionais são fatores que favorecem a cooperação entre os municípios e a demanda por serviços públicos de qualidade têm impulsionado os municípios a buscar soluções conjuntas para problemas que não podem ser enfrentados isoladamente. A cooperação intermunicipal, por meio de consórcios públicos, permite o compartilhamento de infraestruturas, a otimização de custos e a padronização de serviços, gerando ganhos de escala e eficiência (Nascimento, 2022).

Os consórcios públicos, nesse contexto, representam a materialização jurídica e institucional dessa cooperação, configurando-se como instrumentos privilegiados de governança colaborativa. A Lei nº 11.107/2005, ao regulamentar os consórcios públicos no Brasil, conferiu-lhes a segurança jurídica necessária para que os municípios pudessem se associar e compartilhar responsabilidades na prestação de serviços públicos e na execução de políticas setoriais. Os consórcios públicos constituem instrumentos eficazes de governança colaborativa, especialmente indicados para a superação de desafios que demandam coordenação intermunicipal, gestão integrada e uso racional dos recursos públicos. Sua atuação tem se mostrado relevante na mitigação de desigualdades regionais (Arntsen *et al.*, 2021), com impactos positivos na oferta de serviços essenciais, como saúde, saneamento, gestão de resíduos e preservação de recursos hídricos (Mamadou *et al.*, 2025). Estruturados com vistas à obtenção de ganhos de escala, à superação de limitações técnicas e financeiras e à ampliação da capacidade de investimento, os consórcios fortalecem a ação pública, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, promovendo maior eficiência administrativa e resultados mais efetivos na implementação de políticas públicas (Nakagawa *et al.*, 2025).

Os consórcios públicos têm se mostrado como instrumentos eficazes para a gestão compartilhada de serviços em múltiplas áreas da Administração Pública, contribuindo para a superação de limitações técnicas, financeiras e operacionais dos entes municipais. Na área da saúde, são amplamente empregados na administração conjunta de hospitais, laboratórios, serviços de urgência e programas de atenção básica e especializada, promovendo a regionalização das ações e a otimização dos recursos disponíveis (Arntsen, 2021). No saneamento básico, destacam-se pela viabilização de investimentos conjuntos em sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos, favorecendo

a adoção de tecnologias mais eficientes e a ampliação da cobertura dos serviços (Lara, 2023). Já na seara ambiental, os consórcios possibilitam a cooperação entre os municípios na fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, na elaboração de planos de manejo e na implementação de ações de educação ambiental (Brasil, 2025).

No campo da infraestrutura e do desenvolvimento urbano, os consórcios contribuem para a execução de obras e serviços de interesse comum, como a construção e manutenção de estradas vicinais, a iluminação pública, a gestão do transporte coletivo e o planejamento urbano, permitindo a padronização de projetos, o compartilhamento de equipamentos e a racionalização dos investimentos (Confederação Nacional de Municípios, 2025). Embora menos recorrentes, consórcios na área da educação também têm se mostrado promissores, ao viabilizar ações conjuntas como a capacitação de profissionais, a aquisição compartilhada de materiais didáticos e a implementação de programas educacionais inovadores, como no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): orientações e formas de atuação em consórcio (Brasil, 2024). Tais experiências evidenciam a versatilidade dos consórcios públicos como mecanismos de fortalecimento da gestão pública e de promoção do desenvolvimento regional sustentável.

Além dos benefícios operacionais, os consórcios públicos criam arranjos institucionais propícios à construção de capacidades estatais ampliadas, favorecendo o desenvolvimento de redes de confiança, o compartilhamento de conhecimento técnico e a institucionalização de espaços deliberativos. Estudos indicam que os principais fatores que impulsionam a cooperação entre municípios envolvem tanto a necessidade de ganhos de escala como a urgência em lidar com externalidades negativas que extrapolam os limites territoriais dos entes envolvidos (Mamadou *et al.*, 2025; Puntillo *et al.*, 2017).

A governança colaborativa, nesse contexto, constitui a base processual e normativa desses arranjos, exigindo coordenação entre diferentes atores e a superação de dilemas estruturais, como a assimetria de poder, a fragmentação institucional e a divergência de interesses. Qi e Lan (2023) destacam que tais desafios configuram verdadeiros paradoxos inerentes à governança colaborativa, como o equilíbrio entre controle e autonomia, inclusão e eficiência, e liderança e horizontalidade decisória.

Nessa perspectiva, os consórcios públicos se revelam não apenas como instrumentos de gestão, mas como arenas de governança, capazes de fomentar inovação institucional, coprodução de políticas e aprendizagem interorganizacional. Eles operam como catalisadores de soluções compartilhadas e como espaços de intermediação federativa, fortalecendo o papel dos municípios na formulação de políticas regionais. Quando estruturados com clareza de objetivos, suporte técnico e mecanismos adequados de controle, os consórcios contribuem diretamente

para o aprimoramento da gestão pública e para a entrega de serviços com maior eficiência, equidade e legitimidade democrática.

Nesse cenário, ganha destaque o potencial dos consórcios para fortalecer a integridade e a responsabilidade administrativa no âmbito municipal, por meio da implantação de corregedorias públicas intermunicipais. Conforme detalhado na Nota Técnica nº 13/2024, emitida pela Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), a criação de corregedorias municipais consorciadas representa uma alternativa juridicamente viável, economicamente racional e institucionalmente robusta para atender às exigências da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), sobretudo em municípios de pequeno porte.

A atuação consorciada permite racionalizar recursos, padronizar procedimentos de apuração de irregularidades, promover capacitação contínua e garantir maior autonomia técnica às atividades correccionais. Assim, os consórcios públicos reforçam seu papel como estruturas versáteis e estratégicas para a governança pública contemporânea, não apenas na execução de políticas, mas também na promoção de integridade e *accountability* no setor público local

3 Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais

A governança colaborativa no âmbito dos consórcios públicos manifesta-se por meio das formas de interação, deliberação e implementação conjunta das decisões entre os entes consorciados. Ao contrário de uma simples delegação de competências, a participação em um consórcio pressupõe o envolvimento ativo dos gestores municipais na definição de prioridades, na alocação de recursos e no controle das ações empreendidas. Esse processo demanda a construção de relações de confiança, a negociação de interesses distintos e a superação de divergências em prol de objetivos compartilhados (Ansell; Gash, 2008).

Ao promoverem a interação contínua entre os representantes dos municípios, os consórcios públicos criam um ambiente institucional propício ao aprendizado coletivo e à difusão de boas práticas. Experiências bem-sucedidas na gestão de determinados serviços podem ser adaptadas e replicadas por outros membros, desencadeando um processo virtuoso de aprimoramento contínuo. Ademais, a governança colaborativa consorcial contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade institucional dos entes envolvidos, ao qualificar gestores e equipes técnicas para enfrentar desafios de maior complexidade e abrangência (Emerson; Nabatchi, 2015).

Contudo, a efetividade dessa forma de governança não está isenta de obstáculos. Assimetrias de poder entre os municípios, divergência de interesses, rigidez burocrática e carência de recursos humanos qualificados figuram entre os

principais entraves à atuação consorciada. A superação desses desafios requer liderança política, transparência nas decisões, mecanismos robustos de responsabilização e a consolidação de um senso de pertencimento e responsabilidade mútua entre os entes consorciados (Agranoff; McGuire, 2003).

Mais do que estruturas administrativas, os consórcios públicos configuram-se como arenas de governança colaborativa, nas quais os municípios têm a oportunidade de construir coletivamente soluções inovadoras, eficientes e sustentáveis para os desafios da gestão pública. Sua capacidade de fomentar a cooperação intermunicipal e de gerar valor público de maneira integrada torna-os instrumentos estratégicos para o desenvolvimento regional e para a elevação da qualidade de vida da população.

Fato é que a governança colaborativa no âmbito dos consórcios públicos brasileiros não pode ser compreendida apenas como um processo linear de cooperação intermunicipal, mas deve ser analisada através da lente dos paradoxos estruturais que caracterizam sua implementação.

Esta análise crítica alinha-se com a perspectiva de Qi e Lan (2024), que destacam os paradoxos inerentes à governança colaborativa, como o equilíbrio entre controle e autonomia, inclusão e eficiência, e liderança e horizontalidade decisória. No contexto dos consórcios públicos brasileiros, esses paradoxos assumem características particulares devido às especificidades do federalismo nacional e às assimetrias regionais que o caracterizam, criando um ambiente onde a cooperação intermunicipal é simultaneamente necessária e desafiadora.

O primeiro paradoxo estrutural que emerge nesta análise refere-se à tensão fundamental entre a democratização dos processos decisórios e a eficiência operacional. Enquanto a literatura tradicional sobre governança colaborativa celebra a inclusão de múltiplos *stakeholders* como um avanço democrático, a experiência prática dos consórcios públicos brasileiros revela que essa inclusão pode comprometer significativamente a agilidade e eficiência na tomada de decisões. A busca por maior participação democrática nos consórcios públicos frequentemente esbarra em limitações práticas relacionadas à capacidade técnica diferenciada entre os municípios participantes, às divergências político-partidárias e às pressões por resultados imediatos.

Como observado na literatura sobre estratégia aberta no setor público, se, por um lado, a transparência, o comprometimento e a inclusão de *stakeholders* na formulação estratégica levam à democratização dos processos de tomada de decisão, por outro, podem implicar perda de desempenho em razão do tempo requerido para alinhamento (Pittz; Adler, 2024, p. 15). Essa tensão manifesta-se de forma particularmente aguda nos consórcios públicos, em que a necessidade de consenso entre múltiplos entes federativos pode resultar em processos decisórios morosos e, por vezes, paralisantes, gerando o que pode ser denominado de *paralisia colaborativa*.

O segundo paradoxo estrutural manifesta-se na tensão irreconciliável entre a autonomia constitucional dos entes federativos e a necessidade de coordenação para políticas públicas efetivas. O federalismo brasileiro, caracterizado por significativas assimetrias regionais e de capacidades estatais, cria um ambiente complexo onde municípios de pequeno porte, com limitadas capacidades administrativas e financeiras, necessitam da cooperação intermunicipal para viabilizar a prestação de serviços públicos de qualidade. Contudo, essa mesma necessidade de cooperação pode ser percebida como uma limitação à autonomia municipal, gerando resistências e conflitos que comprometem a efetividade dos arranjos colaborativos.

