

07

ano 4 - n. 7
maio / out. 2026
Periodicidade semestral
ISSN 2965-436-X

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

A Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (RTCE/SC) foi instituída pela Portaria N.TC-154/2023 para disseminação de produções científicas e técnicas contemporâneas, voltadas ao controle externo e ao aprimoramento da gestão pública.

Divulga artigos e resenhas relacionadas às áreas do controle externo, da auditoria pública, do direito público, da administração pública, das políticas públicas, da economia do setor público, da contabilidade pública, da engenharia, da tecnologia da informação e da inovação. Dissemina, ainda, decisões plenárias do TCE/SC.

Com periodicidade semestral, a publicação pretende ser ferramenta para a difusão e a construção de conhecimento nos ambientes de controles externo, interno e social e da gestão pública. Também busca incentivar o debate teórico e o compartilhamento de boas práticas de governança.

ano 4 - n. 7
maio/out. 2026
Periodicidade semestral
Belo Horizonte
p. 1-221
ISSN 2965-436X

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

© 2026 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
Thaynara Faleiro Malta
Assistente editorial: Luísa Freitas
Projeto gráfico e capa: Walter Santos
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/tce-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)
SANTA CATARINA STATE COURT OF ACCOUNTS

CONSELHEIROS / COUNCILLORS

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 Cherem
Aderson Flores

CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS / SUBSTITUTE COUNCILLORS

Gerson dos Santos Sicca
Cleber Muniz Gavi
Sabrina Nunes Iocken

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MPTC/SC)
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE ATTACHED TO THE SANTA CATARINA STATE COURT OF ACCOUNTS

Cibelly Farias – Procuradora-Geral
Sérgio Ramos Filho – Procurador-Geral Adjunto
Leandro Ocaña Vieira – Procurador-Geral Adjunto
Diogo Roberto Ringenberg – Procurador

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (RTCE/SC)
SANTA CATARINA STATE COURT OF ACCOUNTS JOURNAL

CONSELHO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Conselheiro-Corregedor 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

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 titular do Departamento de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag) e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/Esag/Udesc)

Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Marco Antônio Carvalho Teixeira
Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV EAESP)

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 (Udesc)

Paulo Nogueira da Costa
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB)

EQUIPE EXECUTIVA / EXECUTIVE TEAM

Juliana Fritzen (Assessoria da Presidência) – Coordenação
Juliana Francisconi Cardoso (Gabinete da Presidência)
Elusa Cristina Costa Silveira (Instituto de Contas)
Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (Assessoria de Comunicação Social)

APOIO / SUPPORT

Bernard Constantino Ribeiro (Residente)
Gabriela Helena Fabiane (Secretaria de Expediente da Presidência)

PARECERISTAS (DESTE NÚMERO) / REVIEWERS (OF THIS NUMBER)

Bernard Constantino Ribeiro (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil)
Brunno Henrique Sabin (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil)
Denise Pinheiro (Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil)
Diogo Signor (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil)
Gabriel Augusto de Sousa (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, Brasil)
Gissele Souza de Franceschi Nunes (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil)
Julio Mariano Fernandes Praseres (Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado de Rondônia)
Lucas Correia de Lima (Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, Recife/PE, Brasil)
Marco Aurelio Souza da Silva (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil)
Odilon Cavallari de Oliveira (Tribunal de Contas da União, Brasília/DF, Brasil)

Sumário

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

Doutrina

ARTIGOS

O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas

Aderson Flores, Cássio Severo Rodrigues, Guilherme Duarte Silveira	13
---	----

O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil

Reinaldo Alencar Domingues, Rogério Ribeiro, Suylan de Almeida Midlej e Silva	39
--	----

Comunicação pública e consciência fiscal: a contribuição da construção coletiva democrática e o retorno social dos tributos

Marcos Vinícius Viana da Silva, Gislene Cristina Régis Ito, Laura Brand Canci, Willian Bopsim	65
--	----

Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional

Juliana da Costa Nascimento	85
--	----

Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal

Ronald Matos Lopes, Odir Gomes da Rocha Neto	101
---	-----

Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocantinenses

João Paulo Landin Macedo, Sofia Marques da Silva	125
---	-----

A publicação em jornal de grande circulação e a teoria das nulidades administrativas: limites à invalidação de licitações sob a Lei nº 14.133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus	149
---	-----

Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022

Henrique Cavalcanti, Mariana Gordilho	169
--	-----

TRABALHO TÉCNICO

A sustentabilidade na prática: planejamento e resultados do primeiro ano do Plano de Logística Sustentável no TCE/SC

Andressa Zancanaro de Abreu, Gabriel Augusto Schiochet 193

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA..... 211

Instruções para os autores..... 219

EDITORIAL

Prezados(as) leitores(as),

Em um cenário marcado pela crescente complexidade das políticas públicas e por demandas cada vez mais legítimas da sociedade por transparência, efetividade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, os órgãos de controle são chamados a ampliar continuamente sua capacidade de compreender, avaliar e aperfeiçoar a ação estatal. O controle externo contemporâneo não se limita à verificação da conformidade legal e contábil dos atos administrativos. Ele se projeta, cada vez mais, como instrumento de indução à boa governança, à melhoria dos serviços públicos e à geração de valor para a sociedade.

É nesse contexto que apresentamos a 7ª edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, composta por estudos que refletem a evolução do controle externo brasileiro e sua crescente capacidade de dialogar com temas que afetam diretamente a vida dos cidadãos.

A edição é inaugurada por uma análise sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) diante do déficit de vagas no sistema prisional, um dos desafios mais complexos da administração pública contemporânea. O estudo evidencia como a fiscalização exercida pelos tribunais de contas pode avançar não apenas para a observância da legalidade, mas também para a efetividade das políticas públicas e para a garantia de direitos fundamentais. Ao abrir esta edição com tal reflexão, a Revista destaca uma importante tendência do controle externo moderno: a ampliação do olhar sobre problemas estruturais que demandam soluções articuladas, sustentáveis e orientadas a resultados.

Na sequência, os trabalhos aprofundam o debate sobre temas centrais para o fortalecimento das instituições públicas. Os artigos que tratam da transparência pública e da comunicação pública e consciência fiscal abordam elementos indispensáveis à construção de uma gestão mais aberta, participativa e conectada às expectativas da sociedade. Os estudos apresentados demonstram que o controle e a *accountability* dependem não apenas de instrumentos formais de fiscalização, mas também da promoção de uma cultura de informação, diálogo e participação cidadã.

Os demais trabalhos abordam diferentes perspectivas relacionadas à atuação dos órgãos de controle na avaliação de políticas públicas, diante da impositiva reorganização institucional; bem como à contribuição de processos de fiscalização de atos de pessoal para a compreensão das políticas municipais de segurança pública. Os artigos também analisam a crescente participação do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias, por meio das emendas parlamentares impositivas, e

os impactos institucionais desse movimento sobre os processos de alocação dos recursos públicos. Além disso, discutem os limites do formalismo invalidante na aplicação da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o princípio da segurança jurídica nas contratações públicas; e a admissibilidade dos mecanismos consensuais de solução de controvérsias no âmbito da atuação dos órgãos de controle. Embora distintos em seus objetos de estudo, todos convergem para uma preocupação comum: o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado e a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

A diversidade temática presente nesta edição reflete a própria evolução do controle externo brasileiro. Cada vez mais, a fiscalização da administração pública dialoga com questões relacionadas ao desempenho governamental, à qualidade do gasto público, à transparência, à inovação institucional e à geração de valor para a sociedade. Trata-se de uma transformação que amplia as possibilidades de atuação dos órgãos de controle e reforça sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas.

Em conjunto, esses trabalhos contribuem para a construção de ambientes institucionais mais eficientes, estáveis e capazes de responder aos desafios da administração pública moderna.

Complementando a seção científica, o trabalho técnico sobre o primeiro ano de implementação do Plano de Logística Sustentável do TCE/SC evidencia que a sustentabilidade vem se consolidando como valor estratégico nas organizações públicas. A experiência compartilhada reafirma a importância do planejamento, do monitoramento de resultados e do compromisso institucional com práticas que gerem benefícios econômicos, sociais e ambientais.

A diversidade e a qualidade dos trabalhos reunidos nesta edição reafirmam a vocação da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina como espaço de diálogo entre a pesquisa acadêmica, a experiência profissional e a inovação institucional. Ao fomentar a produção e a disseminação do conhecimento técnico-científico, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina fortalece seu compromisso com a qualificação da gestão pública, o aprimoramento do controle externo e o fortalecimento das instituições democráticas.

Em nome do Conselho Editorial, registro meu agradecimento aos autores, pareceristas e colaboradores que participaram da construção desta edição. O empenho e a dedicação de todos são fundamentais para consolidar a Revista como um instrumento de reflexão crítica, de difusão do conhecimento e de promoção das melhores práticas da administração pública.

Que os estudos aqui publicados inspirem novos debates, ampliem horizontes de pesquisa e favoreçam o desenvolvimento de soluções inovadoras em favor de uma gestão pública cada vez mais íntegra, transparente, eficiente, sustentável e orientada à entrega de resultados para a sociedade.

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Presidente do Conselho Editorial

DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.EDTR



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

DOCTRINA

ARTIGOS



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas

External control of the prison system: the role of the Santa Catarina State Court of Accounts in addressing the vacancy deficit

Aderson Flores¹

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8079-4943>

Cássio Severo Rodrigues²

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6098-8014>

Guilherme Duarte Silveira³

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6422-7607>

Resumo: O artigo sistematiza a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) no enfrentamento do déficit de vagas do sistema prisional, inserindo-a no contexto do estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Parte-se da premissa de que a superlotação carcerária constitui fenômeno estrutural, cuja superação demanda mecanismos permanentes de governança, planejamento, financiamento e controle das políticas públicas. Mediante pesquisa qualitativa, de natureza documental,

¹ Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Relator Temático de Segurança Pública. Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina (Unisul). Especialista em Direito Tributário (Unisul). Especialista em Direito Público pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Bacharel em Direito – Habilitação Direito Social (Unisul). Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

² Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Público pela Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo (Fameesp). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESUSC.

³ Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESUSC. Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração pela UNICV – Centro Universitário Cidade Verde.

desenvolvida a partir de fontes primárias – relatórios de instrução, decisões, levantamentos, auditorias e planos oficiais – e em diálogo com a literatura especializada, o artigo analisa a dimensão, as causas e as consequências do déficit de vagas, bem como as competências constitucionais do controle externo previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição da República. A pesquisa identifica quatro eixos de atuação do TCE/SC: (i) fiscalização contínua da política penitenciária, por intermédio da Relatoria Temática da Segurança Pública, mediante levantamentos, acompanhamentos e auditorias; (ii) atuação orientativa e colaborativa voltada à capacitação de gestores para a execução dos recursos do Programa Pena Justa; (iii) controle da execução orçamentária e financeira por ocasião do exame das contas do Governador; e (iv) indução de políticas públicas no âmbito municipal, mediante recomendações destinadas à regulamentação do art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se que o controle externo transcende a dimensão estritamente fiscalizatória, assumindo função indutora do aperfeiçoamento institucional e da governança da política penitenciária, ao promover maior eficiência, *accountability* e efetividade na aplicação dos recursos públicos destinados ao sistema prisional.

Palavras-chave: Controle externo. Sistema prisional. Déficit de vagas.

Abstract: This article systematizes the role of the Santa Catarina State Court of Accounts (TCE/SC) in addressing the prison vacancy deficit, placing it within the context of the unconstitutional state of affairs recognized by the Brazilian Supreme Court in Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) 347. It proceeds from the premise that prison overcrowding is a structural phenomenon whose resolution requires permanent mechanisms of governance, planning, financing, and oversight of public policies. Based on qualitative documentary research, drawing on primary sources—including audit reports, judicial and administrative decisions, surveys, performance audits, and official planning documents—and in dialogue with the specialized literature, the study examines the magnitude, causes, and consequences of the prison vacancy deficit, as well as the constitutional powers of external oversight established in Articles 70 and 71 of the Federal Constitution. The research identifies four main areas of action undertaken by the TCE/SC: (i) continuous oversight of prison policy through the Public Security Thematic Rapporteurship, by means of surveys, follow-up proceedings, and performance audits; (ii) advisory and collaborative initiatives aimed at training public managers in the implementation of the *Pena Justa* Program resources; (iii) oversight of budgetary and financial execution in the context of the annual review of the Governor's accounts; and (iv) the promotion of public policies at the municipal level through recommendations concerning the regulation of Article 25, §9, of Law No. 14,133/2021. The study concludes that external oversight transcends its traditional supervisory role by fostering institutional improvement and the governance of prison policy, while promoting greater efficiency, accountability, and effectiveness in the allocation and use of public resources devoted to the prison system.

Keywords: External control. Prison system. Vacancy deficit. Prison policy.

Sumário: **1** Introdução – **2** O diagnóstico produzido pela fiscalização: dimensão e custo do déficit – **3** As causas do déficit: expansão punitiva e escassez de recursos – **4** A assimetria federativa do custo penal e o art. 113 do ADCT – **5** As consequências do déficit: segurança pública, responsabilização do Estado e riscos fiscais – **6** Fundamentos e instrumentos do controle externo sobre o sistema prisional – **7** Execução orçamentária e o paradoxo da subexecução – **8** A dimensão pedagógica e colaborativa do controle – **9** A projeção sobre a esfera municipal – **10** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O sistema prisional brasileiro vive uma crise estrutural cuja gravidade foi reconhecida, no mais alto patamar institucional, pelo Supremo Tribunal Federal, ao declarar a existência de um estado de coisas inconstitucional no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (Brasil, 2023). O

instituto tem origem na jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, que o formulou inicialmente na Sentencia SU-559 de 1997, ao identificar violações massivas e persistentes de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais da atuação estatal, e o consolidou, no âmbito do sistema penitenciário, na Sentencia T-153 de 1998, ao reconhecer que a superlotação carcerária e as condições degradantes de custódia exigiam respostas estruturais e coordenadas de diversas instituições públicas (Colômbia, 1997; Colômbia, 1998).

Inspirado nessa construção, o Supremo Tribunal Federal incorporou a categoria ao direito constitucional brasileiro, ao assentar que a superação desse quadro demanda atuação articulada de todos os Poderes e instituições, dentre as quais os tribunais de contas ocupam posição singular.

A superlotação carcerária, mais do que um problema de infraestrutura, revela uma disfunção estrutural da política penitenciária, cuja superação depende da articulação entre planejamento, financiamento, governança e mecanismos permanentes de controle.

Embora a literatura tenha dedicado significativa atenção aos fundamentos constitucionais do estado de coisas inconstitucional, às condições do sistema prisional e às políticas penitenciárias, permanece pouco explorada a contribuição do controle externo para o planejamento, o financiamento, o acompanhamento e a avaliação das medidas destinadas à superação do déficit estrutural de vagas. É nesse contexto que se insere o presente estudo.

Santa Catarina ilustra a dimensão do desafio. Segundo apurou a Diretoria de Contas de Gestão (DGO) do Tribunal de Contas do Estado no exame das contas do Governador relativas ao exercício de 2025, o sistema prisional catarinense encerrou o ano com 30.225 presos para 22.750 vagas; um déficit de 7.475 vagas, o maior da série histórica (Santa Catarina, 2026c).

A magnitude do contingente é tornada palpável por uma comparação eloquente: a população encarcerada catarinense suplantaria a de 238 dos 295 municípios do estado. Levando-se em consideração apenas o número de presos sem vagas, o contingente ocuparia a posição 165 no ranking. Diante desse quadro, este artigo visa sistematizar a atuação do TCE/SC em relação ao sistema prisional, à luz de suas competências constitucionais, em especial quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da função penitenciária do Estado.

Do ponto de vista metodológico, desenvolveu-se pesquisa qualitativa, de natureza documental, baseada na análise de fontes primárias, entre as quais se destacam o Relatório de Instrução da Prestação de Contas do Governador de 2025, os processos relacionados à Relatoria Temática de Segurança Pública, o Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional e sua matriz de ações, bem como o relatório da consulta pública que o precedeu, em diálogo, no plano teórico, com artigos sobre o tema.

O percurso parte do problema para chegar à resposta institucional. Apresenta-se, primeiro, a dimensão e o custo do déficit (Seção 2), suas causas (Seção 3), a assimetria federativa que o alimenta (Seção 4) e suas consequências (Seção 5); em seguida, expõem-se os fundamentos e instrumentos do controle externo (Seção 6), o acompanhamento da execução orçamentária (Seção 7), a atuação pedagógica e colaborativa (Seção 8) e a projeção sobre a esfera municipal (Seção 9).

2 O diagnóstico produzido pela fiscalização: dimensão e custo do déficit

A adequada compreensão do déficit de vagas no sistema prisional pressupõe diagnóstico consistente acerca de sua dimensão e dos custos envolvidos na política penitenciária. As informações produzidas pela atividade fiscalizatória permitem identificar a magnitude do problema, mensurar seus impactos e subsidiar o planejamento estatal, a definição de prioridades e a alocação de recursos. A partir dessa perspectiva, examinam-se, nesta seção, os principais achados relativos à dimensão do déficit e aos custos associados à expansão da capacidade do sistema prisional.

2.1 A dimensão do déficit apurada pelo controle externo

O primeiro produto do controle externo é o diagnóstico. A fiscalização transforma a percepção difusa de superlotação em dado verificado, série histórica e indicador público.

Segundo o Relatório de Instrução da Prestação de Contas do Governador relativa ao exercício de 2025, elaborado com base em informações oficiais da Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social (SEJURI) e no sistema Geopresídios do Conselho Nacional de Justiça, as 54 unidades prisionais catarinenses abrigavam, em 31 de dezembro de 2025, 30.225 presos para 22.750 vagas – déficit de 7.475 vagas, 16,32% superior ao apurado no encerramento de 2024 (6.426 vagas) (Santa Catarina, 2026c).

A distribuição do déficit também foi mapeada. Das 54 unidades, apenas cinco não operavam acima da capacidade – a Colônia Penal Agrícola de Palhoça, o Presídio Masculino de Florianópolis, o Presídio Feminino de Florianópolis, a Unidade de Segurança Máxima do Estado, em São Cristóvão do Sul, e o Presídio de Indaial. A tabela a seguir consolida a ocupação por Superintendência Regional.

Tabela 1 – Ocupação das unidades prisionais por Superintendência Regional, em 31/12/2025

Superintendência Regional	Vagas	Alocados	Déficit
Grande Florianópolis (SR01)	4.419	4.853	-434
Sul (SR02)	3.340	4.964	-1.624
Norte (SR03)	2.315	3.170	-855
Vale do Itajaí (SR04)	2.592	3.675	-1.083
Serrana (SR05)	2.711	3.662	-951
Oeste (SR06)	3.879	5.326	-1.447
Médio Vale do Itajaí (SR07)	2.120	2.778	-658
Planalto Norte (SR08)	1.374	1.797	-423
Total: 54 unidades prisionais	22.750	30.225	-7.475

Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório de Instrução da PCG 25/00148666 (Santa Catarina, 2026c).

Quanto às condições das instalações, as inspeções judiciais registradas no sistema Geopresídios e consolidadas pelo Relatório de Instrução revelam o seguinte quadro comparativo.

Tabela 2 – Condições das 54 unidades prisionais catarinenses em 2024 e 2025

Condições	2024 (unidades)	2025 (unidades)	Variação %
Excelentes	0	0	0,00
Boas	17	16	-5,88
Regulares	17	21	+23,53
Ruins	4	5	+25,00
Péssimas	16	12	-25,00

Fonte: Elaboração própria, a partir do Relatório de Instrução da PCG 25/00148666 (Santa Catarina, 2026c).

Em 2025, nenhuma unidade catarinense foi avaliada como excelente. Houve melhora relativa em cotejo com 2024 – as unidades em condições péssimas caíram de 16 para 12 –, mas o quadro permanece distante do padrão exigido (Santa Catarina, 2026c).

A perspectiva de década, apurada em levantamento do Tribunal sobre a estrutura e o efetivo das forças de segurança (Processo LEV-24/80089945), confirma o caráter estrutural do fenômeno.

Tabela 3 – Evolução de vagas, população carcerária e déficit em Santa Catarina (2014 a 2024)

Indicador	2014	2024	Variação
Vagas no sistema prisional	10.622	20.911	+97%
População carcerária alocada	14.863	27.342	+84%
Déficit absoluto de vagas	4.241	6.431	+51%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Levantamento LEV-24/80089945 (Santa Catarina, 2024b).

A oferta de vagas quase dobrou na década, mas a população carcerária, partindo de base maior, cresceu 84%, de modo que o déficit absoluto se agravou 51% no período (Santa Catarina, 2024b). O dado indica que o investimento em infraestrutura, isoladamente, vem sendo neutralizado pelo fluxo de entrada. Por essa razão, a fiscalização deve alcançar tanto a criação de vagas quanto a eficiência das políticas que incidem sobre a demanda por elas.

A conclusão converge com diagnósticos produzidos em âmbito nacional. Dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema Geopresídios evidenciam que a superlotação permanece como característica recorrente do sistema prisional brasileiro. A plataforma reúne informações sobre ocupação, infraestrutura, habitabilidade e demais condições dos estabelecimentos penais, o que permite o acompanhamento sistemático desses indicadores e fornece subsídios para a formulação e o monitoramento de políticas públicas baseadas em evidências (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Sob essa perspectiva, o principal resultado da atuação fiscalizatória consiste em converter um problema frequentemente percebido de forma difusa em evidência institucionalmente validada, apta a orientar o planejamento estatal, a alocação de recursos públicos e a própria atuação do controle externo sobre a política penitenciária.

2.2 A dimensão orçamentária: o custo do encarceramento

A fiscalização também dimensiona o custo da função penitenciária. Segundo o painel Custo do Preso, mantido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, a média nacional de custo mensal por preso, em 2025, foi de R\$2.634,37 – algo próximo de R\$32 mil por ano –, com o gasto total informado superando os R\$26,7 bilhões, dos quais cerca de R\$18 bilhões são com despesa de pessoal (SENAPPEN, 2025).

O custo médio mensal por preso nos sistemas estaduais oscilou entre R\$1.529,38, observado no Estado do Paraná, e R\$4.512,23, gastos no Estado do Amapá. Santa Catarina teve o 5º maior custo médio entre os Estados, com média de R\$3.749,57.

estruturais do fenômeno: as políticas criminais e legislativas, marcadas pelo endurecimento penal; as falhas no sistema de justiça, como o uso extensivo da prisão preventiva e a morosidade processual; a economia política da oferta prisional, que envolve a governança da capacidade e a gestão dos recursos; e os fatores sociais e de exclusão que modulam a incidência do sistema penal (Kiriata; Watanabe, 2026). Sem pretensão de esgotá-las – e sem juízo sobre o mérito das escolhas político-criminais –, examinam-se a seguir as causas de maior repercussão fiscal e administrativa no caso catarinense: a expansão punitiva (item 3.1), a escassez e a alocação de recursos (item 3.2) e, na seção 4, o arranjo federativo do financiamento.

3.1 O expansionismo punitivo e a pressão sobre a execução penal

A primeira raiz do déficit é o movimento de contínua expansão punitiva que marca a legislação penal brasileira. Nesse contexto, foram aprovadas sucessivas alterações legislativas destinadas ao endurecimento da resposta penal, como o aumento das penas, a elevação dos percentuais exigidos para a progressão de regime e a ampliação do rol de crimes hediondos. Os debates em torno do chamado pacote anticrimes violentos ilustram a persistência dessa orientação (Câmara dos Deputados, 2025b; Senado Federal, 2025).

Tais medidas produzem um efeito previsível e cumulativo sobre a execução penal, pois prolongam o tempo de permanência no cárcere e dificultam a progressão, elevando o estoque de presos independentemente do aumento da taxa de novos ingressos. O encarceramento, nessa lógica, cresce não apenas pela porta de entrada, mas também pela retenção na saída.

Parte da própria classe política reconhece essa dinâmica; em debate parlamentar sobre o endurecimento da progressão, registrou-se a advertência de que o aumento de penas, ao longo do tempo, não resolveu o problema da violência e fez explodir a população carcerária, expondo presos por delitos menores ao recrutamento por facções (Câmara dos Deputados, 2025a).

Conforme analisado por Tavares (2024, p. 2959):

Aumentos sucessivos das penas foram implementados em diversos momentos, como a Lei dos Crimes Hediondos de 1990 e a Lei de Crimes Hediondos de 1995, que aumentaram as punições para determinados tipos de crimes considerados mais graves. Posteriormente, a Lei de Drogas de 2006 estabeleceu penas mais severas para o tráfico de drogas. Mais recentemente, a Lei de Abuso de Autoridade de 2019 trouxe alterações nas punições para condutas abusivas cometidas por agentes públicos. Apesar dessas medidas, os resultados têm sido

decepcionantes. O aumento das penas não demonstrou ser eficaz na prevenção da criminalidade, tampouco na redução da reincidência. A superlotação nos presídios continua sendo um problema sério, com condições desumanas e violações de direitos humanos [...].

O ponto, para os fins deste artigo, não é avaliar o mérito político de tais escolhas, mas constatar que elas geram, de modo direto, a demanda por vagas que o sistema não comporta.

Sob a perspectiva do controle externo, importa reconhecer que as opções de política criminal repercutem diretamente sobre o planejamento estatal e a capacidade de expansão do sistema prisional. A ausência de correspondente ampliação da infraestrutura e dos recursos públicos transforma o incremento da população carcerária em déficit estrutural de vagas, o que conduz à segunda causa examinada neste estudo: a insuficiência e a inadequada alocação de recursos.

3.2 A escassez de recursos e a teoria das escolhas trágicas

A segunda raiz do déficit é a escassez de recursos públicos. Diferentemente do que sugere o senso comum, todos os direitos têm um custo e a destinação de recursos sempre escassos a uma finalidade implica subtraí-los de outra. A teoria das escolhas trágicas, formulada por Calabresi e Bobbitt (1978), descreve precisamente essa dimensão dilemática da alocação orçamentária, em que o atendimento de uma necessidade implica, em última instância, a negação de outro direito igualmente legítimo.

A constatação assume especial relevo no Direito Financeiro, em que a atuação estatal se desenvolve sob restrições orçamentárias permanentes, impondo ao gestor público a definição de prioridades na alocação dos recursos disponíveis.

O Supremo Tribunal Federal incorporou essa categoria ao debate constitucional brasileiro, articulando-a com as noções de reserva do possível e de mínimo existencial. Em formulação que se tornou paradigmática, consignou o Ministro Celso de Mello (Brasil, 2011, p. 3-4):

A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito [...] que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, [...] a proceder a verdadeiras escolhas trágicas.

A aplicação desse referencial teórico ao sistema prisional revela uma tensão de difícil equação. De um lado, a dignidade da pessoa humana e a integridade do

preso integram o mínimo existencial, núcleo intangível que, segundo a jurisprudência da Corte, não pode ser comprimido pela mera invocação da reserva do possível. De outro, a satisfação desse mínimo demanda recursos que concorrem com a saúde, a educação e demais políticas sociais.

O administrador público é, assim, colocado diante de uma escolha trágica permanente – e o déficit de vagas é, em parte, o sedimento material dessa tensão não resolvida.

Essa perspectiva assume especial relevância para a atuação do controle externo. Embora não lhe caiba substituir a discricionariedade administrativa na definição das prioridades governamentais, compete aos tribunais de contas verificar se as escolhas orçamentárias observam os parâmetros constitucionais de planejamento, eficiência, transparência e responsabilidade fiscal.

Há, contudo, um ponto frequentemente negligenciado e particularmente relevante para a perspectiva do controle externo: a escassez não explica tudo. Como se demonstrará adiante, a subexecução de recursos já disponíveis convive, no caso catarinense, com a insuficiência orçamentária. A escolha trágica, nesse cenário, não decorre apenas da falta de recursos, mas também de deficiências na sua aplicação – o que desloca parte do problema do plano da escassez para o plano da gestão.

4 A assimetria federativa do custo penal e o art. 113 do ADCT

A compreensão das causas estruturais do déficit de vagas exige examinar a forma como a Constituição distribui competências legislativas, administrativas e financeiras entre os entes federativos. Esta seção analisa a assimetria existente entre a competência da União para definir a política criminal e a responsabilidade atribuída, em grande medida, aos estados pela execução penal, a partir da investigação de seus reflexos sobre o financiamento do sistema penitenciário, a incidência do art. 113 do ADCT e o papel do controle externo na avaliação da sustentabilidade fiscal das decisões legislativas.

4.1 Quem legisla e quem paga: a cisão federativa do custo penal

Um aspecto estrutural, e pouco explorado, do déficit de vagas reside na arquitetura federativa da política penal. Nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual penal. É no Congresso Nacional, portanto, que se decide o recrudescimento das

penas, a criação de novos tipos penais e o endurecimento dos regimes de cumprimento. Todavia, a execução penal – a construção e a manutenção de estabelecimentos, a remuneração do pessoal, a custódia dos presos – recai, em grande parte, sobre os estados-membros.

Configura-se, assim, uma assimetria federativa. Cada agravamento de pena decidido em âmbito federal converte-se em obrigação de gasto para os tesouros estaduais, sem que esses recebam, automaticamente, os recursos correspondentes. Essa dissociação tensiona o princípio do federalismo cooperativo, que pressupõe a repartição equilibrada de encargos e o dever de lealdade entre os entes, e onera os Estados, que, como Santa Catarina, já operam com déficit estrutural de vagas.

A relevância dessa constatação para a teoria das finanças públicas é direta. A política criminal expansionista funciona, do ponto de vista dos estados, como um mandato não financiado (Ross, 2016, p. 1, tradução nossa):⁴ “Um mandato de despesa não financiado ocorre quando um governo local deve fornecer um bem ou serviço por imposição de um nível superior de governo que não fornece uma fonte de receita acompanhante para financiar totalmente a despesa”.

Em um pacto federativo cooperativo, a criação de despesa por um ente que não a custeará deveria, no mínimo, vir acompanhada da mensuração de seu impacto sobre quem efetivamente arcará com ela – exigência que conduz ao exame do art. 113 do ADCT.

O federalismo brasileiro, na conformação que lhe deu a Constituição de 1988, é de tipo cooperativo, o que pressupõe não a mera justaposição de competências estanques, mas a atuação coordenada dos entes na realização de finalidades comuns, sob o influxo do princípio da subsidiariedade e do dever de lealdade federativa. A segurança pública, expressamente qualificada pelo art. 144 da Constituição como responsabilidade de todos, é domínio típico dessa cooperação.

Quando, porém, a União legisla agravando penas e os estados suportam em grande medida o custo da execução, rompe-se a simetria entre o ônus e o bônus da decisão política, e a cooperação cede lugar a uma relação de transferência unilateral de encargos.

Não se trata de negar a competência legislativa da União, inquestionável, nem de eximir os estados do dever de executar as penas, mas de reconhecer que a higidez do pacto federativo recomenda mecanismos de compensação e de planejamento conjunto. Na ausência desses instrumentos, o déficit de vagas encontra terreno fértil para se perpetuar.

⁴ No original: “An unfunded expenditure mandate occurs when a local government must provide a good or service by dictate of a higher level of government that does not supply an accompanying revenue source to fully finance the expenditure” (Ross, 2016).

4.2 O financiamento federal e os limites do Funpen

A assimetria federativa poderia, em tese, ser mitigada pelos instrumentos de transferência de recursos da União aos estados. O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado para financiar e apoiar a modernização e o aprimoramento do sistema, seria o principal instrumento dessa compensação.

Sua história, porém, é marcada por um paradoxo que o próprio Supremo Tribunal Federal enfrentou, pois, durante anos, expressivos recursos do Fundo permaneceram contingenciados, acumulando saldos bilionários sem aplicação enquanto o sistema penitenciário se degradava. Foi precisamente para enfrentar essa anomalia que a medida cautelar na ADPF 347 determinou o descontingenciamento do Funpen e a liberação de seus recursos (Brasil, 2023).

Esse episódio é instrutivo para o argumento aqui desenvolvido por dois motivos. Primeiro, porque demonstra que a transferência federal, ainda que existente, não tem sido suficiente nem oportuna para equacionar o custo da execução, deixando aos estados a maior parte do encargo. Segundo, porque reproduz, no plano federal, o mesmo paradoxo da subexecução que se verifica no plano estadual: recursos disponíveis que não se convertem em política material. A coordenação federativa que o sistema reclama não se resolve apenas com a previsão de fundos, mas com a sua efetiva e tempestiva aplicação – e com a vinculação entre a decisão de agravar penas e a correspondente provisão de meios para executá-las.

No campo da segurança pública, sobressai o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), reestruturado pela Lei nº 13.756/2018, que instituiu transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo, aos fundos estaduais – arranjo que desloca para os estados a responsabilidade pela boa aplicação dos recursos e pela prestação de contas dos valores recebidos (Brasil, 2018).

Registre-se, por fim, que a dimensão federativa do financiamento da segurança pública passou a ser objeto direto do controle externo catarinense. Em junho de 2026, por meio da Decisão Singular GAC/AF-608/2026, aprovou-se a realização de auditoria operacional sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado (RLA 26/00118270), no âmbito de auditoria coordenada nacional promovida pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa (IRB), com apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (Santa Catarina, 2026b). Embora incidente sobre fundo distinto do Funpen, a iniciativa indica que o sistema de Tribunais de Contas começa a escrutinar, de forma articulada e em escala nacional, exatamente o elo federativo cujo desequilíbrio este artigo diagnostica.

4.3 O art. 113 do ADCT e as normas penais que agravam sanções

Introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a exigência do devido processo legislativo orçamentário (Brasil, 2016):

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a regra se dirige a todos os entes da federação e que seu descumprimento acarreta inconstitucionalidade formal da norma (Brasil, 2019). A questão dogmática que aqui se coloca é a de saber se essa exigência alcança as proposições penais que agravam sanções.

À primeira vista, poder-se-ia objetar que a norma penal não cria, em sentido técnico, despesa obrigatória, mas a consequência prática de seu agravamento é, inequivocamente, o aumento da despesa de custódia, na medida em que amplia o contingente de pessoas privadas de liberdade e prolonga o tempo de permanência no sistema prisional.

Essa leitura encontra respaldo em proposta interpretativa formulada a partir do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento das ações relativas ao denominado pacote anticrime. Com base nesse fundamento, Simão (2020) sustenta que as normas que ampliam o tempo de encarceramento e elevam os percentuais de progressão de regime também se submetem ao comando do art. 113 do ADCT.

A adoção dessa interpretação teria consequências práticas de grande alcance. A criminalização de novas condutas e o recrudescimento de penas deixariam de constituir decisões orçamentariamente cegas, passando a exigir, no processo legislativo, a explicitação de seus impactos fiscais, inclusive quanto aos custos envolvidos e à identificação do ente responsável por seu custeio. Para os estados, isso representaria um instrumento de proteção contra os mandatos não financiados; para o controle externo, um parâmetro objetivo para aferir a responsabilidade fiscal na origem da despesa penal.

4.4 A ausência de estimativa de impacto nas justificativas legislativas

A verificação empírica das justificações que acompanham as proposições de agravamento penal confirma a pertinência do problema. O exame do material legislativo disponível revela que tais proposições são, em regra, fundamentadas em argumentos de política criminal e de resposta ao clamor social – a necessidade de manter criminosos perigosos por mais tempo presos, a proteção de agentes públicos e o efeito dissuasório esperado –, sem que a elas se anexe estimativa formal do impacto orçamentário e financeiro decorrente do previsível aumento da população carcerária.

Quando os custos e as consequências sistêmicas são mencionados no debate, isso ocorre, quase sempre, no plano da argumentação política de parlamentares contrários à medida – que alertam para a explosão da população carcerária ou para o colapso de um sistema já superlotado –, e não sob a forma de um documento técnico de estimativa de impacto integrado à instrução da proposição.