A literatura sobre federalismo brasileiro identifica que *três fontes de tensão estão hoje atuando sobre o federalismo* (Abrucio, 2005, p. 45), incluindo as pressões por descentralização *versus* a necessidade de coordenação nacional, as disparidades regionais e as mudanças no papel do Estado. Essas tensões manifestam-se de forma particularmente aguda nos consórcios públicos, em que a busca por ganhos de escala e eficiência deve ser equilibrada com o respeito à autonomia municipal e às especificidades locais, criando um campo permanente de negociação e renegociação de interesses.

O terceiro paradoxo identificado refere-se à tensão entre a necessidade de inclusão de múltiplos atores e a manutenção da governabilidade dos arranjos colaborativos. A governança colaborativa pressupõe a participação de diversos *stakeholders* — gestores municipais, sociedade civil, setor privado, universidades — cada um com interesses, recursos e capacidades distintas. No contexto dos consórcios públicos brasileiros, essa diversidade de atores pode tanto enriquecer o processo decisório quanto torná-lo excessivamente complexo e conflituoso.

A experiência prática revela que a inclusão ampla de *stakeholders*, embora desejável do ponto de vista democrático, pode resultar em dilemas de ação coletiva, em que a multiplicidade de interesses dificulta a construção de consensos e a implementação de decisões. Este paradoxo é particularmente evidente quando se considera a questão da escala identificada na literatura sobre estratégia aberta no setor público, onde é necessário promover a participação de um maior número de *stakeholders* para levar a decisões mais robustas, inovadoras e aderentes ao contexto, gerando maior comprometimento, mas ao mesmo tempo cuidar para que o processo colaborativo seja inclusivo, mas sem incluir atores que não se envolvam suficientemente ou em número que dificulte a governança colaborativa (Pittz; Adler, 2024, p. 18).

O quarto paradoxo, frequentemente negligenciado na literatura sobre consórcios públicos, refere-se à tensão entre o empoderamento dos *stakeholders* e a manutenção de mecanismos claros de responsabilização. Por um lado, a governança colaborativa exige que as partes interessadas possam compartilhar o problema

a ser resolvido, mas por outro lado, é necessário evitar que políticos e gestores públicos se vejam como tomadores de decisão, enquanto os demais *stakeholders* se vejam como passivos ou críticos externos do resultado (Pittz; Adler, 2024, p. 19). Esta tensão é particularmente problemática nos consórcios públicos, em que a natureza compartilhada das decisões pode diluir a responsabilidade individual dos gestores, criando o que pode ser denominado de responsabilidade difusa.

Além dos paradoxos estruturais, a análise crítica da governança colaborativa em consórcios públicos deve considerar as resistências institucionais que emergem tanto do aparato estatal quanto da sociedade civil. Essas resistências não são meras disfunções organizacionais, mas refletem contradições estruturais mais profundas do sistema político brasileiro. As resistências burocráticas manifestam-se quando servidores públicos municipais, acostumados com estruturas hierárquicas tradicionais, demonstram dificuldades em adaptar-se aos processos horizontais de tomada de decisão característicos da governança colaborativa. Esta resistência não é meramente cultural, mas reflete também a ausência de incentivos institucionais adequados para a cooperação intermunicipal.

As resistências político-partidárias constituem outro obstáculo significativo, em que diferenças ideológicas e competição eleitoral entre prefeitos de diferentes partidos podem comprometer a efetividade dos consórcios públicos. A experiência brasileira demonstra que a governança colaborativa em consórcios é frequentemente refém das dinâmicas político-eleitorais locais, gerando instabilidade e descontinuidade nas políticas implementadas.

Simultaneamente, as resistências da sociedade civil emergem quando esta percebe os consórcios públicos como estruturas tecnocráticas distantes dos interesses locais, enfrentando desafios específicos relacionados à escala regional dos problemas abordados, que podem não coincidir com as identidades e interesses locais dos cidadãos.

Neste contexto complexo de paradoxos e resistências, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) em relação aos consórcios públicos representa um caso paradigmático das contradições estruturais que permeiam o controle externo no contexto brasileiro. A análise crítica revela que os órgãos de controle operam em um campo de tensões permanentes, em que a lógica hierárquica do controle tradicional entra em conflito com a natureza horizontal e colaborativa dos consórcios públicos.

4 O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre dos consórcios públicos e governança

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), em relação aos consórcios públicos e à governança colaborativa, é um reflexo da

crescente importância desses arranjos na gestão municipal (Ansell; Gash, 2008, p. 545). O TCE/SC, como órgão de controle externo, tem se posicionado de forma a garantir a legalidade, a legitimidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos. Essa postura é evidenciada por meio de suas orientações, pre-julgado e ações fiscalizatórias, que buscam aprimorar a gestão compartilhada e prevenir irregularidades (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Uma das lacunas mais significativas na literatura sobre governança colaborativa no Brasil refere-se ao papel ambivalente exercido pelos órgãos de controle externo. A análise crítica revela uma contradição fundamental entre a lógica tradicional do controle externo — baseada em hierarquia, responsabilização individual e conformidade normativa — e a natureza colaborativa dos consórcios públicos, que pressupõe horizontalidade, responsabilidade compartilhada e flexibilidade operacional. O TCE/SC, ao exercer seu papel fiscalizatório sobre os consórcios públicos, opera dentro de um marco normativo concebido para organizações hierárquicas tradicionais, aplicando-o a estruturas colaborativas que funcionam segundo lógicas organizacionais distintas.

O estado da arte da governança colaborativa em consórcios públicos, sob a perspectiva do controle externo, revela uma preocupação constante com a efetividade dos resultados e a *accountability* dos gestores. O TCE/SC, ao exigir rigor na prestação de contas e ao atuar preventivamente em licitações, contribui para a consolidação de um ambiente de maior segurança jurídica e probidade na gestão consorciada. A fiscalização não se restringe apenas à legalidade formal, mas busca também avaliar a economicidade e a eficiência na aplicação dos recursos, incentivando a busca por melhores práticas e a otimização dos serviços públicos (Ansell; Gash, 2008, p. 545; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Além do aspecto fiscalizatório, o TCE/SC demonstra uma abertura para a colaboração e a inovação na gestão pública. A busca por ferramentas colaborativas para aprimorar o fluxo de trabalho interno (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024c) e a participação em debates sobre governança e sustentabilidade indicam um reconhecimento da importância da cooperação para o aprimoramento da Administração Pública como um todo. Essa postura, embora não se traduza diretamente em uma atuação colaborativa com os consórcios no sentido de cogestão, sinaliza um alinhamento com os princípios da governança colaborativa, ao valorizar a troca de informações, o aprendizado mútuo e a busca por soluções conjuntas para os desafios da gestão pública.

O entendimento do TCE/SC sobre a temática dos consórcios públicos e da governança colaborativa pode ser sintetizado em alguns pontos essenciais. Primeiramente, o rigor na prestação de contas é um pilar fundamental da atuação do Tribunal, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma responsável e que os gestores sejam responsabilizados por suas ações (Ansell; Gash,

2008, p. 545). Em segundo lugar, a prevenção de irregularidades, por meio da atuação preventiva em licitações e contratos, demonstra o compromisso do TCE/SC em evitar prejuízos ao erário e garantir a lisura dos processos (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina 2024a). Essa tensão manifesta-se de diversas formas na prática dos consórcios públicos catarinenses. A exigência de procedimentos licitatórios padronizados pode conflitar com a necessidade de soluções técnicas específicas para problemas regionais.

A responsabilização individual de gestores pode entrar em tensão com a natureza compartilhada das decisões nos consórcios. A aplicação de critérios de eficiência baseados em indicadores quantitativos pode não capturar adequadamente os benefícios qualitativos da cooperação intermunicipal, como o fortalecimento de capacidades institucionais, a construção de redes de confiança e o aprendizado organizacional.

Adicionalmente, a segurança jurídica é promovida pelas orientações e prejulgado do Tribunal, que fornecem um arcabouço jurídico para auxiliar os gestores na tomada de decisões e na condução das atividades dos consórcios, contribuindo para a estabilidade dos arranjos colaborativos (Santa Catarina, 2019). Outro ponto relevante é o foco na eficiência e economicidade, pois a fiscalização do TCE/SC vai além da mera legalidade, buscando avaliar a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos, incentivando os consórcios a otimizarem seus processos e a entregarem serviços de qualidade com o menor custo possível (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2007). Por fim, há um reconhecimento implícito da importância da cooperação intermunicipal e da governança colaborativa como estratégia para o aprimoramento da gestão pública, evidenciado pela busca por ferramentas colaborativas e a participação em debates sobre o tema (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024c).

O estado da arte da governança colaborativa em consórcios públicos, portanto, é marcado por uma tensão produtiva entre a autonomia dos entes consorciados e a necessidade de controle externo. O TCE/SC, ao exercer seu papel fiscalizador de forma rigorosa e orientadora, contribui para que os consórcios públicos se consolidem como instrumentos eficazes de gestão, capazes de promover o desenvolvimento regional e a melhoria dos serviços públicos, sempre em conformidade com os princípios da Administração Pública e as normas de controle.

A superação das contradições entre controle externo e governança colaborativa exige o desenvolvimento de novas abordagens para o controle externo que sejam compatíveis com a natureza colaborativa dos consórcios públicos. Isso implica a evolução de uma governança do controle que incorpore princípios colaborativos em suas próprias práticas, promovendo maior diálogo com os gestores dos consórcios, flexibilidade na aplicação de normas e foco em resultados ao invés de mera conformidade procedimental.

5 Considerações finais

A análise aprofundada da importância dos consórcios públicos para a gestão eficiente dos municípios, sob a ótica da governança colaborativa, revela um cenário de crescente complexidade e oportunidades para a Administração Pública brasileira. A evolução do conceito de governança, do modelo hierárquico e centralizado para um paradigma em rede, mais horizontal e colaborativo, reflete a necessidade de adaptação do Estado aos desafios contemporâneos. Nesse contexto, os consórcios públicos emergem como ferramentas jurídicas e administrativas essenciais para a promoção da cooperação intermunicipal e a construção de soluções conjuntas para problemas que transcendem as capacidades de um único ente federativo.

A governança colaborativa, em sua essência, pressupõe o engajamento de múltiplos atores, a construção de consensos e a busca por resultados que gerem valor público. Nos consórcios públicos, essa colaboração manifesta-se na forma como os municípios compartilham responsabilidades, otimizam recursos e buscam aprimorar a prestação de serviços. A diversidade de áreas de atuação dos consórcios, que vão desde a saúde e o saneamento básico até a infraestrutura e o meio ambiente, demonstra sua adaptabilidade e relevância para o enfrentamento de uma vasta gama de desafios municipais.

O reconhecimento explícito dos paradoxos e contradições da governança colaborativa é o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias mais efetivas de cooperação intermunicipal. Isso implica um esforço conjunto entre acadêmicos, gestores públicos e órgãos de controle para o desenvolvimento de abordagens mais adequadas à realidade dos consórcios públicos contemporâneos.

A perspectiva do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre os consórcios públicos e a governança colaborativa é de suma importância para a consolidação desses arranjos. A atuação do TCE/SC, pautada pelo rigor na fiscalização, pela prevenção de irregularidades e pela busca da eficiência e economicidade, contribui para a segurança jurídica e a probidade na gestão consorciada. Embora o papel do Tribunal seja de controle, há um reconhecimento implícito da importância da cooperação intermunicipal como estratégia para o aprimoramento da gestão pública, o que se alinha com os princípios da governança colaborativa.

Em suma, os consórcios públicos não são apenas arranjos administrativos, mas sim espaços de governança colaborativa nos quais os municípios podem, de forma conjunta, construir soluções inovadoras e eficientes para os desafios da gestão pública. A capacidade de promover a cooperação intermunicipal e de gerar valor público de forma sustentável os posiciona como ferramentas indispensáveis para o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O estado da arte da temática aponta para a necessidade de fortalecer esses arranjos, investindo em

mecanismos de governança que promovam a confiança, a transparência e a participação, garantindo que os consórcios públicos continuem a ser um vetor de transformação positiva para a Administração Pública municipal.

Collaborative Governance in Public Consortia: A Critical Analysis of Structural Paradoxes

Abstract: This article explores the relevance of public consortia as instruments for efficient management at the municipal level, focusing on collaborative governance among the participating federative entities. The article analyzes the evolution of the concept of governance, from its classical meanings to the collaborative governance paradigm. Additionally, the article addresses the understanding of the Santa Catarina State Audit Court (TCE/SC) on the subject, providing a practical and contextualized perspective. The research demonstrates that public consortia, by promoting inter-municipal cooperation, optimize resources, improve service delivery, and drive regional development, representing essential tools for a modern and responsive public administration. This study adopts a qualitative approach based on a systematic literature review and document analysis, covering articles published between 2008 and 2025 and using the *Scielo*, *Scopus*, and *Web of Science* (WoS) databases. To analyze the TCE/SC's perspective, official documents, technical guidelines, decisions, and reports from the 2020-2025 period were examined. The selection prioritized materials that specifically addressed governance and public consortia. Limitations of the study include the lack of primary data collected from consortium managers and the geographic concentration in the state of Santa Catarina.

Keywords: Public consortia. Collaborative governance. Municipal management. Intermunicipal cooperation. External control.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 1543-1568, 2013.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press, 2003.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARNTSEN, Bjørnulf; TORJESEN, Dag Olaf; KARLSEN, Tor-Ivar. Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services—How does it affect service quality and autonomy?. *Social Science & Medicine*, v. 273, p. 113744, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621000769>. Acesso em: 06 jul. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 14 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): orientações e formas de atuação em consórcio*. Brasília: FNDE, [s.d.]. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 07 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Consórcios públicos*. [S.l.]: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/cons%C3%B3rcios-p%C3%ABlicos.html>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/3B/F5/8F/F67F2510C313C586AC94C6C2/Referencial%20Basico%20de%20Governanca%20Publica.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-organizacional-3-edicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina. *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press, 2015.

HEAD, Brian W. Wicked problems in public policy. In: *Encyclopedia of public policy*. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 1-8.

HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.

KWADWO, Victor Osei. Factors driving inter-municipal cooperation in the African Metropolis: A qualitative comparative analysis. *Cities*, v. 163, 106010, 2025. Acesso em: 06 jul. 2025.

LARA, Lucia Pereira; GRIMM, Isabel Jurema. Urban solid waste management in a public consortium: the case of Curitiba and the metropolitan region. *Gestão & Regionalidade*, v. 39, p. 1-21, 2023.

MAMADOU, D. *et al.* Factors driving inter-municipal cooperation in the African Metropolis. *Cities*, v. 142, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275125003105>. Acesso em: 06 jul. 2025.

NAKAGAWA, R.; SANTOS, L. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy. *Water Policy*, v. 27, n. 2, p. 161-175, 2025. Disponível em: <https://iwaponline.com/wp/article/27/2/161/106974/Exploring-the-role-of-intermunicipal-cooperation>. Acesso em: 06 jul. 2025.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do *et al.* Inter-municipal cooperation based on Institutional Collective Action: the effects of public health consortia in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 1369-1391, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/c3dhbbWzj9nTCH6bL8gNHD/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; MOLINA, Carollyne Bueno. A governança corporativa sob a ótica da lei anticorrupção empresarial (Lei nº 12.846/2013). *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 30, n. 1, 2024.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PERSSON, Bo. *Exploring regional aspects of intermunicipal cooperation: an analysis of municipal federations for upper secondary education in Sweden*. Territory, Politics, Governance, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2024.2427802>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PUNTILLO, Pina. Inter-municipal cooperation in service delivery and governance: insights from Italy. *International Journal of Business Governance and Ethics*, v. 12, n. 3, p. 197-217, 2017. Disponível em: <https://www.inderscience.com/offers.php?id=88253>. Acesso em: 14 jul. 2025.

QI, Huiting; RAN, Bing. Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review*, v. 26, n. 10, p. 2728-2753, 2024.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA. *Nota Técnica nº 13/2024: implantação de corregedorias públicas municipais por meio de consórcios intermunicipais*. Florianópolis: 2024.

RHODES, Rod AW. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University, 1997.

RIAZI, Fayaz; FIDÉLIS, Teresa; TELES, Filipe. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy: insights from a Southern European country. *Water Policy*, v. 27, n. 2, p. 161-181, 2025.

RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. *Dilemmas in a general theory of planning policy science*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Parecer MPC/AF/1318/2019*. Processo nº CON 19/00938976. Assunto: possibilidade de um consórcio público extinguir o rateio fixo e definir percentual sobre o valor das atividades prestadas para financiar seus custos administrativos. Florianópolis: MPC/SC, 19 dez. 2019. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900938976_142846.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Ação preventiva do TCE/SC na análise de licitações promovidas por consórcios evita possíveis superfaturamentos*. Florianópolis: TCE/SC, 2024a. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/acao-preventiva-do-tcesc-na-analise-de-licitacoes-promovidas-por-consorcios-evita-possiveis>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Instrução Normativa nº 20/2015, consolidada*. Florianópolis: TCE/SC, 2015. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Nota Técnica nº 13/2024: diretrizes para estimular a criação de corregedorias municipais*. Florianópolis: TCE/SC, 2024b. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2024-12/Nota_Tecnica_13_2024_corregedorias_municipais.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Parecer jurídico nº 1900938976_142846*. Florianópolis: TCE/SC, [s.d.]. 2019 Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900938976_142846.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Relatório técnico nº 2923619. Processo nº CON - 05/04260014*. Florianópolis: TCE/SC, [s.d.]. 2007 Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/2923619.HTM>. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *TCE/SC adotará ferramenta colaborativa voltada para melhoria do fluxo de trabalho*. Florianópolis: TCE/SC, 2024c. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-adotara-ferramenta-colaborativa-voltada-para-melhoria-do-fluxo-de-trabalho>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *TCE/SC disponibiliza orientações sobre prestação de contas de gestão de consórcio público*. Florianópolis: TCE/SC, 2024d. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-disponibiliza-orientacoes-sobre-prestacao-de-contas-de-gestao-de-consorcio-publico>. Acesso em: 14 jul. 2025.

WANG, Jie; ULIBARRI, Nicola. Motivations for collaborative governance in China: a systematic review of the literature. *International Review of Public Administration*, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12294659.2025.2454057>. Acesso em: 14 jul. 2025.

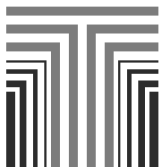
WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LUNARDI, Henrique Lapa. Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 187-206, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.09.SC

DOCTRINA

TRABALHO TÉCNICO



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

Racismo e branquitude: considerações para início de conversa

Carolina Cavalcanti do Nascimento

Professora do Curso de Letramento Racial – Módulo II – Branquitude, edições de 2024 e 2025, promovido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Doutora em Educação Científica e Tecnológica pela UFSC. Mestra em Educação Ambiental pela FURG. Graduada em Ciências Biológicas pela Univille.

Resumo: O artigo discute aspectos teóricos sobre as relações étnico-raciais, a partir do campo dos Estudos Críticos da Branquitude. Ele apresenta os principais fundamentos teóricos acerca dos conceitos de racismo e branquitude, especialmente no contexto histórico brasileiro, e como o letramento racial pode se constituir como instrumento importante na criação de ações antirracistas em instituições públicas no País.

Palavras-chave: Racismo. Branquitude. Letramento racial.

Sumário: **1** Para início de conversa – **2** Por que falar sobre branquitude? – **3** Conclusão: letramento racial crítico como um passo rumo ao antirracismo – Referências

1 Para início de conversa

Enquanto educadora e mediadora de formações voltadas para o letramento racial crítico, como o Módulo II – Branquitude, do curso Letramento Racial, ofertado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aos membros, servidores, colaboradores e convidados, compartilho brevemente a minha trajetória enquanto mulher negra e imigrante no estado de Santa Catarina — desde os atravessamentos raciais na chegada ao território catarinense, na infância, até a defesa da minha tese de Doutorado, *Educação das Relações Étnico-Raciais: branquitude e Educação das Ciências*, no ano de 2020, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Científica e Tecnológica, da Universidade Federal de Santa Catarina.