Há, portanto, um déficit de devido processo legislativo orçamentário na produção das normas que pressionam mais diretamente o sistema prisional. Essa lacuna constitui uma das causas mediatas do déficit de vagas, uma vez que decisões geradoras de despesas de custódia são tomadas sem que se saiba o seu custo nem se identifique a sua fonte de financiamento, transferindo aos estados um passivo não dimensionado. Cada vaga não criada em razão de estimativas ausentes ou irrealistas reaparece, adiante, como superlotação, risco fiscal e inexecução.

É exatamente nesse ponto que se abre espaço para o controle externo. Sem adentrar o mérito das escolhas de política criminal, o controle externo pode e deve zelar pela observância desse dever de estimativa, alertando para a sustentabilidade fiscal das decisões que criam despesas penitenciárias e para a necessidade de que a criação de obrigações venha acompanhada da correspondente provisão de meios para seu cumprimento.

5 As consequências do déficit: segurança pública, responsabilização do Estado e riscos fiscais

No eixo dos impactos, a literatura associa a superlotação carcerária à deterioração das condições do ambiente prisional, à escassez de recursos, a limitações no acesso a direitos, a agravos à saúde física e mental, a desafios de segurança institucional e violência interna e a restrições à ressocialização (Kirihaata; Watanabe, 2026). As duas primeiras dimensões já foram objetivamente demonstradas para Santa Catarina na seção 2. Examinam-se a seguir as consequências de maior repercussão para a política de segurança e para as contas públicas: a segurança institucional (item 5.1) e a responsabilização do Estado, com seus riscos fiscais (item 5.2).

5.1 O cárcere superlotado como incubadora de facções

As consequências do déficit de vagas projetam-se para muito além dos muros das unidades, atingindo o cerne da política de segurança pública. A relação entre superlotação e crime organizado é a mais grave dessas externalidades. Santa Catarina é o berço de uma das principais facções de origem prisional do país, o Primeiro Grupo Catarinense, fundado em 2003 no interior do próprio sistema penitenciário estadual (Dias, 2023).

A gênese carcerária dessas organizações não é coincidência. O ambiente de superlotação, somado à carência de servidores e à incapacidade estatal de garantir a integridade dos detentos, favorece a formação de espaços de governança informal, progressivamente ocupados por organizações criminosas.

A carência de servidores não é mera retórica. Levantamento do TCE/SC apurou que a proporção de presos por policial penal manteve-se, ao longo de toda a última década, acima do teto de cinco presos por agente fixado pela Resolução nº 9/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, oscilando entre 6,74 e 8,11 – mesmo após um incremento de 76% no efetivo no período (Santa Catarina, 2024b).

O mecanismo é documentado pela literatura criminológica e pelas inspeções judiciais. Em unidades superlotadas, o Estado perde a capacidade de assegurar a ordem interna e a proteção individual dos presos, delegando de fato a governança das celas às organizações criminosas. O preso não faccionado, ameaçado, vê-se compelido a aderir a um grupo para sobreviver, em processo de recrutamento involuntário que retroalimenta o poder das facções. O encarceramento de pequenos infratores, em vez de neutralizar a criminalidade, pode funcionar como mecanismo de cooptação para o crime organizado.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, articulou expressamente as duas dimensões do problema, conforme registrou o relator da homologação do plano nacional (Brasil, 2023):

A primeira [preocupação], assegurar direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, como é dever do Estado. E em segundo lugar, a constatação de que o sistema prisional é um dos principais focos de criminalidade do país, de modo que a atuação sobre o sistema prisional é também uma política de segurança pública.

Fecha-se, assim, um círculo perverso: a política expansionista satura o sistema; o sistema saturado fortalece as facções; e as facções fortalecidas produzem a insegurança que, por sua vez, realimenta o clamor punitivo e novas demandas por leis penais severas. Sob essa ótica, investir na racionalização do encarceramento e na qualidade das vagas não é antagônico à segurança pública, ao contrário, constitui parte indissociável dela.

5.2 A responsabilização do Estado: dos danos morais ao cômputo em dobro

A persistência do déficit expõe o Estado a consequências jurídicas concretas, nos planos interno e internacional. No plano interno, o Supremo Tribunal Federal fixou, no RE 580.252/MS, tese de repercussão geral segundo a qual é dever do Estado ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento (Brasil, 2017). Cada preso mantido em condições degradantes torna-se, assim, um potencial credor do erário, convertendo a superlotação em passivo jurídico-financeiro identificável.

No plano internacional, o Brasil responde a medidas da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativas às condições de suas prisões. A decisão de maior repercussão prática é a relativa ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, na qual a Corte, ao constatar a situação degradante da unidade, determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade ali cumprido (Corte IDH, 2018).

Há entendimento de que esse parâmetro deve ser observado em todos os estabelecimentos que apresentem condições equivalentes. Inclusive, já houve decisão de primeiro grau, posteriormente reformada, que determinou a aplicação desse cômputo em relação a pena cumprida no Presídio Regional de Joinville (Pereira; Vellasco, 2024) – unidade que, ao final de 2025, ainda operava com déficit de 516 vagas e apresentava condições avaliadas como ruins nas inspeções registradas no sistema Geopresídios (Santa Catarina, 2026c).

Desenha-se, assim, um paradoxo em que o Estado que agrava as penas sem prover as condições necessárias à sua execução pode ver-se compelido a reduzir pela metade o tempo de cumprimento efetivo, comprometendo a própria pretensão punitiva que motivou o recrudescimento legislativo e convertendo a insuficiência orçamentária, examinada adiante, em fator de esvaziamento da efetividade da pena. Esse conjunto de consequências evidencia a relevância da atuação do controle externo, cuja contribuição será examinada nas seções seguintes.

6 Fundamentos e instrumentos do controle externo sobre o sistema prisional

A Constituição Federal atribuiu ao controle externo alcance que vai muito além da conferência de legalidade. Nos termos do art. 70, a fiscalização abrange os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade; o art. 71 arrola as competências exercidas com o auxílio dos Tribunais de Contas, aplicáveis aos estados por força do art. 75 (Brasil, 1988).

A inclusão da legitimidade e da economicidade entre os parâmetros de fiscalização, ao lado da dimensão operacional, marca a transição de um controle de mera conformidade para um controle de resultados. Não basta que a despesa seja formalmente regular; é preciso que ela seja eficiente, eficaz e efetiva – que produza, em suma, valor público.

Dessa moldura decorre que a função penitenciária, atividade administrativa que mobiliza bilhões de reais em orçamentos anuais, contratos, obras e pessoal, é objeto natural do controle externo. À fiscalização tradicional de conformidade somam-se a auditoria operacional, voltada a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, os procedimentos de acompanhamento, os levantamentos e o exame anual das contas de governo.

No plano estadual, essas competências são exercidas nos termos da Lei Complementar nº 202/2000, Lei Orgânica do TCE/SC, e disciplinadas, no que respeita às ações de controle, pela Resolução nº TC-161/2020, que sistematiza a inspeção, a auditoria, o acompanhamento, o levantamento e o monitoramento como instrumentos técnico-jurídicos de fiscalização voltados à instrução, à avaliação e ao controle da gestão pública.

No TCE/SC, essa atuação ganhou estrutura permanente. Desde julho de 2023, por deliberação do Plenário, foi criada a Relatoria Temática da Segurança Pública, formalizada pela Portaria nº TC-337/2024 (Santa Catarina, 2024a). A relatoria institucionaliza o olhar continuado do controle sobre a área e permite que a fiscalização do sistema prisional deixe de ser episódica, vinculada a auditorias pontuais, para se tornar acompanhamento permanente da execução da política penitenciária.

A essa estrutura soma-se o exame anual das contas prestadas pelo Governador, em cujo Relatório de Instrução a diretoria técnica dedica capítulo específico à segurança pública, consolidando informações sobre a ocupação das unidades prisionais, a evolução do déficit de vagas e as condições dos estabelecimentos (Santa Catarina, 2026c). No plano nacional, o TCE/SC integra ações coordenadas pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa, com apoio da Atricon – expressão de um sistema de Tribunais de Contas que passa a tratar a segurança pública e a execução penal como objetos permanentes de controle (Santa Catarina, 2026b).

Os instrumentos para agir sobre os achados são variados: o parecer prévio sobre as contas do Governador, o julgamento de contas de administradores, o exame das contas dos prefeitos, as determinações, as recomendações, as diligências e a atuação pedagógica do Instituto de Contas (Icon).

Importa registrar, desde logo, os limites dessa atuação. Não cabe ao Tribunal de Contas definir a política criminal, tarefa do legislador; tampouco administrar unidades prisionais ou decidir sobre prisões e benefícios, tarefas do gestor e do

Poder Judiciário. Cabe-lhe avaliar a eficiência da política pública e fiscalizar se os recursos destinados à função penitenciária são geridos com legalidade, legitimidade e economicidade – e se as programações orçamentárias se convertem, de fato, na entrega de bens e serviços à sociedade.

É dentro dessas balizas que se desenvolvem as frentes de atuação descritas a seguir.

7 Execução orçamentária e o paradoxo da subexecução

A efetividade da política penitenciária está diretamente relacionada à adequada execução das programações orçamentária e financeira, cuja concretização demanda acompanhamento permanente dos recursos e das ações planejadas. Este capítulo analisa a atuação do TCE/SC no monitoramento da execução orçamentária, demonstrando como o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos, da execução das obras e das demais ações estruturantes possibilita identificar fatores que comprometem a expansão de vagas e subsidiar medidas destinadas ao aprimoramento da implementação da política pública.

7.1 Do histórico à Relatoria Temática

A atenção do TCE/SC ao sistema prisional não é recente. No período de outubro de 2012 a março de 2013, o Tribunal realizou auditoria operacional que produziu verdadeira radiografia do sistema prisional catarinense, com recomendações voltadas à ampliação de vagas e à melhoria da gestão (Santa Catarina, 2015).

O que mudou, na década seguinte, foi o modelo, que deixou de se estruturar em fiscalizações pontuais para se consolidar como acompanhamento permanente, sob a Relatoria Temática da Segurança Pública.

No âmbito da relatoria, além do levantamento sobre a estrutura e o efetivo das forças de segurança, que inclui a Polícia Penal, e a auditoria sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado, três processos instaurados pela Corte de Contas Catarinense merecem registro.

O primeiro, ACO 23/80020803, tratou da regularidade da execução orçamentária voltada à ampliação de vagas no sistema prisional e socioeducativo e desaguou na Decisão nº 786/2025, pela qual o Pleno do TCE/SC, nos termos do voto condutor proferido pelo relator temático da segurança pública, determinou a autuação de novo procedimento para acompanhar, nos exercícios de 2025 e 2026, a execução financeira e orçamentária da SEJURI no que respeita à ampliação do número de vagas (Santa Catarina, 2025a, 2026c).

O segundo, ACO 25/80020262, é o desdobramento dessa determinação e será examinado a seguir. E o terceiro, ACO 25/80005387, acompanha a execução

orçamentária da Secretaria de Estado da Segurança Pública no programa Redução da Criminalidade – a evidenciar que o controle incide sobre as duas pontas da política: a prevenção e a execução penal (Santa Catarina, 2026c).

7.2 Acompanhamento da execução financeira e orçamentária

O processo nº ACO-25/80020262 acompanha, durante os exercícios de 2025 e 2026, a execução financeira e orçamentária da SEJURI no Programa 750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo, que engloba o Programa Administração Prisional Levada a Sério e o Plano de Ampliação de Vagas (Santa Catarina, 2026a).

Os achados revelam um paradoxo de subexecução. Embora o Programa 750 tenha alcançado, ao final de 2025, execução global de 82,41%, com valor liquidado de aproximadamente R\$1,63 bilhão, esse desempenho concentrou-se em subações de natureza continuada, especialmente aquelas destinadas a despesas de pessoal, custeio e manutenção.

As subações estruturantes voltadas à ampliação de vagas, foco principal do acompanhamento, tiveram execução de apenas 16,38% do orçamento, com R\$26,3 milhões liquidados de uma dotação de R\$160,7 milhões (Santa Catarina, 2026a).

Os valores destinados à ampliação de vagas representam cerca de 1,6% do total liquidado no programa – em um estado cujo déficit ultrapassa 7,4 mil vagas. O quadro a seguir destaca a execução orçamentária das subações estruturantes:

Tabela 4 – Execução de subações selecionadas do Programa 750 em 2025

Subação	Dotação atualizada	Valor liquidado	Executado
Construção de unidade prisional em Tijucas	R\$14.227.487,73	R\$11.356.590,25	79,82%
Reforma e ampliação de unidades da SAP	R\$9.005.579,41	R\$3.110.624,65	34,54%
Construção de novas unidades da SAP	R\$86.125.242,54	R\$10.062.894,62	11,68%
Projetos arquitetônicos e complementares para construção, ampliação e reforma de unidades da SAP	R\$1.629.792,92	R\$40.345,90	2,48%
Construção de unidade prisional em Biguaçu	R\$10.000.000,00	R\$120.000,00	1,20%
Construção de unidade prisional em Araranguá	R\$34.000.000,00	R\$0,00	0,00%
Construção da penitenciária industrial de São Bento do Sul	R\$573.042,18	R\$0,00	0,00%
Construção Complexo Penitenciário PPP Blumenau	R\$1.000,00	R\$0,00	0,00%

Fonte: Decisão Singular GAC/AF-47/2026 (Santa Catarina, 2026a).

Diante desse quadro, por meio da Decisão Singular GAC/AF-47/2026, com amparo no §10 do artigo 165 da Constituição Federal – que impõe à administração o dever de executar as programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade –, determinou-se a realização de diligência à SEJURI para que justificasse, no prazo de trinta dias, a baixa execução das subações com desempenho inferior a 50%. Determinou-se, ainda, o prosseguimento do monitoramento ao longo de 2026 e da ciência da decisão à Casa Civil, à Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa (ALESC), à Corregedoria-Geral de Justiça e ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Prisional e Socioeducativo (GMF) do Tribunal de Justiça e ao Ministério Público estadual (SANTA CATARINA, 2026a).

A medida ilustra a função indutora do controle externo, não se limitando a constatar a inexecução, mas compelindo o gestor a justificá-la e a corrigi-la, articulando os demais atores institucionais em torno do problema. O descompasso entre o planejamento orçamentário e a sua realização deixa de ser um dado invisível da burocracia e converte-se em objeto de escrutínio público e de responsabilização.

7.3 A gestão dos recursos vinculados

Cumprir registrar que achado correlato já havia sido identificado no âmbito do processo nº ACO-23/80020803, no que se refere à execução dos recursos do Fundo Penitenciário do Estado.

A despeito do déficit estrutural de vagas, apenas 40,6% dos recursos previstos nas subações de investimento do Fundo foram efetivamente utilizados em 2023, percentual que caiu para 33,3% em 2024, tendo o Tribunal identificado falta de empenho em subações com dotação disponível e remanejamentos sem justificativa técnica (Santa Catarina, 2025a).

O dado orienta a fiscalização, pois se recursos disponíveis não são convertidos em vagas e serviços, parte do problema reside na gestão, o que atrai a competência do Tribunal.

8 A dimensão pedagógica e colaborativa do controle

A superação de problemas estruturais demanda atuação integrada entre os órgãos e instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas, bem como o desenvolvimento de mecanismos permanentes de cooperação e compartilhamento de conhecimentos. Sob essa perspectiva, a atuação pedagógica e colaborativa assume papel complementar às funções tradicionais de fiscalização, contribuindo para a qualificação da gestão pública e para a efetividade das medidas adotadas. Este capítulo examina as iniciativas desenvolvidas pelo TCE/SC

nesse campo, com destaque para a capacitação de gestores e para a articulação interinstitucional voltadas ao fortalecimento da política penitenciária.

8.1 A capacitação para a gestão dos recursos do Programa Pena Justa

A atuação do Tribunal de Contas não se esgota na fiscalização e na indução. Em sua vertente pedagógica e orientadora, o TCE/SC promoveu, em março de 2026, por solicitação do relator temático da segurança pública e por meio do Instituto de Contas (Icon), capacitação dirigida a gestores e servidores do sistema penal catarinense para a gestão dos fundos rotativos e dos recursos do Programa Pena Justa (Santa Catarina, 2026e).

A iniciativa nasceu de articulação interinstitucional entre o TCE/SC, o GMF do Tribunal de Justiça e a Polícia Penal, a partir de dificuldades relatadas pelos próprios gestores quanto à execução orçamentária, aos processos licitatórios e à gestão financeira nas unidades prisionais – precisamente os gargalos que os acompanhamentos referidos na seção 7 vêm expondo.

Planejada em quatro encontros realizados em março de 2026, a capacitação contou com módulos sobre Plano de Contratação Anual, gestão dos fundos rotativos e dos recursos do Pena Justa, pesquisa de preços e dispensa de licitação, reunindo 135 servidores em sua primeira etapa (Santa Catarina, 2026e).

Seu objetivo declarado – fortalecer a segurança jurídica e orientar a correta aplicação dos recursos públicos (Santa Catarina, 2026e) – traduz a função pedagógica do controle externo, que busca prevenir irregularidades, em vez de apenas sancioná-las.

Mais do que evento pontual, a capacitação constitui meta formal do Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional. A matriz de ações do Pena Justa catarinense prevê expressamente a promoção de capacitações técnicas, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, voltada aos responsáveis pela gestão dos fundos rotativos. Para tanto, estabelece indicador específico correspondente ao percentual de gestores capacitados, com metas de 40%, 70% e 100% ao longo dos três anos de execução, além do parâmetro mínimo de uma capacitação anual (Santa Catarina, 2025c).

O controle externo foi, assim, formalmente incorporado como corresponsável por meta do plano que responde à ADPF 347 – hipótese notável de integração entre a função fiscalizadora e a execução de política pública estruturante. Se parte relevante do déficit decorre da incapacidade de converter dotações em obras e serviços, qualificar tecnicamente quem executa o gasto é medida tão estratégica quanto fiscalizá-lo.

8.2 A inserção do TCE/SC na rede interinstitucional

A inserção institucional do TCE/SC na rede de enfrentamento do estado de coisas inconstitucional é mais ampla. O Tribunal é signatário do Acordo de Cooperação nº 117/2024, que estrutura a Justiça Restaurativa como política pública estadual, e integra, com assento próprio, o Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial (Ceimpa/SC), formalizado pela Resolução GP nº 35/2024 do Tribunal de Justiça (Santa Catarina, 2025c).

Produziu, ainda, a pesquisa sobre políticas públicas voltadas à população negra nos municípios catarinenses – que constatou a ausência de Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial em 97% dos 295 municípios, sendo incorporada ao diagnóstico do próprio Plano Estadual (Santa Catarina, 2025c). É também signatário do Acordo Interpoderes pelo Enfrentamento ao Feminicídio e à Violência contra as Mulheres, firmado em março de 2026 (Santa Catarina, 2026d).

Não por acaso, na consulta pública que precedeu a elaboração do Plano Estadual, a própria sociedade civil sugeriu a criação de instâncias específicas de fiscalização e supervisão da aplicação dos recursos do sistema prisional em órgãos como o Tribunal de Contas (Santa Catarina, 2025b), anseio de controle social ao qual a Relatoria Temática da Segurança Pública já oferece resposta institucional concreta.

9 A projeção sobre a esfera municipal

A atuação do controle externo projeta-se, ainda, sobre os municípios. A reinserção laboral de egressos encontra amparo nos deveres assistenciais dos arts. 1º, 10 e 27 da Lei nº 7.210/1984 e no art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza o edital de licitação a exigir, na forma de regulamento, percentual mínimo de mão de obra constituída por pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional (inciso II) e por mulheres vítimas de violência doméstica (inciso I).

A partir do exame das contas anuais prestadas pelos prefeitos relativas ao exercício de 2026, nos processos afetos à Relatoria Temática da Segurança Pública, será verificada, nos editais de licitação e instrumentos contratuais disponibilizados nos portais de transparência e diários oficiais dos municípios, a adoção de cláusulas ou mecanismos específicos voltados a essa inserção laboral; e, constatada a omissão, será expedida recomendação para que o governo municipal regule o art. 25, §9º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

A medida atende à demanda da Câmara Temática 2 – Trabalho e Qualificação Profissional do GMF/TJSC e insere-se com naturalidade nas competências do controle externo. Trata-se de examinar editais e contratos administrativos – objeto clássico da fiscalização – e de expedir recomendações de aperfeiçoamento da gestão, sem qualquer ingerência no mérito das contratações.

Sua significação transcende a rotina: convoca os 295 municípios catarinenses a integrar a política de reintegração por meio do poder de compra público e, no inciso I, converge com a promoção da autonomia econômica das mulheres em situação de violência. Com isso, o controle externo não apenas fiscaliza a criação de vagas, mas estimula políticas que contribuem para reduzir a demanda por elas.

10 Considerações finais

A sistematização empreendida evidencia que o TCE/SC construiu, em torno do sistema prisional, um modelo de atuação articulado em frentes complementares.

Na fiscalização contínua, a Relatoria Temática da Segurança Pública, o exame das contas do Governador e os levantamentos produzem o diagnóstico do déficit – 7.475 vagas ao final de 2025, após uma década em que a expansão da capacidade foi neutralizada pelo crescimento da população carcerária – e dimensionam a materialidade da despesa.

No acompanhamento indutor, os procedimentos e as decisões deles decorrentes expõem o paradoxo da subexecução, evidenciado pela execução de apenas 16,38% das subações de ampliação de vagas em 2025, e instam o gestor, à luz do art. 165, §10, da Constituição Federal, a justificar e corrigir a inexecução.

No controle da dimensão federativa, a auditoria coordenada sobre as transferências do FNSP e a vigilância quanto ao art. 113 do ADCT projetam a fiscalização sobre o fluxo de recursos entre os entes e sobre a sustentabilidade fiscal da despesa penitenciária.

Na dimensão pedagógica e colaborativa, a capacitação dos gestores do Pena Justa – meta formal do Plano Estadual – e a inserção na rede interinstitucional fecham o ciclo que vai da detecção do problema à indução de sua correção e à prevenção de sua repetição; e, na projeção municipal, as recomendações do art. 25, §9º, da Lei nº 14.133/2021 mobilizam o poder de compra público em favor da reinserção laboral.

O conjunto revela uma evolução de método: de um controle reativo, circunscrito ao exame *a posteriori*, para um controle concomitante, preventivo e articulado em rede – que acompanha a execução enquanto ela ocorre, qualifica o gestor antes da ocorrência de erros e se coordena nacionalmente. Nessa medida, a experiência catarinense pode servir de referência a outras Cortes de Contas.

Tudo isso se dá dentro dos limites das competências constitucionais das Cortes de Contas. O Tribunal não formula a política criminal, não administra presídios e não decide sobre prisões; fiscaliza, induz, orienta e recomenda. É precisamente nesse papel – assegurar que cada real destinado ao sistema prisional se converta em efetiva entrega de bens e serviços à sociedade – que o controle externo se afirma como vetor indispensável à superação do estado de coisas inconstitucional.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.
- BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RR*. Plenário. Brasília, DF: STF, 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639.337/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: STF, 2011. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiaStf/anexo/ARE639337ementa.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Brasília, DF: STF, 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 580.252/MS*. Tema 365 da Repercussão Geral. Relator p/ acórdão: Min. Teori Zavascki. Plenário. Brasília, DF: STF, 2017.
- CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic choices*. New York: W. W. Norton and Company, 1978.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara aprova projeto que dificulta progressão de regime para condenados por crime hediondo*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1175258-camara-aprova-projeto-que-dificulta-progressao-de-regime-para-condenados-por-crime-hediondo/>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão aprova projeto que endurece regras penais para crimes violentos e tráfico*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1220417-comissao-aprova-projeto-que-endurece-regras-penais-para-crimes-violentos-e-traffic/>. Acesso em: 18 jun. 2026.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia SU-559/97*, de 6 de novembro de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-153/98*, de 28 de abril de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Presídios apresentam superlotação de 150%, aponta novo Geopresídios*. Brasília: CNJ, 27 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/presidios-apresentam-superlotacao-de-150-aponta-novo-geopresidios/>. Acesso em: 7 jul. 2026.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Resolução de 22 de novembro de 2018*: medidas provisórias a respeito do Brasil – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. San José: Corte IDH, 2018.

DIAS, Luan Fernando. *O fenômeno das facções criminosas no Brasil: uma análise do surgimento e características do Primeiro Grupo Catarinense (PGC)*. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI). *Criminologias e Política Criminal II*. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 120-141. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/xv8u5q7w/ASPS2W6F0ScEP6T2.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

KIRIHATA, R.; WATANABE, C. Y. V. Superlotação carcerária: causas e impactos. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 23, e236919, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.6919.

PEREIRA, Isabelle Dianne Gibson; VELLASCO, Matheus Borges Kauss. A compensação penal por penas abusivas e a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão proferida no RHC nº 136.961. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-32, jan./jul. 2024. e-ISSN 2526-0065.

ROSS, Justin M. *Unfunded mandates and fiscal structure: empirical evidence from a synthetic control model*. SSRN Electronic Journal, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2870657>. Acesso em: 4 jul. 2026.

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. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2000.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Auditoria operacional na gestão do sistema prisional do Estado de Santa Catarina*: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2015. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20resumido%2018.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Portaria nº TC-337/2024, de 15 de abril de 2024* – consolida os resultados das escolhas de relatorias temáticas deliberadas em sessão plenária. Florianópolis: TCE/SC, 2024a. Disponível em: <https://leis.org/tcesc/lei/portaria/2024/337/portaria-n-337-2024-consolida-os-resultados-das-escolhas-de-relatorias-tematicas-deliberadas-em-sessao-plenaria-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-de-santa-catarina-tce/?termo=337%2F2024>. Acesso em: 2 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº ACO-23/80020803*. Regularidade na execução orçamentária voltada à ampliação de vagas no sistema prisional e socioeducativo. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2025a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº ACO-25/80020262*. Acompanhamento da execução financeira e orçamentária da Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social – SEJURI. Decisão Singular GAC/AF-47/2026. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2026a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº LEV-24/80089945*. Levantamento sobre a estrutura e o efetivo da segurança pública do Estado de Santa Catarina. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 2024b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº PAF-26/80011117*. Auditoria operacional sobre a governança das transferências do Fundo Nacional de Segurança Pública ao Estado de Santa Catarina. Decisão Singular GAC/AF-608/2026. Relator: Cons. Aderson Flores. Florianópolis: TCE/SC, 16 jun. 2026b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº PCG 25/00148666*. Prestação de Contas do Governador, exercício de 2025. Relatório de Instrução, Capítulo 12 – Segurança Pública. Florianópolis: TCE/SC, 2026c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *TCE/SC assina Acordo Interpoderes para o enfrentamento ao feminicídio em Santa Catarina*. Florianópolis: TCE/SC, 5 mar. 2026d. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-assina-acordo-interpoderes-para-o-enfrentamento-ao-feminicidio-em-santa-catarina>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *TCE/SC promove segunda etapa de capacitação para gestão dos recursos do Programa Pena Justa*. Notícias. Florianópolis: TCE/SC, 19 mar. 2026e. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-promove-segunda-etapa-de-capacitacao-para-gestao-dos-recursos-do-programa-pena-justa>. Acesso em: 2 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Prisional e Socioeducativo. *Consulta Pública GMF nº 01/2025: relatório final*. Florianópolis: TJSC, 2025b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça; Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social. *Plano Estadual de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional em Santa Catarina*. Florianópolis: TJSC; SEJURI, 2025c.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). *Painel Custo do Preso*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMWEOMGI5MmUtZjEyNC00ZmQzLTk2MmYtOWFjNzEwOTY0NjkwliwidCI6ImViMDk1wNDIwLTQONGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SENADO FEDERAL. *Projeto com penas mais duras para crimes violentos segue para a Câmara*. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/10/14/projeto-com-penas-mais-duras-para-crimes-violentos-segue-para-a-camara>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SIMÃO, Diego de Azevedo. *Inconstitucionalidade das novas regras para progressão de regime*. Consultor Jurídico. Tribuna da Defensoria: São Paulo, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-29/tribuna-defensoria-inconstitucionalidade-novas-regras-progressao-regime/>. Acesso em: 18 jun. 2026.

TAVARES, Guilherme da Silva. Ineficácia do aumento de pena no combate a criminalidade nos últimos 20 anos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 10, n. 5, p. 2956-2967, maio 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i5.13907. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13907>. Acesso em: 12 jul. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FLORES, Aderson; RODRIGUES, Cássio Severo; SILVEIRA, Guilherme Duarte. O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 13-38, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.01.SC.

Submetido em: 14.07.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil

The National Public Transparency Program and the Effects of its Evaluative Model on the Brazilian Courts of Accounts

Reinaldo Alencar Domingues¹

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4689-5572>

Rogério Ribeiro²

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8288-2918>

Suylan de Almeida Midlej e Silva³

Universidade de Brasília (UnB) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9395-3657>

Resumo: O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela ATRICON em parceria com os Tribunais de Contas, foi concebido como instrumento de indução da transparência ativa no Brasil, por meio de avaliação padronizada e incentivos reputacionais. Este artigo analisa os resultados do ciclo avaliativo de 2024 e o desenho metodológico do programa, a partir de um estudo de caso com abordagem mista, combinando análise institucional qualitativa e exame descritivo dos dados quantitativos do programa, articulados à literatura sobre governança democrática, transparência, *accountability* e

¹ Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

² Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

³ Doutora em Sociologia. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Administração e Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB).

uso de métricas no setor público. Adotando a noção de transparência pública substantiva como aquela orientada à inteligibilidade, à relevância e ao potencial de uso social da informação, os achados indicam que, embora o PNTP contribua para a ampliação da conformidade normativa e da cobertura avaliativa, seu desenho metodológico apresenta limitações relevantes para promover efeitos substantivos de transparência e *accountability* democrática, evidenciadas por desigualdades federativas, foco excessivo na pontuação e comportamentos estratégicos (*gaming* e *creaming*). Conclui-se que o aperfeiçoamento é viável e necessário para alinhar seus instrumentos avaliativos aos objetivos democráticos da transparência pública.

Palavras-chave: Transparência. *Accountability*. Governança democrática.

Abstract: The National Public Transparency Program (PNTP), coordinated by ATRICON in partnership with the Courts of Accounts, was conceived as an instrument to induce active transparency in Brazil through standardized evaluation and reputational incentives. This article analyzes the results of the 2024 evaluation cycle and the program's methodological design, based on a case study with a mixed-methods approach, combining qualitative institutional analysis and descriptive examination of the program's quantitative data, articulated with the literature on democratic governance, transparency, *accountability*, and the use of metrics in the public sector. Adopting the notion of substantive public transparency as information oriented toward intelligibility, relevance, and potential for social use, the findings indicate that, while the PNTP contributes to expanding normative compliance and evaluation coverage, its methodological design presents significant limitations in promoting substantive effects of transparency and democratic *accountability*. These limitations are evidenced by federative inequalities, excessive focus on scoring, and strategic behaviors (*gaming* and *creaming*). The study concludes that refinement of the PNTP is both feasible and necessary to align its evaluative instruments with the democratic objectives of public transparency.

Keywords: Transparency. *Accountability*. Democratic governance.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método – 4 Resultados e discussão – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A transparência pública ocupa posição central nos regimes democráticos contemporâneos, na medida em que estimula a responsabilização institucional, favorece o controle social e contribui para o debate público qualificado. Mais do que um valor normativo abstrato, a transparência constitui um meio instrumental para a *accountability* democrática, cujo impacto depende da qualidade, inteligibilidade e utilidade das informações disponibilizadas à sociedade (Fox, 2007; Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014). A literatura tem reiteradamente demonstrado que a mera divulgação formal de dados não é suficiente para induzir práticas de controle e responsabilização, especialmente em contextos marcados por assimetrias institucionais e federativas (O'Donnell, 1998; Peruzzotti; Smulovitz, 2006; Filgueiras, 2018).

No Brasil, as últimas duas décadas foram caracterizadas por avanços relevantes no campo da transparência pública, impulsionados pela promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e pela expansão de portais eletrônicos de divulgação de dados governamentais (Brasil, 2011; Cançado Dias; Lustosa da Costa; Almeida, 2019). Paralelamente, consolidou-se um conjunto de

iniciativas voltadas à avaliação sistemática da transparência, por meio de índices, *rankings* e programas de certificação, com o objetivo de induzir o cumprimento das obrigações legais e promover a padronização de boas práticas no setor público (Kaufmann; Bellver, 2005; Hollyer *et al.*, 2014). Esse movimento reflete uma tendência mais ampla de governança orientada por métricas, na qual instrumentos avaliativos passam a desempenhar papel relevante na coordenação e indução de comportamentos institucionais (Rose, 1991; Muller, 2019).

É nesse contexto que se insere o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), lançado em 2022 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas brasileiros. O programa busca induzir o cumprimento das normas de transparência ativa em órgãos e entidades das três esferas federativas, por meio de ciclos avaliativos anuais, critérios padronizados e mecanismos de certificação pública (ATRICON, 2023; ATRICON, 2025a). Ao conferir aos Tribunais de Contas papel central na aplicação da metodologia e na validação dos resultados, o PNTF assume natureza híbrida: simultaneamente instrumento de avaliação, orientação e indução institucional, inserido no escopo ampliado da atuação do controle externo (Lima, 2023; Peters; Filgueiras, 2022).

Embora o PNTF represente iniciativa relevante para a consolidação da agenda da transparência no país, seu desenho metodológico suscita questões analíticas importantes. A literatura sobre métricas de desempenho e avaliação no setor público alerta que instrumentos baseados em critérios padronizados e incentivos reputacionais podem gerar efeitos não intencionais, como foco excessivo na pontuação, conformidade superficial e comportamentos estratégicos de adaptação à metodologia avaliativa (Goodhart, 1984; Merton, 1936; Muller, 2019). Quando a obtenção de selos ou classificações se torna objetivo prioritário, corre-se o risco de deslocamento do foco dos objetivos finalísticos da política (no caso, a produção de informação relevante para o controle social) em favor do atendimento formal aos critérios avaliados (McArthur; Reeves, 2022).

Além disso, em contextos federativos marcados por profundas desigualdades de capacidade administrativa, tecnológica e financeira, a aplicação de uma régua uniforme de avaliação pode produzir efeitos distributivos assimétricos ao penalizar entes com menor estrutura institucional e reforçar disparidades regionais (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018; Mendes *et al.*, 2020). Assim, um programa de fomento à transparência também precisa considerar aspectos importantes como diferenças contextuais e regionais, dada a dimensão continental do Brasil, e a indução de boas práticas, visando alguma equivalência institucional.

Nesse cenário, coloca-se uma tensão analítica entre a compreensão da transparência como prática substantiva (dependente da qualidade, inteligibilidade e potencial de uso social da informação) e os modelos avaliativos que procuram

captá-la por meio de métricas padronizadas, *rankings* e mecanismos de certificação. O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida o desenho metodológico de implementação do PNTP, a partir do ciclo avaliativo de 2024, contribui para a promoção de uma transparência pública substantiva e da *accountability* democrática.

Para tanto, o estudo adota uma abordagem metodológica mista, com predominância qualitativa, estruturada como um estudo de caso do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP). A pesquisa combina análise documental sobre a metodologia e o desenho institucional do programa com exame dos resultados quantitativos do ciclo avaliativo de 2024, considerando padrões, assimetrias e efeitos institucionais, à luz da literatura sobre governança pública, transparência, *accountability* e uso de métricas no setor público (Yin, 2018; Peters; Filgueiras, 2022). A análise está organizada em três eixos principais: (i) enquadramento teórico da transparência como instrumento de governança e controle; (ii) análise institucional do desenho e da operacionalização do PNTP; e (iii) exame dos resultados do ciclo de 2024, com ênfase na dimensão federativa, incentivos comportamentais e características estruturais do modelo.