O objetivo deste relato é apresentar a seguinte inquietação, que também se configura como uma motivação política na atuação docente: *por que, durante toda uma trajetória de formação profissional, a discussão sobre o racismo foi silenciada como se não tivesse relevância para a formação de um ser humano que vive em um mundo racializado?*

Essa pergunta retórica — aparentemente pessoal — aponta para a segunda inquietação, que expõe o outro lado da moeda: *em que medida uma pessoa branca percebe como sua profissão e seu papel social são tão atravessados pela raça quanto a sua própria trajetória pessoal?*

A partir desses questionamentos, o Módulo II, sobre branquitude, do curso Letramento Racial visa a atender, sobretudo, o objetivo de “despertar para um olhar mais detido dos servidores aos diferentes grupos raciais que integram a população destinatária das políticas públicas fiscalizadas pelo Tribunal” (Santa Catarina, 2024, p. 1).

Esse objetivo me remete a uma reflexão do filósofo indígena Ailton Krenak, que diz: “Quem já ouvia a voz das montanhas, dos rios e das florestas não precisa de uma teoria sobre isso: toda teoria é um esforço de explicar para cabeças-duras a realidade que eles não enxergam” (Krenak, 2020, p. 20).

A mensagem me faz ter em mente durante qualquer intervenção pedagógica que, convenientemente, pessoas brancas mantiveram-se alheias sobre sua racialidade e seus privilégios, e o meu papel é estar junto de quem já decidiu em participar da transformação da realidade. Entendo, assim como Krenak (2020), no livro *A vida não é útil*, que é inútil ter a pretensão de fazer pessoas entenderem o que elas se recusam a reconhecer.

Porém, é preciso tensionar o debate denunciando a simbiótica relação entre o racismo e a branquitude — tanto a que reconhece o que produz e segue ativa para manter as desigualdades, quanto a que permanece convenientemente alheia, utilizando-se do mito da democracia racial e da falácia de que “somos todos iguais” como fugas psíquicas para evitar sair da zona de conforto. Mas, assim como aponta Abdias do Nascimento, no livro *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*:

Não aceito o escapismo da “humanidade sem cor”, que simplesmente nos conduz ao endosso de nossa alienação cultural e racial, tão persistentemente patrocinada e advogada por aquelas ideias e aqueles ideais do supremacismo eurocentrista (Nascimento, 2019, p. 104).

Esquivar-se do debate racial e do reconhecimento sobre o lugar de privilégio que a branquitude ocupa compromete iniciativas que visam a mudanças na estrutura social racializada, pois fomenta práticas e relações que submetem pessoas não brancas às regras de um jogo forjado por apenas um grupo, proporcionando *sensações de terror*¹ (hooks, 2019).

¹ De acordo com hooks (2019), a representação da branquitude na imaginação negra é resultado da associação dos brancos com o terrível, o aterrorizante — memória do período do *apartheid*, nos EUA. “Nomear o que a branquitude representa na imaginação negra é geralmente falar de terror” (hooks, 2019, p. 306).

A inclusão de pessoas negras e indígenas em espaços predominantemente ocupados por pessoas brancas, paradoxalmente, geram violências mesmo em circunstâncias em que ocorre ascensão social das incluídas. Pessoas historicamente racializadas precisam se apropriar dos símbolos e códigos de relações e comportamentos forjados sob a ótica branca do que é “aceitável”, “apropriado” e “ético” para, supostamente, serem incluídas.

Dessa forma, é essencial que as pessoas brancas declaradas não racistas estejam cientes dos impactos da branquitude, pois a busca das pessoas negras pela ascensão social não significa o desejo de serem assimiladas sob novos padrões de subjugação. De acordo com a escritora britânica Reni Eddo-Lodge (2019), em seu livro *Por que eu não converso mais com pessoas brancas sobre raça*:

Eu não quero ser incluída. Em vez disso, quero questionar quem criou o padrão em primeiro lugar. Depois de uma vida inteira incorporando a diferença, não desejo ser igual. Quero desconstruir o poder estrutural de um sistema que me marcou como diferente. Não quero ser assimilada no *status quo* (Eddo-Lodge, 2019, p. 55).

Assim sendo, é preciso que as pessoas brancas declaradas não racistas assumam a responsabilidade de fazer parte de um sistema racista, forjado para promover exclusões e violências, e se tornem capazes de agir, consciente e criticamente, para romper com regras de um jogo que também as beneficiam. Conforme ressalta a escritora estadunidense bell hooks² (2019), no livro *Olhares Negros: raça e representação*:

Entendendo como o racismo funciona, ele pode ver a forma como a branquitude age para aterrorizar sem ver a si mesmo como mau, ou ver todos os brancos como maus e todos os negros como bons. Repudiar as dicotomias entre “nós e eles” não significa que não deveríamos falar das maneiras em que ver o mundo do ponto de vista da “branquitude” pode, de fato, distorcer a percepção, impedir o entendimento do modo como o racismo funciona no mundo como um todo e nas nossas interações íntimas (hooks, 2019, p. 314).

Nesse sentido, este artigo visa a compartilhar alguns apontamentos teóricos, que também são discutidos no Módulo II do curso Letramento Racial, sobre “Branquitude”, buscando (i) compreender como a ideologia da branquitude se consolidou e mantém estruturas de poder e privilégio racial, (ii) identificar as manifestações contemporâneas da branquitude em diferentes esferas da sociedade,

² hooks nasceu Gloria Jean Watkins, mas adotou o nome artístico em homenagem à bisavó. A escritora usava bell hooks em minúsculo como forma de enfatizar, segundo ela, “substância de seus livros, não quem eu sou”.

que reforçam a falsa ideia de superioridade branca e marginaliza pessoas negras e indígenas, e (iii) fomentar processos de letramento racial crítico, voltados para o desenvolvimento de uma consciência antirracista capaz de operar em estruturas de poder racialmente opressivas.

2 Por que falar sobre branquitude?

De acordo com a pesquisadora Edith Piza (2014), no século XIX, ao iniciar as discussões sobre as relações raciais, mesmo entre estudiosos considerados progressistas e críticos ao mito da democracia racial, no caso do Brasil, o foco dessas discussões não estava nas relações raciais em si, mas nos resultados dessas relações para apenas um dos grupos envolvidos — o negro ou o indígena.

No entanto, o lugar ocupado pelas pessoas brancas nas relações raciais vem sendo questionado, criticado e analisado por intelectuais e coletivos não brancos há muito tempo, especialmente nos contextos de colonização europeia, em África e Américas.

O sociólogo e intelectual estadunidense William Du Bois, por exemplo, em 1935, em seu livro *Reconstrução negra na América*, ao analisar a classe trabalhadora de seu país do século XIX, constatou que trabalhadores brancos “recebiam” algo que denominou como “salário psicológico”, que correspondia aos privilégios raciais simbólicos acessados somente por pessoas brancas, independente da classe social. Já o psiquiatra da Martinica Frantz Fanon, por meio de sua tese *Pele negra, máscaras brancas*, de 1952, apontou como a colonização europeia, mediante o mito de superioridade branca, corrompe a subjetividade das pessoas negras em territórios colonizados. No Brasil, o sociólogo e político Guerreiro Ramos, no artigo *A patologia do “branco” brasileiro*, de 1957, denunciou que o branco brasileiro envergonha-se de sua ascendência negra, enquanto enaltece a cultura europeia e branca.

Apesar de o conceito de branquitude, atualmente, ter adquirido certa popularização por meio da mídia e das redes sociais, a forma como as pessoas brancas operam sua identidade racial para manter seus privilégios e as desigualdades raciais sempre foi profundamente questionada, discutida e combatida, desde o início do colonialismo por intelectuais negros, quilombos, movimentos abolicionistas negros e indígenas.

De todo modo, o campo teórico dos Estudos Críticos da Branquitude surge nos Estados Unidos, na década de 1990, a partir da articulação entre a Teoria Crítica e a Teoria Racial Crítica. De acordo com a pesquisadora Priscila Elisabete da Silva (2017), o principal objetivo deste campo anticolonial é estudar as relações raciais tendo como enfoque o deslocamento da centralidade das discussões para os sujeitos brancos. Ou seja, analisar o papel da identidade racial branca

enquanto elemento ativo nas relações raciais em sociedades marcadas pelo colonialismo europeu, visando a compreender e superar os efeitos da branquitude nas relações sociais contemporâneas.

A branquitude pode ser entendida como uma ideologia forjada pelo projeto colonizador europeu e eurodescendente, de produção, difusão e manutenção, no imaginário social, da falsa ideia de que pessoas brancas são superiores às pessoas não brancas. Enquanto identidade racial, a branquitude configura-se como subjetividade que opera o racismo, amparando-se na falsa crença de que pessoas brancas são, naturalmente, as mais bonitas, inteligentes, capazes de assumir posições de poder, justas e éticas, ingênuas e frágeis, as que possuem comportamento moralmente aceitável, que praticam bons hábitos e costumes nas instituições e que correspondem à imagem e semelhança do que é perfeito e inquestionável.

Para a especialista em Estudos Culturais professora Liv Sovik (2004), no Brasil, ser branco exige pele clara, feições europeias e cabelo liso. Ser branco não exclui “ter sangue negro ou indígena”, mas este fator somente aparece de vez em quando, discursivamente, como fator de complexidade que permeia a história e a identidade nacional. Porém, cabe ressaltar que brancura é diferente de branquitude. Para a psicóloga e pesquisadora Lia Vainer Schucman (2014), a brancura corresponde às características fenotípicas, enquanto a branquitude corresponde a uma ideologia apropriada pelos sujeitos através de processos psicossociais de identificação.

Por fatores históricos, de formação do pensamento social brasileiro, o sociólogo Lourenço Cardoso (2017) afirma que os “brancos brasis” possuem uma branquitude “enegrecida”, mas que não deixam de ser lidos socialmente como brancos. De acordo com o autor, o branco brasileiro é fruto do branco português com as indígenas e africanas. Porém, o branco português é também um branco não branco em comparação ao branco inglês. Pelas palavras do autor, “o branco brasileiro revigorou a não branquitude do branco português, de origem judaica, moura, africana, simplesmente por descender do branco não branco português e outros não brancos: indígenas e africanos” (Cardoso, 2017, p. 176).

Dessa forma, conforme apontado por Schucman (2014), apesar da existência de uma hierarquia dentro do próprio grupo racial branco — branquíssimo, branco e encardido — ela, quase sempre, é mitigada quando o que está em jogo é a oposição às pessoas negras e o discurso de orgulho da mestiçagem é, comumente, utilizado como instrumento em prol do mito da democracia racial, visando a obstruir políticas públicas de reparação sócio-histórica voltadas para a população negra.

Portanto, abrir o diálogo sobre branquitude em espaços dispostos a combater o racismo institucional é possibilitar, também, a compreensão de como a branquitude mantém relações de poder nesses espaços e a organização coletiva para

o enfrentamento ao que a pesquisadora Maria Aparecida Silva Bento (2014) denominou de *Pacto Narcísico* — aliança tácita entre pessoas brancas para manter políticas de desigualdades raciais nas instituições e na sociedade, de modo geral.

2.1 Qual a relação entre racismo e branquitude?

Para a psicóloga portuguesa Grada Kilomba (2019), o racismo pode ser compreendido como uma ideologia pautada na ideia de raça, caracterizado pela construção da diferença do “outro”, considerando suas características fenotípicas e/ou pertença religiosa. A esta “diferença” são atribuídos valores hierárquicos que condicionam o “outro” a ser e viver como sujeito “inferior” na estrutura social racializada, dominada por quem detém poder histórico, político, social e econômico.

Nessa estrutura social, os sujeitos e os grupos raciais ocupam “lugares” sociais predeterminados na sociedade racializada, que independem das capacidades e habilidades dos indivíduos. Dessa forma, cada “lugar” corresponde a determinado conjunto de relações sociais que acarretam desvantagens ou vantagens simbólicas e materiais, dependendo do grupo social no qual os sujeitos são classificados (Twine; Steinbugler, 2006).

Assim sendo, o lugar ocupado pelas pessoas negras e indígenas na estrutura social racializada as condiciona a sofrerem a discriminação, a exclusão social e a violência institucional, ou seja, a serem alvos do racismo. Mas qual o lugar social ocupado pelas pessoas brancas nessa estrutura?

De modo geral, as pessoas brancas são condicionadas, de forma consciente ou não, a aderirem à branquitude, a este lugar de privilégios raciais às custas do racismo sofrido pelas pessoas não brancas. Cabe ressaltar, conforme sinalizado por Eddo-Lodge (2019), que:

Quando escrevo sobre pessoas brancas neste livro, não quero dizer todas as pessoas brancas individualmente. Quero dizer branquitude como uma ideologia política. Uma escola de pensamento que favorece a branquitude à custa daqueles que não são brancos. O legado do racismo não existe sem propósito. Isso traz consigo não apenas uma incapacitação para os afetados, mas um empoderamento para aqueles que não são. Isso é privilégio branco. O racismo reforça as chances de vida das pessoas brancas. Ele proporciona um poder imerecido; é projetado para manter uma dominância silenciosa. Por que as pessoas brancas não acham que têm uma identidade racial? (Eddo-Lodge, 2019, p. 103).

Apesar de a ideia sobre a existência de raças humanas já ter sido superada na Ciência, essa ideologia ainda persiste no imaginário social, atravessando as

relações sociais. Em decorrência disso, as pessoas classificadas como brancas vêm, historicamente, ocupando lugares de poder que promovem exclusões e violências. Portanto, no Brasil, enquanto o racismo opera sobre os corpos pretos, pardos e indígenas, bem como sobre suas identidades, a branquitude opera na manutenção da ideia de superioridade branca, privilegiando os corpos brancos e seus significados sociais, bem como a cultura brancocêntrica.

Na história do Brasil, constata-se que a origem da identidade branca está atrelada a um processo inventado e mantido pela elite branca brasileira para criar no imaginário social uma identidade que fortalece a autoestima e o autoconceito de grupo branco. Do outro lado desta mesma situação, está o investimento na construção do imaginário social negativo sobre o negro, que afeta sua identidade racial e sua autoestima, bem como o responsabiliza pela discriminação que sofre e justifica as desigualdades (Bento, 2014).

No período de pós-abolição, no fim do século XIX, a primeira aposta da elite branca brasileira foi tornar o Brasil uma nação majoritariamente branca pela miscigenação racial, que já ocorria por meio dos sistemáticos estupros sofridos pelas mulheres negras e indígenas por parte dos colonizadores portugueses e seus descendentes luso-brasileiros. A política de embranquecimento, como é reconhecida, pauta-se na crença de que a superioridade biológica branca daria conta de aniquilar, em algumas gerações, as características negras. De acordo com o antropólogo congolês-brasileiro Kabengele Munanga (2019), os denominados “mulatos” não eram o ideal, mas toleráveis dentro deste projeto de embranquecimento. No mesmo sentido, a hegemonia cultural eurocêntrica, o silenciamento e a apropriação cultural dariam conta de impor à população negra a condição de subalternidade social e uma cultura de auto-ódio.

A outra manobra, que constituiu a política de embranquecimento, foi estimular a imigração europeia, especialmente de imigrantes italianos, alemães, suíços, poloneses e açorianos, através de incentivos políticos e econômicos para aumentar a população branca no País. Apesar das dificuldades sofridas pelos imigrantes, ao chegarem e permanecerem no Brasil, o fato é que: “O ‘sistema’ [econômico] diretamente, e os imigrantes indiretamente, excluíram o negro, de maneira insensível e cruel, de qualquer oportunidade significativa de trabalho” (Nascimento, 2019, p. 39).

O que cabe ressaltar é que a política de embranquecimento para o Brasil ainda está em andamento, de forma institucionalizada e explícita. Como exemplo, tivemos a crescente prática de esterilização de mulheres negras, indígenas e asiáticas em idade reprodutiva, sem o devido consentimento das mesmas, especialmente na década de 1990. As investigações realizadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI da Esterilização), instaurada em 1992, constatou que:

[A] ausência de políticas públicas para a área de saúde reprodutiva abriu espaço para a atuação de clínicas de planejamento familiar, em que interesses internacionais operavam livremente. Essas clínicas seriam financiadas por fundos de organizações internacionais interessadas em frear o crescimento populacional no terceiro mundo. O pesquisador André Caetano lembra que algumas dessas instituições eram orientadas por uma lógica controlista, segundo a qual a pobreza e os problemas sociais deveriam ser combatidos por meio do controle populacional. O relatório [da CPMI] também faz menção ao uso eleitoral das laqueaduras e recomenda que sejam investigadas as denúncias de troca de votos por esterilização. Além do relatório, a comissão elaborou um esboço de regulação para planejamento familiar e esterilização no país (*Folha Online*, 2000, s.p.).

A Pesquisa Nacional de Demografia em Saúde, feita pelo Ministério da Saúde, em 1996, constatou que 45% das brasileiras, em uniões estáveis, estavam laqueadas e um quinto delas com idade inferior a 25 anos.

Um dos resultados desta CPMI foi o projeto de lei sobre planejamento familiar, aprovado pelo Congresso Nacional, em 1996, e sancionado sem veto pelo Presidente da República. Apesar de a Lei nº 9.263/96 determinar que é condição para que se realize a esterilização o registro de expressa manifestação da vontade em documento escrito e firmado após a informação dos riscos da cirurgia, casos de esterilização forçada de mulheres pobres e negras ainda são defendidos no Brasil e contam com a conivência e apoio do Estado (Cruz, 2018).

Por último, e não menos importante, destaca-se o ininterrupto genocídio sofrido pelas populações negras e indígenas no Brasil, desde o período da colonização. O censo demográfico realizado pelo IBGE, em 2010, constatou que a população indígena foi reduzida em cerca de 70%, desde a chegada dos colonizadores portugueses e, no último censo demográfico, em 2022, apontou que a população indígena corresponde a 0,83% da população do País (Bello, 2024). Em relação à população negra, de acordo com o Atlas da Violência, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os negros representam 77,1% das vítimas de todos os homicídios no Brasil (Ipea, 2023).

Essas e outras estratégias visando ao projeto de embranquecimento no Brasil — por exemplo, em 67% dos feminicídios as vítimas são mulheres negras, de acordo com o Atlas da Violência (2023) — demonstram os efeitos do racismo para as populações negras e indígenas.

Nesse sentido, apesar da condição de miscigenação que atravessa as discussões acerca das identidades raciais no país, bem como o próprio processo que

culmina na autodeclaração racial, ao ser identificada socialmente como branca, a pessoa inegavelmente possui maiores chances de sobrevida em uma estrutura social racista e socialmente desigual.

De acordo com Bento (2014), mesmo que as desigualdades sociais acometam negativamente pessoas de todos os grupos raciais, existe uma herança simbólica deixada pela escravidão às pessoas brancas. Essa herança simbólica são os referenciais positivos que atravessam a subjetividade dos sujeitos brancos (sua autoestima e autoconceito) e produzem efeitos objetivos, quando se trata de relações raciais.

De acordo com a ativista estadunidense Peggy McIntosh (1989), entre alguns exemplos de benefícios simbólicos da branquitude estão:

- as pessoas brancas podem se sentir seguras de que seus filhos vão receber matérias curriculares que testemunham a existência da sua raça;
- se as pessoas brancas usarem cheques, cartões de crédito ou dinheiro, podem contar com a cor da sua pele para não operar contra a aparência e confiança financeira;
- pessoas brancas não precisam educar os seus filhos para estarem cientes do racismo sistêmico para a própria proteção física diária;
- nunca é solicitado às pessoas brancas que elas falem por todas as pessoas de seu grupo racial. Elas têm bastante certeza de que, se pedirem para falar com a “pessoa responsável”, vão encontrar uma pessoa da sua raça;
- pessoas brancas podem voltar para casa, após a maioria das reuniões das organizações das quais pertencem, e se sentirem mais ou menos conectadas, em vez de isoladas, fora de lugar, não ouvidas, mantidas à distância, ou serem temidas;
- pessoas brancas podem se preocupar com o racismo e falar sobre ele sem serem vistas como autointeressadas ou interesseiras;
- pessoas brancas podem escolher lugares públicos sem terem medo de que pessoas de sua raça não possam entrar ou vão ser maltratadas nos lugares que escolhem;
- pessoas brancas podem ter certeza de que, se precisar de assistência jurídica ou médica, sua raça não irá agir contra elas.