Ao final, o artigo pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a avaliação de políticas públicas institucionais de transparência, oferecendo subsídios analíticos para o aperfeiçoamento do PNTP e para a reflexão mais ampla sobre o papel dos Tribunais de Contas na disseminação de práticas de governança dentro da dimensão democrática.

2 Fundamentação teórica

A análise do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) exige compreender a transparência não apenas como obrigação normativa ou requisito técnico, mas como instrumento de governança pública, inserido em arranjos institucionais que produzem incentivos e moldam comportamentos organizacionais. Para esse fim, esta seção articula três eixos analíticos: (i) governança pública e o papel ampliado dos Tribunais de Contas; (ii) transparência e *accountability* democrática; e (iii) efeitos do uso de métricas, indicadores e incentivos para a governança pública.

2.1 Governança pública e o papel dos Tribunais de Contas

A governança pública refere-se a arranjos institucionais voltados à coordenação da ação estatal, à produção de resultados públicos e à legitimação das decisões governamentais, envolvendo múltiplos atores, regras, fluxos de informação e mecanismos de responsabilização (Peters; Filgueiras, 2022; Matias-Pereira,

2010). Diferentemente de abordagens centradas apenas na eficiência administrativa, a governança contemporânea enfatiza transparência, *accountability* e articulação entre Estado e sociedade (Filgueiras, 2018).

Nesse contexto, os Tribunais de Contas vêm ampliando seu papel institucional, atuando não apenas como fiscalizadores da legalidade, mas como indutores de boas práticas de governança, por meio de auditorias operacionais, avaliações de políticas públicas e iniciativas pedagógicas (Lima, 2023; Löffler, 2001). Essa evolução reposiciona o controle externo como ator relevante na coordenação de padrões administrativos e na produção de capacidades estatais (Puccioni, 2021).

Programas nacionais conduzidos pelos Tribunais de Contas, como o PNTP, materializam esse movimento. Ao combinar avaliação, validação técnica, orientação e divulgação pública de resultados, o programa opera como instrumento de governança indireta, capaz de induzir comportamentos organizacionais sem recorrer a sanções formais imediatas (Peters; Filgueiras, 2022). Assim, o PNTP deve ser compreendido menos como mecanismo neutro de mensuração e mais como dispositivo de indução, cujos efeitos dependem do desenho dos critérios e da estrutura de incentivos adotada.

2.2 Transparência pública e *accountability*

A transparência pública é amplamente reconhecida como condição necessária para a *accountability* democrática, ao viabilizar o acesso à informação sobre decisões, processos e resultados governamentais (O'Donnell, 1998; Fox, 2007). A literatura distingue dimensões horizontal, vertical e societal da *accountability*, todas dependentes da disponibilidade de informações públicas confiáveis e inteligíveis (Peruzzotti; Smulovitz, 2006).

Entretanto, há consenso de que a transparência, isoladamente, não garante responsabilização efetiva. A simples divulgação de dados não assegura controle social nem resposta institucional quando a informação é fragmentada, excessivamente técnica ou desatualizada (Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014; Cunha Filho, 2018). A efetividade da transparência depende, portanto, de seus aspectos qualitativos, e não apenas da conformidade formal (Meijer, 2013; Rodrigues, 2020).

Essa distinção é particularmente relevante para os Tribunais de Contas, para os quais a transparência constitui insumo essencial das atividades de fiscalização e avaliação. Portais formalmente adequados podem coexistir com informações pouco úteis para fins de *accountability*, produzindo um hiato entre cumprimento normativo e capacidade efetiva de controle (Midlej e Silva; Lustosa da Costa, 2024; Michener; Contreras; Niskier, 2018). Avaliar políticas de transparência requer, assim, deslocar o foco da conformidade legal para os efeitos institucionais e democráticos efetivamente produzidos.

A literatura recente enfatiza que a transparência deve ser compreendida como prática institucional, inserida em rotinas organizacionais, sistemas de informação, culturas administrativas e capacidades técnicas específicas (Heald, 2006; Meijer, 2013). A produção e a manutenção de informações públicas dependem de processos internos estáveis, infraestrutura tecnológica adequada e clareza na definição de responsabilidades (Hollyer *et al.*, 2014).

Em contextos federativos complexos, a fragmentação de responsabilidades entre níveis e órgãos pode limitar a capacidade da transparência de gerar *accountability*, mesmo quando a informação está formalmente disponível (Arretche, 2012). Para o controle externo, isso implica reconhecer que o atendimento aos critérios avaliativos de um programa nacional não assegura, necessariamente, a utilidade da informação para fiscalização ou controle social.

A transparência efetiva resulta da integração entre normas, sistemas e práticas organizacionais. Para mensurá-la, essa perspectiva é central: o cumprimento formal das normas de transparência pode coexistir com limitações qualitativas das informações disponibilizadas, revelando a distância entre conformidade avaliativa e uso efetivo da informação para fins de controle (Olsen, 2018; Meyer; Rowan, 1977).

À luz dessas contribuições, este artigo adota o conceito de transparência pública substantiva como aquela que, para além da disponibilidade formal da informação, reúne condições mínimas de inteligibilidade, atualidade, relevância e potencial de uso social, permitindo sua apropriação por cidadãos, órgãos de controle e atores sociais para fins de *accountability* democrática. Trata-se, portanto, de uma noção relacional e contextual de transparência, cujo valor depende menos da existência do dado em si e mais de sua capacidade de produzir efeitos institucionais e democráticos concretos.

2.3 Métricas, indicadores e incentivos para a governança pública

O uso de métricas e indicadores é prática consolidada na administração pública contemporânea, especialmente em programas de avaliação e monitoramento (Rose, 1991; Kaufmann; Bellver, 2005). Índices sintéticos permitem comparações e diagnósticos, constituindo ferramentas relevantes para gestores e órgãos de controle (Löffler, 2001).

Entretanto, a literatura alerta para limites importantes desse modelo. A Lei de Goodhart indica que, quando um indicador se torna objetivo, ele tende a perder sua capacidade de medir adequadamente o fenômeno de interesse (Goodhart, 1984). Sistemas avaliativos podem induzir comportamentos estratégicos, como

*gaming*⁴ e *creaming*,⁵ deslocando o foco das melhorias pretendidas para o atendimento formal dos critérios avaliados, fenômeno que a literatura denomina dissociação (*decoupling*), no qual estruturas formais de conformidade se afastam das práticas organizacionais efetivas (Meyer; Rowan, 1977; Merton, 1936; Muller, 2019).

No campo da transparência pública, esses riscos se manifestam na priorização de informações de menor custo ou menor sensibilidade política, enquanto conteúdos centrais para o controle social permanecem incompletos ou pouco acessíveis (Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014). Além disso, a aplicação uniforme de métricas em contextos federativos desiguais pode reproduzir assimetrias de capacidade institucional (Mendes *et al.*, 2020).

Assim, programas como o PNTP devem ser analisados não apenas pelos resultados agregados que produzem, mas pelos incentivos institucionais que geram. Mais do que instrumento de mensuração, o PNTP constitui mecanismo de influência organizacional, cujos efeitos dependem do equilíbrio entre comparabilidade, indução de conformidade normativa e promoção de transparência substantiva orientada à *accountability* (McArthur; Reeves, 2022).

No plano internacional, existem iniciativas de avaliação comparáveis ao PNTP, em termos de indução por métricas, que combinam padronização, incentivos reputacionais e aprendizagem institucional, como o *Global Right to Information Rating*, o *Open Budget Survey*, os indicadores de governo aberto da OCDE e os mecanismos de monitoramento da *Open Government Partnership*. Essas experiências indicam que métricas de transparência podem ser eficazes para induzir conformidade normativa e comparabilidade, mas enfrentam limites recorrentes para captar dimensões qualitativas, como o uso social da informação e a sustentabilidade institucional, evidenciando *trade-offs* entre uniformidade avaliativa e sensibilidade contextual, bem como entre verificação pontual e transparência substantiva orientada à *accountability*.

3 Método

Este estudo adota uma abordagem metodológica mista, com predominância qualitativa, estruturada a partir de um estudo de caso único incorporado, conforme a tipologia proposta por Yin (2018). A abordagem combina análise qualitativa de

⁴ *Gaming* é o comportamento estratégico pelo qual os atores moldam suas ações para maximizar o desempenho nos indicadores mensurados, explorando as regras do sistema de métricas, sem que isso corresponda a melhoria concreta dos resultados ou da efetividade da política pública (Muller, 2019).

⁵ *Creaming* consiste na priorização estratégica de casos, atividades ou informações de mais fácil atendimento ou maior retorno avaliativo, com o objetivo de maximizar o desempenho nas métricas, em detrimento de situações mais complexas, custosas ou sensíveis, o que acaba por deslocar e distorcer o alcance dos objetivos da política pública avaliada (Muller, 2019).

natureza institucional com o uso de evidências quantitativas descritivas, empregadas de forma exploratória e comparativa, sem pretensão de inferência estatística, em consonância com concepções contemporâneas de métodos mistos aplicados à análise de políticas públicas e de fenômenos organizacionais complexos (Creswell, 2014).

A pesquisa examina a implementação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) a partir do ciclo avaliativo de 2024, sem a pretensão de realizar uma meta-avaliação do programa. Esse desenho metodológico parte do entendimento de que o PNTN deve ser analisado não apenas a partir de seus resultados numéricos, mas como um instrumento institucional de governança e indução de comportamentos, cujo funcionamento envolve regras, incentivos, rotinas administrativas e a atuação coordenada dos Tribunais de Contas, produzindo efeitos que não são plenamente captáveis por abordagens exclusivamente quantitativas.

A delimitação temporal ao ciclo avaliativo de 2024 constitui uma escolha metodológica deliberada, fundamentada em critérios técnicos e analíticos. No momento da realização da pesquisa, apenas a base de dados referente a esse ciclo encontrava-se disponível de forma completa e sistematizada, com acesso integral aos microdados, o que possibilitou uma análise aprofundada das dinâmicas internas do processo avaliativo, incluindo alterações de pontuação decorrentes das etapas de validação pelos Tribunais de Contas, revisões posteriores e ajustes ocorridos ao longo do ciclo. Ademais, as cartilhas metodológicas do PNTN sofrem alterações a cada edição, com mudanças nos critérios de avaliação, nos pesos atribuídos aos indicadores e no grau de rigor dos processos de validação, o que compromete a comparabilidade direta entre ciclos distintos. A incorporação de dados de diferentes anos poderia, portanto, introduzir vieses interpretativos, ao atribuir a variações temporais diferenças que decorrem, na realidade, de modificações no próprio desenho avaliativo do programa.

O estudo foi estruturado a partir de múltiplas unidades de análise internas ao caso, incluindo: (i) o ciclo avaliativo do PNTN em 2024; (ii) os diferentes níveis federativos e regiões do país; (iii) os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de órgãos autônomos; e (iv) o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas na validação dos resultados e na indução de práticas de transparência. Essa estrutura analítica permite examinar o programa de forma desagregada, preservando a lógica de caso único e explorando variações internas relevantes.

A estratégia empírica baseia-se na análise documental e na análise estatística descritiva de dados oficiais do PNTN. Foram examinados documentos normativos e técnicos do programa, tais como metodologias, cartilhas e relatórios, bem como bases de dados públicas disponibilizadas no Radar Nacional de Transparência Pública. Os dados quantitativos do ciclo de 2024 foram utilizados para identificar padrões de desempenho, níveis de dispersão, diferenças regionais e variações

entre poderes e perfis institucionais, com finalidade exploratória e ilustrativa, sem generalização estatística, servindo como base empírica para a formulação de inferências analíticas e interpretações institucionais.

As análises quantitativas e a elaboração das visualizações gráficas foram realizadas com o uso da linguagem de programação Python. O tratamento, a organização e a análise descritiva dos dados foram conduzidos por meio da biblioteca Pandas, enquanto a construção dos gráficos e a exploração visual dos resultados utilizaram as bibliotecas Seaborn e Matplotlib. Operações numéricas auxiliares foram apoiadas pela biblioteca NumPy. O uso dessas ferramentas contribuiu para assegurar rigor, transparência e reprodutibilidade ao processamento dos dados, além de favorecer a integração entre a análise quantitativa exploratória e a interpretação qualitativa dos achados.

Além dessas fontes, a pesquisa incorpora a experiência institucional dos autores na implementação, validação e acompanhamento do PNTP no âmbito do controle externo. Essa perspectiva foi empregada de forma sistemática e reflexiva, sempre ancorada em evidências documentais e dados públicos verificáveis, contribuindo para a compreensão dos fluxos operacionais do programa, das dificuldades enfrentadas pelos entes avaliados e dos desafios de padronização e validação dos resultados. A combinação dessas fontes possibilitou a triangulação de evidências documentais, estatísticas e institucionais, fortalecendo a robustez da análise e mitigando potenciais vieses institucionais.

A análise dos resultados foi orientada por categorias analíticas derivadas da literatura sobre governança pública, transparência e *accountability*, com atenção aos incentivos produzidos por modelos avaliativos baseados em métricas, aos comportamentos institucionais por eles induzidos e à sensibilidade do programa às diferentes capacidades federativas. Os achados devem ser compreendidos como evidências analíticas e interpretativas sobre o funcionamento institucional do PNTP, úteis para a geração de hipóteses e para o aprimoramento do desenho avaliativo do programa, sem pretensão de generalização empírica para além do caso analisado.

4 Resultados e discussão

A análise crítica do PNTP parte do pressuposto analítico de que, enquanto política pública de indução da transparência, o modelo avaliativo do programa deve levar em consideração os contextos federativos dos Tribunais de Contas, entidades responsáveis por sua execução, e sobre suas capacidades administrativas, tecnológicas e financeiras, na medida em que tais condições influenciam as possibilidades reais de implementação e aprimoramento do próprio programa.

Para além de sua aderência aos construtos teóricos discutidos, a análise do PNTP como estudo de caso requer a consideração de suas especificidades institucionais e operacionais, como um arranjo institucional concreto, objeto de análise da presente pesquisa. Assim, a apresentação dos resultados a seguir tem início pelo desenho, governança e condições de implementação do PNTP pelos Tribunais de Contas, como base necessária para a interpretação crítica dos resultados apresentados nas subseções seguintes.

4.1 O arranjo institucional do PNTP

O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) é uma iniciativa nacional voltada à avaliação e indução da transparência ativa nos órgãos e entidades públicas brasileiras, entendida como a disponibilização proativa de informações independentemente de solicitação (Fox, 2007; Michener; Bersch, 2013). Criado em 2022 e coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o programa resulta de arranjo cooperativo entre os Tribunais de Contas, com apoio técnico do Instituto Rui Barbosa (IRB), que atua na elaboração metodológica e na capacitação dos atores envolvidos (ATRICON, 2023).

O PNTP insere-se no contexto de consolidação da agenda da transparência no Brasil após a Lei de Acesso à Informação, marcado pela proliferação de iniciativas avaliativas baseadas em índices e *rankings* como instrumentos de indução de conformidade normativa (Hollyer *et al.*, 2014; Filgueiras, 2018). A governança descentralizada e a ampla cobertura institucional, progressivamente expandida para abranger diferentes poderes, órgãos autônomos e entidades da administração indireta (ATRICON, 2025a) diferenciam o programa de outras iniciativas semelhantes em curso no país (Escala Brasil Transparente e outros). A rápida e constante expansão de cobertura do programa parece indicar uma pretensão, ainda que implícita, de padronizar práticas mínimas de transparência em um contexto federativo altamente heterogêneo.

Do ponto de vista conceitual, o programa foi desenhado como instrumento de indução de conformidade e, ao que tudo indica, partindo do pressuposto de que a padronização de critérios e a divulgação pública dos resultados podem estimular a adoção de boas práticas. Tal desenho parece uma resposta à heterogeneidade na implementação das obrigações legais de transparência entre entes federativos, especialmente em contextos de desigualdade de capacidade administrativa e tecnológica (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018). A análise dos resultados já nos primeiros ciclos avaliativos demonstra variações expressivas nos níveis de conformidade legal da transparência, indicando mudanças concretas no cumprimento das normas por diferentes entes federados a partir da implementação do PNTP (ATRICON, 2023). Cabe frisar que o cumprimento, aqui, não necessariamente diz

respeito à transparência substantiva, mas tão-somente ao fato de que o PNTP identificou itens que antes foram dados por não cumpridos, como cumpridos, no ciclo subsequente.

O programa se materializa em um modelo avaliativo estruturado em ciclos anuais, com mais de trezentos critérios distribuídos em dimensões temáticas e verificação predominantemente binária (cumpre/não cumpre). O resultado é um Índice de Transparência de 0 a 100%, associado a faixas qualitativas de classificação. Elemento central do desenho é a distinção entre critérios essenciais, vinculados diretamente às exigências legais mínimas, e critérios adicionais, sendo o cumprimento integral dos primeiros critérios condição necessária para a obtenção das certificações máximas (ATRICON, 2025a). Essa arquitetura confere aos critérios essenciais função estruturante no sistema de incentivos do programa.

Sob a perspectiva analítica, tal escolha reforça o caráter normativo e pedagógico do PNTP, ao sinalizar de forma inequívoca o núcleo mínimo de informações consideradas indispensáveis. Ao mesmo tempo, implica *trade-offs* relevantes: ao concentrar os incentivos no atendimento a requisitos essenciais, o modelo tende a orientar o comportamento dos gestores para a maximização da pontuação, em concorrência com avanços qualitativos mais amplos. Essa dinâmica pode ser interpretada à luz dos conceitos de evitar culpa (*blame avoidance*) e buscar reconhecimento (*credit claiming*) (Weaver, 1986), bem como os alertas clássicos sobre os efeitos perversos de métricas quando convertidas em objetivos (Goodhart, 1984; Muller, 2019).

O processo avaliativo combina autoavaliação dos entes e validação externa pelos Tribunais de Contas, etapa fundamental para a credibilidade do programa. Embora a validação busque assegurar uniformidade na aplicação dos critérios, sua execução descentralizada introduz desafios relacionados à assimetria de capacidades operacionais entre os Tribunais, aspecto que afeta o rigor técnico e a comparabilidade dos resultados (ATRICON, 2025a).

Os resultados são divulgados por meio do Radar Nacional de Transparência Pública, funcionando simultaneamente como instrumento diagnóstico e mecanismo de incentivo reputacional. O resultado observado foi de que a concessão de selos e sua ampla divulgação operam como forma de *soft power* institucional, mobilizando reconhecimento simbólico em substituição a sanções formais diretas, nos moldes conceituais tratados por Power (1997) e Hood (2006).

Em síntese, o arranjo institucional do PNTP resulta em uma política pública descentralizada de transparência, na qual os Tribunais de Contas exercem papel ampliado de indução institucional, combinando avaliação, orientação e legitimação pública de padrões mínimos de governança (Peters; Filgueiras, 2022). O desenho incorpora tensões inerentes a programas avaliativos de alcance nacional: a busca

por comparabilidade convive com desigualdades federativas; a conformidade normativa não se traduz automaticamente em transparência substantiva; e o uso intensivo de métricas pode induzir comportamentos estratégicos, como o “ensinar para a prova” (*teaching to the test*) (Campbell, 1979; Muller, 2019). Essas tensões não invalidam o programa, mas delimitam seus alcances e constituem o pano de fundo analítico para a interpretação dos demais resultados apresentados a seguir.

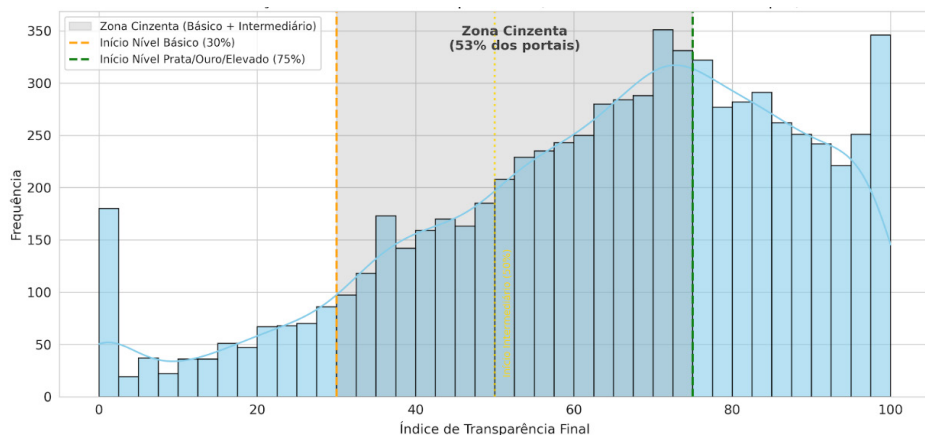
4.2 Análise do ciclo 2024

O ciclo de 2024 do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) avaliou 7.370 portais de órgãos públicos das três esferas e dos diferentes Poderes, consolidando-se como a edição de maior alcance desde a criação do programa. Em termos quantitativos, observa-se (i) expansão de cobertura avaliativa; (ii) elevação da média nacional do índice para 63,94%, cerca de 6,0 p.p. em relação ao valor reportado para 2023, além de (iii) maior volume de certificações, com mais de 1.800 selos de excelência concedidos no ciclo (ATRICON, 2025b). Essa comparação intertemporal deve ser interpretada com cautela, dado que ajustes na cartilha e no rigor de validação podem afetar a comparabilidade direta entre as edições.

Apesar desse avanço agregado, a distribuição dos resultados revela elevada heterogeneidade institucional. Conforme análise dos dados, o desvio-padrão do índice final foi de 24,2 pontos percentuais, evidenciando ampla dispersão entre os entes avaliados. Apenas 24,8% dos portais obtiveram algum selo de excelência, enquanto 53,0% concentraram-se nos níveis intermediário ou básico, configurando uma extensa zona cinzenta de performance intermediária, composta por entes que não figuram entre os piores desempenhos, mas permanecem aquém dos patamares esperados (ATRICON, 2025b).

Do ponto de vista de intervenção, esse grupo representa o maior potencial de ganhos marginais de eficiência, uma vez que barreiras técnicas pontuais poderiam ser superadas por ações direcionadas de capacitação e apoio. Em contrapartida, 9,7% dos portais permaneceram classificados como iniciais ou inexistentes, com predominância de municípios de pequeno porte, indicando persistência de limitações estruturais de capacidade administrativa e tecnológica. A Figura 1 ilustra esse padrão de concentração nos níveis intermediários, sem avanço consistente ao atendimento amplo dos critérios do programa.

Figura 1 – Distribuição da pontuação final do Índice de Transparência no PNTP – ciclo 2024 (n = 7.370 portais)



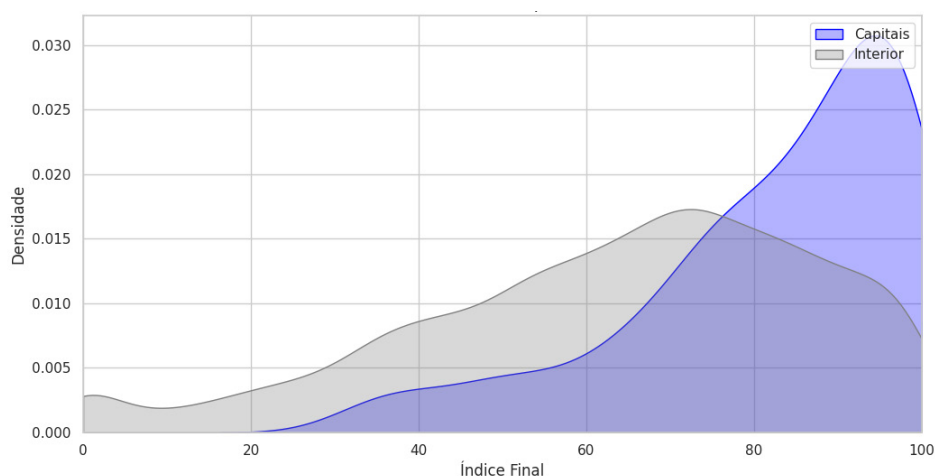
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

Um dos achados centrais do ciclo de 2024 refere-se ao papel dos critérios essenciais no desempenho final. A concessão de selos depende do cumprimento integral dos 18 critérios essenciais, os quais apresentam forte correlação com o índice final ($r = 0,85$). Na prática, a inobservância de um único critério essencial inviabiliza a certificação, mesmo quando o ente apresenta bom desempenho nas demais dimensões (ATRICON, 2025a). Se, por um lado, assegura um piso mínimo de conformidade normativa, por outro pode induzir efeitos comportamentais não previstos: entes que falham em um item essencial podem reduzir esforços nas demais dimensões, dada a impossibilidade de certificação.

A análise por função estatal evidencia assimetrias relevantes entre os Poderes. Os Tribunais de Contas apresentaram a maior média de desempenho (92,1%), seguidos pelo Ministério Público (88,2%) e pelo Poder Judiciário (87,8%). O Poder Executivo registrou média de 65,3%, enquanto o Poder Legislativo apresentou o desempenho mais baixo (61,5%) e concentrou a maior proporção de portais classificados como inexistentes (ATRICON, 2025b). Esse padrão também se reproduz no âmbito municipal, onde prefeituras, em média, superam as câmaras municipais, sugerindo que estrutura organizacional, disponibilidade de equipes técnicas e padronização de processos exercem papel determinante no desempenho na avaliação.

As diferenças associadas ao porte dos entes são igualmente expressivas. As capitais apresentaram média de 82,2%, significativamente superior à média dos demais municípios (63,3%). Nenhuma capital foi classificada nos níveis inexistente ou inicial, e cerca de 42% obtiveram selos de excelência. Em contraste, municípios do interior (especialmente nas regiões Norte e Nordeste) concentram os desempenhos mais baixos. Ainda assim, observa-se heterogeneidade intrarregional relevante, como no caso do Pará, que apresentou elevado número de selos diamante, contrastando com desempenhos sistematicamente baixos em estados como Amazonas, Amapá e Roraima (ATRICON, 2025b). A Figura 2 evidencia essa clivagem entre capitais e interior.

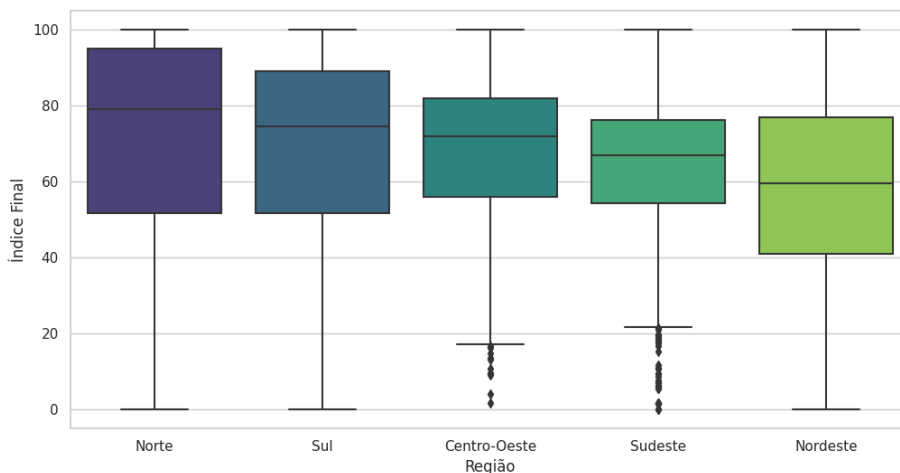
Figura 2 – Distribuição da pontuação final do Índice de Transparência em capitais v. municípios do interior



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

A análise regional reforça esse diagnóstico. As regiões Sul (68,9%) e Centro-Oeste (67,9%) apresentaram as melhores médias municipais, enquanto o Nordeste registrou a menor média (58,2%), ainda que alguns estados tenham se destacado positivamente. A Figura 3 ilustra essas assimetrias regionais e a elevada variabilidade, especialmente na região Norte.

Figura 3 – Dispersão das pontuações finais do Índice de Transparência (*boxplots*) por região no PNTP – ciclo 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

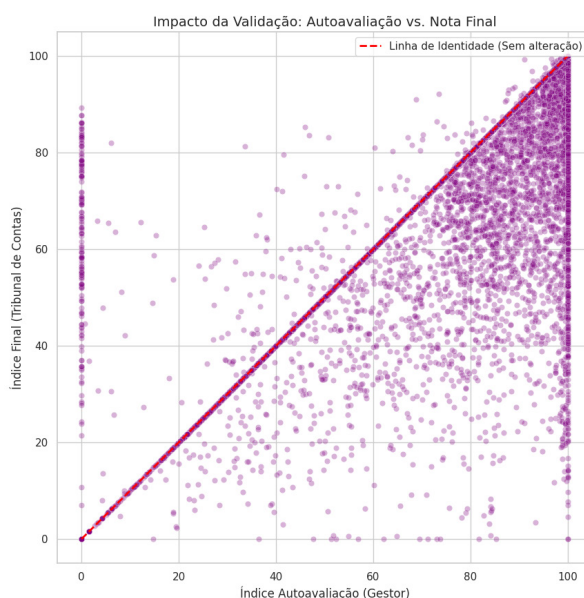
Para além das disparidades territoriais, a análise do conteúdo disponibilizado revela fragilidades significativas. Observa-se priorização de itens de menor custo operacional ou menor complexidade técnica (como informações institucionais e dados de pessoal) em detrimento de conteúdos centrais para o controle social. As taxas de conformidade para publicação integral de contratos (36,7%), obras públicas (38,1%) e repasses financeiros (33,8%) permanecem reduzidas (ATRICON, 2025b). Esse padrão sugere que o modelo avaliativo pode induzir estratégias de conformidade formal, priorizando o que é mais fácil de cumprir, sem necessariamente ampliar a transparência em dimensões de maior relevância.

A qualidade da informação disponibilizada constitui outro gargalo. A dimensão de atualidade revelou-se um dos principais fatores de penalização: entre municípios classificados nos níveis básico ou intermediário, 35% perderam ao menos 15 pontos percentuais por não apresentarem dados atualizados de receita, despesa ou recursos humanos. A predominância de publicações anuais em formato PDF, embora costume atender formalmente à dimensão de disponibilidade, compromete a atualidade, série histórica e usabilidade, funcionando como artifício de conformidade sem efetivo ganho informacional.

A etapa de validação externa realizada pelos Tribunais de Contas mostrou-se decisiva para a credibilidade e a consistência dos resultados do Programa Nacional de Transparência Pública. Considerando os 4.886 portais efetivamente validados

no ciclo de 2024, observou-se uma redução média de 14,4 pontos percentuais em relação às autoavaliações, evidenciando um padrão sistemático de superestimação do desempenho pelos próprios entes avaliados – tendência ilustrada na Figura 4, que explicita a correção promovida pela atuação do controle externo. Essa queda foi mais acentuada no Poder Legislativo (-16,5 p.p.) e no Poder Executivo (-13,1 p.p.). Casos extremos, em que portais inicialmente avaliados com 100% foram posteriormente reduzidos a 0%, revelam falhas graves, como indisponibilidade do portal ou uso de *links* genéricos, em violação a requisitos elementares de transparência (ATRICON, 2025b).

Figura 4 – Diferença entre autoavaliação e pontuação final após validação externa no PNTP – ciclo 2024 (portais validados: n = 4.886)



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

A revisão por amostragem, apesar de aplicada a um conjunto reduzido de portais (n = 88; 1,2% do total avaliado), produziu alterações relevantes nas pontuações, com redução média de 6,3 pontos percentuais em relação à validação, indicando que divergências substanciais persistem mesmo após a validação externa (ATRICON, 2025b). Ainda que o número limitado de revisões recomende cautela na generalização dos achados, a magnitude das variações observadas (erro absoluto médio de 7,2 p.p., com casos extremos de até -37 p.p.) sugere que critérios dependentes

de atualização contínua e da qualidade das evidências apresentadas permanecem particularmente sensíveis a reavaliações mais rigorosas.

A análise da contribuição dos critérios para a variância do índice final indica que receita, despesa e planejamento/contas respondem conjuntamente por 47,0% da variação observada entre os municípios. Esse resultado sugere que estratégias de melhoria concentradas nessas áreas tendem a produzir ganhos mais rápidos e expressivos do que a dispersão de esforços em dimensões de menor peso.

Outro ponto de destaque da análise refere-se à desigualdade na distribuição da força de trabalho dedicada à validação técnica das avaliações do PNTP entre os diferentes Tribunais de Contas. A Tabela 1 evidencia assimetrias significativas na relação entre o número de servidores e estagiários envolvidos e o volume de Unidades Gestoras (UGs) – prefeituras, câmaras municipais e demais órgãos – a serem analisadas por cada Tribunal.

Em alguns casos, equipes reduzidas foram responsáveis por centenas de avaliações, enquanto outros Tribunais contaram com relação significativamente mais favorável entre recursos humanos e número de UGs. A título ilustrativo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais avaliou 1.712 UGs com o apoio de 8 servidores, 30 estagiários e 2 terceirizados, enquanto o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Estado do Pará não chegaram a duas UGs por servidor. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, avaliou aproximadamente 1.000 UGs com 12 servidores, resultando em carga média de cerca de 83 UGs por servidor.

Tabela 1 – Força de trabalho dedicada ao PNTP

(Continua)

Tribunal	Servidores e Estagiários	Nº de UGs
TCE/CE	2 servidores	374
TCE/MS	6 servidores	166
TCE/AL	2 servidores e 7 estagiários	210
TCE/ES	5 servidores	162
TCE/RR	2 servidores	36
TCE/GO	3 servidores	6
TCM/RJ	2 servidores	3
TCE/SE	11 servidores e 3 estagiários	156
TCE/SC	2 servidores e 50 residentes	696
TCE/MG	8 servidores, 30 estagiários e 2 terceirizados	1712
TCE/MA	14 servidores	440
TCE/AP	4 servidores	38
TCE/AC	3 servidores	50
TCE/PA	4 servidores	6
TCDF	2 servidores e 1 estagiário	4

(Conclusão)

Tribunal	Servidores e Estagiários	Nº de UGs
TCE/TO	7 servidores e 2 ou 3 estagiários	284
TCE/RN	3 servidores e 6 estagiários	335
TCE/RJ	2 servidores e 2 estagiários	188
TCE/PE	16 servidores	374
TCM/GO	30 servidores	414
TCM/PA	6 servidores e 1 estagiário	289
TCE/MT	5 servidores	288
TCU	12 servidores	48
TCE/PB	10 servidores	141
TCE/BA	2 servidores	6
TCE/RS	12 servidores	1000
TCE/AM	3 servidores e 5 estagiários	134

Fonte: Elaboração própria, 2026.⁶

Essa assimetria sugere que a medição da transparência pode variar conforme a capacidade operacional de cada Tribunal, introduzindo um potencial viés operacional de validação. Em Tribunais com elevada carga de trabalho por servidor, é razoável supor que as validações sejam menos aprofundadas, o que pode resultar tanto em subnotificação de inconsistências quanto em aplicação menos uniforme dos critérios metodológicos. A disparidade observada nas quedas pós-validação entre Poderes e entre estados pode, ao menos em parte, refletir essa heterogeneidade de cargas analíticas.

Ressalte-se que tais diferenças não decorrem de escolhas metodológicas discricionárias, mas de restrições estruturais de capacidade e de contexto institucional enfrentadas pelos diferentes Tribunais de Contas. As limitações de capacidade institucional tendem a comprometer a consistência e a qualidade de processos avaliativos complexos, especialmente quando envolvem grande volume de unidades analisadas e critérios detalhados (Puccioni, 2021; Michener; Contreras; Niskier, 2018).