Essas e outras vantagens raciais nem sempre são percebidas pelas pessoas brancas, especialmente em contextos em que o debate racial é silenciado. Dessa forma, quanto mais avançamos nas discussões e abrimos o diálogo, especialmente em uma perspectiva crítica em relação à branquitude, maiores as chances de encontrarmos alternativas para o enfrentamento do racismo em nossa sociedade.

3 Conclusão: letramento racial crítico como um passo rumo ao antirracismo

Existe uma frase da filósofa e ativista Angela Davis que ganhou grande repercussão, porque exprime de forma objetiva o entendimento de antirracismo: “em uma sociedade racista, não basta não ser racista, é necessário ser antirracista” (Davis *apud* Muniz, 2019, s. p.).

Segundo a professora e pesquisadora Carolina Cavalcanti do Nascimento (2020), o pensamento de Angela Davis indica que, para além de um reconhecimento das marcas do racismo para as pessoas negras e indígenas, e uma declaração pública de que não é uma pessoa racista, o antirracismo corresponde ao conjunto de práticas contra o racismo. Assim sendo, as mudanças ocorrem através de atitudes, de ações contrárias que desafiam o racismo institucional, enquanto um mecanismo de reprodução de crenças e relação de opressão, que se projeta socialmente como práticas supostamente normais.

Na realidade, mesmo na ausência de eventos de violência explícita, o racismo estará presente, pois o silêncio, a omissão e a ausência de corpos negros também são marcadores do racismo institucional. Por exemplo, numa instituição pública que, majoritariamente, é constituída por pessoas brancas (auditores, chefes de gabinete, conselheiros) e a maioria das pessoas negras exerce somente funções subalternizadas (serviços gerais, alimentação e segurança), o racismo está presente, porque a raça é um elemento que influencia a disposição dos sujeitos nos espaços. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para a estrutura organizacional de uma instituição de ensino, uma empresa ou uma nação.

Em um país constituído por cerca de 56% de pessoas negras e em que não testemunhamos esta mesma proporção distribuída em cargos de poder em instituições públicas e privadas, ou atuando em profissões de prestígio social — juristas, médicos, professores universitários, por exemplo —, o racismo não pode ser considerado apenas como um problema moral, mas, sobretudo, estrutural.

Isso não significa que pessoas brancas não estejam exercendo funções socialmente subalternizadas, especialmente no sistema capitalista. Porém, ao considerarmos o cenário de desigualdade social, as pessoas negras sofrem mais os impactos da desigualdade social em decorrência do fator racial. De acordo com as pesquisas do IBGE (2025), as taxas de desemprego pelo recorte de raça apresentam, entre os negros (pretos e pardos), a taxa de 16,4% de desocupados, enquanto, entre os brancos, o índice é de apenas 5,6%.

Nesse sentido, compreender que, no cenário de exclusão e violência imposto às pessoas negras, também existe o privilégio e as vantagens simbólicas e materiais para as pessoas brancas é um passo fundamental para o que conhecemos como *letramento racial crítico*. Para a antropóloga estadunidense France

Winddance Twine (2004), o letramento racial crítico, enquanto processo de apreensão e ressignificação do debate racial, permite que os sujeitos traduzam códigos raciais, decifrem estruturas raciais e gerenciem o clima racial nos ambientes que frequentam.

Em uma sociedade racializada, todos os sujeitos que a constituem são letrados racialmente — o que significa dizer que todos nós fomos educados para aprendermos códigos e práticas acerca das relações raciais — independente do grupo racial a que pertencamos. No entanto, o letramento racial crítico consiste em aprendermos códigos e práticas de enfrentamento ao racismo que, consequentemente, possibilita-nos tornarmos agentes antirracistas, conforme anunciado por Angela Davis.

Neste sentido, vivermos em país constituído por diferenças étnicas, onde a miscigenação ocorreu através da violência e foi atravessada pela ideologia de embranquecimento, não nos torna uma nação em que todos são tratados com o mesmo respeito, com as mesmas oportunidades e usufruindo dos mesmos direitos. O mito da democracia racial é uma invenção para silenciar o debate sobre as desigualdades raciais e sociais, bem como para silenciar a discussão sobre as vantagens materiais e simbólicas da branquitude. É preciso que todos compreendam seu lugar na estrutura social racializada e operem contra o racismo, mas, sobretudo, que as pessoas brancas se reconheçam enquanto sujeitos racializados e assumam uma posição crítica em relação à branquitude, visando a desconstruir a ideia de que ser branco é sinônimo de privilégio e poder.

Racism and Whiteness: Considerations for Beginning the Conversation

Abstract: This text discusses theoretical aspects of ethnic-racial relations from the field of Critical Whiteness Studies. It shows the main theoretical foundations surrounding the concepts of racism and whiteness, especially in the Brazilian historical context, and how racial literacy can be an important tool in the creation of anti-racist actions in public institutions in the country.

Keywords: Racism. Whiteness. Racial Literacy.

Referências

- BELLO, L. Censo 2022: mais da metade da população indígena vive nas cidades. *Agência IBGE Notícias*, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42277-censo-2022-mais-da-metade-da-populacao-indigena-vive-nas-cidades>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- BENTO, M. A. S. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, I.; BENTO, M. A. S. (Org.). *Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 25-58.

CARDOSO, L. A branquitude acrítica revisitada e as críticas. In: MULLER, T. M. P.; CARDOSO, L. (Org.). *Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil*. Curitiba: Appris, 2017. p. 33-52.

CRUZ, E. A. O caso Janaína me lembrou que o Brasil já fez esterilização em massa – com apoio dos EUA. *The Intercept*, [Brasil], 18 jul. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/07/18/laqueaduras-esterilizacao-forcada-mulheres/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

EDDO-LODGE, R. *Por que eu não converso mais com pessoas brancas sobre raça*. Tradução de Elisa Elwine. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

FOLHA ONLINE. Esterilização já foi tema de CPI em 1992. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04 set. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u5673.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2021.

hooks, b. *Olhares negros: raça e representação*. Tradução de Stephanie Borges. São Paulo: Elefante, 2019.

IBGE. PNAD Contínua Trimestral: desocupação cresce em 12 das 27 UF's no primeiro trimestre de 2025. *Agência IBGE Notícias*, 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/43421-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-12-das-27-u-f-s-no-primeiro-trimestre-de-2025>. Acesso em: 12 jul. 2025.

IPEA. Violência contra pessoas negras. *Atlas da Violência*, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/280/atlas-2023-populacao-negra>. Acesso em: 12 jul. 2025.

KILOMBA, G. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KRENAK, A. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

McINTOSH, P. *White privilege and male privilege: a personal account of coming to see correspondences through work in women's studies*. Wellesley college center for research on women: Wellesley, 1989.

MUNANGA, K. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. 5. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

MUNIZ, V. C. Em políticas públicas “não basta não ser racista, é necessário ser antirracista”. *Justificando*, São Paulo, 24 maio 2019. Disponível em: <http://www.justificando.com/2019/05/24/em-politicas-publicas-nao-basta-nao-ser-racista-e-necessario-ser-antirracista/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

NASCIMENTO, A. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

NASCIMENTO, C. C. *Educação das relações étnico-raciais: branquitude e educação das ciências*. Tese (Doutorado em Educação Científica e Tecnológica) – Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2020 (147 p.).

SANTA CATARINA. Plano de Ensino do Curso Letramento Racial. *Tribunal de Contas de Santa Catarina*, Florianópolis, 2024.

SCHUCMAN, L. V. *Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”: raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana*. 160f. Tese (Doutorado em Psicologia) – São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

SILVA, P. E. O conceito de branquitude: reflexões para o campo de estudo. *In*: MÜLLER, T. M. P.; CARDOSO, L. (Org.). *Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil*. Curitiba: Appris, 2017. p. 19-32.

SOVIK, L. Aqui ninguém é branco: hegemonia branca e média no Brasil. *In*: WARE, V. (Org.). *Branquitude: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 363-386.

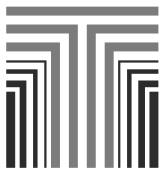
TWINE, F. W. *A white side of black Britain: The concept of racial literacy*. [s.l.] *Ethnic and Racial Studies*, 27:6, 2004, p. 878-907.

TWINE, F. W.; STEINBUGLER, A. The gap between whites and whiteness: Interracial Intimacy and Racial Literacy. [s. l.] *Du Bois Review Social Science Research on Race*, v. 3, n. 2, p. 341-363, set. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/231775543_The_gap_between_whites_and_whiteness_Interracial_Intimacy_and_Racial_Literacy. Acesso em: 20 fev. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Carolina Cavalcanti do. Racismo e branquitude: considerações para início de conversa. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 209-221, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.10.SC

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Nota técnica sobre criação de corregedorias nos municípios

EMENTA RESUMIDA: NOTA TÉCNICA. CORREGEDORIA MUNICIPAL. ORIENTAÇÃO PARA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO. GOVERNANÇA PÚBLICA. INTEGRIDADE. ATUAÇÕES PREVENTIVA E CORRETIVA.

RESUMO: O TCE/SC publicou a Nota Técnica nº TC-13/2024, com a finalidade de orientar as unidades gestoras sobre a criação de suas corregedorias, com proposta de modelos estruturais que consideram as diferentes realidades locais, inclusive com a implementação de atividades correcionais por meio de consórcios públicos municipais. As corregedorias municipais contribuem efetivamente para a construção de uma gestão pública mais justa, transparente e alinhada aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. No entanto, atualmente, menos de 5% dos municípios catarinenses possuem essas unidades. Dessa forma, a Nota Técnica oferece subsídios para a estruturação e o fortalecimento das corregedorias municipais, como unidades-chave para promoção da integridade, da eficiência e da transparência na Administração Pública. Nela são apresentadas diretrizes que abrangem tanto a atuação preventiva quanto corretiva e que promovem uma abordagem completa e integrada para o controle disciplinar e a responsabilização administrativa.