No contexto do PNTP, essas assimetrias ajudam a explicar variações na magnitude das correções realizadas após a validação e reforçam o caráter cooperativo do programa como política pública descentralizada. Os achados indicam que o fortalecimento do PNTP depende não apenas de ajustes metodológicos formais, mas também de estratégias de apoio, coordenação e compartilhamento de capacidades

⁶ Dados das equipes autodeclarados pelos participantes dos Tribunais de Contas no PNTP. As informações sobre as unidades gestoras (UGs) avaliadas foram complementadas por relatórios do PNTP (2023). Quaisquer divergências entre os dados podem decorrer da diferença entre o número de fato avaliado pelos Tribunais de Contas e o número total de UGs existentes em cada Estado.

entre os Tribunais de Contas, sob pena de comprometer a comparabilidade dos resultados e a legitimidade do programa como instrumento de diagnóstico nacional da transparência pública.

Em síntese, o ciclo de 2024 do PNTP evidencia simultaneamente a expansão da cobertura avaliativa e a melhoria da média nacional do índice, bem como elevada heterogeneidade territorial, institucional e operacional. As evidências empíricas indicam que o desempenho observado está fortemente associado a fatores estruturais (como porte, região, poder estatal e capacidade dos Tribunais de Contas) e que os mecanismos de validação exercem papel decisivo na correção de distorções da autoavaliação. Esses achados fornecem a base empírica para a análise, na subseção seguinte, dos efeitos institucionais do desenho avaliativo do PNTP e de seus incentivos sobre o comportamento dos entes avaliados.

4.3 Efeitos do modelo avaliativo do PNTP

Com base nos resultados empíricos apresentados na seção 4.2, esta subseção analisa os efeitos institucionais produzidos pelo desenho avaliativo do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), deslocando o foco da descrição dos resultados para a interpretação dos incentivos, dos comportamentos organizacionais e das limitações estruturais associadas ao uso de métricas padronizadas como instrumentos de indução institucional em contextos federativos heterogêneos.

À luz do conceito de transparência pública substantiva adotado neste estudo, entendida como aquela que reúne condições mínimas de inteligibilidade, relevância, atualidade e potencial de uso social da informação, os achados do ciclo de 2024 indicam que, embora o PNTP tenha ampliado a cobertura avaliativa e induzido maior conformidade normativa, seus efeitos sobre o fortalecimento da *accountability* democrática permanecem condicionados por limitações inerentes ao modelo adotado. Essas limitações não anulam a relevância do programa como política nacional de indução da transparência ativa, mas revelam tensões recorrentes entre seus objetivos declarados e os efeitos institucionais produzidos.

A primeira limitação central refere-se à baixa sensibilidade do modelo avaliativo às desigualdades estruturais entre os entes federativos. Conforme demonstrado na seção anterior, o desempenho no PNTP correlaciona-se fortemente com fatores como porte populacional, capacidade administrativa, infraestrutura tecnológica e disponibilidade de quadros técnicos. A adoção de uma régua uniforme de avaliação, embora funcional para fins de comparabilidade nacional, tende a penalizar entes com menor capacidade institucional, produzindo efeitos distributivos regressivos e reproduzindo disparidades regionais preexistentes. A literatura sobre federalismo e governança democrática sustenta que políticas nacionais aplicadas a contextos heterogêneos demandam mecanismos de diferenciação e sensibilidade

contextual para produzir efeitos substantivos e equitativos (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018; Mendes *et al.*, 2020).

Do ponto de vista do desenho avaliativo, existem alternativas capazes de lidar com a heterogeneidade institucional sem abdicar da comparabilidade. Abordagens modulares, que combinam um núcleo comum de critérios nacionais com camadas complementares ajustadas ao perfil institucional dos entes avaliados, permitem leituras mais sensíveis à capacidade e ao grau de maturidade organizacional. Experiências como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), no contexto brasileiro, e iniciativas internacionais de monitoramento da governança e do governo aberto promovidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela *Open Government Partnership* ilustram modelos que equilibram padronização, contexto e aprendizado institucional, deslocando parcialmente o foco da conformidade pontual para a institucionalização de processos e rotinas administrativas.

Outro efeito relevante do modelo atual diz respeito à tendência de confundir conformidade formal com excelência em transparência. No PNTP, o cumprimento integral dos critérios essenciais é condição suficiente para a obtenção do selo máximo, independentemente de a informação disponibilizada produzir efeitos concretos de inteligibilidade ou de uso social. Para o público externo, a certificação pode ser interpretada como sinônimo de transparência plena, ainda que o modelo não assegure que os dados sejam compreensíveis, atualizados ou efetivamente utilizáveis para fins de *accountability*. Assim, o desempenho elevado no índice não se traduz necessariamente em fortalecimento da responsabilização democrática, evidenciando um descompasso entre os incentivos produzidos e a noção de transparência pública substantiva que fundamenta este estudo.

Essa limitação é intensificada pela verificação predominantemente binária dos critérios, centrada na lógica “atende” ou “não atende”, a qual tende a ignorar nuances qualitativas fundamentais. Informações excessivamente técnicas, fragmentadas ou apresentadas em formatos pouco amigáveis ao cidadão são frequentemente consideradas suficientes para fins avaliativos, mesmo quando seu potencial de apropriação social é reduzido. Embora a própria metodologia do PNTP reconheça que publicidade não equivale automaticamente à transparência, o programa enfrenta dificuldades para operacionalizar esse princípio na ausência de parâmetros voltados à inteligibilidade, à usabilidade e à relevância da informação para públicos não especializados.

A previsibilidade dos critérios e a centralidade dos incentivos reputacionais favorecem, ainda, comportamentos estratégicos por parte dos entes avaliados. Observa-se a priorização recorrente de itens de menor custo operacional ou de menor sensibilidade política em detrimento de conteúdos centrais para o controle social,

como contratos administrativos, repasses financeiros e despesas com obras públicas. Essas práticas associam-se tanto ao *creaming*, caracterizado pela concentração de esforços nos critérios que produzem retorno mais imediato em termos de pontuação, quanto ao *gaming*, marcado pela divulgação episódica de informações voltadas exclusivamente ao momento da avaliação (Goodhart, 1984; Muller, 2019). Nesses casos, a transparência assume caráter temporário e pouco sustentável, revelando a dificuldade do modelo em captar processos organizacionais contínuos que sustentem a abertura informacional ao longo do tempo.

Soma-se a essas limitações a fragmentação institucional do ecossistema brasileiro de transparência. O PNTP opera de forma relativamente isolada em relação a outras iniciativas avaliativas, como a Escala Brasil Transparente (EBT), *rankings* da sociedade civil e indicadores setoriais de governança. A coexistência de múltiplos índices, com critérios e resultados frequentemente divergentes, tende a gerar confusão interpretativa e a reduzir a utilidade social da informação produzida, limitando o potencial do PNTP de atuar como referência nacional integrada de transparência pública.

Além disso, o programa restringe-se à avaliação da transparência ativa, deixando de incorporar sistematicamente a transparência passiva, dimensão central do direito de acesso à informação. A ausência de indicadores sobre o funcionamento do *e-SIC*, como prazos de resposta, taxas de atendimento e qualidade das respostas, resulta em uma leitura parcial da efetividade institucional do acesso à informação, concentrada na oferta de dados e dissociada de sua demanda e utilização (Brasil, 2011; Brasil, 2024).

Por fim, o PNTP não incorpora métricas relativas ao uso efetivo da informação pela sociedade, como dados de acesso, navegação ou interação com os portais. Essa lacuna impede avaliar se a transparência promovida se traduz em apropriação social da informação, engajamento cívico ou fiscalização cidadã. O risco resultante é a consolidação de uma transparência predominantemente formal, que funciona como vitrine institucional, mas com impacto limitado sobre a *accountability* democrática.

Em síntese, a análise dos efeitos institucionais do PNTP indica que, embora o programa seja eficaz como instrumento de indução da conformidade normativa, seu desenho metodológico apresenta capacidade limitada para promover transparência pública substantiva, na medida em que não assegura, de forma sistemática, inteligibilidade, uso social e sustentabilidade das informações disponibilizadas. Esses achados permitem concluir que o objetivo da pesquisa foi alcançado ao demonstrar que o PNTP contribui para a ampliação formal da transparência, mas enfrenta restrições relevantes para produzir efeitos substantivos de *accountability* democrática, reforçando a necessidade de aperfeiçoamentos metodológicos e institucionais no programa.

5 Considerações finais

Este artigo analisou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) como instrumento de indução da transparência no contexto federativo brasileiro. À luz do conceito de transparência pública substantiva adotado neste estudo, os resultados indicam que o PNTTP contribui parcialmente para a promoção da transparência e da *accountability* democrática. O programa tem êxito na ampliação da cobertura da transparência pública e na difusão de padrões mínimos de divulgação de informações, mas apresenta limitações relevantes para induzir efeitos substantivos associados à inteligibilidade, ao uso social da informação e à responsabilidade efetiva.

Do ponto de vista metodológico, este estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A análise concentrou-se no ciclo avaliativo de 2024, em razão da disponibilidade integral dos microdados e das alterações sofridas pelo programa entre ciclos, o que limita inferências longitudinais. Ademais, os dados quantitativos do PNTTP capturam predominantemente a conformidade com critérios avaliativos, não permitindo inferir diretamente o uso social da informação ou seus efeitos sobre o comportamento cidadão. A incorporação da experiência institucional dos autores, embora enriquecedora, exige cautela interpretativa, mitigada neste estudo pela triangulação com dados documentais e estatísticos.

Não obstante, os resultados evidenciaram que o aprimoramento do PNTTP pode depender menos da expansão quantitativa das avaliações e mais da compreensão de como seus critérios e incentivos interagem com capacidades institucionais heterogêneas em contextos sociais diversos. A partir desse diagnóstico, propõem-se aprimoramentos organizados em cinco eixos, visando que eventuais revisões do programa possam reunir melhores condições de contribuir para a promoção de uma transparência pública substantiva e da *accountability* democrática.

O primeiro eixo refere-se à incorporação da participação social e da transparência passiva. Políticas de transparência concebidas como canais unilaterais de divulgação apresentam uma contradição funcional. O PNTTP pode avançar ao incluir indicadores sobre o funcionamento do e-SIC e ao incorporar mecanismos de escuta estruturada dos usuários dos portais, aproximando a transparência avaliada daquela efetivamente experimentada pela sociedade.

O segundo eixo diz respeito à heterogeneidade dos entes federativos. A adoção de uma régua uniforme ignora assimetrias relevantes de capacidade administrativa, tecnológica e fiscal. Inspirar-se em modelos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), combinando um núcleo comum de critérios

com adaptações contextuais, permitiria maior equidade avaliativa, exigindo mais dos entes com maior capacidade e evitando penalizações excessivas aos mais vulneráveis.

O terceiro eixo envolve a incorporação de dimensões qualitativas. A predominância de verificações binárias tende a levar à confusão de que a conformidade formal reflete excelência. O programa pode oferecer orientações de procedimentos de caráter opcional para que os Tribunais de Contas adotem de acordo com a conveniência e oportunidade. Além disso, a introdução de escalas graduais e de critérios voltados à governança e à institucionalização de rotinas (como fluxos definidos, equipes dedicadas e processos de atualização contínua) deslocaria o foco da fotografia pontual para os processos que sustentam a transparência ao longo do tempo. A ampliação de exigências relativas a dados abertos e interoperabilidade aos jurisdicionados com maiores capacidades também alinharia o programa às boas práticas de governo aberto.

O quarto eixo trata do uso efetivo da informação. A incorporação de métricas de acesso e interação com os portais permitiria avaliar se a transparência é de fato promovida e apropriada socialmente. Distinguir acessos governamentais de acessos cidadãos contribuiria para diferenciar portais que funcionam como instrumentos internos de gestão daqueles que efetivamente cumprem função democrática.

Por fim, o quinto eixo propõe que o PNTP atue como indutor de uma política pública de transparência em perspectiva multinível. A segregação de responsabilidades entre União, Estados e Municípios – à semelhança de políticas como o SUS e o FUNDEB – permitiria racionalizar esforços, concentrando infraestrutura tecnológica nos entes com maior capacidade e reduzindo o ônus institucional sobre municípios de pequeno porte. Mecanismos de incentivo financeiro poderiam complementar os atuais incentivos reputacionais.

Em síntese, os avanços do PNTP decorrem sobretudo de sua força normativa e pedagógica, enquanto seus limites estão associados à baixa sensibilidade contextual, à predominância de métricas formais e à frágil conexão entre transparência, uso da informação e responsabilização. As proposições apresentadas não esgotam a agenda de aprimoramento do programa, mas oferecem diretrizes fundamentadas para que a transparência avaliada pelo PNTP se aproxime, progressivamente, da transparência que efetivamente fortalece a democracia.

Pesquisas futuras podem avançar na avaliação da transparência substantiva ao incorporar métodos qualitativos centrados nos usuários da informação, como entrevistas com jornalistas, organizações da sociedade civil e cidadãos, bem como análises de *logs* de acesso e padrões de navegação nos portais. Estudos comparativos entre PNTP, Escala Brasil Transparente e *rankings* da sociedade civil também podem contribuir para compreender como diferentes modelos avaliativos influenciam, de modo distinto, a promoção da *accountability* democrática.

Referências

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da transparência pública: relatório nacional 2022*. Brasília: ATRICON, 2023.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas*. Brasília: ATRICON, 2025a.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da transparência pública: relatório nacional 2024*. Brasília: ATRICON, 2025b.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. Indignation or resignation: the implications of transparency for societal *accountability*. *Governance*, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Relatório anual de monitoramento da Lei de Acesso à Informação – 2023*. Brasília: CGU/Ouvidoria-Geral da União, 2024.

CAMPBELL, Donald T. Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, v. 2, n. 1, p. 67-90, 1979.

CANÇADO DIAS, João Paulo; LUSTOSA DA COSTA, Frederico José; ALMEIDA, Gustavo de Oliveira. Public transparency in Brazil and the Open Government Partnership (OGP). *Scholedge International Journal of Multidisciplinary & Allied Studies*, v. 5, n. 12, p. 122-134, 2019.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2014.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, p. 878-907, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FOX, Jonathan A. The uncertain relationship between transparency and *accountability*. *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

GOODHART, Charles A. E. Problems of monetary management: the UK experience. In: GOODHART, Charles A. E. *Monetary theory and practice*. London: Macmillan, 1984. p. 91-121.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press / British Academy, 2006. p. 25-43.

- HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. Measuring transparency. *Political Analysis*, v. 22, n. 4, p. 413-434, 2014.
- HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press / British Academy, 2006. p. 3-23.
- KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*. Washington, DC: World Bank Institute, 2005.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- LÖFFLER, Elke. Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries. *Public Administration and Development*, v. 21, n. 1, p. 27-40, 2001.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- McARTHUR, Daniel; REEVES, Aaron. The unintended consequences of quantifying quality. *American Journal of Sociology*, v. 128, n. 2, p. 515-551, 2022.
- MEIJER, Albert. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.
- MENDES, Wesley de Almeida *et al.* Desenvolvimento humano e desigualdades regionais nos municípios brasileiros. *Latin American Research Review*, v. 55, n. 4, p. 742-758, 2020.
- MERTON, Robert K. The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, v. 1, n. 6, p. 894-904, 1936.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.
- MIDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida; LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Governança democrática: transparência e controle social. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA (ALACIP), 12., 2024, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: ALACIP, 2024.
- MULLER, Jerry Z. *The tyranny of metrics*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- OLSEN, Johan P. *Accountability democrática, ordem política e mudança*. Brasília: ENAP, 2018.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- PETERS, B. Guy; FILGUEIRAS, Fernando. Introduction: looking for governance. *International Journal of Public Administration*, v. 45, n. 1, p. 1-8, 2022.

- POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- PUCCIONI, Felipe Galvão. An empirical analysis of Brazilian *accountability* courts. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, e2112, 2021.
- RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.
- ROSE, Nikolas. Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, v. 16, n. 7, p. 673-692, 1991.
- WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.
- YIN, Robert K. *Case study research and applications: design and methods*. 6. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DOMINGUES, Reinaldo Alencar; RIBEIRO, Rogério; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 39-64, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.02.DF.

Submetido em: 15.01.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Comunicação pública e consciência fiscal: a contribuição da construção coletiva democrática e o retorno social dos tributos

Public communication and tax awareness: the construction of democratic collectivity and the social return of taxes

Marcos Vinícius Viana da Silva¹

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – Itajaí/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9026-9553>

Gislene Cristina Regis Ito²

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – Itajaí/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8438-224X>

Laura Brand Canci³

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – Itajaí/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6689-2623>

Willian Bopsim⁴

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – Itajaí/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4106-9841>

¹ Pós-Doutor em Derecho pela Universidade de Alicante, com Bolsa CNPq. Pós-Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí, com Bolsa FAPESC. Doutor (Doctor Juris) en Derecho pela Universidade de Alicante, com financiamento pelo Programa PDSE/CAPEs. Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, com bolsa FUMDES/SC. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI; Bacharel em Direito pela UNIVALI. Professor Universitário de graduação nos cursos de Direito e Relações Internacionais. Professor e Vice Coordenador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PPGGPP, em nível de Mestrado e Doutorado.

² Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Anhanguera – Uniderp (2018). Especialista em Contabilidade Pública pela Faculdade Unyleya (2021) e em Direito Constitucional pela Faculdade FOCUS (2023). Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PPGGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Possui experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis. Atua como contadora da Prefeitura Municipal de Araquari/SC.

³ Graduada em Design Gráfico pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PPGGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Como bolsista FAPESC, investiga a intersecção entre o *design* e a administração pública, focando em como a gestão de marcas influencia a percepção institucional.

⁴ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PPGGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Pós-Graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional – Uninter. Graduado em Administração pela Universidade da Região de Joinville – Univille.

Resumo: O artigo analisa a relação entre comunicação pública, legitimidade democrática e formação da consciência fiscal, argumentando que a capacidade do Estado de produzir sentido sobre sua ação é elemento central para a construção da confiança e do pertencimento cívico. A partir de aportes teóricos de Rousseau, Habermas, Dewey, Rosanvallon, Giddens, Beck, Castells, Lipsky, Frey e Grunig & Hunt, discute-se como a inteligibilidade das políticas públicas influencia a percepção cidadã sobre o pacto fiscal. Em seguida, o estudo examina o caso espanhol *Lo que das, vuelve*, identificando como a estratégia comunicacional da Agencia Tributaria converte o sistema tributário – abstrato e complexo, em uma narrativa compreensível, centrada no retorno social dos tributos. O caso evidencia que a comunicação pública eficaz não se limita à transparência formal, mas envolve a tradução da ação estatal em experiências cotidianas, a mediação simbólica da confiança e a disputa legítima por significados na esfera pública. Conclui-se que a consolidação da consciência fiscal depende de um Estado comunicante, capaz de explicar, justificar e demonstrar continuamente o valor coletivo da tributação, fortalecendo, assim, a reciprocidade democrática e a cooperação voluntária dos cidadãos.

Palavras-chave: Comunicação pública. Consciência fiscal. Confiança institucional.

Abstract: The article analyzes the relationship between public communication, democratic legitimacy, and the formation of fiscal consciousness, arguing that the State's capacity to produce meaning about its actions is a central element for building trust and civic belonging. Drawing on theoretical contributions from Rousseau, Habermas, Dewey, Rosanvallon, Giddens, Beck, Castells, Lipsky, Frey, and Grunig & Hunt, the text discusses how the intelligibility of public policies influences citizens' perception of the fiscal pact. Subsequently, the study examines the Spanish case *Lo que das, vuelve* (What you give, comes back), identifying how the communication strategy of the Agencia Tributaria (Tax Agency) converts the tax system—abstract and complex—into a comprehensible narrative focused on the social return of taxes. The case highlights that effective public communication is not limited to formal transparency but involves translating state action into daily experiences, the symbolic mediation of trust, and the legitimate contestation for meanings in the public sphere. It concludes that the consolidation of fiscal consciousness depends on a “communicating State,” capable of continuously explaining, justifying, and demonstrating the collective value of taxation, thereby strengthening democratic reciprocity and citizens' voluntary cooperation.

Keywords: Public communication. Fiscal consciousness. Communicating State.

Sumário: 1 Introdução – 2 Metodologia – 3 A comunicação pública como eixo da coletividade democrática – 4 Consciência fiscal e contrato social – 5 O estado comunicante e o caso espanhol: *Lo que das, vuelve* – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A vida democrática moderna depende, em grande medida, da capacidade do Estado de comunicar-se de forma transparente, constante e significativa com seus cidadãos. Essa comunicação não se restringe à divulgação de informações administrativas, mas envolve um processo simbólico de construção de confiança, pertencimento e corresponsabilidade coletiva. No centro dessa relação está a questão fiscal, o modo como os impostos são compreendidos, justificados e percebidos como instrumentos de sustentação do bem comum.

No Brasil, a percepção pública acerca dos tributos é marcada por descrédito e sensação de injustiça: levantamento da Confederação Nacional do Transporte revela que 81,7% dos brasileiros consideram pagar mais impostos do que seria

justo, e 52,5% avaliam como “ruim” ou “muito ruim” o retorno recebido em serviços públicos (CNT/MDA, 2025). O contribuinte tende a associar a carga tributária à ineficiência estatal, à corrupção e à ausência de retorno concreto – quadro corroborado pelo Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade, que posiciona o Brasil na última colocação entre os 30 países com maior carga tributária do mundo, e que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade (IBPT, 2025). Esse distanciamento não é apenas econômico, mas também comunicacional e ético: revela uma ruptura na narrativa que conecta a arrecadação de impostos ao funcionamento cotidiano das políticas públicas. Sem essa narrativa, o tributo deixa de ser visto como ato de cidadania e passa a ser percebido como imposição coercitiva.

Diversos pensadores da esfera pública e da legitimidade democrática apontam a comunicação como elemento essencial dessa mediação. A filosofia política de Rousseau (1966) já concebia o imposto como expressão do contrato social e da vontade coletiva. Na contemporaneidade, autores como Jürgen Habermas (1989), John Dewey (1927) e Pierre Rosanvallon (2008) interpretam a comunicação pública como instrumento de deliberação, transparência e confiança recíproca entre governantes e governados. No campo da administração pública, Klaus Frey (2018) destaca que o diálogo social contínuo é indispensável para a governança democrática, enquanto James E. Grunig e Todd Hunt (1984) propõem modelos de comunicação que aproximam o poder público de práticas pautadas pela responsabilidade e pela escuta ativa.

Essas formulações convergem para uma ideia central: a coletividade se sustenta por meio da comunicação e da consciência fiscal compartilhada. Quando o cidadão compreende o destino social de sua contribuição, fortalece-se o vínculo cívico que legitima o Estado. Nesse sentido, a experiência internacional da campanha espanhola *Lo que das, vuelve*, lançada em 2024 pela Agência Tributária, oferece um exemplo relevante. Ao mostrar, de forma simples, que “o que se dá em impostos volta em serviços públicos”, a iniciativa busca reafirmar a reciprocidade entre o dever fiscal e o benefício coletivo. Contudo, mais do que avaliar o mérito da campanha, interessa compreender o conceito de coletividade que ela tenta comunicar e como esse tipo de abordagem pode inspirar práticas semelhantes no contexto brasileiro.

O objetivo geral deste estudo é discutir como a comunicação pública pode contribuir para a formação da consciência fiscal e para o fortalecimento da coletividade democrática, tornando visível o retorno social dos tributos. Os objetivos específicos são: a) examinar o papel da comunicação pública como mediadora entre Estado e cidadão; b) discutir a consciência fiscal como expressão contemporânea do contrato social; c) analisar a campanha espanhola como referência simbólica de

comunicação de reciprocidade; d) propor princípios conceituais para uma política de comunicação pública fiscal no Brasil.

O problema de pesquisa que orienta esta reflexão é: *de que modo a comunicação pública pode atuar como instrumento de fortalecimento da coletividade e da confiança cidadã, evidenciando a reciprocidade entre a arrecadação tributária e o retorno social promovido pelo Estado?*

A justificativa repousa na necessidade de reconstruir a ideia de coletividade em torno da tributação – não apenas como dever jurídico, mas como pacto ético e comunicacional. A atualidade do tema é reforçada pela recente Reforma Tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, que elevou a transparência a princípio constitucional expresso do Sistema Tributário Nacional (art. 145, §3º, da Constituição Federal) e criou mecanismos de retorno direto ao contribuinte, como o *cashback* tributário destinado a famílias de baixa renda (BRASIL, 2023). Se, por um lado, a reforma consolida um arcabouço normativo favorável à inteligibilidade fiscal, por outro, sua efetividade depende de uma comunicação pública capaz de traduzir esses princípios em experiência concreta para o cidadão – o que reforça a pertinência do problema investigado neste artigo. Em um cenário de desconfiança nas instituições, a comunicação pública voltada à consciência fiscal pode tornar-se ferramenta estratégica para restabelecer a legitimidade do Estado e reavivar o sentimento de pertencimento social.

Por fim, a estrutura do trabalho compreende três eixos analíticos: o primeiro discute a comunicação pública como elemento da coletividade democrática; o segundo explora a consciência fiscal à luz do contrato social; e o terceiro apresenta o estudo de caso da campanha *Lo que das, vuelve*, analisando suas contribuições e limites à luz do contexto brasileiro. Nas considerações finais, são apresentadas diretrizes para o fortalecimento de uma cultura de comunicação pública orientada à cidadania fiscal e à confiança democrática.

2 Metodologia

O presente estudo ancora-se no paradigma epistemológico interpretativista-crítico, que compreende a realidade social como uma construção simbólica mediada pela linguagem, pela cultura e pelas práticas discursivas. Nessa perspectiva, “o conhecimento é sempre uma interpretação situada, dependente de valores e contextos sociais” (Vidal *et al.*, 2024). Essa abordagem epistemológica rompe com a noção positivista de neutralidade e busca compreender os significados produzidos nas interações entre Estado e sociedade, sobretudo no campo da comunicação pública. Assim, o fenômeno analisado – a consciência fiscal e a comunicação pública como eixo da coletividade – não é entendido como dado objetivo, mas como processo discursivo e simbólico de legitimação.

Em consonância com a tradição crítica, a investigação assume que a produção de conhecimento é indissociável da prática social. Como afirmam Guba e Lincoln (1994), “a epistemologia da pesquisa não pode ser alheia à ética do pesquisador nem ao compromisso com a transformação social”. O presente estudo, portanto, não busca apenas descrever fenômenos comunicacionais, mas propor reflexões que contribuam para a reconstrução simbólica do vínculo entre cidadão e Estado, particularmente no campo da comunicação fiscal.

O método adotado é qualitativo, de natureza exploratória e comparativa, sendo adequado para analisar fenômenos complexos e subjetivos, como a percepção pública dos tributos e as estratégias comunicacionais do Estado. Como destacam Marconi e Lakatos (2017), “o método qualitativo permite a compreensão profunda dos fenômenos sociais, centrando-se no significado e na intencionalidade das ações humanas”. A comparação entre contextos – no caso, o Brasil e a Espanha – possibilita observar aproximações e distanciamentos entre os modelos de comunicação pública, identificando fatores culturais e institucionais que moldam a relação fiscal entre o Estado e o cidadão.

O processo de coleta de dados combina revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica foi conduzida com base em autores clássicos e contemporâneos que abordam a epistemologia da pesquisa, a comunicação pública e a legitimidade democrática. Como ressalta Behar, Jorge e Jorge (2021), “a entrevista, o documento e o texto acadêmico são construções discursivas que revelam as visões de mundo dos atores sociais e, portanto, devem ser analisados como práticas de linguagem”. Foram consultadas obras que abordam desde o paradigma construtivista (Silveira, 1996) até abordagens críticas e hermenêuticas contemporâneas, garantindo diversidade teórica e triangulação de perspectivas.

A análise documental recorre a materiais oficiais e comunicacionais, em especial à campanha espanhola *Lo que das, vuelve* (AGENCIA TRIBUTARIA, 2024), que constitui estudo de caso ilustrativo. Essa campanha foi examinada por meio de suas peças audiovisuais e de artigos jornalísticos (Cullell, 2024; Durán-Sindreu, 2025), de modo a compreender como a narrativa pública de retorno dos impostos se articula à construção simbólica da coletividade. O caso espanhol foi selecionado por oferecer uma experiência recente e amplamente debatida de comunicação estatal voltada à legitimação do sistema fiscal – tema que ainda se mostra incipiente no contexto brasileiro.

Os dados obtidos foram tratados por meio da análise de conteúdo qualitativa, conforme os princípios de categorização e inferência propostos por Bardin e retomados por Marconi e Lakatos (2017). As categorias centrais – *coletividade comunicada*, *reciprocidade fiscal*, *transparência pública* e *confiança cidadã* – emergiram a partir da leitura interpretativa dos materiais e foram analisadas em relação aos referenciais teóricos. Essa técnica permite identificar padrões discursivos e valores simbólicos,

sem reduzir o fenômeno a variáveis numéricas. Segundo Behar, Jorge e Jorge (2021), “a análise qualitativa tem por objetivo compreender a lógica interna do discurso e revelar seus efeitos de sentido, mais do que quantificar ocorrências”.

A abordagem metodológica adotada fundamenta-se na noção de reflexividade científica, segundo a qual todo ato de pesquisa é também um ato de posicionamento ético e político frente à realidade investigada (Minayo, 2012). Assim, reconhece-se que a análise das práticas comunicacionais do Estado não é neutra: ela reflete valores democráticos e concepções de cidadania que orientam o olhar do pesquisador.

Por fim, o tratamento dos dados segue uma abordagem indutiva, na qual as interpretações emergem do confronto entre os referenciais teóricos e as evidências empíricas. O objetivo é construir um modelo conceitual de comunicação pública fiscal que, embora inspirado em experiências internacionais, possa ser aplicado à realidade brasileira. A validade científica é assegurada pela triangulação de fontes e métodos, pela coerência interna dos argumentos e pela aderência às premissas epistemológicas adotadas. A metodologia, portanto, combina rigor teórico e abertura interpretativa, buscando compreender como a comunicação pública pode atuar como eixo simbólico da coletividade democrática e da consciência fiscal.

3 A comunicação pública como eixo da coletividade democrática

A comunicação pública constitui o alicerce simbólico da vida democrática contemporânea. Mais do que um mero canal de transmissão de mensagens estatais, ela é um processo de construção social do sentido público, no qual se negociam significados, valores e expectativas que sustentam o vínculo entre Estado e sociedade. Em sua ausência, o poder político tende à opacidade e o cidadão à desconfiança. A comunicação pública, portanto, é condição de legitimidade e de pertencimento coletivo: é o espaço no qual o Estado se explica e o cidadão se reconhece.

Desde a formulação de Jürgen Habermas sobre a esfera pública burguesa, a comunicação foi concebida como o *locus* de deliberação e racionalidade democrática. Habermas (1989) define a esfera pública como o espaço em que os indivíduos se reúnem, discutem livremente e, por meio da comunicação, influenciam a ação política. Tal conceito evidencia que a comunicação não é acessória, mas fundacional – sem ela, não há possibilidade de consenso racional nem controle social do poder. Entende-se, neste artigo, que, na sociedade contemporânea, marcada pela fragmentação de discursos e pela mediação da política, o desafio é preservar essa dimensão deliberativa em meio à saturação informacional e à lógica da performance midiática.

No contexto latino-americano, essa função deliberativa da comunicação assume relevância ainda maior diante de sociedades marcadas por desigualdades históricas e déficits de representação. Duarte (2012) destaca que a comunicação pública, no Brasil, deve ser compreendida como política pública, orientada ao interesse coletivo e distinta da comunicação governamental. Para o autor, comunicar-se é obrigação do Estado e direito do cidadão – sem essa mediação comunicativa, o espaço público torna-se assimétrico, favorecendo a desinformação e o descrédito institucional. Nesta leitura, essa perspectiva reforça a ideia de que a comunicação pública não se limita à transmissão de ações governamentais, mas integra a própria estrutura do Estado democrático.

Rosanvallon (2008) amplia essa visão ao argumentar que a legitimidade democrática do século XXI depende de novas formas de visibilidade e reflexividade. Segundo o autor, “as instituições só se tornam legítimas quando desenvolvem formas de proximidade simbólica com os cidadãos” (Rosanvallon, 2008). Para os fins deste estudo, entende-se que essa proximidade não se restringe à presença nas redes sociais ou à transparência formal de dados, mas à capacidade do Estado de comunicar-se com inteligibilidade, empatia e continuidade, criando uma narrativa compartilhada do interesse público. Nesse sentido, a comunicação pública desempenha uma função pedagógica do Estado democrático, atuando como um exercício de tradução entre a complexidade das políticas públicas e as experiências cotidianas dos cidadãos.

Nessa mesma linha, Weber (2011) argumenta que a comunicação pública é prática constitutiva do espaço estatal, pois produz sentidos sobre o Estado, suas ações e sua legitimidade. Para a autora, a visibilidade pública das políticas não é simples “divulgação”, mas um processo de reconhecimento simbólico que permite ao cidadão identificar-se como sujeito de direitos. Sem essa mediação discursiva, o Estado permanece abstrato e distante, e a democracia, fragilizada.

Frey (2018) observa que o princípio de governança democrática só se realiza plenamente quando há diálogo entre governo e sociedade civil. Para ele, “a comunicação pública é o meio pelo qual a ação governamental se torna compreensível e passível de controle social” (Frey, 2018). O autor vincula o conceito de comunicação pública à ideia de *accountability* horizontal e vertical, em que o cidadão é tanto receptor quanto agente fiscalizador das decisões públicas. Isso implica que a legitimidade do Estado não se esgota na legalidade, mas se consolida na capacidade de comunicar com ética e responsabilidade. O silêncio, o tecnicismo e a opacidade institucional corroem a confiança e produzem distanciamento simbólico – um fenômeno que, no campo fiscal, manifesta-se como rejeição à carga tributária e descrença na reciprocidade entre imposto e benefício.

Essa dimensão simbólica da comunicação pública tem raízes mais antigas na teoria política. Rousseau (1966) já intuía que a coesão social depende de uma

forma de comunicação que reafirme a “vontade geral” e o pacto coletivo. O contrato social não é apenas jurídico, mas comunicacional: requer que cada cidadão perceba sua contribuição como parte de um bem maior. “O homem nasce livre, mas por toda parte encontra-se acorrentado”, escreve Rousseau (1966), indicando que a liberdade política só se mantém quando o vínculo coletivo é conscientemente aceito. Em sociedades democráticas complexas, essa aceitação passa necessariamente pela comunicação pública – é ela que torna visível a ideia de coletividade e traduz o abstrato “Estado” em experiências concretas de convivência e cooperação.

Dewey (1927), em uma leitura pragmatista da democracia, afirma que o público se constitui apenas quando os indivíduos “reconhecem as consequências indiretas de suas ações e organizam-se para lidar com elas”. Esse reconhecimento ocorre por meio da comunicação: sem diálogo e interpretação compartilhada, não há público, apenas massa. Dewey (1927) antecipa, portanto, a noção de democracia comunicativa, em que a informação é meio de formação moral e política. A comunicação pública, sob essa ótica, é uma forma de educação cívica permanente, que transforma o cidadão de espectador em participante.

Grunig e Hunt (1984) reforçam esse entendimento ao propor o modelo simétrico bidirecional de comunicação pública, em que instituições e cidadãos interagem com base na escuta e na adaptação recíproca. Segundo os autores, “a comunicação pública eficaz é aquela que estabelece entendimento mútuo, permitindo que ambos os lados aprendam e se transformem” (Grunig e Hunt, 1984). Essa concepção rompe com a tradição instrumental da comunicação governamental e a aproxima de uma prática dialógica, ética e estratégica. Aplicada à esfera estatal, ela exige que o Estado reconheça o cidadão como interlocutor legítimo e coprodutor simbólico da legitimidade institucional.

À luz do cenário brasileiro, Lima (2011) contribui ao defender que a comunicação pública é elemento essencial da democratização, pois assegura pluralidade de vozes, circulação de informação qualificada e igualdade de acesso ao debate público. Para o autor, a comunicação é um direito democrático, e o Estado tem responsabilidade ativa de garantir que a informação de interesse coletivo seja acessível, inteligível e plural. Essa leitura reforça que a comunicação pública não é apenas um recurso técnico, mas parte do arranjo institucional que garante a efetividade da cidadania.

Na perspectiva sociológica, Giddens (1991) e Beck (1997) aprofundam a reflexão sobre a confiança e o risco na modernidade. Giddens observa que a complexidade dos sistemas abstratos modernos – como o Estado, o mercado e o sistema jurídico – exige mecanismos simbólicos de sustentação da confiança. Para ele, “a confiança é o meio pelo qual os indivíduos lidam com a ausência de conhecimento total sobre os sistemas nos quais dependem” (Giddens, 1991). Beck, por sua vez,

argumenta que a “sociedade do risco” demanda instituições transparentes e comunicativas, capazes de responder às incertezas coletivas (Beck, 1997). Quando o Estado falha em comunicar seus propósitos, o vácuo é preenchido pela desconfiança e pela fragmentação do espaço público.

Castells (2009) contribui para essa análise ao introduzir o conceito de poder comunicacional. Para o autor, o poder nas sociedades em rede é exercido “pela capacidade de construir significados na mente das pessoas” (Castells, 2009). Nesse contexto, o Estado democrático precisa disputar narrativas e produzir sentido público de forma ética e legítima. A comunicação pública, então, torna-se ferramenta de construção de consenso e de resistência simbólica à manipulação informacional. Ela se apresenta não como instrumento de dominação, mas como campo de disputa pela credibilidade e pela verdade pública.

Em síntese, a comunicação pública é o espaço em que o Estado se revela, explica e se deixa interpretar. É por meio dela que o poder se torna visível e que o cidadão compreende o seu papel na coletividade. Sustenta-se, neste artigo, que o fortalecimento da democracia requer um Estado comunicante – um Estado que fala, escuta e se responsabiliza. A comunicação pública, nesse sentido, é mais do que uma técnica de gestão: é uma expressão ética da própria ideia de república. Quando o cidadão percebe que a informação circula de forma transparente e que há coerência entre discurso e prática, o vínculo de confiança é restaurado. E é nesse vínculo comunicativo que a consciência fiscal encontra terreno fértil para se desenvolver, transformando o ato de contribuir em ato de cidadania.

4 Consciência fiscal e contrato social

A consciência fiscal é um conceito que transcende o domínio econômico e se insere no campo da ética pública e da cultura democrática. Compreendê-la implica reconhecer que o ato de pagar tributos não é apenas uma transação compulsória entre o indivíduo e o Estado, mas uma forma de cooperação social consciente, orientada por valores de justiça, solidariedade e pertencimento. A tributação, nesse sentido, traduz o princípio de interdependência que sustenta as sociedades modernas: cada cidadão contribui para o todo, confiando que o Estado redistribuirá esses recursos de maneira justa e transparente. Essa confiança, contudo, não é automática – ela se constrói discursivamente por meio da comunicação pública, que transforma o dever fiscal em valor cívico.

Jean-Jacques Rousseau é o primeiro grande pensador a conceber o tributo como expressão do contrato social. Em sua formulação clássica, o pacto político consiste no acordo pelo qual cada indivíduo renuncia parte de sua liberdade natural em favor de uma liberdade civil assegurada pela vontade geral. “Cada um de

nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a direção suprema da vontade geral, e recebemos cada membro como parte indivisível do todo” (Rousseau, 1966). Nesse contexto, o imposto representa a contrapartida material dessa liberdade compartilhada – o instrumento por meio do qual o cidadão participa materialmente da construção do bem comum. Compreende-se, nesta análise, que essa reciprocidade depende de um elemento intangível: a confiança de que o Estado age em nome do coletivo e que o retorno social dos tributos é real e perceptível. Sem confiança, o contrato degenera em coerção; sem comunicação, a confiança não se forma.

John Rawls, ao desenvolver sua teoria da justiça, oferece uma leitura normativa dessa reciprocidade. Segundo ele, “as desigualdades econômicas e sociais são aceitáveis apenas se resultarem em benefícios compensatórios para todos, especialmente para os menos favorecidos” (Rawls, 1971). A tributação, portanto, torna-se mecanismo ético de correção das assimetrias estruturais e de realização do ideal de equidade. Contudo, para que a justiça fiscal se traduza em legitimidade democrática, é imprescindível que os cidadãos compreendam o propósito moral da arrecadação. Isso requer não apenas eficiência administrativa, mas narrativas públicas que tornem inteligível a relação entre o imposto pago e o retorno social obtido. A ausência dessa comunicação gera alienação fiscal: o contribuinte não percebe a finalidade coletiva de sua contribuição e passa a enxergar o Estado como entidade distante ou predatória.

Rosanvallon (2008) aprofunda essa reflexão ao propor o conceito de “legitimidade reflexiva”. Para o autor, a democracia contemporânea exige que as instituições se expliquem constantemente à sociedade, criando espaços de reflexividade entre governantes e governados. “A legitimidade do Estado não se herda, constrói-se diariamente pela demonstração de imparcialidade, proximidade e explicação pública de suas ações” (Rosanvallon, 2008). Essa explicação contínua é o que distingue a comunicação pública da mera propaganda institucional: ela produz confiança cognitiva e moral, pois permite que o cidadão compreenda a lógica do gasto público e reconheça seu papel como financiador e beneficiário do sistema coletivo. O contrato social, portanto, é reatualizado por meio da comunicação – é nela que o Estado “fala” e o cidadão “reconhece”.

Frey (2018) retoma essa ideia ao afirmar que a governança democrática é sustentada por circuitos comunicativos permanentes. Para ele, “a comunicação pública é o meio pelo qual a ação governamental se torna compreensível e passível de controle social” (Frey, 2018). Essa compreensibilidade é o primeiro passo para a confiança. Um Estado que não comunica – ou que comunica de modo técnico, fragmentado ou instrumental – reduz a cidadania à obediência fiscal. Já um Estado comunicante educa, explica e dialoga com a sociedade, promovendo uma pedagogia voltada à formação da cidadania tributária. A comunicação pública, nesse sentido,

é uma forma de educação cívica contínua, capaz de converter o contribuinte em participante ativo da coletividade democrática.

Giddens (1991) e Beck (1997) contribuem para compreender as bases sociológicas dessa confiança. Para Giddens, a modernidade é marcada por sistemas abstratos que exigem confiança mediada, pois “nenhum indivíduo pode dominar o conhecimento técnico necessário para compreender plenamente os sistemas de que depende” (Giddens, 1991). A fé no Estado e nas instituições, portanto, é sustentada por mecanismos simbólicos e comunicacionais. Beck (1997), por sua vez, argumenta que a “sociedade do risco” demanda novas formas de transparência e comunicação para manter a legitimidade institucional. Em tempos de crise de representação e de descrédito político, a comunicação pública é a ponte entre a complexidade estatal e a compreensão cidadã. Ela reduz a distância simbólica e moral entre quem governa e quem contribui.

Essa função mediadora ganha relevância particular no campo fiscal. O tributo é o ponto de contato mais sensível entre o Estado e o indivíduo, pois incide diretamente sobre o patrimônio e a autonomia pessoal. Por isso, sua aceitação depende de um sentimento de pertencimento e de reciprocidade. Como observa Castells (2009), “o poder nas sociedades em rede se manifesta pela capacidade de construir significados compartilhados”. Quando o Estado não constrói o significado coletivo do tributo, abre-se espaço para narrativas negativas: o imposto passa a ser visto como perda, e não como investimento. Nesse contexto, campanhas públicas, relatórios de transparência e narrativas institucionais – como a campanha espanhola *Lo que das, vuelve* – tornam-se instrumentos essenciais de reencantamento simbólico do pacto fiscal.

A comunicação pública, quando orientada por princípios pedagógicos, cumpre função ética e transformadora. Dewey (1927) sustentava que a democracia é, antes de tudo, um modo de comunicação. “A democracia começa no diálogo e só sobrevive pela comunicação” (Dewey, 1927). Aplicado à esfera tributária, esse princípio indica que o diálogo entre Estado e contribuinte é parte integrante do exercício da cidadania. A educação fiscal, nesse sentido, deve ser contínua e formativa, estimulando o cidadão a compreender o orçamento, o gasto público e o impacto social de sua contribuição. Campanhas como a espanhola, ao evidenciar o retorno concreto dos tributos, materializam esse ideal democrático de uma comunicação pública reflexiva.

Ao mesmo tempo, a consciência fiscal requer que o Estado reconheça a importância do valor simbólico do reconhecimento. Rosanvallon (2008) destaca que a confiança pública não se mantém apenas por meio da prestação de contas numérica, mas também pela demonstração de empatia e reciprocidade. A legitimação democrática, assim, não é apenas legal, mas emocional. O Estado precisa comunicar não só números, mas narrativas que expressem solidariedade e sentido de

coletividade. Por isso, a comunicação pública fiscal deve integrar dimensões racionais e afetivas, articulando dados e histórias, transparência e vínculo.

No campo específico da comunicação estatal, Grunig e Hunt (1984) defendem o modelo simétrico bidirecional, baseado na escuta e no entendimento mútuo. Aplicado à esfera fiscal, isso significa que o Estado não deve apenas informar, mas dialogar, ouvir percepções, justificar escolhas e adaptar suas práticas comunicacionais às expectativas sociais, produzindo reciprocidade discursiva.

Ao projetar essa discussão para o Brasil, torna-se evidente um déficit estrutural de comunicação pública fiscal. Historicamente, o Estado brasileiro adota uma linguagem técnica, opaca e distante, o que dificulta a construção de um sentido compartilhado sobre os tributos. Nesse vazio comunicacional, instala-se a alienação fiscal: o contribuinte não percebe a finalidade coletiva de sua contribuição e passa a enxergar o Estado como um agente distante ou predatório. A ausência de narrativas claras fragiliza a legitimidade democrática, mina a confiança e reforça a percepção de injustiça tributária – fenômeno agravado pelas desigualdades históricas do país.

A construção da consciência fiscal, portanto, requer mais do que uma legislação eficiente: exige uma política contínua de comunicação pública que articule informação, inteligibilidade e vínculo simbólico. Isso envolve transparência compreensiva, pedagogia democrática e reciprocidade discursiva. Quando o Estado se comunica de forma clara, acessível e verificável, transforma o tributo em uma expressão concreta da cidadania e fortalece o pacto social. Quando falha, fragiliza o elo que sustenta a democracia fiscal.

Assim, a consciência fiscal emerge do entrelaçamento entre ética, confiança e comunicação. Ela se desenvolve quando o cidadão compreende que o tributo não representa apenas um custo individual, mas um investimento coletivo. Sua consolidação depende da capacidade do Estado de explicar, justificar e demonstrar, de maneira acessível, como os recursos arrecadados retornam à sociedade – não necessariamente de forma individualizada, mas como bens e serviços que beneficiam o conjunto da coletividade.

Argumenta-se, neste artigo, que a consciência fiscal nasce do entrelaçamento entre ética, comunicação e confiança. Quando o cidadão percebe que o tributo é redistribuído com justiça e comunicado com clareza, ele passa a se reconhecer como sujeito ativo do contrato social. Por outro lado, quando a comunicação falha, instala-se a alienação tributária – a sensação de que o imposto é um fardo sem retorno. Reforçar a comunicação pública, portanto, é reafirmar o pacto democrático: é assegurar que a cooperação fiscal se converta em experiência de cidadania. Como enfatiza Frey (2018), “a democracia se fortalece não apenas pelo voto, mas pelo diálogo permanente entre governo e sociedade”. E é nesse diálogo,

sustentado pela transparência e pela pedagogia fiscal, que o contrato social encontra sua expressão mais concreta.

5 O estado comunicante e o caso espanhol: *Lo que das, vuelve*

O conceito de Estado comunicante emerge como resposta contemporânea às crises de legitimidade e de confiança que afetam as democracias ocidentais. Trata-se de uma concepção em que o poder público não apenas administra, mas dialoga permanentemente com a sociedade, construindo sentido, legitimidade e vínculo simbólico. A comunicação pública, nesse modelo, não é um apêndice da gestão, mas o próprio modo de existência do Estado no espaço social. Ela traduz, em linguagem acessível, as razões de ser do aparato público e o modo como as decisões políticas se convertem em benefícios coletivos. Nesse sentido, a experiência espanhola da campanha *Lo que das, vuelve* representa um exemplo emblemático de como o Estado pode recorrer à comunicação para reconstruir o elo entre tributação e cidadania.

Lançada em outubro de 2024 pela *Agencia Tributaria* do Ministério de Hacienda da Espanha, a campanha *Lo que das, vuelve* (“O que você dá, volta”) buscou reforçar a ideia de que os impostos não desaparecem na burocracia estatal, mas retornam à sociedade em forma de políticas públicas. O spot televisivo e digital – amplamente divulgado nas redes sociais e nos meios de comunicação – apresentava cenas do cotidiano espanhol: escolas, hospitais, aposentadorias, bolsas de estudo e serviços de emergência, acompanhadas da mensagem de que *Lo que das, vuelve*. A narrativa, emocional e inclusiva, procurava reencantar o cidadão com a ideia de coletividade, convertendo a linguagem técnica da tributação em uma mensagem simbólica de reciprocidade.

Essa proposta encontra fundamento em uma concepção pedagógica de comunicação pública. Segundo Frey (2018), “a democracia se fortalece quando o Estado consegue explicar sua ação de maneira compreensível e sensível ao cidadão”. A campanha espanhola, ao articular emoção e transparência, realiza precisamente esse movimento: traduz o abstrato em concreto, o sistema fiscal em rostos e histórias humanas. Ao afirmar que o que se dá em impostos “volta” em serviços, ela propõe uma pedagogia da confiança. Em termos simbólicos, é um convite à reconciliação entre contribuinte e Estado.

Como destaca Lipsky (1980), o Estado se torna real para o cidadão não na complexidade das estruturas formais, mas na experiência concreta dos serviços públicos que ele utiliza. A campanha espanhola *Lo que das, vuelve* opera exatamente nesse nível: traduz o sistema fiscal – abstrato e distante – em vivências

cotidianas, como a escola, o hospital ou o transporte público. Ao conectar arrecadação e experiência real, a comunicação fiscal reforça a noção de presença tangível do Estado na vida das pessoas.

Contudo, a experiência espanhola também gerou críticas relevantes, que evidenciam as tensões entre comunicação pública e propaganda institucional. A jornalista Rosa Cullell argumenta que o uso excessivo de mensagens emotivas e genéricas pode banalizar a comunicação estatal, transformando-a em peça de *marketing* político. Para ela, “o dinheiro público não volta, perde-se nas alcantarrillas”, em uma metáfora contundente que denuncia a distância entre o discurso da reciprocidade e a percepção popular sobre a má gestão dos recursos públicos (Cullell, 2024). Essa crítica evidencia um dilema central da comunicação pública: como comunicar de forma positiva sem incorrer na autopromoção governamental.

Em contrapartida, o economista Antonio Durán-Sindreu defende que a campanha cumpre papel necessário ao ressaltar o valor social dos tributos. Segundo ele, o Estado deve comunicar não apenas a arrecadação, mas também a eficiência e o impacto dos gastos públicos. “El dinero de los impuestos vuelve en forma de servicios, pero es preciso mostrarlo con datos, no sólo con emoción”, afirma o autor, propondo a integração entre narrativa simbólica e transparência factual (Durán-Sindreu, 2025). Esse equilíbrio entre emoção e razão constitui o que se pode chamar de comunicação pública reflexiva – uma comunicação que educa, mas também presta contas; que mobiliza afetos, mas se ancora em evidências.

Do ponto de vista teórico, a campanha espanhola materializa o que Rosanvallon (2008) chama de “proximidade democrática”. Trata-se de uma tentativa de “reaproximar o Estado das experiências concretas dos cidadãos”, tornando visível a dimensão moral da tributação. Ao comunicar o retorno dos impostos, o Estado reconhece o cidadão não apenas como contribuinte, mas como coprotagonista da esfera pública. Nessa operação simbólica, a comunicação transforma-se em instrumento de reconhecimento – um valor essencial para a coesão social. O mesmo autor adverte, entretanto, que essa proximidade deve ser acompanhada de reflexividade: a mensagem pública deve estimular a crítica e a vigilância, e não a complacência.

Conforme Dewey (1927), os indivíduos constituem um público quando reconhecem as consequências indiretas de suas ações e se organizam para lidar com elas. A campanha *Lo que das, vuelve* cumpre parcialmente essa função ao convidar o cidadão a reconhecer-se como parte do sistema que ele mesmo sustenta. Embora se trate de uma iniciativa *top-down* – emanada do Estado –, ela inaugura um gesto de escuta e reconhecimento que, em contextos marcados pela desconfiança fiscal, representa um avanço significativo.

Comparativamente, o caso espanhol revela uma lacuna expressiva na realidade brasileira. No Brasil, embora existam iniciativas pontuais de educação

fiscal promovidas pela Receita Federal e por secretarias estaduais, o país ainda carece de uma estratégia nacional de comunicação pública tributária. A narrativa dominante sobre os impostos é frequentemente marcada por ressentimento, desinformação e ceticismo. Falta ao Estado brasileiro uma linguagem capaz de estabelecer uma conexão clara entre a arrecadação tributária e os benefícios sociais dela decorrentes. Como observam Giddens (1991) e Beck (1997), em sociedades de risco e complexidade, a confiança nas instituições depende da capacidade de traduzir sistemas abstratos em experiências concretas e perceptíveis no cotidiano dos cidadãos. A comunicação pública, quando orientada por esse princípio, atua como mediadora entre a racionalidade técnica do governo e a racionalidade emocional da cidadania.

Importa reconhecer, contudo, os limites dessa transposição. A campanha espanhola foi concebida por uma administração tributária unitária – a Agencia Tributaria –, o que confere à comunicação fiscal um centro emissor único e uma narrativa nacionalmente coesa. O Brasil, ao contrário, opera sob um sistema federativo fragmentado, no qual a arrecadação e a comunicação tributária se distribuem entre União, estados, Distrito Federal e mais de cinco mil municípios – fragmentação que a própria Reforma Tributária busca em parte reduzir, ao instituir o IBS sob competência compartilhada entre entes subnacionais (BRASIL, 2023). Além disso, Espanha e Brasil diferem em desigualdade social, extensão territorial e histórico de confiança institucional, fatores que condicionam a receptividade de qualquer narrativa de reciprocidade fiscal. Tampouco se pode ignorar que um único estudo de caso, por mais ilustrativo que seja, não permite generalizações sobre a eficácia de campanhas de comunicação fiscal, tarefa que demandaria avaliação empírica de impacto ainda inexistente mesmo no contexto espanhol. O caso *Lo que das, vuelve* é tomado neste artigo, portanto, não como modelo a ser replicado, mas como referência simbólica que ilumina possibilidades e tensões próprias da comunicação pública fiscal – cuja aplicação ao Brasil exige mediações institucionais que extrapolam o escopo desta reflexão.

Um Estado comunicante, portanto, é aquele que transforma a transparência em diálogo. Ele não se limita a publicar dados, mas constrói narrativas interpretáveis, aproximando-se daquilo que Rosanvallon (2008) denomina “inteligibilidade democrática”. O objetivo não é apenas informar, mas fazer compreender – restituir ao cidadão a sensação de pertencimento ao destino coletivo de seus recursos. Quando essa inteligibilidade é alcançada, a confiança se torna possível, e a cidadania fiscal se consolida como prática cotidiana. É esse o sentido mais profundo da expressão *Lo que das, vuelve*: não uma promessa de retorno individualizado, mas a reafirmação simbólica do pacto republicano.

A campanha espanhola, portanto, transcende seu contexto específico e oferece lições para a construção de uma cultura de comunicação pública no Brasil. Ela

demonstra que o Estado precisa ser transparente, empático e pedagógico, e que a comunicação é parte integrante da gestão pública, não um adereço. Ao mesmo tempo, adverte para o risco da estetização do discurso governamental – o desafio permanente de comunicar sem manipular, de inspirar sem ocultar. O Estado comunicante deve ser também um Estado reflexivo: aquele que fala, mas também escuta; que educa, mas se deixa interpelar; que administra, mas sobretudo reconhece e é reconhecido.

Em síntese, a campanha *Lo que das, vuelve* simboliza uma tentativa contemporânea de reconstrução do laço fiscal e moral entre cidadão e Estado, pela via da comunicação. Sua relevância ultrapassa o campo da publicidade institucional e alcança o cerne do debate democrático: como fazer o cidadão acreditar novamente no bem comum. No contexto brasileiro, a reflexão sobre esse modelo permite vislumbrar caminhos para uma política de comunicação pública fiscal que una transparência, emoção e pedagogia – pilares indispensáveis de uma nova cultura da cidadania tributária.

6 Considerações finais

A análise empreendida neste artigo evidencia que a comunicação pública é uma das expressões mais sofisticadas da vida democrática e, ao mesmo tempo, uma de suas condições de possibilidade. A partir das bases teóricas construídas por Habermas, Rousseau, Dewey e Rosanvallon, compreende-se que a legitimidade política não é apenas o resultado de processos jurídicos ou administrativos, mas um fenômeno comunicacional: a democracia se sustenta na circulação social de sentido, confiança e reconhecimento. O Estado democrático, portanto, não se define apenas pela sua capacidade de arrecadar, gerir ou distribuir recursos, mas sobretudo por sua aptidão para comunicar, explicar e justificar o modo como esses recursos retornam à coletividade.

Em uma perspectiva rousseauiana, o tributo é o símbolo material do pacto social – a tradução concreta da vontade geral em ação política. Contudo, a sobrevivência desse pacto depende de um tecido de significados compartilhados, continuamente reforçados pela comunicação pública. Quando o Estado falha em construir essa narrativa de reciprocidade, o contrato social se torna invisível e a tributação perde seu conteúdo moral, reduzindo-se a um ato de coerção fiscal. Nesse vazio comunicacional, floresce a descrença: o cidadão, incapaz de perceber o retorno social de sua contribuição, deixa de reconhecer-se como parte do corpo coletivo. É nesse ponto que a comunicação pública assume papel estruturante, pois reconstrói o imaginário do pertencimento e reinstaura o elo simbólico entre o indivíduo e o Estado.

A consciência fiscal, entendida como percepção reflexiva da relação entre o dever de contribuir e o direito de usufruir do bem comum, não nasce de imperativos legais, mas de práticas discursivas. É fruto de uma pedagogia pública sustentada por narrativas consistentes, verificáveis e emocionalmente ressonantes. Essa pedagogia deve conjugar o rigor da informação com a sensibilidade da linguagem, tornando inteligível aquilo que, por natureza, é abstrato: a circulação dos recursos públicos. A legitimidade do Estado, como sustenta Rosanvallon (2008), não se impõe – constrói-se diariamente pela reflexividade democrática, isto é, pela capacidade de o poder público se deixar interpelar e responder, em linguagem compreensível, às demandas do cidadão. A comunicação pública é o lugar em que essa reflexividade se materializa.

A experiência espanhola da campanha *Lo que das, vuelve* evidencia a força simbólica dessa pedagogia comunicativa. A mensagem, ao enfatizar a ideia de retorno, ressignifica a lógica fiscal e transforma o imposto em narrativa de solidariedade. Trata-se de uma operação discursiva sofisticada: o Estado assume uma voz comunicante e propõe ao cidadão uma leitura simbólica de sua contribuição, baseada não em números, mas em experiências compartilhadas – a escola, o hospital, a aposentadoria, o serviço público. Essa dimensão narrativa reforça a tese de que a comunicação pública não é mero suporte informativo, mas um dispositivo de legitimação moral, pois reintroduz o afeto e a confiança na relação política. O desafio, contudo, é sustentar esse vínculo simbólico sem incorrer na estetização ou na manipulação retórica do discurso estatal – o limite entre o pedagógico e o propagandístico é sempre tênue e, por isso, deve ser vigiado pela própria ética republicana.

Ao projetar essa discussão para o contexto brasileiro, percebe-se um déficit estrutural de comunicação pública fiscal. O Estado brasileiro, historicamente, comunica pouco e mal: privilegia o tecnicismo burocrático, a linguagem opaca e o distanciamento institucional. Como resultado, a tributação é percebida como imposição e não como pacto. Falta-lhe uma narrativa integradora capaz de converter a complexidade das políticas públicas em sentido compartilhado. Em um país de desigualdades históricas e desconfiança sistêmica, a ausência de comunicação pública robusta aprofundou a distância entre o contribuinte e o Estado, minando a crença na reciprocidade e, conseqüentemente, na própria democracia.

É nesse contexto que se propõe a formulação de um modelo de comunicação pública fiscal reflexiva – um paradigma que una as dimensões cognitiva, ética e simbólica da legitimidade estatal. Tal modelo deve fundamentar-se em três pilares interdependentes: a transparência compreensiva, que transforma dados em linguagem inteligível e socialmente verificável; a pedagogia democrática, que educa para a cidadania e faz da comunicação um instrumento de aprendizado coletivo; e a reciprocidade discursiva, por meio da qual o Estado não apenas comunica, mas escuta, admitindo-se como parte do diálogo público e sujeito à crítica e à revisão.

Esse modelo não pretende ser normativo, mas descritivo de uma exigência contemporânea: a necessidade de um Estado que se reconheça comunicante e se compreenda enquanto produtor de sentido social.

Um Estado comunicante, portanto, é aquele que entende que a governança não se limita ao exercício do poder, mas ao exercício da explicação. É o Estado que reconhece o cidadão como interlocutor legítimo e que, ao comunicar-se, educa e presta contas simultaneamente. Em tal configuração, o tributo deixa de ser percebido como mero instrumento de arrecadação e passa a assumir o significado de um ato de cidadania reflexiva – um gesto consciente de cooperação política. A comunicação pública, nesse sentido, é o fio simbólico que costura o contrato social e permite que a vontade coletiva se renove sem cessar.

Em última instância, a legitimidade democrática reside na capacidade de o Estado tornar-se inteligível para aqueles que o sustentam. Aquilo que se paga em impostos corresponde também a um investimento em confiança; e o que retorna à sociedade é não apenas o serviço público, mas o próprio sentido da coletividade. Assim, comunicar o retorno dos tributos é reafirmar o valor político do comum, é restaurar o vínculo moral entre indivíduo e comunidade, e é, sobretudo, reencantar o espaço público pela palavra verdadeira.

O Estado comunicante é, por fim, aquele que devolve ao cidadão não só o que arrecada, mas aquilo que lhe é mais essencial: o sentimento de pertencer a um projeto coletivo chamado democracia.

Referências

AGENCIA TRIBUTARIA. Agencia Tributaria. Gobierno de España. Publicidad – 2024. Campaña de sensibilización. Spot televisión 45". *YouTube*. Canal: agenciatributaria. Publicado em: 23 out. 2024. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=YTgoH_ai168. Acesso em: 29 out. 2025.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1997.

BEHAR, C.; JORGE, S.; JORGE, P. A epistemologia do método científico: a técnica de entrevista. *Revista Conhecendo Online*, v. 7, n. 1, p. 118-135, 2021. Disponível em: <https://conhecendoonline.emnuvens.com.br/revista/article/download/105/153>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 23 jul. 2026.

CASTELLS, M. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CNT/MDA. *164ª Pesquisa CNT de Opinião*. Brasília: Confederação Nacional do Transporte, 2025. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/06/164a-Pesquisa-CNT-de-Opinioao.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2026.

CULLELL, Rosa. *Lo que das, no vuelve*. The Objective, Barcelona, 14 nov. 2024. Opinião. Disponível em: <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2024-11-14/lo-que-das-no-vuelve/>. Acesso em: 29 out. 2025.

DEWEY, J. *O público e seus problemas*. Tradução: M. A. Silveira. São Paulo: Martins Fontes, 1927.

DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação pública: Estado, governo e sociedade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DURÁN-SINDREU BUXADÉ, Antonio. *Lo que das en impuestos vuelve a ti*. *El Economista*, Madrid, 24 set. 2025. Coluna de opinião. Disponível em: <https://www.eleconomista.es/opinion/noticias/13561514/09/25/lo-que-das-en-impuestos-vuelve-a-ti.html>. Acesso em: 29 out. 2025.

FREY, Klaus. *Governança e comunicação pública: interfaces e desafios contemporâneos*. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4109>. Acesso em: 29 out. 2025.

GIDDENS, Anthony. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

GRUNIG, J. E.; HUNT, T. *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (org.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity Press, 1989.

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. *Brasil lidera ranking de pior retorno dos tributos à população entre os países com maior carga tributária*. [S.l.]: IBPT, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://ibpt.org.br/brasil-lidera-ranking-de-pior-retorno-dos-tributos-a-populacao-entre-os-paises-com-maior-carga-tributaria/>. Acesso em: 23 jul. 2026.

LIMA, Venício A. de. *Mídia: crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Publisher Brasil, 2011.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Almiro Pisetta; Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1971.

ROSANVALLON, P. *A legitimidade democrática: imparcialidade, reflexividade e proximidade*. Tradução: J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. Tradução: Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1966.

SILVEIRA, F. L. da. A epistemologia de Imre Lakatos. *Cad. Cat. Ens. Fís.*, v. 13, n. 3, p. 219-230, dez. 1996. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5166085.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

VIDAL, L. M. M.; NUNES, C. L. C.; JARDIM, M. I. A.; QUEIRÓS, W. P. Uma avaliação do método científico à luz da epistemologia. *Revista Caderno Pedagógico*, v. 21, n. 6, p. 1-23, 2024. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/4315>. Acesso em: 29 out. 2025.

WEBER, Maria Helena. *Esfera pública, comunicação e Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Marcos Vinícius Viana da; ITO, Gislene Cristina Regis; CANCI, Laura Brand; BOPSIM, Willian. Comunicação pública e consciência fiscal: a contribuição da construção coletiva democrática e o retorno social dos tributos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 65-84, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.03.SC.

Submetido em: 11.06.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional

External Oversight and Evaluation of Public Policies: an analysis of the activities of the TCE/PA and the MPC/PA in the context of institutional reorganization

Juliana da Costa Nascimento¹

Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) – Belém/PA, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7844-6990>

Resumo: O presente artigo tem como ponto de partida o sistema de controle externo no Brasil, composto pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e pelos Ministérios Públicos de Contas (MPCs). No Estado do Pará, a atuação desses órgãos tem despertado crescente interesse acadêmico e institucional, sobretudo em relação aos seus papéis na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas. Por isso, a pesquisa parte do seguinte questionamento: em que medida o MPC/PA e o TCE/PA têm contribuído para a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas no Estado do Pará? O objetivo geral consiste em examinar a atuação conjunta e/ou complementar desses órgãos no ciclo avaliativo, bem como analisar os impactos da reorganização institucional decorrente do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, baseada em análise bibliográfica, documental, normativa e jurisprudencial. Adota-se o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre controle externo e avaliação de políticas públicas para a análise do caso específico do Estado do Pará, com recorte temporal entre 2020 e 2024. Os achados indicam que o controle externo tem ampliado sua atuação para além da verificação da legalidade formal, incorporando dimensões avaliativas voltadas à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Conclui-se que, embora persistam desafios relacionados à institucionalização de práticas avaliativas sistemáticas, a atuação articulada entre TCE/PA e MPC/PA revela potencial significativo para o aprimoramento da governança pública e para a indução de resultados sociais mais efetivos.

Palavras-chave: Ministério Público de Contas. Tribunal de Contas. Incorporação. Avaliação e Políticas Públicas.

¹ Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-Graduada em Direito e Processo Previdenciário pelo Gran Universidade. Pós-Graduada em Direito Administrativo pelo Gran Universidade. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Abstract: This article takes as its starting point the external oversight system in Brazil, which consists of the State Courts of Auditors (TCEs) and the Public Prosecutor's Offices for Auditing (MPCs). In the state of Pará, the activities of these bodies have attracted growing academic and institutional interest, particularly regarding their roles in the evaluation and improvement of public policies. Therefore, this study begins with the following question: to what extent have the MPC/PA and the TCE/PA contributed to the evaluation and improvement of public policies in the state of Pará? The general objective is to examine the joint and/or complementary actions of these bodies within the evaluation cycle, as well as to analyze the impacts of the institutional reorganization resulting from the ruling on Direct Action of Unconstitutionality No. 5,254/PA. Methodologically, this is a qualitative study of a descriptive and exploratory nature, based on bibliographic, documentary, normative, and jurisprudential analysis. The deductive method is adopted, starting from general premises regarding external control and public policy evaluation to analyze the specific case of the State of Pará, covering the period from 2020 to 2024. The findings indicate that external control has expanded its scope beyond the verification of formal legality, incorporating evaluative dimensions focused on the efficiency, efficacy, and effectiveness of public policies. It is concluded that, although challenges related to the institutionalization of systematic evaluation practices persist, the coordinated action between the TCE/PA and the MPC/PA reveals significant potential for improving public governance and for inducing more effective social outcomes.

Keywords: Public Prosecutor's Office for Accounts. Court of Accounts. Incorporation. Evaluation and Public Policies.

Sumário: **1** Introdução – **2** Metodologia – **3** A avaliação de políticas públicas e o Controle Externo – **4** Da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas – **5** Das perspectivas de atuação após a reorganização institucional – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O controle externo no Brasil, positivado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), constitui um instrumento essencial para a promoção da transparência e da eficiência na Administração Pública. Sob esse viés, o art. 70 da Constituição Federal estabelece que compete aos órgãos do controle externo, em conjunto com o Poder Legislativo, fiscalizar a execução orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essa fiscalização deve assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa. Desse modo, os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e os Ministérios Públicos de Contas (MPCs) desempenham funções complementares, uma vez que os TCEs exercem competência normativa, fiscalizatória e de julgamento das contas públicas, enquanto os MPCs atuam como guardiões do interesse público, propondo medidas corretivas, defendendo a legalidade e assegurando a efetividade da fiscalização.

No cenário paraense, a atuação do TCE/PA e do MPC/PA tem se desenvolvido dentro desse arcabouço constitucional, sendo marcada por esforços de fiscalização das contas públicas e, mais recentemente, pela avaliação de políticas públicas estaduais.

Entre as iniciativas do TCE/PA e do MPC/PA nos últimos cinco anos, as quais serão abordadas no presente estudo, destacam-se as auditorias operacionais em diversas áreas, como saúde e primeira infância, com a emissão de relatórios técnicos, recomendações e proposição de medidas corretivas com vistas a aumentar a efetividade das políticas públicas.

Cabe pontuar que esse cenário institucional sofreu alteração significativa com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional a norma estadual que conferia autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público de Contas.

Embora tenha sido mantida a independência funcional dos membros do órgão, o STF determinou a futura incorporação administrativa e financeira do MPC/PA ao TCE/PA, com efeitos a partir de janeiro de 2026.

Essa decisão gerou mudanças significativas na organização institucional do controle externo no Pará, suscitando questionamentos sobre como a atuação conjunta das duas instituições poderá se reorganizar e impactar a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas estaduais.

Apesar dos avanços institucionais verificados, identifica-se uma lacuna na literatura jurídica e de políticas públicas quanto à análise empírica da atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas em nível subnacional, especialmente em contextos de reorganização institucional.

Diante desse quadro, este estudo é guiado pelo seguinte questionamento: Em que medida o MPC/PA e o TCE/PA têm contribuído para a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas no Estado do Pará?

Para os fins desta pesquisa, compreende-se “contribuição ao aprimoramento das políticas públicas” como a capacidade institucional do controle externo de induzir melhorias concretas na formulação, implementação, monitoramento ou avaliação das ações governamentais, especialmente por meio da emissão de recomendações, auditorias operacionais, medidas preventivas, orientações técnicas e mecanismos de acompanhamento voltados ao aumento da eficiência, da efetividade e da transparência administrativa.

Nessa perspectiva operacional, o aprimoramento das políticas públicas não se limita à correção de ilegalidades ou irregularidades formais, abrangendo também a indução de capacidades institucionais, o fortalecimento da governança pública e a promoção de resultados sociais mais efetivos, conforme se abordará nos tópicos seguintes.