@PNO 24/00605127. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Nota Técnica nº TC-13/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 14.01.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400605127



Avaliação de ações governamentais para prevenção, sanção e erradicação da violência contra a mulher

EMENTA RESUMIDA: AUDITORIA SOBRE PREVENÇÃO, SANÇÃO E ERRADICAÇÃO DE VIOLÊNCIAS CONTRA A MULHER. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E DA EFICIÊNCIA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS.

RESUMO: O TCE/SC realizou auditoria coordenada com a Organização de Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina e Caribe, com o objetivo de fortalecer o compromisso das Entidades Fiscalizadoras Superiores na erradicação da violência contra a mulher, por meio da avaliação da eficácia e da eficiência das ações governamentais voltadas para a causa, de 2019 a 2022, com uma análise aprofundada dos impactos da pandemia. Diante das informações obtidas, o TCE/SC

expediu uma série de determinações e de recomendações a diversas entidades, dentre elas a elaboração de planos de ação para concretização de políticas públicas para promoção da igualdade de gênero, da autonomia econômica e financeira, do enfrentamento a preconceitos, do fortalecimento institucional, da participação social para universalidade das políticas e da eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres. Ainda, determinou a veiculação de campanhas publicitárias para o enfrentamento desse tipo de violência, a implementação de Centros de Referência Especializados de Assistência Social regionais nas oito macrorregiões do Estado e a manutenção e a ampliação das ações do Programa de Cooperação e Código Sinal Vermelho em Santa Catarina. Também determinou a criação de Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher e a instalação de Centros de Apoio para oferta de abrigo, de alimentação, de assistência social, jurídica, psicológica e médica às mulheres em situação de violência e a seus filhos menores de 14 anos. @RLA 22/00495301. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Decisão nº 340/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 14.04.2025. https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2200495301



Criação de Mesa de Consensualismo para solução de questões relevantes e complexas no TCE/SC

EMENTA RESUMIDA: PROCESSO NORMATIVO. RESOLUÇÃO Nº 284/2025. INSTITUIÇÃO DE MESA DE CONSENSUALISMO. SOLUÇÃO CONSENSUAL. PREVENÇÃO DE CONFLITOS. SEGURANÇA JURÍDICA.

RESUMO: O TCE/SC publicou a Resolução nº TC-284/2025, que instituiu a Mesa de Consensualismo e alterou o Regimento Interno. A Mesa constitui um espaço de diálogo entre agentes ou servidores públicos de órgãos e de entidades jurisdicionadas e o TCE/SC, para buscar soluções consensuais, com base no melhor interesse público, em matérias relevantes e complexas. Em síntese, o objetivo é buscar soluções eficientes e seguras por meio de procedimentos de controle externo mais simplificados e céleres, esclarecer/solucionar controvérsias e promover o diálogo e a cooperação com os jurisdicionados, garantindo maior segurança jurídica aos fiscalizados e a prevenção de conflitos na gestão pública. Conforme a Resolução, a Mesa pode ser instaurada por solicitação das autoridades competentes (Presidente, Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Diretor-Geral de Controle Externo e Titular de órgão ou entidade jurisdicionada) e passará por análise prévia e apreciação do Plenário do Tribunal antes de ser aprovada. As reuniões podem seguir métodos de conciliação ou de mediação, buscando consenso entre as partes. Ao final, um relatório será

elaborado sobre os consensos estabelecidos e as propostas de encaminhamento, sujeitos à homologação do Plenário. As soluções acordadas na Mesa não são passíveis de recurso, reforçando a natureza dialógica do processo.

@PNO 24/00561910. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Resolução nº TC-284/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 19.02.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400561910



Garantia de licença-gestante para agentes políticas, servidoras comissionadas e temporárias

EMENTA RESUMIDA: REVISÃO DE PREJULGADOS. LICENÇA-MATERNIDADE PARA AGENTES POLÍTICAS, SERVIDORAS OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO OU CONTRATADAS EM CARÁTER TEMPORÁRIO. DIREITO ASSEGURADO. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ESTABILIDADE PROVISÓRIA. INDENIZAÇÃO EM CASO DE ENCERRAMENTO DO MANDATO, EXONERAÇÃO OU DISPENSA NO PERÍODO DE LICENÇA-MATERNIDADE.

RESUMO: O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2.503 e revogou o nº 773 ao responder a processo de revisão de prejulgados sobre possibilidade de concessão de licença-gestante a vereadoras. Em resposta, o TCE/SC afirmou que a interpretação constitucional, fundada em precedentes do Supremo Tribunal Federal, fortalece as garantias de proteção à gestante e à criança e deve prevalecer sobre qualquer espécie de vínculo da mulher com a Administração Pública. Portanto, o direito ao exercício imediato e incondicional de licença-gestante é conferido a toda e qualquer agente pública e dispensa norma autorizativa do ente federado nesse sentido (conforme arts. 5º, §1º, e 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal, e Resoluções nº 1.211.446/SP e nº 842.844/SC – STF). Destacou, também, que a gravidez gera direito à estabilidade provisória, por aplicabilidade extensiva do art. 10, inciso II, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo que o direito à licença-maternidade é de até cinco meses após o parto. Ainda, implica indenização substitutiva à gestante, correspondente aos valores que receberia no período, em caso de rompimento do vínculo. O período mínimo é de 120 dias, nos termos do art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal. Pode ser maior se previsto em legislação do ente. Logo, na condição de seguradas obrigatórias do Regime Geral da Previdência Social, a agente política e a ocupante de cargo em comissão ou contratada por prazo determinado fazem jus ao salário-maternidade por 120 dias, sob responsabilidade do ente em que exercem suas funções. No mais, recomenda-se que os entes estabeleçam a regulamentação do direito à licença-maternidade para agentes políticas, comissionadas ou temporárias, observada a

iniciativa privativa em cada caso, no intuito de se conferir maior segurança jurídica às relações entre as gestantes e os entes nos quais atuam.

@CON 24/00388606. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Decisão nº 231/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 13.03.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400388606



Transferência de prestação de serviços públicos de saúde a entidades privadas sem fins lucrativos

EMENTA RESUMIDA: CONSULTA. TRANSFERÊNCIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CARÁTER COMPLEMENTAR. SUS. CONTRATO DE GESTÃO. TERMO DE COLABORAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. DEFINIÇÃO POR EDITAL.

RESUMO: O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2.487 ao responder à consulta do Secretário de Estado de Saúde acerca da aplicação da Lei nº 13.019/2014 (que trata do regime jurídico das parcerias) para firmar parcerias na gestão de hospitais de referência estaduais. Assim, a orientação é que o instrumento jurídico apropriado para firmar relação jurídica entre Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de transferir a prestação de serviços de caráter complementar no Sistema Único de Saúde (SUS), é o contrato de gestão, previsto na Lei nº 9.637/1998 e na Lei (estadual) nº 12.929/2004, por se enquadrar na exceção prevista no art. 3º, inciso IV, da Lei nº 13.019/2014. Nos casos em que fique expressamente demonstrado que o serviço público a ser transferido para a atuação do parceiro privado não configura atuação complementar ao SUS, é possível que se proceda à abertura de chamamento público para firmar termo de colaboração conforme as disposições da Lei nº 13.019/2014. Os requisitos exigidos para a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social são pertinentes com a prestação de serviços na área da saúde. Eles caracterizam, inicialmente, exigência razoável como critério de pontuação do projeto ou como condição de habilitação para aferir se o parceiro privado está apto a executar o serviço transferido. Entretanto, no caso concreto, deve-se verificar se a exigência é pertinente com o objeto do ajuste e se não ocasiona restrição indevida à competitividade.

@CON 24/00576275. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem. Decisão nº 1716/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 10.01.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400576275



Regras para licitações envolvendo consórcios públicos

EMENTA RESUMIDA: CONSULTA. LICITAÇÕES. FASE PREPARATÓRIA. CONSÓRCIO PÚBLICO. CENTRAIS DE COMPRAS. ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS.

RESUMO: O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2.510 ao responder à consulta formulada pelo Controlador Interno do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (Cisam) – Meio Oeste – acerca da competência para elaboração de documentos da fase preparatória em licitações compartilhadas por consórcios públicos e de adesões às atas de registro de preços de outro consórcio ou ente consorciado. Em resposta, o TCE/SC afirmou que nas licitações em que os consórcios públicos atuam como centrais de compras, os entes consorciados devem formalizar suas demandas junto ao consórcio público do qual façam parte. Também orientou que as unidades administrativas dos entes consorciados podem elaborar seus próprios Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), salvo disposição em contrário estabelecida para as centrais de compras. Ainda, nos casos em que os consórcios públicos atuam como centrais de compras e que o sistema de registro de preços é usado como procedimento licitatório, cabe ao ente federativo regulamentar a forma e o prazo para que os órgãos e as entidades formalizem suas demandas e prestem as informações mínimas necessárias. Ao usar o sistema de registro de preços, cada órgão ou entidade consorciada deve realizar previamente seus próprios ETPs. Cabe ao consórcio público, a partir das informações disponibilizadas pelos entes consorciados interessados, consolidar os dados e elaborar o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico, reunindo as necessidades apontadas e aprovadas na fase da intenção de registro de preços. Ainda, para a adesão às atas de registro de preços de outro órgão ou entidade, o aderente deve realizar seus próprios ETPs, demonstrando a vantajosidade da adesão. Por fim, os consórcios públicos poderão, por meio de regulamentação específica, disciplinar o tema, permitindo-lhes assumir a competência para desenvolver integralmente os atos da fase preparatória, inclusive o ETP, desde que garantida a vantajosidade ao consórcio e às entidades consorciadas, tanto em casos de licitações compartilhadas quanto no contexto das centrais de compras.

@CON 24/00567608. Relator: Conselheiro Aderson Flores. Decisão nº 387/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 24.04.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400567608



**Multa por ato atentatório à dignidade do controle externo
em recurso manifestamente protelatório**

EMENTA RESUMIDA: PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO NÃO CARACTERIZADA. IMPROCEDENTE. RECURSO MANIFESTAMENTE PROTETATÓRIO. PRÁTICA DE ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DO CONTROLE EXTERNO. MULTA.