Sob esse viés, o objetivo principal do presente artigo é analisar a atuação conjunta e/ou complementar das instituições na avaliação de políticas públicas, enquanto os objetivos específicos são: (i) identificar o papel de cada órgão no ciclo de avaliação; (ii) examinar experiências concretas de fiscalização realizadas

nos últimos cinco anos; e (iii) discutir as perspectivas de atuação das instituições após a incorporação.

Sendo assim, parte-se da hipótese de que a atuação articulada do MPC/PA e do TCE/PA possui potencial para aprimorar as políticas públicas, por meio de avaliações e recomendações, ainda que desafios persistam quanto à institucionalização de práticas avaliativas sistemáticas.

Além disso, cabe pontuar que o presente estudo está alinhado com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, o qual busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

2 Metodologia

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada à compreensão da atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas no Estado do Pará, fundamentando-se no método dedutivo, o qual, conforme lecionam Gerhardt e Silveira (2009, p. 25), “parte do geral e, a seguir, desce para o particular”, permitindo a análise de fenômenos específicos, a partir de premissas teóricas mais amplas.

Nesse sentido, parte-se de concepções gerais acerca do papel institucional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas no ciclo das políticas públicas, para a análise específica dessas instituições no Estado do Pará.

Como referencial teórico-metodológico, a pesquisa ancora-se na abordagem da análise de políticas públicas desenvolvida por Leonardo Secchi, especialmente no que concerne à compreensão do ciclo de políticas públicas e à utilização de categorias analíticas voltadas à avaliação de sua efetividade.

Nesse íterim, cabe pontuar que a pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento documental e análise de evidências institucionais, compreendendo relatórios técnicos, auditorias operacionais, atos normativos, notícias institucionais e documentos oficiais produzidos pelo TCE/PA e pelo MPC/PA.

O recorte temporal adotado abrange o período de 2020 a 2024, selecionado em razão da intensificação das práticas de auditoria operacional e da ampliação da atuação dessas instituições na avaliação de políticas públicas.

As evidências coletadas foram sistematizadas a partir de categorias previamente definidas, correspondentes às dimensões preventiva, corretiva e propositiva da atuação do controle externo, o que permitiu identificar padrões de atuação, lacunas institucionais e tendências evolutivas no desempenho dessas funções.

Embora a pesquisa adote o método dedutivo como orientação geral, a interpretação dos dados empíricos ocorreu mediante procedimento analítico de natureza indutiva, derivada da convergência entre os achados empíricos e o referencial

teórico adotado, com o objetivo de conferir caráter aplicado à pesquisa e potencial de replicabilidade em outros contextos administrativos.

Ademais, procedeu-se à análise normativa e jurisprudencial, com destaque para o exame da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA, a qual fundamenta a discussão acerca da reorganização institucional do controle externo no Estado do Pará.

A partir dessa análise, buscou-se compreender os impactos jurídicos e institucionais da referida decisão sobre a atuação avaliativa dos órgãos de controle.

Outrossim, faz-se relevante ressaltar que, na construção da pesquisa, houve a utilização de ferramenta de inteligência artificial, especificamente o modelo ChatGPT, como instrumento auxiliar de revisão linguística. A referida ferramenta foi empregada a partir do seguinte comando: “Você é professor de Língua Portuguesa, verifique a gramática, coesão e coerência desse texto e evidencie pontos de melhora nesses aspectos”.

Nesse contexto, destaca-se que o uso se restringiu à análise formal do texto, sem interferência na construção argumentativa ou no conteúdo substancial da pesquisa.

3 A avaliação de políticas públicas e o Controle Externo

De início, cumpre destacar a relevância da abordagem conceitual das políticas públicas como etapa preliminar necessária à análise de sua avaliação. Nesse sentido, conforme definição do Ministério da Saúde (Brasil, 2006, p. 9 *apud* Schmidt, 2018, p. 10), compreende-se que:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, o que acaba por reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializar os recursos disponíveis ao tornar públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (Brasil, 2006, p. 9)

Sob esse panorama, entende-se que as políticas públicas são instrumentos de organização e intervenção estatal voltados à concretização de direitos, ao atendimento das demandas sociais e à promoção do bem-estar coletivo. Não obstante, para além de simples enunciados de intenções, constituem-se como processos dinâmicos que envolvem formulação, implementação, monitoramento e avaliação, cada uma dessas fases dotada de complexidades próprias.

No presente estudo, analisa-se o papel do MPC e do TCE, como órgãos de controle externo que exercem a função essencial de garantir que as políticas públicas não apenas sejam implementadas, mas que também atendam ao interesse coletivo de forma legal, eficiente e transparente.

Acerca disso, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70 a 74, estabelece que o controle externo da Administração Pública é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio dos Tribunais de Contas, atribuindo a esses órgãos competências como: apreciar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; realizar auditorias; fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos; e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão governamental.

Dentro do ciclo das políticas públicas, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico, podendo atuar na formulação e implementação, ao avaliar a compatibilidade entre as políticas e os recursos orçamentários disponíveis, além de fiscalizar a legalidade dos contratos e convênios celebrados para a execução de programas.

Não obstante, eles têm participação mais ativa na fase de avaliação dessas políticas, realizando auditorias operacionais e estudos técnicos que permitem aferir se os objetivos foram alcançados e se os recursos foram aplicados de maneira eficiente.

Entretanto, essa atividade não é exercida de forma isolada, pois são auxiliados pelo MPC correspondente, que está previsto no art. 130 da Constituição Federal, com atribuição de promover a defesa da ordem jurídica e da boa gestão dos recursos públicos perante os Tribunais de Contas.

Sua atuação, portanto, gira em torno do acompanhamento dos processos de julgamento de contas, emitindo pareceres técnicos e jurídicos, propondo representações e medidas corretivas, além de zelar para que os atos da administração observem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, tanto os Tribunais de Contas quanto os Ministérios Públicos de Contas não se restringem a um controle meramente contábil e formal, haja vista que assumem o papel de guardiões da boa governança pública e a sua intervenção no ciclo das políticas públicas contribui para que as decisões estatais sejam não apenas legalmente adequadas, mas também socialmente legítimas e eficazes.

Com esse panorama teórico estabelecido, passa-se a analisar concretamente a atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas.

4 Da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas

Quanto à abordagem da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação das políticas públicas, vale pontuar o posicionamento de Medeiros (2023, p. 11) acerca da análise de ações na área da saúde realizadas pelo Tribunal de Contas:

No que se refere ao controle exercido pelo Tribunal de Contas, em relação às políticas públicas de saúde de Estado, pode ser realizado por meio das prestações de contas anuais ou relatório bimestral (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e trimestrais (Relatório Resumido de Gestão Fiscal) em que se verifica o dispêndio do gasto em saúde e a realização das políticas públicas de saúde de Estado. Verifica-se, neste caso, se houve o cumprimento da lei orçamentária, planos e programas de governo, através da avaliação a posteriori.

Paralelo a isso, o Tribunal de Contas realiza inspeções, auditorias, verificações e fiscalizações sobre atos, contratos, instrumentos e políticas públicas de governo, objetivando avaliar a qualidade dos gastos com saúde, especialmente relativos à economicidade, eficiência e efetividade. Avalia de forma prévia (na formulação) ou concomitante (na implementação) as ações governamentais buscando contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde.

Nota-se que a atuação do Tribunal se desenvolve em três dimensões complementares: preventiva, corretiva e propositiva.

No campo preventivo, o levantamento realizado demonstrou que o TCE/PA e o MPC/PA concentraram esforços na capacitação de gestores públicos e responsáveis pelos controles internos municipais, com destaque para o programa *Conversando com o Controle Interno*, instituído pela Resolução n. 17.775, de 1ª de outubro de 2009 (TCE/PA, 2009b).

O programa busca aproximar o controle externo dos controles internos dos órgãos jurisdicionados, promovendo o aperfeiçoamento de processos de trabalho, conceitos, normas, jurisprudência e procedimentos relacionados à atividade de controle. Seu público-alvo é composto pelos responsáveis pelo controle interno das entidades jurisdicionadas ao TCE/PA.

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico oficial, o programa teve início em 2010, com cinco edições presenciais realizadas em Belém. Em 2011, foi expandido para as regiões de integração do Estado, alcançando inicialmente os municípios de Bragança, Santarém, Marabá e Breves, sendo posteriormente estendido também a Castanhal.

Entre os temas abordados na capacitação, destacam-se a temática da Tomada de Contas Especial; da Legislação e da Jurisprudência do TCE/PA; dos Sistema e-Jurisdicionado; da Gestão e da Fiscalização de Contratos Administrativos; da Prestação de Contas de Convênios, dentre outros.

Verificou-se que tal atuação buscou, por meio desse programa, mitigar os principais riscos associados às referidas temáticas, de forma preventiva, evitando a ocorrência de irregularidades por parte dos jurisdicionados no exercício de suas atribuições.

Na esfera corretiva, pontuam-se ações voltadas à apuração de irregularidades em contratações públicas e a aplicação de sanções quando constatados prejuízos ao erário, como se verificou, a título exemplificativo, em processos relacionados a despesas emergenciais durante a pandemia da Covid-19.

As medidas adotadas no período pandêmico incluíram a atuação da Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, instituída pelo Decreto nº 619/2020, composta por representantes do MPC/PA, da AGE, da PGE e do TCE/PA, a fim de assegurar a legalidade nas aquisições emergenciais realizadas pelo Estado.

Todavia, a dimensão propositiva da atuação do TCE/PA e do MPC/PA se materializou na realização de auditorias operacionais, com destaque para as auditorias coordenadas em políticas públicas de impacto social, como a Auditoria Operacional sobre a Primeira Infância, desenvolvida pelo TCE/PA, com o objetivo de avaliar a eficácia da implementação das ações de programas voltados ao desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos em todo o território nacional.

Nesse cenário, verificou-se que nos últimos cinco anos, o MPC/PA e o TCE/PA desempenharam um papel essencial na fiscalização e avaliação de políticas públicas, atuando de forma preventiva, corretiva e propositiva, conforme o quadro apresentado abaixo, no qual são apresentadas as principais ações dos órgãos:

Quadro 1 – Atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas (TCE/PA e MPC/PA, 2020–2024)

Ano	Política Pública/Área	Instrumento de Controle	Dimensão da Atuação	Tipo de Intervenção	Resultado Institucional
2020	Enfrentamento à Covid-19	Comissão interinstitucional	Preventiva/Concomitante	Monitoramento emergencial	Mitigação de riscos e controle de gastos excepcionais
2021	Gestão municipal	Programa “Conversando com o Controle Interno”	Preventiva	Capacitação e orientação técnica	Redução de falhas e fortalecimento dos controles internos
2022	Saúde pública	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de desempenho	Introdução de análise de eficiência e efetividade
2023	Segurança de barragens	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de risco	Ampliação do controle para dimensão socioambiental
2024	Primeira infância	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de impacto	Foco em resultados de longo prazo e políticas estruturantes

Fonte: Elaborado pela autora.

Entre 2020 e 2024, observa-se uma progressiva ampliação temática e metodológica, marcada pela adoção de práticas de auditoria operacional e iniciativas voltadas ao diálogo com os gestores municipais. Nesse contexto, faz-se importante discorrer acerca dessas ações.

Em 2020, houve a instituição da Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, com o objetivo de monitorar e avaliar as políticas públicas estaduais de enfrentamento da Covid-19, demonstrando um caráter preventivo e adaptativo do controle externo no acompanhamento da execução de políticas emergenciais.

Já em 2021, diante da pandemia da Covid-19, o TCE/PA adaptou o programa “Conversando com o Controle Interno” (TCE/PA, 2009a) para a modalidade on-line, ampliando os canais de interlocução institucional. A iniciativa teve como objetivo alcançar um número maior de municípios e promover a discussão sobre ações voltadas ao aperfeiçoamento de políticas públicas municipais de enfrentamento à doença.

A partir de 2022, o TCE/PA passou a consolidar a prática da auditoria operacional em áreas estratégicas. No referido ano, a auditoria foi direcionada às políticas públicas de saúde, examinando não apenas a legalidade, mas também a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas.

Essa metodologia segue o padrão estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual, com base em Mury (2019, p. 5), define a auditoria operacional como “um instrumento essencial para avaliar programas governamentais e promover a melhoria contínua da gestão pública”.

Em 2023, a atuação deslocou-se para a segurança de barragens de mineração, tema particularmente sensível no contexto paraense, dada a forte presença da atividade mineral e os riscos socioambientais dela decorrentes.

A auditoria nesse campo reforçou a ideia apresentada por Cintra e Peixoto (2022, p. 15) da atuação das Cortes de Contas como “guardiãs não apenas da regularidade fiscal, mas também da proteção de direitos fundamentais ligados ao meio ambiente e à segurança das comunidades”.

Em 2024, houve um salto qualitativo com a realização de auditoria operacional sobre as políticas públicas de primeira infância, com destaque para a análise de programas como a Estratégia de Saúde da Família e o Criança Feliz. Nesse ínterim, a auditoria assumiu não apenas caráter fiscalizador, mas também propositivo, indicando caminhos para a melhoria das políticas públicas em longo prazo.

Dessa forma, o quadro supracitado evidencia que, entre 2020 e 2024, o TCE/PA e o MPC/PA passaram a alinhar sua atuação às melhores práticas nacionais e internacionais de avaliação de políticas públicas. Conforme destaca Medeiros (2023, p. 11), esse processo se materializa, sobretudo, pela ampliação do uso de

auditorias operacionais e pela priorização de temas estratégicos, como saúde, meio ambiente e primeira infância.

Embora haja muitos aspectos a serem aperfeiçoados pelos órgãos, essa atuação auxilia na ampliação da legitimidade democrática das instituições de controle e contribui para a construção de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e comprometida com resultados sociais, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.

Os exemplos apresentados demonstram que a avaliação de políticas públicas deixou de ocupar posição periférica na atuação dos órgãos de controle externo, passando a constituir instrumento relevante de indução de melhorias na gestão pública. Essa evolução fornece elementos importantes para compreender os desafios decorrentes da reorganização institucional promovida pela ADI nº 5.254/PA (Brasil, 2024a), tema abordado a seguir.

5 Das perspectivas de atuação após a reorganização institucional

No Estado do Pará, os Ministérios Públicos de Contas foram, por muitos anos, considerados órgãos dotados de autonomias administrativa e orçamentária, até que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA, declarou inconstitucional a norma estadual que lhe conferia tais autonomias.

Contudo, embora tenha sido afastada a independência estrutural, o STF assegurou a independência funcional dos membros do Parquet de Contas, bem como a garantia dos meios necessários ao pleno exercício de suas atribuições.

Diante dessa decisão, em janeiro de 2026, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) tiveram o desafio de promover a reorganização de sua estrutura institucional, de modo a incorporar, administrativa e orçamentariamente, o MPC/PA e MPCM/PA, respectivamente, em seu arcabouço organizacional.

Contudo, essa incorporação gerou muitas dúvidas quanto à continuidade da atuação ativa destes órgãos no exercício do controle externo, principalmente em relação à avaliação de políticas públicas.

Acerca disso, cumpre destacar que, na maioria dos estados brasileiros, os Ministérios Públicos de Contas não possuem autonomia administrativa e financeira própria, estando inseridos na estrutura organizacional dos respectivos Tribunais de Contas. Tal constatação fundamenta-se em levantamento prévio realizado pela autora acerca da configuração institucional dos Ministérios Públicos de Contas nas unidades federativas.

Na análise comparada dos modelos de organização institucional dos Tribunais de Contas estaduais, verificou-se que diversos Estados da Federação operam com Ministérios Públicos de Contas desprovidos de autonomia institucional, sem que isso comprometa a função fiscalizatória ou a independência funcional de seus membros.

Entretanto, a reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA (Brasil, 2024a) também impõe desafios relevantes para a consolidação prática do novo arranjo institucional.

Entre os principais riscos institucionais identificados, destacam-se: (i) a possível redução da autonomia administrativa de apoio às atividades ministeriais; (ii) a sobreposição de estruturas organizacionais; (iii) a necessidade de redefinição dos fluxos internos de atuação; e (iv) eventuais dificuldades relacionadas à preservação de uma atuação ministerial proativa e independente no âmbito do controle externo.

Nesse cenário, revela-se imprescindível a implementação de mecanismos de governança interna aptos a assegurar a efetiva autonomia funcional dos Ministérios Públicos de Contas, especialmente por meio da garantia de estruturas técnicas adequadas, da preservação da independência opinativa de seus membros e da institucionalização de canais permanentes de atuação cooperativa entre esses órgãos.

Ademais, a consolidação desse novo modelo institucional demanda não apenas adequações administrativas, mas também o fortalecimento de uma cultura organizacional orientada à cooperação interinstitucional, à atuação preventiva e à avaliação de resultados das políticas públicas, em consonância com as tendências contemporâneas do controle externo.

Outrossim, o debate acerca da reorganização institucional do controle externo ganhou novos contornos com a promulgação da Emenda Constitucional nº 139/2026, originada da denominada “PEC da Essencialidade” (PEC nº 39/2022), a qual reconheceu as funções essenciais ao controle externo como atividades indispensáveis ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

A referida emenda constitucional fortaleceu institucionalmente os órgãos de controle, ao reconhecer sua relevância estratégica para a fiscalização da gestão pública, para a prevenção de irregularidades e para a promoção da *accountability* estatal.

Nesse contexto, a EC nº 139/2026 tende a produzir impactos significativos sobre a atuação dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas, especialmente no que se refere à ampliação de sua legitimidade institucional, ao fortalecimento das auditorias operacionais e à consolidação de mecanismos voltados à avaliação de políticas públicas.

No caso específico do Estado do Pará, a nova conformação constitucional reforça a necessidade de que o processo de reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA preserve não apenas a independência funcional do Ministério

Público de Contas, mas também sua capacidade propositiva e fiscalizatória no âmbito do controle externo contemporâneo (Brasil, 2024a).

No que se refere à atuação dos Tribunais de Contas na avaliação das políticas públicas, destaca-se a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), que, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, firmou convênio em 2024 para estruturar um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas municipais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. A iniciativa compreende o desenvolvimento de metodologias de avaliação, capacitação de gestores e definição de indicadores de desempenho, permitindo a produção de diagnósticos capazes de subsidiar recomendações técnicas aos municípios.

Além disso, o projeto prevê o acompanhamento da implementação dessas recomendações, possibilitando verificar se as medidas propostas foram incorporadas à gestão pública e se contribuíram para o aperfeiçoamento das políticas avaliadas.

Outra experiência relevante é a Auditoria Operacional Coordenada sobre a Primeira Infância, promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com diversos Tribunais de Contas estaduais. A auditoria examinou aspectos relacionados à governança, ao planejamento, ao monitoramento e à efetividade das políticas públicas destinadas às crianças de 0 a 6 anos, culminando na expedição de recomendações voltadas ao fortalecimento da coordenação intersetorial, ao aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e à melhoria dos sistemas de informação utilizados pelos entes públicos (Brasil, 2024b).

Após a conclusão dos trabalhos, os Tribunais participantes passaram a realizar o monitoramento do cumprimento das deliberações, mediante acompanhamento das providências adotadas pelos gestores, permitindo aferir o grau de implementação das recomendações e seus reflexos na execução das políticas públicas.

Também merece destaque a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), por meio do programa *Na Ponta do Lápis*, voltado ao acompanhamento da qualidade da educação pública municipal (TCE/MG, 2017). A iniciativa alia auditorias operacionais, análise de indicadores educacionais e visitas técnicas às redes de ensino, possibilitando a identificação de deficiências na implementação das políticas educacionais.

Com base nos achados das auditorias, o Tribunal expede recomendações aos gestores municipais para o aprimoramento do planejamento, da gestão e da utilização de indicadores de desempenho, acompanhando posteriormente a adoção das medidas propostas. Esse modelo evidencia uma atuação orientada à indução de melhorias na gestão pública, em que o controle externo transcende a

verificação da legalidade para fomentar o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas e a obtenção de resultados mais efetivos para a sociedade.

Sob esse viés, experiências dessa natureza corroboram a viabilidade jurídica e institucional da integração entre o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas, desde que preservada a independência funcional de seus membros, ainda que as estruturas administrativa e orçamentária estejam vinculadas à Corte de Contas.

Tal arranjo deve observar os princípios constitucionais da Administração Pública, em especial o da segurança jurídica (art. 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição Federal), de modo a resguardar direitos adquiridos e situações jurídicas consolidadas.

6 Conclusão

A análise desenvolvida permite concluir que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e o Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA) vêm desempenhando, nos últimos cinco anos, um papel estratégico na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas.

Verificou-se que, ao longo desses anos, tais órgãos passaram a atuar de forma articulada nas dimensões preventiva, corretiva e propositiva, ampliando sua atuação para além do controle formal da legalidade e assumindo papel voltado à promoção da eficiência administrativa, à efetividade das ações governamentais e à tutela do interesse público.

Nota-se, nesse viés, que as experiências recentes pontuadas no Quadro 1, como a Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais durante a pandemia da Covid-19, passando pela adaptação do programa “Conversando com o Controle Interno”, até as auditorias operacionais em áreas sensíveis, como saúde, segurança de barragens e primeira infância, demonstram a consolidação de uma cultura de controle orientada para resultados.

Tal evolução reflete não apenas a convergência com as melhores práticas nacionais e internacionais, mas também a compreensão de que o controle externo pode ser um agente de indução de boas práticas e de fortalecimento da governança pública.

No entanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.254/PA, ao determinar a incorporação administrativa e financeira dos Ministérios Públicos de Contas, estaduais e municipais, aos respectivos Tribunais de Contas do Pará (Brasil, 2024a), impõe novos desafios e oportunidades, haja vista que, por um lado, suscita dúvidas quanto à manutenção da autonomia institucional, por outro, pode servir como marco para a reconfiguração de arranjos organizacionais que assegurem maior atuação no aperfeiçoamento de políticas públicas, sem prejuízo da independência funcional dos membros do *Parquet* de Contas.

Nesse panorama, revela-se imprescindível que o processo de transição iniciado em janeiro de 2026 seja conduzido em estrita observância aos princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica, de forma a resguardar os avanços já alcançados no campo da avaliação de políticas públicas.

Com efeito, a atuação articulada entre o TCE/PA e o MPC/PA evidencia a consolidação da avaliação como etapa estruturante do ciclo das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e orientada à geração de resultados sociais.

Sob esse contexto, evidencia-se que o fortalecimento do controle externo para a efetividade das políticas públicas auxilia o Brasil no cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, com acesso à justiça para todos e instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

Por fim, sugere-se, como agenda para pesquisas futuras, o aprofundamento empírico acerca dos impactos concretos da reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA sobre a dinâmica de atuação do controle externo no Estado do Pará, especialmente quanto aos reflexos na produção de auditorias operacionais, na efetividade das recomendações expedidas e na capacidade institucional de indução de melhorias em políticas públicas (Brasil, 2024a).

Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos entre os modelos institucionais adotados pelos Ministérios Públicos de Contas nos diferentes estados brasileiros, com vistas à identificação de boas práticas de governança, cooperação institucional e avaliação de políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento do sistema de controle externo em âmbito nacional.

Referências

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 7-23, fev. 2003.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QhFKxBfp3knhh89dtDNwS3D/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 mai. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.254/PA*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 21/08/2024. Brasília, 2024a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria Coordenada na Primeira Infância. Brasília: TCU, 2024b.

CINTRA E SILVA, Samuel Henrique Durães; PEIXOTO, Mauricio de Fernandes. A auditoria operacional e os óbices à implementação e fiscalização de políticas públicas no modelo administrativo atual. *Revista da Advocacia Pública Federal*, Brasília, 2021. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/146>. Acesso em: 7 set. 2025.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. Ministério Público de Contas: natureza, estrutura e independência funcional. *Revista do TCU*, n. 101, 2004.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. (Série Educação a Distância). ISBN 978-85-386-0071-8.

LYKAWKA MEDEIROS, Jeanine. A Atuação do Tribunal de Contas e as Políticas Públicas de Saúde. *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 1, n. 56, 2023. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cademovirtual/article/view/7040>. Acesso em: 12 set. 2025.

MODESTO, Paulo. O Ministério Público de Contas e sua posição no ordenamento constitucional. *Revista Fórum de Direito Administrativo*, 2015.

MPC/PA. Ministério Público de Contas do Estado do Pará. *MPC/PA atua em ações preventivas de fiscalização dos gastos públicos durante a pandemia da COVID-19*. Belém: MPC/PA, 2020. Disponível em: <https://www.mpc.pa.gov.br/noticia/detalhe/id/545/titulo/MPC/PA-trabalha-em-acoes-preventivas->. Acesso em: 12 set. 2025.

MURY, Luiz Gilberto Monclaro. Auditorias Operacionais com foco no princípio da efetividade: breve panorama nos Tribunais de Contas do Brasil. *Revista do TCU*, Brasília, v. 1, n. 142, p. 73-83, 2019.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 1998.

SCHMIDT, João. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito (UNISC)*, v. 3, p. 119-149, 2018. <https://seer.unisc.br/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 1 mai. 2026.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TCE/ES. Tribunal de Contas do Espírito Santo. *Três municípios vão participar de projeto-piloto para estruturar sistema de avaliação de políticas públicas*. Publicado em: 30 jul. 2025. Vitória: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias/tres-municipios-vao-participar-de-projeto-piloto-para-receber-apoio-para-estruturar-sistema-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 set. 2025.

TCE/MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Programa Na Ponta do Lápis*. Belo Horizonte: TCE/MG, 2017.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Auditoria operacional sobre a primeira infância é iniciada no TCE/PA*. Publicado em: 30 abr. 2025. Belém: TCE/PA, 2025. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/comunicacao/noticias/8912-auditoria-operacional-sobre-a-primeira-infancia-e-iniciada-no-TCE-PA>. Acesso em: 11 set. 2025.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Programa de Interiorização*: “Conversando com o Controle Interno”. Belém: TCE/PA, 2009a. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/conversando_controle_interno/. Acesso em: 11 set. 2025.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução nº 17.775, de 1ª de outubro de 2009*. Institui a ação “Conversando com o Controle Interno”. Belém: TCE/PA, 2009b. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/escoladecontas/index.php/a-escola/normativos>. Acesso em: 10 set. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Juliana da Costa. Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 85-100, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.04.PA.

Submetido em: 06.04.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal

Beyond legality: The oversight of personnel acts as a lens for reading municipal public security policy

Ronald Matos Lopes¹

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6912-6086>

Odir Gomes da Rocha Neto²

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2140-1510>

Resumo: Este artigo examina como as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) podem contribuir para a compreensão das políticas municipais de segurança pública para além da verificação de conformidade normativa. A partir da análise documental de processos julgados pelo TCE/SC entre 2016 e 2025, o estudo identifica cinco categorias recorrentes de achados relacionados à contratação de servidores temporários, ao uso habitual de horas extras, à restrição ao acesso de mulheres aos cargos de Guarda Municipal, à terceirização de serviços de vigilância e à transposição de cargos e, ao final, examina o que cada uma delas pode revelar sobre as escolhas de gestão adotadas pelos municípios na área de segurança pública. Os resultados indicam que esses processos, embora avaliados sob a ótica da legalidade, permitem identificar estratégias administrativas utilizadas pelos entes locais para estruturar, ampliar e adaptar sua atuação no setor. Conclui-se que as fiscalizações de atos de pessoal constituem relevante fonte de diagnóstico, o que fornece subsídios para avaliações mais amplas sobre políticas públicas, economicidade e eficiência administrativa, além de possibilitar a compreensão da conformidade dos atos praticados e das estratégias adotadas pelos municípios na área de segurança pública.

Palavras-chave: Atos de pessoal. Segurança pública municipal. Tribunal de Contas.

¹ Bacharel em Administração (2015) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestrando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e membro do Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa.

² Bacharel em Direito (2004) e em Administração (2011) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Jurídicas (2016) e Doutor em Administração (2026) pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Abstract: This article examines how the audits of personnel acts carried out by the Court of Accounts of Santa Catarina may contribute to understanding municipal public security policies beyond the verification of regulatory compliance. Based on documentary analysis of cases adjudicated by the Court of Accounts of the State of Santa Catarina between 2016 and 2025, the study identifies five recurring categories of findings related to the hiring of temporary employees, the habitual use of overtime, restrictions on women's access to Municipal Guard positions, the outsourcing of surveillance services, and the transposition of positions; finally, it examines what each may reveal about municipalities' management choices in the security field. The results indicate that these cases, although assessed from the standpoint of legality, can reveal the administrative strategies adopted by local governments to structure, expand, and adapt their activities in the sector. The study concludes that the oversight of personnel acts constitutes a relevant source of diagnosis, providing inputs for broader assessments of public policy, cost-effectiveness, and administrative efficiency, and making it possible to understand, beyond the compliance of acts, the capacity and strategies of municipalities in the area of public security.

Keywords: Personnel acts. Municipal public security. Court of Accounts.

Sumário: 1 Introdução – 2 Metodologia – 3 Municípios, segurança pública e controle externo – 4 Análise e resultados – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Historicamente tratada como responsabilidade quase exclusiva dos estados, a segurança pública passou por um alargamento conceitual e federativo que ampliou o papel dos municípios, sobretudo no campo da prevenção. Instrumentos como o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Brasil, 2014) e o Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2018), somados à decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu às guardas municipais a competência para o policiamento ostensivo (Brasil, 2025b), consolidaram essa ampliação de atribuições. Seu principal instrumento é a Guarda Municipal, instituição que tem ampliado suas competências, nem sempre acompanhadas pelo correspondente fortalecimento de sua estrutura, como evidenciado em diagnóstico do Ministério da Justiça, que apontou fragilidades organizacionais (Brasil, 2025a).

Diante desse descompasso entre demanda e estrutura, ganham relevância os órgãos de controle. Os Tribunais de Contas, para além de fiscalizar a legalidade, vêm assumindo um papel mais estratégico e voltado à efetividade das políticas públicas (Ferreira Júnior, 2021; Lima, 2023), podendo atuar como indutores de boas práticas também na segurança pública municipal.

Dentre suas competências, está a fiscalização dos atos de pessoal. É justamente sobre esse tipo de trabalho que o presente estudo se debruça, a partir da seguinte pergunta: *de que forma as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina permitem compreender a política de segurança pública praticada pelos municípios para além da verificação de conformidade normativa?* A hipótese que se desenvolve é a de que esses processos,

ainda que voltados ao exame da legalidade, revelam escolhas ou capacidades de gestão que indicam o modo como cada município organiza sua atuação na segurança pública.

Analisados em conjunto, os achados relativos a contratações temporárias, horas extras, restrições de gênero, terceirização e transposição de cargos funcionam como indicadores da política de segurança efetivamente praticada, o que constitui fonte de diagnóstico a ser utilizada em outras análises e fiscalizações.

Para responder a essa pergunta, o artigo está organizado da seguinte forma: a segunda seção apresenta a metodologia; a terceira, o papel dos municípios na segurança pública e a competência do TCE/SC; a quarta apresenta os resultados da análise documental, organizados em cinco categorias de achados; e a quinta discute suas implicações para a compreensão da política de segurança pública municipal; por fim, a conclusão traz reflexões sobre a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de diagnóstico da atuação municipal na segurança pública.

2 Metodologia

O presente artigo adota abordagem qualitativa de análise documental (Soares, 2022) e tem como base empírica os processos de fiscalização de atos de pessoal julgados pelo TCE/SC no período de 2016 a junho de 2026. A delimitação do recorte ao estado de Santa Catarina foi intencional, dada a inserção dos pesquisadores no contexto analisado. A seleção partiu de um levantamento dos processos com potencial interface com a área de segurança pública municipal, a partir do qual foram identificados aqueles com achados relevantes para a compreensão da organização das estruturas locais de segurança. A análise desse conjunto resultou, de forma indutiva, na identificação de cinco categorias recorrentes: contratações temporárias; horas extras; restrição ao acesso de mulheres aos cargos de Guarda Municipal; terceirização de serviços de vigilância; e transposição de cargos. Em seguida, essas categorias foram examinadas à luz de suas implicações para a política de segurança municipal, para além da dimensão estritamente jurídica dos atos fiscalizados.

Quanto ao escopo da análise, ressalta-se que não se pretende examinar o mérito jurídico de cada processo, tampouco esgotar o exame de seu conteúdo ou analisar as decisões proferidas pelo Tribunal. O interesse da pesquisa recai sobre os padrões de organização da força de trabalho que emergem do conjunto dos casos e sobre o que esses padrões sugerem a respeito da política de segurança municipal. Trata-se de uma leitura indutiva, que privilegia a recorrência dos achados entre municípios, em detrimento de uma análise aprofundada e individualizada de cada caso.

A análise documental foi complementada pela revisão da literatura sobre segurança pública municipal, guardas municipais e competências dos Tribunais de

Contas, com o objetivo de contextualizar os achados e subsidiar sua interpretação à luz do arranjo institucional brasileiro.

Cabe registrar que o recorte adotado se restringe aos processos do TCE/SC, de modo que os achados indicam a realidade dos municípios catarinenses. As conclusões, contudo, podem oferecer subsídios para reflexões análogas em outros estados, uma vez que considera a similaridade das competências dos tribunais de contas e dos arranjos institucionais da segurança pública municipal no Brasil.

A busca foi realizada no sistema de consulta processual do TCE/SC, por meio da aplicação de palavras-chave relacionadas às funções de segurança e ordem pública no âmbito municipal. Os termos “Ordem Pública” e “Ordem Urbana” não produziram resultados. Já a expressão “Guarda Municipal” retornou 2.089 processos; “Agentes de Trânsito”, quando combinada com a Diretoria de Atos de Pessoal, retornou 25; “Fiscal de Posturas”, 254; e “fiscalização de trânsito”, 896, totalizando 3.264 resultados.

Em seguida, excluíram-se as duplicidades, decorrentes tanto da interseção de resultados entre as palavras-chave utilizadas quanto do fato de que atos de um mesmo processo figuram como registros distintos no sistema de busca, aumentando o número de resultados. Assim, restaram 1.724 processos. Esse conjunto foi submetido a filtros sucessivos: foram selecionados apenas os processos que indicavam “Prefeitura Municipal” como unidade gestora e que tramitaram a partir de 2016, restringindo-se, ainda, os resultados às classes processuais de Auditoria (RLA), Inspeção (RLI), Denúncia (DEN), Acompanhamento (ACO) e Representação (REP). Aplicados esses critérios, o universo analisado reduziu-se a 492 processos.

Por fim, procedeu-se a uma triagem qualitativa a partir do campo “assunto”, identificaram-se os processos com potencial interface com a segurança pública municipal, os quais foram individualmente examinados para confirmar sua pertinência ao objeto da pesquisa.

3 Municípios, segurança pública e controle externo

Esta seção apresenta os dois eixos que fundamentam a análise proposta. O primeiro trata do papel crescente dos municípios na segurança pública e dos desafios institucionais das forças locais, especialmente as Guardas Municipais. O segundo aborda a competência dos Tribunais de Contas e a evolução de sua atuação, da verificação estrita da legalidade ao controle voltado à legitimidade e à efetividade das políticas públicas. Juntos, esses eixos embasam a análise a ser realizada.

3.1 O papel dos municípios na segurança pública

No Brasil, historicamente, a segurança pública foi concebida como responsabilidade predominante dos estados, em razão de lhes competir a gestão das

Polícias Civil e Militar, além da presença, em seu âmbito, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional (Kahn; Zanetic, 2006). No mesmo sentido, Ricardo e Caruso (2007) defendem que a interpretação do texto constitucional segundo a qual o termo “Estado” se refere ao ente federativo regional foi um dos entraves ao avanço da participação dos municípios na área da segurança pública.

Assim, em uma concepção mais restrita da segurança pública, a participação dos municípios tende a ser vista como limitada, pois prevaleceria a compreensão de que sua atuação se restringe a iniciativas pontuais, como a manutenção de guardas municipais e o apoio esporádico às polícias estaduais por meio da disponibilização de insumos e infraestrutura (Kahn; Zanetic, 2006).

Contudo, houve um alargamento conceitual e administrativo da segurança pública, que deixou de ser um problema estritamente policial e passou a assumir caráter multidisciplinar, envolvendo diferentes níveis e instâncias de governo, movimento que se intensificou no período posterior à Constituição de 1988, apesar de essa não ter redefinido formalmente as competências municipais na área (Kahn; Zanetic, 2006).

Esse distanciamento se reflete, também, na trajetória das políticas sociais. A municipalização de áreas como saúde, educação e assistência social delegou aos governos locais a execução de diversos programas sociais. A segurança pública, no entanto, permaneceu por muito tempo distante das administrações municipais, apesar dos avanços na concepção de segurança pública como tarefa do Estado em sentido amplo, dada a orientação para atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios no âmbito da Constituição de 1988 (Guindani, 2014).

É a partir da década de 1990 que se verifica uma maior participação dos municípios na área da segurança pública, como apontam Azevedo e Fagundes (2007), cabendo a esses entes desenvolver políticas, projetos e ações voltados à prevenção social das violências e da criminalidade. Na década seguinte, observa-se maior protagonismo da União e dos municípios com a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675/2018, que estabeleceu a atuação integrada dos entes federativos, com compartilhamento de informações e planejamento de ações conjuntas. Foi construída, ainda, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e, nesse contexto, os municípios passaram a ter o dever de implantar seus planos locais no prazo de até dois anos, como determina o art. 22 da Lei do SUSP (Brasil, 2018).

Assim, o papel dos municípios na segurança pública está em construção, mas vem sendo progressivamente delineado e incentivado, sobretudo por meio de políticas intersetoriais e focalizadas situadas no âmbito de suas competências e capacidades de contribuir para a prevenção da violência. Nesse caminho, mostra-se decisivo o investimento na formação e no aperfeiçoamento das guardas municipais, para

que consolidem sua identidade institucional e possam atuar de modo mais consistente no território, com enfoque comunitário e preventivo (Ricardo; Caruso, 2007).

Esse fortalecimento institucional, contudo, esbarra em uma trajetória ainda marcada por desafios e ambiguidades. A atuação das Guardas Municipais no Brasil, desde os anos 2000, vem passando por um processo contínuo de transformação institucional, inserido em contexto mais amplo de disputas federativas, indefinições normativas e fragmentação do sistema de segurança pública (Lacava, 2022). Embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído aos municípios um papel limitado na área, que restringe a função das guardas municipais à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, §8º), fatores políticos, sociais e institucionais contribuíram para o progressivo alargamento de suas atribuições (Lacava, 2022).

No mesmo sentido, Kopittke (2016) argumenta que se construiu no Brasil um falso dilema acerca do papel das guardas municipais, como se sua atuação estivesse restrita a duas alternativas: funcionar como uma nova polícia ostensiva de combate ao crime, à semelhança das polícias militares, ou se limitar à proteção de bens e instalações públicas. Para o autor, a discussão é mais ampla e está diretamente relacionada às escolhas que o país fará para enfrentar a violência. Tal simplificação decorre de uma concepção dominante que reduz a segurança pública à ação policial e a compreende, sobretudo, como resposta reativa ao crime, centrada no atendimento de ocorrências, no confronto armado ou na investigação (Kopittke, 2016).

Assim, esse movimento ocorre, em grande medida, em resposta ao aumento da criminalidade urbana, à pressão social por maior presença estatal nos territórios e à descentralização das políticas públicas, que ampliou o protagonismo dos municípios em áreas tradicionalmente concentradas nos estados (Kopittke, 2016).

Nesse cenário, as Guardas Municipais passaram a ser gradualmente incorporadas às estratégias locais de prevenção à violência, de policiamento comunitário e, em alguns casos, de atuação ostensiva, aproximando-se, tanto funcional quanto simbolicamente, das polícias militares (Lacava, 2022). Esse processo não ocorreu de forma linear ou coordenada. Ao contrário, desenvolveu-se em meio a disputas institucionais e a um prolongado cenário de indefinição normativa em âmbito nacional. A ausência de um marco legal claro, suprida apenas parcialmente pela Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), favoreceu a proliferação de normas locais e de práticas administrativas heterogêneas, que resultaram na consolidação de distintos modelos de guarda municipal em todo o país (Lacava, 2022).

Parte dessa dinâmica pode ser compreendida à luz do conceito de isomorfismo institucional, segundo o qual organizações, diante de incertezas normativas e pressões por legitimidade, tendem a reproduzir estruturas e práticas de instituições percebidas como referência em seu campo (Dimaggio; Powell, 2005). Na

segurança municipal, isso se manifesta na aproximação das guardas municipais ao modelo das polícias militares (Oliveira Junior; Alencar, 2016), não apenas por meio de alterações formais, mas também pela incorporação de práticas cotidianas e de uma cultura organizacional adotada.

3.2 A competência dos Tribunais de Contas

No exercício de suas funções, as Cortes de Contas dispõem de competências próprias atribuídas diretamente pela Constituição, de natureza opinativa, jurisdicional, sancionatória e fiscalizatória (Guerra, 2019). Entre elas, destaca-se a competência para fiscalizar os atos de pessoal (art. 71, inciso III), objeto central deste artigo, além das funções de julgamento de contas, aplicação de sanções e realização de auditorias nas dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (Brasil, 1988).

Esse desenho institucional tem acompanhado as transformações do direito administrativo contemporâneo, que deixou de se restringir à legalidade formal e passou a demandar a legitimidade da ação administrativa (locken, 2018). Nesse cenário, Ferreira Júnior (2021) sustenta que a incidência do controle externo sobre os resultados das políticas públicas representa orientação estratégica e inovadora, capaz de influenciar positivamente sua formulação e execução. Tal perspectiva converge com a compreensão do controle como indutor do bom governo, voltado a uma dimensão substantiva das políticas públicas (locken, 2018).

Ferreira Júnior (2021) defende, sobretudo, o fortalecimento de mecanismos preventivos e concomitantes de controle, em contraposição à atuação exclusivamente posterior. Segundo o autor, quanto mais cedo o controle incidir, orientando e corrigindo rumos nas fases de diagnóstico, formulação e implementação, menores tendem a ser as chances de desperdício de recursos e maiores as probabilidades de êxito da política pública.

Teixeira (2024) reforça essa leitura ao indicar a passagem de auditorias estritamente contábeis para auditorias operacionais voltadas à avaliação de políticas públicas, acompanhada do fortalecimento do papel pedagógico e colaborativo dessas instituições.

No TCE/SC, essa inflexão está consolidada no Planejamento Estratégico 2024-2030, que institui o paradigma do Tribunal da Governança Pública com o propósito de controlar a gestão pública, com vistas à melhoria dos serviços prestados às pessoas e com formas de atuação descritas como orientativas, dialógicas, proativas, resolutivas e inovadoras. Entre seus objetivos estratégicos, destacam-se a contribuição para a qualidade e a efetividade das políticas públicas e a indução da governança dos negócios governamentais (Santa Catarina, 2023a).

Esse alargamento encontra respaldo constitucional expresso na Constituição. A Emenda Constitucional nº 109/2021 determinou que os órgãos da administração pública realizem a avaliação das políticas públicas (art. 37, §16) e que os resultados desse monitoramento orientem a elaboração das leis orçamentárias (art. 165, §16). Nesse contexto, Lima (2023) destaca que, entre as instituições vocacionadas para essa tarefa, os tribunais de contas podem contribuir de forma decisiva para o aprimoramento das políticas públicas, incluindo na área da segurança pública. Embora a auditoria operacional constitua o instrumento tradicional de avaliação de políticas públicas, essa atividade pode ser realizada por meio de diferentes espécies de fiscalização (Lima, 2023).

4 Análise e resultados

Na análise dos processos do TCE/SC, foram identificadas cinco categorias recorrentes ou que podem indicar situações que demandam atenção: contratação de servidores temporários, uso habitual de horas extras, terceirização de serviços de vigilância, restrição do acesso de mulheres à Guarda Municipal e transposição de cargos.

As seções seguintes examinam essas categorias, apresentando os casos concretos e discutindo o que os achados revelam sobre a política pública municipal, à luz do referencial teórico discutido na Seção 3.

4.1 ACTs em áreas correlatas à segurança

O uso de Admitidos em Caráter Temporário (ACTs) para funções permanentes ligadas à segurança pública apareceu nos processos analisados, pelo menos três vezes, nos cargos de guarda patrimonial, “guarda” e agente de trânsito.

Quadro 1 – Processos em destaque de ACTs em áreas correlatas à segurança pública

(Continua)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
REP 23/80042793 (Xaxim)	2023	Agente de Trânsito	Processo seletivo para ACTs em uma função permanente.	Representação julgada improcedente; ato considerado regular, ante a comprovação de providências pelo gestor; recomendação de prover os cargos de Agente de Trânsito por concurso público.

(Conclusão)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLA 18/00913955 (Campos Novos)	2018	“Guarda”	Predomínio de servidores temporários sobre efetivos e contratação temporária sem processo seletivo, configurando burla à impessoalidade e ao concurso público.	Determinação de regularização: preenchimento dos cargos efetivos por concurso, restrição dos temporários às hipóteses excepcionais e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal.
RLA 17/00492133 (Itapema)	2017	Guarda Patrimonial	Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista a existência exclusiva de servidores temporários para o desempenho de funções de Guarda Patrimonial, Alto número de ACTs: 30 cargos criados, 29 vagos: apenas 1 efetivo e 13 ACTs	Determinação de regularização: restrição das contratações temporárias às hipóteses excepcionais e adequação do quadro de comissionados.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Em Itapema, na auditoria realizada em 2017, foi constatado que, dos 30 cargos de Guarda Patrimonial, 29 estavam vagos. A função era exercida por apenas 1 servidor efetivo e 13 ACTs (RLA 17/00492133). Já em Campos Novos, a situação era semelhante: em 2018, dos 32 cargos de Guarda previstos em lei, 21 estavam vagos, havendo 11 servidores efetivos e 22 ACTs, além de um servidor contratado temporariamente além do prazo legal (RLA 18/00913955).³ Portanto, em ambos os casos, a função de guarda era desempenhada predominantemente por trabalhadores com vínculos precários, e não por servidores efetivos.

Em Xaxim, o cargo de Agente de Trânsito foi criado em janeiro de 2023 e, conforme dispõem os arts. 1º e 5º da Lei Complementar (municipal) nº 230/2023, seu preenchimento deveria ocorrer por meio de concurso público (Xaxim, 2023). Entretanto, o Processo Seletivo Público 01/2023 destinava-se à contratação temporária para o exercício da função, incompatível com a natureza permanente do cargo. Considerando as providências adotadas pelo gestor para corrigir a restrição apontada, o TCE/SC julgou improcedente a representação e considerou regular o ato, recomendando que o preenchimento dos cargos de Agente de Trânsito ocorresse por concurso público (REP 23/80042793).

³ Quanto ao caso de Campos Novos, cabe ressaltar que, posteriormente, a Lei Complementar (municipal) nº 02/2023 criou o cargo efetivo de Guarda Patrimonial Municipal e extinguiu o antigo cargo de “Guarda”.

Esses casos revelam que funções correlatas à segurança pública dos municípios foram providas por vínculos temporários. Sob o aspecto da legalidade, houve afronta ao caráter excepcional da contratação por tempo determinado, previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Já sob o aspecto da gestão, essa forma de contratação pode comprometer a continuidade das ações, o vínculo com a população e o território e a própria eficácia dos programas de segurança dos municípios.

Tal preocupação encontra respaldo nos estudos de Medeiros *et al.* (2010), na área da saúde, que constataram que a precarização dos vínculos de trabalho constituía uma das principais causas da alta rotatividade de médicos e enfermeiros nas equipes da Estratégia de Saúde da Família. De acordo com os autores, a instabilidade contratual dificultava o estabelecimento de vínculos com a comunidade e comprometia a consolidação do próprio modelo assistencial. Guardadas as diferenças entre os setores, a lógica poderia ser a mesma: a precarização dos vínculos tende a comprometer a continuidade e a efetividade da política pública.

Além da eficácia, a situação afeta a legitimidade das forças municipais de segurança. Como apontam Ricardo e Caruso (2007), a consolidação da identidade institucional dessas forças depende do investimento contínuo em formação e aperfeiçoamento, condição para uma atuação consistente no território, de enfoque comunitário e preventivo.

4.2 Horas extras

O pagamento de horas extras, embora juridicamente caracterizado como mecanismo excepcional, aparece em dois processos. Nesses casos, verifica-se a utilização habitual de horas extras, em desconformidade com seu caráter excepcional e temporário.

Quadro 2 – Processos em destaque de horas extras em áreas correlatas à segurança pública
(Continua)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLI 23/00804721 (Blumenau)	2023 Inspeção sobre pagamento de horas extras no Município	Agentes de Trânsito e Guarda de Vigilância	Habitualidade no pagamento de horas extras; extrapolação de limite legal de horas extras.	Reconhecida a irregularidade, o TCE/SC deixou de aplicar multa por ausência de dolo ou erro grosseiro, recomendou a avaliação do quantitativo do quadro funcional.

(Conclusão)

Processo	Ano da fiscalização	Função	Assunto/Achado	Encaminhamento
RLA 24/00481568 (Laguna)	2024 Auditoria ampla de atos de pessoal	Guarda Municipal.	Pagamento habitual, excessivo e generalizado; ausência de limites legais; falta de controle e comprovação; desvirtuamento da excepcionalidade; Horas extras como substituto de política de pessoal estruturada	Irregularidades reconhecidas; determinação de regularização; recomendações estruturais (limite legal para horas extras, banco de horas, controle eletrônico de jornada)

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Em Blumenau, agentes de trânsito receberam horas extras de forma contínua ao longo de meses, o que descaracterizou a natureza extraordinária dessa remuneração (RLI 23/00804721). A Secretaria de Trânsito justificou o serviço extraordinário pela natureza volátil e imprevisível da fiscalização de trânsito, que exigiria respostas rápidas, mas admitiu que o número de agentes estava abaixo da necessidade identificada desde 2020. A secretaria informou, ainda, ter convocado novos agentes e promovido concursos para reduzir as horas extras (RLI 23/00804721). A própria justificativa, portanto, confirma que as horas extras vinham cobrindo um déficit de pessoal, e não atendendo situações excepcionais.

Outro caso foi constatado em Laguna, onde o pagamento de horas extras mostrou-se excessivo, generalizado e desprovido de controles, inclusive sem comprovação da efetiva prestação do serviço extraordinário, alcançando até mesmo o então comandante da Guarda Municipal (RLA 24/00481568). Nessa situação, ressalta-se que a ausência de mecanismos de controle sobre as horas trabalhadas impede distinguir entre necessidades reais do serviço e falhas no controle da jornada de trabalho.

De qualquer forma, um indicativo importante é a associação entre a habitualidade das horas extras e a deficiência estrutural do quadro de pessoal, conforme verificado no caso de Blumenau, em que as horas extras funcionaram como instrumento de compensação da falta de pessoal.

Observa-se que, apesar de não ter sido identificada uma quantidade significativa de processos envolvendo horas extras, o achado merece destaque por dois motivos. Primeiro, a utilização de horas extras para compensar déficits de pessoal pode estar presente em outros municípios, remetendo à própria capacidade

de planejamento do efetivo voltado à segurança pública. Nesse sentido, embora analisem a realidade da Polícia Militar, Silva e Almeida (2022) apontam que as horas extras funcionam como mecanismo de ampliação do efetivo nas ruas a menor custo, encobrendo a necessidade de novas contratações, capacitação e reajustes salariais, o que contribui para a institucionalização da precarização da atividade. Segundo a submissão contínua dos servidores a jornadas prolongadas constitui fator de risco à saúde física e mental, uma vez que o excesso de trabalho gera fadiga e compromete o desempenho motor e psicológico, tornando o agente mais suscetível a erros no exercício de suas atividades operacionais (Silva; Almeida, 2022).

4.3 Restrições ao acesso do cargo de guarda municipal às mulheres

As categorias anteriores abordam a forma como os municípios estruturam sua força de trabalho na área da segurança pública. Essa categoria, por sua vez, trata das restrições relacionadas ao acesso a essa força de trabalho. Em dois municípios – Balneário Camboriú e Laguna – a fiscalização identificou restrições indevidas ao ingresso de mulheres no cargo de Guarda Municipal, decorrentes da fixação de quantitativos distintos de vagas para cada gênero.

Em Balneário Camboriú, a legislação municipal fixou o efetivo feminino em 15% do total, com 170 cargos masculinos e 30 femininos, exigindo que essa proporção fosse observada na abertura de vagas, no ingresso e na progressão funcional (Lei Complementar nº 10/2015, art. 22). O efetivo real refletia essa assimetria: dos 165 guardas municipais, 137 eram homens (83%) e 28 eram mulheres (17%) (RLA 24/00306561). A Diretoria de Atos de Pessoal apontou que a previsão de quantitativos distintos de vagas por gênero configura restrição indevida ao acesso ao cargo, em desacordo com o princípio da igualdade e com a jurisprudência do STF (CF, art. 5º, *caput* e inciso I; art. 7º, inciso XXX; art. 39, §3º).

Em Laguna, a restrição era ainda mais explícita: o edital do concurso previa, em anexo, nove vagas para “Guarda Municipal Masculino” e duas para “Guarda Municipal Feminina”, em consonância com a lei municipal que fixava em 20% o percentual feminino do efetivo (Lei Complementar nº 0135/2006, art. 5º; Edital nº 005/2011). A área técnica registrou que a unidade gestora limitava o acesso de mulheres ao cargo sem justificativa plausível, o que incorre na mesma violação aos princípios constitucionais (RLA 24/00481568).

O ponto comum aos dois casos pode decorrer de uma interpretação equivocada do próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais. O art. 15, §2º, da Lei nº 13.022/2014 prevê a observância de um percentual mínimo para o sexo feminino, a ser definido em lei municipal. Entretanto, os municípios converteram esse piso em teto: o percentual que deveria assegurar um patamar mínimo de participação

feminina passou a ser utilizado como limite máximo, de modo a restringir o acesso das mulheres ao cargo e produzindo efeito contrário ao objetivo da norma.

Esse mesmo fenômeno foi identificado por Bueno, Pacheco e Carvalho (2023) nas Polícias e Corpos de Bombeiros Militares: redações que fixam um percentual para mulheres acabam por transformar a cota mínima em teto, de modo que, em vez de garantir a participação feminina, a norma passa a excluir as mulheres de parte dos quadros.

Entretanto, essa limitação não fragiliza somente a isonomia, mas a própria capacidade da força municipal de responder a demandas centrais da segurança pública. A literatura aponta que a presença de mulheres está associada a menores índices de uso excessivo da força e à maior legitimidade da corporação perante a comunidade, além de ser fundamental para o atendimento de ocorrências envolvendo violência doméstica e outros grupos vulneráveis (Bueno; Pacheco; Carvalho, 2023).

Nesse contexto, cabe destacar o potencial preventivo e pedagógico do Tribunal de Contas. Assim, o Tribunal poderia verificar a existência de dispositivos semelhantes em outras legislações municipais e, de forma antecipada, alertar os municípios quanto à sua ilegalidade e aos seus efeitos sobre a política de segurança pública, independentemente da instauração de denúncias, representações ou auditorias específicas.

Uma atuação dessa natureza seria coerente com o perfil de controle preventivo defendido por Ferreira Júnior (2021), segundo o qual, quanto mais cedo o controle incidir, orientando e corrigindo rumos nas fases iniciais, menores serão as chances de desperdício e maiores as probabilidades de êxito da política pública. Essa orientação estaria, ainda, em consonância com a dimensão pedagógica que Teixeira (2024) atribui ao controle externo contemporâneo e convergiria com a transição de um controle restrito à legalidade formal para outro voltado à legitimidade e à efetividade da ação administrativa (Locken, 2018). Nesse contexto, a fiscalização dos atos de pessoal, além de produzir efeitos voltados à conformidade legal dos atos, serviria também como instrumento de aprimoramento da própria política de segurança pública.

4.4 Outros arranjos e novidades: terceirizações e voluntários

O processo analisado refere-se à inspeção do TCE/SC sobre a contratação, pelo Município de Passo de Torres, de empresa privada para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial em escolas e outros prédios públicos, originada a partir de denúncia apresentada por um cidadão, que apontava possível terceirização irregular de função pública, além de alegada preterição de concursos e uso indevido de recursos da educação (RLI 24/80073860).

Em sua defesa, o prefeito sustentou que a contratação constituiu medida emergencial, motivada pelo cenário de insegurança decorrente do atentado ocorrido em Blumenau, em 2023, e por solicitações das próprias unidades escolares. Argumentou, ainda, que não haveria terceirização irregular, uma vez que os serviços contratados seriam distintos das atribuições inerentes ao cargo efetivo de Guarda Municipal.

A área técnica acolheu os argumentos apresentados ao comparar os requisitos de qualificação técnica exigidos da empresa – como atestado de capacidade técnica, alvará da Polícia Federal e certificado da Secretaria de Segurança Pública – com os requisitos de habilitação previstos para o cargo de Guarda Municipal, que consistiam apenas em alfabetização e/ou experiência na área. Assim, concluiu que os serviços possuíam natureza diversa, considerando regular a terceirização.

O caso, contudo, indica questões que extrapolam a discussão da legalidade que motivou a denúncia. Três aspectos merecem destaque.

O primeiro aspecto diz respeito ao planejamento preventivo. A resposta a uma demanda previsível de segurança escolar deu-se de forma reativa, e não por meio de uma política estruturada de prevenção, que comportaria múltiplas estratégias para além da vigilância de perímetro. A contratação ilustra, no contexto local, uma concepção de segurança que reduz à resposta reativa ao risco, em detrimento de abordagens preventivas mais amplas (Kopittke, 2016)

O segundo aspecto é a indefinição do próprio cargo de “Guarda” no município. A Lei (municipal) nº 737/2011 prevê esse cargo, mas o enquadra no grupo de “atividades de transporte e serviços auxiliares”. Entretanto, entre suas atribuições, estão previstas funções de “segurança urbana”, “segurança de autoridades” e “auxílio à defesa civil”, típicas da atuação de uma Guarda Municipal, nos termos da Lei (federal) nº 13.022/2014.

CAPÍTULO I – Da Composição do Quadro de Pessoal e da Estrutura Organizacional

Art. 5º Os cargos do Quadro de Pessoal da Administração do Município de Passo de Torres, compõe-se dos cargos de provimento efetivo, classificados e inseridos nos grupos operacionais abaixo relacionados e contidos no anexo I desta Lei: [...]

III – atividades de transporte e serviços auxiliares – TSA servente – braçal – mecânico – pedreiro – carpinteiro – *guarda* – motorista de ambulância e ônibus – motorista de veículos em geral – operador de máquinas – artífice – eletricista – calceteiro. [...]

ANEXO VI DESCRIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DO CARGO

Guarda: Exerce atividades de: vigilância e proteção dos próprios públicos municipais, parques e logradouros públicos; de assistência e apoio ao cumprimento da legislação municipal de posturas e edificações; de

apoio e orientação do trânsito e transportes; de segurança das autoridades; de auxílio na defesa civil e no desenvolvimento de ações preventivas na área de segurança urbana. (PASSO DE TORRES, 2011) (Grifos nossos)

Há, portanto, uma sobreposição normativa que confunde um cargo de apoio com a carreira de Guarda Municipal propriamente dita, sem que o município disponha de uma guarda estruturada, nos termos da Lei (federal) nº 13.022/2014.

O terceiro aspecto refere-se a uma das recomendações decorrentes da fiscalização. Embora tenha considerado regular a contratação, o relator recomendou que o município avalie a conveniência da criação de uma guarda municipal, de modo a evitar a necessidade de contratações terceirizadas sucessivas para a prestação de serviços que poderiam ser executados por servidores efetivos (RLI 24/80073860).

O caso ilustra, assim, como a ausência de uma estrutura permanente e adequadamente definida pode conduzir à adoção de soluções emergenciais e externas para a segurança de espaços públicos. Como sustenta locken (2018), o controle externo contemporâneo deve ultrapassar a verificação da legalidade formal e atuar como indutor do bom governo. Nessa perspectiva, constatações como essa oferecem a oportunidade de identificar os fatores que levam à terceirização, permitindo que o Tribunal oriente os municípios não apenas quanto ao ato específico examinado, mas também quanto à própria estruturação de sua política de segurança pública.

Um arranjo mais recente, e ainda em análise pelo TCE/SC, merece registro. Em Florianópolis, a Lei nº 11.498/2025 passou a dispor sobre a prestação de serviço voluntário em atividades operacionais e em programas e projetos sociais de apoio à Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública (Florianópolis, 2025), sendo objeto de inspeção de regularidade de atos de pessoal (RLI 26/00066106). Por se tratar de processo não concluído à época da elaboração desse artigo, não é possível analisar seu conteúdo. Entretanto, o caso ilustra a busca dos municípios por novos arranjos institucionais e por alternativas inovadoras na organização de suas políticas de segurança pública.

Nesse contexto, cabe retomar a discussão trazida por Lacava (2022), em que ao analisar as Guardas Municipais, a autora observa que sua institucionalização não se deu de forma linear nem coordenada, mas por meio de disputas institucionais e de lacunas na legislação, fatores que favoreceram a proliferação de normas locais e práticas administrativas heterogêneas, resultando em significativa diversidade de modelos de Guarda Municipal no país. Os achados aqui reunidos sugerem que essa heterogeneidade pode não se restringir às Guardas Municipais

propriamente ditas. Ao contrário, indicam que a diversidade de arranjos institucionais se estende ao conjunto das estruturas municipais relacionadas à segurança pública, e não apenas à Guarda Municipal em sentido estrito.

4.5 Transposição de cargos

A última categoria diz respeito à transposição de cargos e expõe a tensão entre a ampliação da atuação municipal na segurança pública e os limites impostos pelo regime jurídico do serviço público. O processo trata de denúncia (DEN 24/80057075) sobre o reenquadramento, no Município de Itapema, de servidores ocupantes do cargo de Agente Municipal de Trânsito para o cargo de Guarda Municipal, nos termos da Lei nº 4.183/2021 (Itapema, 2021).

Na instrução, a área técnica verificou que, embora houvesse identidade quanto à escolaridade exigida e relativa proximidade remuneratória entre os cargos, as atribuições eram distintas. Enquanto o Agente Municipal de Trânsito atua na fiscalização e na organização do tráfego, o Guarda Municipal exerce funções mais amplas relacionadas à segurança pública, incluindo a proteção de bens, a prevenção de ilícitos, a atuação em eventos públicos e, inclusive, a possibilidade de porte e uso de arma de fogo nas hipóteses legalmente previstas (Santa Catarina, 2024d).

Concluiu-se que o reenquadramento não configurou mera reestruturação administrativa, mas verdadeira transposição entre carreiras distintas, realizada sem aprovação em concurso público específico. Com base no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, na Súmula nº 685 do STF e no Prejulgado nº 2015 do próprio TCE/SC, a prática foi considerada ilegal. Diante disso, o relator determinou a regularização da situação dos servidores envolvidos (Santa Catarina, 2024d).

Situação análoga ocorreu em Chapecó, cuja legislação de reorganização de cargos na área da segurança pública foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 5027311-66.2022.8.24.0000).

Uma variação mais sutil desse mesmo fenômeno pode ser observada no caso de Passo de Torres, examinado anteriormente (RLI 24/80073860). Nesse caso, não houve um ato formal de reenquadramento, mas a própria Lei (municipal) nº 737/2011 já poderia gerar confusão entre as carreiras: criou-se um cargo de “Guarda” alocado no grupo de atividades de transporte e serviços auxiliares e, ao mesmo tempo, atribuíram-se a ele funções de segurança urbana, típicas de uma Guarda Municipal. Essa indefinição normativa pode abrir caminho para que um cargo de apoio seja, na prática, utilizado como se Guarda Municipal fosse. Trata-se, em certa medida, de uma transposição inscrita na própria redação da norma, anterior a qualquer ato de pessoal, que sinaliza a mesma tendência de aproximação ao modelo da guarda por vias não estruturadas.

Os casos de Itapema, Chapecó e Passo de Torres, embora distintos quanto à sua forma jurídica, podem ser compreendidos como manifestações de um mesmo fenômeno quando analisados sob a ótica do isomorfismo por mimetismo: a tendência de as organizações, diante de incerteza, reproduzirem modelos percebidos como legítimos e bem-sucedidos (Dimaggio; Powell, 2005). Em todos eles, observa-se a aproximação de estruturas municipais já existentes ao modelo da Guarda Municipal, seja por meio de reenquadramento formal (Itapema e Chapecó), seja pela própria redação ambígua da norma (Passo de Torres). Em cada caso, busca-se o alinhamento de um modelo percebido como mais legítimo e consolidado, sem que, necessariamente, seja percorrido o desenho institucional que esse modelo pressupõe.

Esse movimento remete ao que observaram Oliveira Junior e Alencar (2016). Segundo os autores, as Guardas Municipais, diante da incerteza quanto ao seu papel e da pressão social por respostas à criminalidade, tendem a reproduzir estruturas, práticas e símbolos das Polícias Militares, modelo historicamente consolidado e socialmente reconhecido como referência no campo da segurança pública. Os casos analisados sugerem que esse processo pode se desdobrar em um segundo nível: assim como a Guarda Municipal se aproxima da Polícia Militar, o agente de trânsito (ou o cargo de apoio) aproxima-se da Guarda Municipal. Configurar-se-ia, assim, uma cadeia de mimetismo, na qual cada instituição busca, na outra, a legitimidade que ainda não consolidou plenamente em sua própria estrutura.

Confirmar essa hipótese exigiria estudo específico, que ultrapassa o escopo deste artigo. Registra-se, porém, que o fenômeno descrito por Oliveira Junior e Alencar (2016) para a relação entre Guardas Municipais e Polícias Militares pode estar se reproduzindo, em escala menor, no interior das próprias estruturas municipais. Logo, os processos de atos de pessoal, ao evidenciarem essas tentativas de aproximação institucional, oferecem um ponto de observação privilegiado para a identificação e análise desse fenômeno.

4.6 A análise conjunta das cinco categorias⁴

As cinco categorias examinadas, quando analisadas em conjunto, funcionam como indicadores da política de segurança pública que o município efetivamente pratica.

⁴ Durante a elaboração deste estudo, tramitavam no TCE/SC outros processos relativos a atos de pessoal em municípios, possivelmente relevantes para esta análise, cujo conteúdo não foi examinado nesta pesquisa por não estarem disponíveis suas peças: Biguaçu (DEN 25/00218621), referente à “denúncia sobre supostas irregularidades na desestruturação da Guarda Patrimonial Municipal”; Palhoça (RLA 24/00606956), relativo à “auditoria in loco sobre atos de pessoal”; e Lages (RLA 25/80013304), referente à “proposta de fiscalização in loco em atos de pessoal”.

A combinação desses fatores constitui mais um elemento de risco. Imagine que uma guarda de trânsito passe a mimetizar a Guarda Municipal; esse fato por si só já é preocupante. Agora imagine um agente de trânsito temporário (ACT) fazendo o mesmo. Em última instância, ter-se-ia um agente com vínculo precário comportando-se como policial naquele município, sem a seleção, a formação e os mecanismos de controle próprios da carreira, o que pode gerar riscos para a política de segurança pública (Oliveira Junior; Alencar, 2016), bem como riscos de responsabilização civil do município por eventuais abusos de autoridade, nos termos do art. 37, §6º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A esse risco soma-se a sobrecarga de trabalho evidenciada por eventuais horas extras habituais. Profissionais submetidos a jornadas prolongadas de forma contínua tendem ao desgaste, questão especialmente sensível nas forças de segurança, nas quais a saúde mental constitui fator crítico para a qualidade e a segurança da atuação (Silva; Almeida, 2022).

Portanto, verifica-se que, para os Tribunais de Contas, essa leitura amplia o valor das fiscalizações de atos de pessoal, pois passam a funcionar como instrumentos de diagnóstico, capazes de revelar fragilidades estruturais e tendências que condicionam a efetividade e a própria natureza das políticas locais de segurança. Isso se alinha ao que sustenta Lima (2023), para quem, embora a auditoria operacional seja o instrumento tradicional de avaliação de políticas públicas, essa análise pode ocorrer por diferentes espécies de fiscalização.

5 Considerações finais

Este artigo partiu da pergunta sobre como as fiscalizações de atos de pessoal realizadas pelo TCE/SC permitem compreender a política de segurança pública praticada pelos municípios para além da verificação de conformidade normativa. A análise dos processos relativos a atos de pessoal permitiu sua organização em cinco categorias – contratações temporárias, horas extras, restrições de gênero, terceirização e transposição de cargos –, as quais possibilitaram identificar como os municípios estruturam, dimensionam e mobilizam seus recursos humanos para responder às demandas de segurança.

Desse quadro decorre a principal contribuição prática do estudo: a fiscalização de atos de pessoal, que chega ao Tribunal essencialmente como uma questão de legalidade, pode constituir, para aqueles que atuam com Auditoria Operacional ou Avaliação de Políticas Públicas, uma fonte relevante para compreender a gestão municipal e a política pública que o gestor efetivamente implementa.

Registra-se, por fim, os limites do estudo e os caminhos que ele abre. A análise restringiu-se a processos do TCE/SC e a um conjunto delimitado de casos,

de modo que os achados não comportam generalização automática e devem ser interpretados à luz das particularidades de cada situação concreta.

Como agenda futura, destaca-se duas oportunidades de pesquisa. A primeira consiste em replicar a análise em outros tribunais de contas, a fim de verificar se os padrões aqui identificados se repetem em diferentes contextos federativos. A segunda envolve investigar, de forma específica, o fenômeno do mimetismo institucional nas forças municipais, em especial a hipótese de que agentes de trânsito e outros agentes com vínculos precários venham a reproduzir o modelo da Guarda Municipal.

Referências

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 7, n. 26, p. 89-106, jul./set. 2007. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/10750>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014*. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Guardas Municipais: diagnóstico nacional 2025: ano-base 2024*. Brasília, DF: MJSP/SENASP, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/susp/municipio_final/view. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 608.588/SP* (Tema 656). Limites da atuação legislativa local para estabelecer atribuições das guardas municipais. Recorrente: Câmara Municipal de São Paulo. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux, 20 fev. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 19 set. 2025.

BUENO, Samira; PACHECO, David; CARVALHO, Thaís. *Quando o piso vira teto: a fixação de cotas para admissão de mulheres nas Polícias e Corpos de Bombeiros Militares do país*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. 13 p. (Informes de análise, 2). Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/08/informe-de-analise-02-quando-o-piso-vira-teto.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

CHAPECÓ (SC). *Lei complementar nº 344, de 2 de março de 2009*. Dispõe sobre a criação da Guarda Municipal, no município de Chapecó e dá outras providências. Chapecó, SC: Sistema de Leis Municipais, 2009. Disponível em: <https://leis.org/municipais/sc/chapeco/lei/lei-complementar/2009/344>. Acesso em: 03 jul. 2026.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) – UFSC, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227262>. Acesso em: 02 fev. 2026.

FLORIANÓPOLIS (SC). *Lei nº 11.498, de 24 de novembro de 2025*. Dispõe sobre a prestação de serviço voluntário em atividades operacionais e programas e projetos sociais em apoio à Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Sistema de Leis Municipais, 2025. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2025/1150/11498>. Acesso em: 03 jul. 2026.