RESUMO: O TCE/SC considerou improcedente Recurso de Embargos de Declaração e aplicou multa no valor de R\$14.333,54 (quatorze mil, trezentos e trinta e três reais e cinquenta e quatro centavos), por considerá-lo manifestamente protelatório, ou seja, com o objetivo de atrasar o trâmite processual. A decisão recorrida não apresentava omissão, contradição ou obscuridade, e o recurso pretendia rediscutir o mérito por meio de repetição de argumentos já analisados expressamente na decisão anterior. No caso concreto, o ingresso de Embargos manifestamente protelatórios retarda o termo final para cumprimento de determinação de anulação de contrato da embargante. Ainda, faz com que ela obtenha vantagem econômica indevida com isso, já que o instrumento processual utilizado não contempla, ao menos em tese, a sua pretensão. A multa aplicada tem fundamento no art. 70, inciso IX, alínea “c”, da Lei Orgânica do TCE/SC, visto que a interposição de recurso com finalidade protelatória configura ato atentatório à dignidade do controle externo, sujeitando o responsável à aplicação de multa pecuniária entre 50% e 100% do valor máximo da multa no TCE/SC (atualmente de R\$28.667,09 – vinte e oito mil, seiscentos e sessenta e sete reais e nove centavos).

@REC 24/00520644. Relator: Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca. Acórdão nº 9/2025, disponibilizado no Diário Oficial do TCE/SC de 14.02.2025. https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400520644



**Requisitos para adesão por órgãos não participantes à ata de registro
de preços com base nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002**

EMENTA RESUMIDA: CONSULTA. ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE DE ADESÃO POR ÓRGÃOS NÃO PARTICIPANTES APÓS REVOGAÇÃO DAS LEIS Nº 8.666/1993 E Nº 10.520/02. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS APLICÁVEIS.

RESUMO: O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2509 ao responder à consulta do Município de Tubarão acerca da possibilidade de adesão de “caronas” a atas de registro de preços, fundamentadas nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, após suas revogações. Embora as referidas leis tenham sido revogadas em

30.12.2023, a Nova Lei de Licitações estabeleceu um regime de transição, permitindo que os entes públicos optem por licitar ou por contratar segundo a legislação anterior ou conforme seus ditames. Sendo assim, as atas de registro de preços que se fundamentaram nas leis revogadas permanecem vigentes e aptas a produzirem efeitos jurídicos até o seu termo final, mesmo após a revogação delas. Ainda, admite-se a adesão à ata de registro de preços firmadas com base nas antigas leis por órgãos ou entidades não participantes do procedimento de contratação, também conhecidos como “caronas”, após 29.12.2023, desde que as atas estejam vigentes, que a legislação que regula o certame originário seja observada, bem como que seja comprovada a vantajosidade econômica da adesão e que sejam respeitadas as demais condições e requisitos legais aplicáveis.

@CON 24/00541307. Relator: Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi. Decisão nº 394/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 15.04.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400541307



Obrigatoriedade de ação regressiva contra servidores é compatível com atual contexto legislativo e jurisprudencial

EMENTA RESUMIDA: CONSULTA. DANO CAUSADO AO ERÁRIO POR SERVIDOR PÚBLICO. DEVER DO PODER PÚBLICO. MEDIDAS NECESSÁRIAS. RESSARCIMENTO.

RESUMO: O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2.501 ao responder à consulta do Prefeito do Município de Pinhalzinho sobre a obrigação de o município propor ação regressiva contra servidores públicos responsáveis por prejuízo ao erário. O Tribunal esclareceu que as mudanças trazidas pela Lei (federal) nº 14.230/2021 e o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 897 não alteram a orientação já firmada nos Prejulgados nºs 1.216 e 1.678. Assim, a proposição de ação regressiva contra servidor público independe da tipificação da conduta do agente, tampouco está condicionada à apuração de atos de improbidade, uma vez que transcorre em esfera distinta e independente. A autoridade administrativa que souber de fatos com indícios de improbidade deve representar ao Ministério Público para as providências necessárias, conforme os arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 14.230/2021.

@CON 24/00586238. Relatora: Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken. Decisão nº 205/2025, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 07.03.2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2400586238



Instruções para os autores

A **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (RTCE/SC)** é um periódico especializado, cujo objetivo é disseminar produções contemporâneas, científicas e técnicas, voltadas ao controle externo e ao aprimoramento da gestão pública. Abrange os campos do Controle Externo, Auditoria Pública, Direito Público, Administração Pública, Políticas Públicas, Economia do Setor Público, Contabilidade Pública, Engenharia, Tecnologia da Informação e Inovação.

A RTCE/SC é publicada **semestralmente**, com **recebimento de textos em fluxo contínuo**, sem a cobrança de taxas para a submissão ou publicação de artigos, resenhas e demais formas admitidas dos escritos.

Serão aceitas as seguintes contribuições:

- **Artigos:** textos relacionados a estudos ou a pesquisas;
- **Artigos de opinião:** textos relacionados a matérias de caráter opinativo, revisões da literatura ou outras colaborações assemelhadas;
- **Resenhas:** textos com apreciações, análises críticas sobre uma obra específica ou sobre um clássico da literatura das diversas áreas de conhecimento integrantes do foco e do escopo da Revista, ou sobre atos normativos, pareceres ou decisões paradigmáticas;
- **Trabalhos técnicos:** relatórios técnicos, relatos de experiência, pareceres, transcrições ou comentários sobre decisões e deliberações.

As colaborações devem ser **inéditas** e atender às **normas de publicação** disponíveis na página eletrônica da RTCE/SC. A publicação de trabalhos já veiculados em outros meios poderá ocorrer **apenas a critério dos editores**, que também poderão convidar pesquisadores de reconhecimento nacional e internacional.

Os **trabalhos deverão ser submetidos pelo(s) autor(es)**, por meio do **Sistema OJS da RTCE/SC** (<https://revista.tcsc.tc.br/index.php/rctesc>), acessível pelo botão “ENVIE SEU ARTIGO”.

Além disso, o(s) autor(es) deve(m) enviar para o *e-mail* revistatce@tcsc.tc.br os seguintes documentos e informações:

- declaração de inexistência de conflitos de interesse;
- declaração de autorização de publicação;
- nome completo do(s) autor(es);
- qualificação acadêmica (preferencialmente um dos autores deverá ter doutorado) e profissional;
- endereço completo, telefones e *e-mail*.

A publicação de qualquer trabalho está condicionada à sua **adequação** às **normas editoriais** e à **análise do corpo editorial**, sendo que o simples recebimento não garante sua publicação.

Os trabalhos devem ter **pertinência com o foco e escopo da revista** e devem ser submetidos **exclusivamente** à **RTCE/SC**. Caso estejam sob avaliação de outro periódico, essa informação deve ser comunicada no ato da submissão. Se forem submetidos posteriormente a outro veículo, o autor deve atualizar essa informação junto à RTCE/SC.

A revista reserva-se o direito de **aceitar ou vetar qualquer original**, bem como de **propor alterações** aos textos, conforme as recomendações do seu corpo editorial.

As opiniões emitidas pelos autores são de sua exclusiva responsabilidade e não refletem a opinião dos diretores, dos editores, dos associados da Editora, nem dos membros do Conselho Editorial e da Equipe Executiva da RTCE/SC.

É de responsabilidade dos autores a integridade do texto, de modo que a submissão significa também a declaração de autoria e de que todo material enviado está livre de direitos de autor e de direitos de propriedade intelectual. Assim, respondem os autores por eventuais demandas e fica excluída integralmente a responsabilidade do TCE/SC, de sua revista, da editora e de seus editores sobre os materiais submetidos à publicação.

Critérios para submissão dos trabalhos:

Os textos deverão ser redigidos em formato Word, com fonte Times New Roman, de tamanho 12, e com espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados, tendo o seu recuo especial na primeira linha delimitado em 1,25cm. O tamanho do papel deve ser A4, e as margens utilizadas devem ser idênticas, de 3cm. O número médio de laudas é de 15 a 25 para os artigos e de 5 a 8 para as resenhas.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de *itálico*, evitando-se o **negrito** e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou tradutores; as citações textuais longas (de mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo de 4cm à esquerda e com alinhamento justificado, utilizando espaçamento simples entre linhas e tamanho da fonte 11; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem *itálico*.

Os textos dos trabalhos deverão ser redigidos e posteriormente revisados em linguagem clara e objetiva, e poderão ser encaminhados em português, inglês ou espanhol, sempre respeitados o título, o resumo e as palavras-chave em língua portuguesa.

Estrutura básica dos trabalhos: título;¹ nome(s) do(s) autor(es); biografia do(s) autor(es); resumo;² palavras-chave;³ sumário; introdução; desenvolvimento; considerações finais; e referências das fontes citadas⁴ (conforme o padrão da ABNT NBR 6023:2025).

Normas para avaliação:

O processo de seleção dos trabalhos envolve a avaliação da Equipe Executiva e/ou do Conselho Editorial da RTCE/SC, quanto à sua pertinência e, após aprovação preliminar, serão submetidos à avaliação de pareceristas *ad hoc*, pelo processo duplo *blind review*.

Os trabalhos serão avaliados por meio de pareceres, que analisarão os seguintes itens:

- a) a pertinência temática quanto às especialidades dispostas no foco e no escopo da Revista;
- b) o desenvolvimento do tema de forma coerente e consistente;
- c) a pertinência da bibliografia, dos materiais, dos métodos e dos resultados;
- d) a metodologia devidamente apresentada e relacionada ao objetivo;
- e) a exposição adequada e condizente dos resultados;
- f) a contribuição para alguma(s) da(s) área(s) abrangidas pela Revista.

Todos os trabalhos submetidos serão avaliados como aprovado(s), aprovado(s) com ressalvas ou reprovado(s).

Eventuais dúvidas poderão ser encaminhadas ao endereço eletrônico revistatce@tcsc.tc.br.

¹ O título deve constar na primeira página, ser breve, suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto.

² O resumo deverá ser formulado em parágrafo único, com os verbos na voz ativa, contendo o objeto de estudo, o objetivo, a metodologia e os resultados/conclusão.

³ Deverão ser destacadas três palavras-chave que representem o conteúdo do texto.

⁴ A exatidão e a adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicadas em nota de rodapé.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa
em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa) em Belo Horizonte - MG.