GUERRA, Evandro Martins. *Controle Externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUINDANI, Miriam Krenzinger. Políticas municipais de segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 274-276.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ITAPEMA (SC). *Lei nº 4.183, de 4 de novembro de 2021*. Dispõe sobre a estrutura organizacional e disciplina o funcionamento da Guarda Municipal de Itapema e dá outras providências. Itapema, SC: Sistema de Leis Municipais, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-ordinaria/2021/418/4183>. Acesso em: 03 jul. 2026.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006. Relatório final: Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2236>. Acesso em: 8 jan. 2026.

KOPITKE, Alberto. Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.695. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/695>. Acesso em: 27 jan. 2026.

LACAVA, Luiza. A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 240-271, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1416. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1416>. Acesso em: 27 jan. 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista Ibedaft*, São Paulo, ano 1, v. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/04/REVISTA-IBEDAFT-VOL-II-jul-dez-20201-paginas-3311-327.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

MEDEIROS, Cássia Regina Gotler; JUNQUEIRA, Álvaro Gustavo Wagner; SCHWINGEL, Glademir; CARRENO, Ioná; JUNGLES, Lúcia Adriana Pereira; SALDANHA, Olinda Maria de Fátima Lechmann. A rotatividade de enfermeiros e médicos: um impasse na implementação da Estratégia de Saúde da Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, supl. 1, p. 1521-1531, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/K7krGK8mMKNmQxTnjnnnXkH/?lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2026.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 24-34, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.692. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/692>. Acesso em: 29 out. 2025.

PASSO DE TORRES (SC). *Lei nº 737, de 29 de abril de 2011*. Dispõe sobre o plano de cargos e remuneração do servidor público municipal e dá outras providências. Passo de Torres, SC: [s. n.], 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/passos-de-torres/lei-ordinaria/2011/74/737/lei-ordinaria-n-737-2011-dispoe-sobre-o-plano-de-cargos-e-remuneracao-do-servidor-pulico-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 jul. 2026.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 102-119, 2007. DOI: 10.31060/rbsp.2007.v1.n1.10. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/10>. Acesso em: 29 nov. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Planejamento estratégico 2024-2030*. Florianópolis: TCE/SC, 2023a. Disponível em: <https://www.calameo.com/read/0044584613b2eec163c26>. Acesso em: 29 nov. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 1700492133*: auditoria envolvendo remuneração/proventos, cargos efetivos e comissionados, cessão de servidores, ACTs, controle de frequência, parecer do controle interno e complementação de aposentadorias e pensões. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2017

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 1800913955*: auditoria sobre atos de pessoal referentes ao período de 1º/01/2017 a 19/10/2018. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2300804721*: inspeção envolvendo supostas irregularidades referentes ao pagamento de horas extras, identificados pelo SGTA. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2380042793*: representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Processo Seletivo Público n. 01/2023 – seleção para provimento em caráter temporário do cargo de Agente de Trânsito. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2023c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400306561*: auditoria envolvendo atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400481568*: auditoria envolvendo atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Laguna. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2400606956*: auditoria in loco relativa a atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Palhoça. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2480057075*: denúncia acerca de supostas irregularidades referentes ao reenquadramento de agentes de fiscalização de trânsito. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024d.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2480073860*: inspeção envolvendo irregularidades no Contrato n. 31/2024 – Empresa de Segurança Privada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2024e.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2500218621*: denúncia acerca de supostas irregularidades referentes à desestruturação da Guarda Patrimonial Municipal. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo n. 2580013304*: proposta de fiscalização in loco em atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Lages. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução n. TC-0149, de 08 de maio de 2019*. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina [...]. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2019. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200149-2019%20CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001*. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 26 jun. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5027311-66.2022.8.24.0000*. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 10 da Lei Complementar n. 740/2021, do município de Chapecó [...]. Norma que prevê o aproveitamento do cargo de agente municipal de trânsito para o cargo de guarda municipal. Burla à regra do concurso público. Súmula vinculante 43 do STF. Pedido julgado procedente. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/2137246011>. Acesso em: 03 jul. 2026.

SILVA, João Batista; ALMEIDA, Andrey Jackson da Silva. Vitimização policial: diagnósticos e perspectivas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 240–263, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1376. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1376>. Acesso em: 11 jul. 2026.

SOARES, Carlos José Ferreira. *Análise descritiva qualitativa*. Curitiba: CRV, 2022.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O Papel Central dos Tribunais de Contas para o Controle de Contas e a Democracia. *Cadernos*, [S. l.], v. 1, n. 13, p. 12-26, nov. 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/324>. Acesso em: 9 dez. 2025.

XAXIM (SC). Lei Complementar nº 230, de 5 de janeiro de 2023. Altera a lei complementar nº 38/2007 que dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e vencimentos dos servidores públicos municipais, para criar o cargo de provimento efetivo de agente municipal de trânsito, e dá outras providências. Xaxim, SC: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/x/xaxim/lei-complementar/2023/23/230/lei-complementar-n-230-2023-altera-a-lei-complementar-n-382007-que-dispoe-sobre-o-plano-de-carreiras-cargos-e-vencimentos-dos-servidores-publicos-municipais-para-criar-o-cargo-de-provimento-efetivo-de-agente-municipal-de-transito-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 jul. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOPES, Ronald Matos; ROCHA NETO, Odir Gomes da. Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 101-123, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.05.SC.

Submetido em: 15.07.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocanтинenses

Mandatory municipal parliamentary amendments: an analysis based on municipalities in the State of Tocantins

João Paulo Landin Macedo¹

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) – Palmas/TO, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0814-617X>

Sofia Marques da Silva²

Universidade Federal do Tocantins (UFT) – Palmas/TO, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6603-6661>

Resumo: O desenho constitucional articulado em 1988 outorgou ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e ao Legislativo a prerrogativa de emendá-las, equilíbrio que restou reconfigurado por sucessivas reformas constitucionais que fortaleceram o caráter impositivo das emendas parlamentares e consolidaram um cenário de dominância legislativa sobre o processo alocativo público. Replicado por Estados e Municípios, esse movimento permanece pouco investigado em âmbito local, lacuna que apresenta contornos empíricos relevantes diante do dever de reprodução obrigatória das normas federais que estruturam o ciclo orçamentário, reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Diante disso, o artigo investiga o perfil de incorporação das emendas individuais impositivas às Leis Orgânicas dos Municípios do Estado do Tocantins, aferindo sua conformidade com os parâmetros constitucionais. Adotou-se abordagem qualitativa e raciocínio hipotético-dedutivo, mediante análise documental de fontes primárias (leis orgânicas e leis orçamentárias). Os resultados, extraídos dos 39 Municípios que incorporaram a impositividade à realidade normativa local, revelam a inexistência de emendas coletivas, a acentuada variância de alíquotas, a predominância da receita corrente líquida como base de cálculo, nem sempre acompanhada da definição de sua referência temporal, omissões quanto à reserva para as ações e serviços públicos de saúde e, sobretudo, a desconexão entre a autorização orgânica e a consignação de dotações na LOA de 2026, verificada em 25 dos 39 entes habilitados, evidenciando padrões de integração normativa dissonantes da moldura federal.

¹ Doutorando em Gestão de Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestre em Direito e Políticas Públicas, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção, pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor convidado de Direito Administrativo na Universidade Federal do Tocantins.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Tocantins (UFT). Membro do grupo de pesquisa Observatório Interamericano de Democracia, Direitos Humanos, Gênero e Inovação Tecnológica (OIDHGIT).

Palavras-chave: Execução obrigatória. Orçamento Público. Emendas Parlamentares.

Abstract: The constitutional design articulated in 1988 granted the Executive the initiative over budget laws and the Legislature the prerogative to amend them, a balance subsequently reconfigured by successive constitutional reforms that strengthened the mandatory character of parliamentary amendments and consolidated a scenario of legislative dominance over the public allocative process. Replicated by states and municipalities, this movement remains scarcely investigated at the local level, a gap of relevant empirical contours in light of the duty to mandatorily reproduce the federal norms that structure the budgetary cycle, reaffirmed by the case law of the Federal Supreme Court. Against this backdrop, the article investigates the profile of incorporation of mandatory individual amendments into the Organic Laws of the municipalities of the State of Tocantins, assessing their conformity with constitutional parameters. A qualitative approach and hypothetical-deductive reasoning were adopted, through documentary analysis of primary sources (organic and budgetary laws). The results, drawn from the 39 municipalities that incorporated impositivity into their local normative reality reveal the absence of collective amendments, a marked variance in rates, the prevalence of net current revenue as the calculation base, not always accompanied by the definition of its temporal reference, omissions regarding the earmarking for public health actions and services and, above all, the disconnection between the authorization in the Organic Law and the allocation of funds in the 2026 annual budget law, found in 25 of the 39 authorized municipalities, evidencing patterns of normative integration that diverge from the federal framework.

Keywords: Mandatory execution. Public budget. Parliamentary amendments.

Sumário: **1** Introdução – **2** Trajetória de conformação da impositividade no processo de emendamento orçamentário: a construção da dominância legislativa – **3** Parâmetros normativos para conformidade das emendas locais a partir da jurisdição constitucional – **4** A impositividade municipal: análise a partir da incorporação às leis orgânicas dos municípios do Tocantins – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O figurino constitucional desenhado na Carta de 1988, no campo das normas disciplinadoras do regime de finanças públicas, propõe uma correlação de forças que orienta a confecção e a execução do planejamento orçamentário, a partir da atribuição de competências aos poderes representativos da vontade política democrática. Assim, o art. 165 da Constituição (CRFB/88) confere ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciar as leis ordinárias que estruturam o plano orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao Poder Legislativo, a seu turno, é outorgada a competência para emendar o projeto de LOA a fim de ver contempladas as demandas que consubstanciam as suas bases eleitorais, nos termos do art. 166, §§2º e 3º da CRFB/88.

Com efeito, sucessivos redesenhos do arranjo normativo que estrutura a dinâmica orçamentária têm reconfigurado o equilíbrio intrapoderes, sobretudo por intermédio do fortalecimento do caráter impositivo e da ampliação de escopo e volume das emendas parlamentares inseridas na lei orçamentária, a ponto de emergirem análises que vaticinam a falência ou degeneração do modelo de presidencialismo de coalizão tal como propugnado na década de 1990 (Gomes, 2026; Couto, 2025).

A despeito do crescente número de estudos e análises a propósito das transferências operadas por meio de emendas parlamentares ao orçamento federal, nas distintas modalidades integradas ao esquema constitucional (individuais, bancada, comissão, relator), remanesce uma lacuna na literatura pertinente ao exame empírico sobre o processo de emendamento orçamentário em âmbito subnacional. Isso ocorre, em particular, na esfera dos Municípios, onde tem ascendido a incorporação nas Leis Orgânicas de dispositivos que possibilitam aos vereadores emendar as respectivas leis orçamentárias com programações cuja execução é imposta ao Poder Executivo municipal.

Essa lacuna se projeta tanto sobre a visão normativa referente à incorporação das emendas impositivas aos orçamentos municipais, em vista dos parâmetros constitucionais aplicáveis ao processo orçamentário subnacional, de observância obrigatória segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto sob a perspectiva operacional, relativa à aplicação dos recursos oriundos das emendas impositivas municipais, tendo em conta as exigências de transparência e rastreabilidade erigidas pelo STF no julgamento e subsequente monitoramento da ADPF nº 854 e das ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino.

O presente artigo se concentra na análise do primeiro aspecto, jogando luz sobre a conformidade normativa do transplante municipal das regras concernentes à impositividade das emendas dos vereadores, dando base para estudos que visem a contemplar a segunda dimensão empírica. A questão ganha proeminência com o redirecionamento do controle jurisdicional empreendido pela Suprema Corte, notadamente no âmbito da ADPF nº 854, também para o âmbito subnacional, tendo destacado, em decisão monocrática de 23 de outubro de 2025, que “os processos legislativos orçamentários estaduais, distrital e municipais – bem como a execução das respectivas emendas parlamentares – devem ser conformados aos parâmetros desta Corte” (Brasil, 2025a, p. 8).

Neste sentido, o presente estudo tenciona investigar o perfil de incorporação normativa das emendas parlamentares impositivas ao âmbito local, tendo como unidades de análise os Municípios do Estado do Tocantins. A prática profissional dos autores orienta a escolha do ente federado que lastreia o trabalho, porquanto ambos são servidores do Tribunal de Contas do Tocantins, facilitando a obtenção de informações junto às bases de dados da Corte, cuja alimentação é imposta, via instrução normativa, aos Municípios. A escassez de investigações com contornos empíricos semelhantes confere natureza inovadora ao estudo, ainda que voltado ao diagnóstico em recorte regionalizado.

Formula-se, como hipótese de trabalho, que a incorporação da impositividade às Leis Orgânicas dos Municípios tocantinenses opera por replicação seletiva e temporalmente defasada do modelo federal: os entes locais tendem a reproduzir

a alíquota vigente no plano federal ao tempo da alteração de suas Leis Orgânicas, sem, contudo, internalizar de forma sistemática os demais elementos da moldura constitucional de reprodução obrigatória – a referência temporal da base de cálculo, a reserva de metade dos recursos para ações e serviços públicos de saúde e a correspondente consignação de dotação na lei orçamentária anual. Da hipótese decorrem três consequências observáveis, submetidas a teste na seção 4: (i) a concentração das alíquotas municipais nos patamares de 1,2% e 2%, correspondentes às redações sucessivas do art. 166, §9º, da CRFB/88; (ii) a existência de omissões quanto à quota da saúde e à referência temporal da base de cálculo; e (iii) a desconexão entre a autorização orgânica e a efetiva reserva de recursos na LOA de 2026.

Para tanto, foram mobilizados dados qualitativos retirados de fontes primárias combinadas, robustecendo a confiabilidade dos resultados: busca sistemática nos sítios eletrônicos oficiais dos 139 municípios do Estado do Tocantins, para consulta das leis orgânicas atualizadas e leis orçamentárias; e validação mediante conferência junto ao Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – módulo contábil, do TCE/TO (SICAP-Contábil). Diante do acervo coligido, realizou-se análise documental para extração, sistematização e codificação das informações-chave, mediante categorias temáticas que refletem os parâmetros observados.

Trata-se, portanto, de trabalho que adota abordagem qualitativa e raciocínio hipotético-dedutivo: dos referenciais normativos e jurisprudenciais deduzem-se os parâmetros de conformidade que, confrontados com a hipótese acima enunciada, orientam a análise do material empírico e permitem inferências sobre o perfil normativo local.

O artigo está estruturado nas seguintes seções, excluídas esta introdução e as considerações que o encerram. Na primeira, faz-se uma revisão bibliográfica, com amparo em artigos científicos, livros e precedentes da Suprema Corte, a propósito da trajetória de conformação da impositividade no que tange à orçamentação pública, traçando um histórico sumário da gradual e inequívoca dominância legislativa no processo orçamentário por meio das emendas parlamentares. Na segunda, são explorados os parâmetros normativos que informam a constitucionalidade das emendas em âmbito local, considerando os precedentes da jurisdição constitucional a respeito do processo orçamentário, com destaque para as ações de controle concentrado que têm imprimido restrições e ditado preceitos a serem observados por todos os entes. Por fim, apresenta-se o recorte empírico relativo à impositividade local, com a análise do quadro de diagnose do perfil de incorporação às leis orgânicas dos Municípios do Estado do Tocantins, a partir das variáveis categóricas que traduzem a estrutura geral do emendamento.

2 Trajetória de conformação da impositividade no processo de emendamento orçamentário: a construção da dominância legislativa

As emendas orçamentárias constituem o mecanismo, de raiz constitucional, por meio do qual os parlamentares brasileiros podem propor alterações ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) enviado pelo Poder Executivo para apreciação e aprovação do Poder Legislativo, na forma do art. 166, §§2º e 3º da CRFB/88. Elas se desdobram, no âmbito federal, em quatro espécies, classificadas segundo a autoria das emendas: as individuais, formuladas por iniciativa de deputados e senadores; de bancadas estaduais; de comissões permanentes da Câmara e do Senado; e, por fim, do congressista designado como relator-geral do PLOA.³

É sobretudo por meio de tais emendas que o Parlamento participa da definição da alocação dos fundos públicos no orçamento anual, tendo em vista que a configuração institucional erigida pela CRFB/88 conferiu ao Poder Executivo forte domínio sobre esse processo, outorgando-lhe exclusividade na proposição e na execução das dotações orçamentárias (Almeida; Dominguez, 2025).

No entanto, a última década observou um conjunto sucessivo de reformas institucionais que redesenhou substancialmente a distribuição de poderes em torno do processo orçamentário.

Desde a conformação do arranjo de governança orçamentária pós-1988, prevaleceu na literatura do Direito Financeiro (Leite, 2023) o entendimento, referendado em distintas oportunidades em decisões do Supremo Tribunal Federal,⁴ acerca da natureza meramente autorizativa da peça orçamentária, enquanto lei formal de efeitos concretos. Assim, a consignação de determinada rubrica na chamada “lei de meios”, autorizada pelo Parlamento, não conduziria à supressão do espaço de discricionariedade do chefe de Governo em relação à execução financeira daquele valor, o que incluía, por certo, as programações decorrentes de modificação via emenda parlamentar.

³ Tal como as emendas de comissão, as emendas de relator não contam com previsão expressa na CRFB/88, encontrando fundamento no art. 144 da Resolução nº 01/2006 – CN. Nos termos desse artigo, a utilização das emendas de relator está restrita às seguintes finalidades: (i) correção de erros ou omissões técnicas; (ii) recomposição de dotações orçamentárias ao montante originalmente proposto; e (iii) atendimento às especificações constantes de pareceres preliminares. O uso distorcido dessa modalidade de emenda, no período de 2019 a 2021, justificou o juízo de inconstitucionalidade a respeito do “orçamento secreto”, no âmbito da ADPF nº 854, à época sob a relatoria da Min. Rosa Weber.

⁴ Por todos, vale trazer à colação, o excerto tirado da ementa de julgamento da ADI nº 5.274/SC, que sintetiza a compreensão da Corte antes do advento das Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019: “[...] 1. A Jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. [...]. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República (Brasil, 2021).

Esse esquema distributivo inseria-se no contexto do presidencialismo multipartidário, compondo o acervo negocial à disposição do Executivo para a formação da base congressual (coalizão), com vistas à asseguuração de melhores condições de governabilidade. Neste cenário, alegava-se que as emendas operavam como um mecanismo de barganha por via do qual o Executivo condicionava a liberação ou o “descontingenciamento” dos recursos à aprovação de projetos de seu interesse (Conti, 2024, p. 4).

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, na esteira dos conflitos políticos que culminaram no impedimento da Presidente Dilma Rousseff, e como resposta a tais práticas de negociação na fase executiva (Mascarenhas, 2023), o Poder Legislativo solidificou em texto constitucional a previsão que já havia constado na LDO de 2014, tornando obrigatória a execução das dotações incluídas na lei orçamentária por intermédio de emendas individuais (Almeida, 2022). Neste sentido, o art. 166, §11, da CRFB/88, passou a prever que seria mandatória – e não mais autorizativa – a execução orçamentária e financeira de tais emendas no montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior, de forma equitativa, garantindo-se a destinação de metade desse percentual para ações e serviços públicos de saúde.⁵

Para além da inflexão dogmática no que tange à natureza jurídica do orçamento público, o qual se tornou, nessa específica parcela percentual, impositivo, colocando a operacionalização dos repasses em favor de estados e municípios à margem de qualquer decisão do Poder Executivo, a reforma levada a efeito pela EC nº 86/2015 constituiu também marco ilustrativo da ascensão de uma “dominância legislativa” (Faria, 2023, p. 299) em relação ao processo alocativo de recursos públicos.

A trilha desse movimento foi estendida pela aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, ampliando a obrigatoriedade da execução relativa às transferências decorrentes de emendas originadas das bancadas estaduais no Congresso Nacional. De efeito, o §12 foi acrescentado ao art. 166 da CRFB/88 para reservar a tais emendas o montante de até 1% da RCL.

⁵ Interessante notar a diferenciação registrada por Mascarenhas (2023) entre a impositividade que emergiu da EC nº 86/2015, e a obrigatoriedade que caracteriza outros repasses intergovernamentais, a exemplo das repartições de receitas tributárias dos arts. 157 a 159 da CRFB/88. Isso porque o caráter impositivo atribuído à descentralização fiscal por meio das emendas individuais não alterou o fato de, procedimentalmente, cuidar-se tal repasse de uma modalidade de transferência voluntária. Assim, a noção de transferência voluntária assume contornos procedimentais, não se utilizando tal conceito como sinônimo de transferência discricionária, a qual seria o oposto dos repasses obrigatórios decorrentes de despesa obrigatória. Com efeito, o sentido da voluntariedade aparece como um procedimento específico de descentralização fiscal que utiliza convênios e instrumentos congêneres (art. 25 da LRF), seguindo normas e condicionantes rígidas, ainda que eliminada a discricionariedade na sua execução orçamentária e financeira.

O modelo de transferências intergovernamentais contou ainda com um reenquadramento das modalidades referentes às emendas individuais, prevendo uma forma de repasse, denominada transferência especial, que dispensa a celebração de convênio ou instrumento congênere, aportando diretamente nos cofres do ente beneficiário, podendo ser aplicadas em qualquer programação finalística deste. Destarte, a EC nº 105/2019 trouxe à luz, no art. 166-A, inciso I, a figura que se convencionou chamar de “Emenda Pix”, terminologia conectada com esta operacionalização não mais mediada por instrumentos formais e vinculação programática.

O último estágio desse redesenho no plano da normatividade constitucional proveio da Emenda Constitucional nº 126/2022, que alterou a alíquota para aprovação de emendas impositivas individuais para 2%, estabelecendo uma divisão entre os órgãos integrantes do Congresso Nacional, cabendo 1,55% às emendas dos Deputados e 0,45% às de Senadores (art. 166, §9º-A, da CRFB/88).⁶

A expansão da influência congressual no processo orçamentário foi acompanhada de um crescimento exponencial do gasto público decorrente das emendas parlamentares, tanto para aquelas cuja execução tornara-se mandatória (individuais e de bancada), como para as que permaneceram no território da discricionariedade executiva (comissão e relator). Assim, vale notar que o volume financeiro das emendas se multiplicou por mais de dez vezes nos últimos 10 anos, conforme registrado no Raio-X da LOA federal de 2026, publicado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. De cerca de R\$5 bilhões, em 2016, as despesas com emendas parlamentares ao orçamento da União atingiram o patamar de R\$49,9 bilhões, em 2026 (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2026).

Tais alterações estruturais na dinâmica de orçamentação reordenaram a lógica de exercício do poder político no Brasil. Ao comprimir o espaço de alocação discricionária do Executivo (Tollini; Mendes, 2024), deslocando o eixo de atuação do Legislativo da aprovação para a captura da execução de grande parte do orçamento público (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021), o arranjo institucional daí resultante mitigou a força do sistema presidencialista, desidratando-o (Gomes, 2026) e, no limite, perfazendo um modelo de “governo congressual”, na expressão de Couto (2025), com menor controle político e técnico do Executivo sobre a parcela do gasto público alocada mediante as emendas parlamentares.

É certo que tal câmbio estrutural reverberou nas demais esferas federativas. Diversos estados transladaram às suas Constituições as mesmas disposições inseridas na CRFB/88, visando a imprimir impositividade às emendas dos Deputados

⁶ Ajustou-se a estes novos percentuais, por conseguinte, a fração reservada para ações e serviços de saúde, a qual se aplica, no tocante às emendas individuais, por quota reservada a cada parlamentar, de sorte que do valor total atribuído ao congressista, metade se destina a esse tipo de despesa. Não é o caso, portanto, de afirmar que cada emenda seja segmentada em valores aplicados a saúde, e valores dispendidos com outros propósitos.

Estaduais ao PLOA ou das bancadas presentes na Assembleia, bem como incorporar ao jogo orçamentário a figura das transferências especiais. Segundo levantamento da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 23 entes estaduais preveem as emendas impositivas (individual ou coletiva), dos quais 20 abrigam a possibilidade de “Emendas Pix” (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2025).

A reboque dos Estados, as unidades municipais seguiram o ritmo de replicação, introduzindo nas suas leis orgânicas disposições relativas ao modelo impositivo de emendamento individual por seus vereadores. Diante disso, cabe indagar: à luz de quais parâmetros normativos se pode aferir a conformidade dos quadros normativos locais para efeito de previsão e aplicação das emendas parlamentares impositivas? Essa aferição pode ser feita com recurso a um conjunto de decisões paradigmáticas proferidas pelo STF no curso dessa mesma década em que se verificaram as mutações no processo orçamentário.

3 Parâmetros normativos para conformidade das emendas locais a partir da jurisdição constitucional

Tratando-se de um regime normativo que disciplina uma faceta fundamental da distribuição e do exercício dos poderes republicanos, além de apresentar implicações no funcionamento e na efetividade do federalismo fiscal, o processo legislativo orçamentário, instituído nos artigos 165 e seguintes da CRFB/88, constitui uma moldura normativa cuja reprodução é vinculante pelas esferas subnacionais. Isso abrange, por óbvio, o arranjo constitucional relativo ao envolvimento do Poder Legislativo na produção das peças orçamentárias.

Na ADI 5.646, a Corte averbou que as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, “integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local” (Brasil, 2019b). De efeito, referida subordinação normativa conduz à predição do conteúdo do direito constitucional e ordinário a ser editado pelos órgãos de produção normativa do Estado e Município (Leoncy, 2007).

Essa premissa de simetria, calcada na competência da União para legislar sobre normas gerais acerca do Direito Financeiro (art. 24, I e §§1º e 3º, da CRFB/88), é desde há muito enunciada nos precedentes da Suprema Corte, consoante se infere do pronunciamento na ADI 422/ES,⁷ restando saber, com um olhar

⁷ Na Ementa desse julgado figura o seguinte trecho, que expressa a posição histórica da Corte Suprema: “1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes,

matizado, as suas implicações no que tange ao quadro redesenhado, a partir das ECs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, dos gastos decorrentes das emendas impositivas.

Uma primeira decorrência prática desse quadro legislativo de observância compulsória pode ser retirada da decisão proferida na ADI 2680, em que o Tribunal Supremo, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, rechaçou a constitucionalidade de inscrição na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da EC nº 30/2002, de espécie inovadora de impositividade oriunda de programações resultantes de emendas de participação popular.

Semelhante raciocínio guiou, já na seara das emendas parlamentares, o juízo de inconstitucionalidade da reforma levada adiante pelo Estado de Roraima, em sua carta constitucional, para inclusão de emendas de execução obrigatória, porém antes de sua previsão no plano federal. Assim, por ter discrepado das normas gerais federais existentes sobre o tema, e à vista da impossibilidade de se admitir a constitucionalidade superveniente (convalidando-se as disposições estaduais após o advento das ECs nº 86/2015 e 100/2019), a decisão colegiada na ADI 6.308/RR julgou procedente a ação para invalidar os artigos 113, §§3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º da Constituição do Estado de Roraima.

Essa mesma ação consignou que a simetria se estende aos patamares impostos pelos arts. 166, §§9º e 12, da CRFB/88, quanto à aprovação das emendas impositivas individuais e de bancada, inviabilizando a aposição de limites percentuais distintos como expressão da autonomia federativa. Daí porque, por exemplo, na ADI nº 6.670/DF, com a relatoria do Min. Gilmar Mendes, a Corte entendeu que o art. 136-A, §7º, da Constituição de Rondônia, na redação dada pela EC nº 124/2017, ao destinar apenas 25% das emendas individuais ao PLOA para ações e serviços públicos de saúde, violou o figurino constitucional obrigatório (art. 166, §9º, da CRFB/88). De igual modo, na ADI nº 7.060/SE, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, reputou-se inconstitucional a fórmula referente ao cômputo de restos a pagar provenientes das emendas impositivas estaduais, por divergir do panorama constitucional estabelecido no §17 do art. 166 da CRFB/88.

Mas a incidência da reprodução cogente não coibiu a emergência de controvérsias para cuja solução ainda se aguarda deliberação definitiva do Supremo Tribunal. É o caso da matéria apreciada no âmbito da ADI nº 7.493/MT, em que se discute o percentual aplicável às emendas subnacionais após a modificação das

consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003" (Brasil, 2019a).

alíquotas na CRFB/88, através da EC nº 126/2022, notadamente à vista da segmentação de frações assinaladas à Câmara dos Deputados (1,55%) e ao Senado Federal (0,45%).

Neste caso, o cerne do debate cingiu-se à análise acerca da validade constitucional do art. 164, §15, da Constituição de Mato Grosso, com a redação conferida pela EC nº 111/2023, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual. A análise recaiu sobre dois pontos, em síntese: (i) a ausência de previsão explícita quanto à destinação de metade do montante das emendas para políticas de saúde; (ii) o desencontro do percentual fixado na Constituição Estadual com o patamar estabelecido na CRFB/88 após a EC nº 126/2022.

Relativamente ao primeiro aspecto, o Relator votou no sentido de conferir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo estadual, de sorte que sua compatibilidade com o modelo federal ficasse condicionada à reserva de 50% dos recursos para a área da saúde, em consonância com o precedente firmado na ADI nº 6.670/DF; no tocante ao segundo ponto, também em interpretação conforme, assentou que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária – de execução obrigatória – devem ser aprovadas no limite de 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, por corresponder este percentual à estrutura unicameral do Poder Legislativo Estadual, o que resulta na extensão analógica do patamar aplicável, no âmbito federal, à Câmara dos Deputados.

Os contornos deste raciocínio restaram esclarecidos com o deferimento da medida cautelar na ADI 7.869/PB, no bojo da qual fora impugnada a dicção do art. 169-A, da Constituição da Paraíba, na atualização promovida pela EC nº 59/2025, que também fixou o patamar das emendas individuais de execução obrigatória em 2%. Ao suspender liminarmente a eficácia do dispositivo, assim enquadrou o Relator Min. Alexandre de Moraes as razões de decidir (Brasil, 2025b):

A matriz orçamentária federal, sobretudo seu respectivo processo legislativo, consubstancia norma de reprodução obrigatória para os estados-membros, razão pela qual as Constituições Orçamentárias subnacionais devem espelhar os paradigmas federais na disciplina das emendas individuais. [...].

Contudo, [...], a correta simetria entre o modelo federal e a norma local exige que o percentual a incidir sobre a base de cálculo acima referida seja apenas aquele destinado à Câmara dos Deputados (1,55% conforme o art. 166, §9º-A) e não aquele aplicado ao Congresso Nacional como um todo (2% nos termos do art. 166, §9º).

É que a Assembleia Legislativa estadual se aproxima na arquitetura federal à Câmara dos Deputados, ambas as casas de representação popular em seus respectivos planos federativos. [...].

Não fosse esta a interpretação levada a cabo nesta ação, os deputados estaduais contariam com um percentual substancialmente maior da respectiva receita corrente líquida para introduzir emendas impositivas ao orçamento estadual do que seus pares federais.

Cabe acrescentar à argumentação do Ministro, quanto às nuances derivadas do unicameralismo característico dos entes subnacionais, que a própria CRFB/88, em seu art. 27, confirma essa correspondência ao determinar que o número de deputados à Assembleia Legislativa será estabelecido proporcionalmente à representação do Estado-membro na Câmara dos Deputados. Não é demasiado, com efeito, extrapolar esse racional às unidades políticas municipais, cuja organização político-institucional igualmente apresenta legislativos unicamerais e a crescente integração ao ciclo orçamentário das emendas individuais impositivas.

Deve-se notar, não obstante, que essa última (ADI nº 7.869/PB) se trata de medida cautelar cujo referendo do Plenário ainda aguarda deliberação, uma vez que o processo foi destacado pelo Ministro Presidente. A ADI nº 7.493/MT, a seu turno, em que pese tenha sido iniciada a fase de julgamento do mérito, após referendo da tutela provisória, tendo os Ministros Gilmar Mendes e Flávio Dino acompanhado a posição encampada pelo Relator, Min. Dias Toffoli, a propósito da aplicação à esfera estadual do percentual de 1,55% da receita corrente líquida para as emendas impositivas, também foi destacado para julgamento presencial, aguardando inclusão na pauta.

Ainda assim, é de ter em conta que a medida cautelar, no bojo das ações diretas de inconstitucionalidade, a teor do disposto no art. 11, §1º, da Lei nº 9.868/1999, reveste-se de eficácia erga omnes, sendo concedida com efeito *ex nunc*.

Outro ponto controvertido atinente à incidência da simetria aplicada ao poder de emenda às leis orçamentárias estaduais e municipais diz respeito à possibilidade de emendas impositivas coletivas em tais esferas. A matéria é objeto da ADI nº 7.807/MT, nos autos da qual o Min. Relator Dias Toffoli deferiu cautelar em ordem a sustar a eficácia do art. 164, §16-B, da Constituição de Mato Grosso, que estabelece a execução obrigatória das programações orçamentárias decorrentes de emendas de bancada e de bloco parlamentar ao projeto de LOA, no montante correspondente a 0,2% da receita corrente líquida.

Nos fundamentos que lastrearam a compreensão pela presença da probabilidade do direito alegado na ação, partiu-se da premissa segundo a qual a observância obrigatória pelas constituições dos estados e pelas leis orgânicas municipais

“não significa a transferência *ipsis litteris* das normas federais para o âmbito sub-nacional”, devendo a interpretação dos dispositivos constitucionais harmonizar-se com o desenho organizacional dos poderes constituídos. Lastreado no conceito de bancada parlamentar estadual, considerando que “não há paralelismo de formas ou de desenho institucional entre os poderes legislativo federal e estadual”, entendeu-se que o art. 166, §12, da CRFB/88, que prevê a execução obrigatória das programações oriundas de emendas de bancadas de Estados e do DF, é inaplicável aos Parlamentos estaduais e, por extensão lógica, aos Legislativos municipais, na medida em que, naturalmente, não há possibilidade de divisão de tais parlamentos em bancadas estaduais.

Valem aqui as mesmas considerações sobre a natureza precária da decisão prolatada nesta ação, não obstante a eficácia contra todos da providência cautelar. Assim como se iguala, no caso da ADI nº 7.807/MT, o destaque para julgamento presencial operado pelo Min. Edson Fachin.

Vê-se que tem se formado no âmbito da Suprema Corte uma linha jurisprudencial abrangente sobre o tratamento normativo regional e local das emendas parlamentares de execução obrigatória, ancorada no eixo interpretativo fundado na reprodução obrigatória das normas constitucionais que configuram o planejamento e a gestão orçamentária. Sob a perspectiva desse quadro, é que se pretendeu avançar a investigação empírica que constitui o objeto da seção adiante.

4 A impositividade municipal: análise a partir da incorporação às leis orgânicas dos municípios do Tocantins

Assentados os marcos normativos e jurisprudenciais que balizam a reprodução obrigatória das regras do processo orçamentário, esta seção volta-se ao exame empírico da impositividade em âmbito municipal, tomando por unidades de análise os Municípios do Estado do Tocantins. A exposição organiza-se em três momentos: o primeiro descreve os procedimentos metodológicos que orientaram a coleta e o tratamento dos dados; o segundo apresenta o perfil normativo de incorporação das emendas impositivas às Leis Orgânicas, à luz das variáveis categóricas definidas; e o terceiro faz o cotejo entre autorização orgânica e a sua efetiva consignação na lei orçamentária do exercício de 2026.

4.1 Procedimentos metodológicos

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza descritivo-exploratória, operacionalizada mediante análise documental de fontes primárias. O universo de análise corresponde à totalidade dos 139 Municípios do Estado do Tocantins, tratando-se, pois, de censo normativo, sem emprego de técnica amostral.

A coleta desenvolveu-se entre abril e maio de 2026, em quatro etapas sucessivas. Na primeira (levantamento), foram acessados os sítios eletrônicos oficiais e os Portais de Transparência dos 139 Municípios para obtenção das Leis Orgânicas em sua versão atualizada e das Leis Orçamentárias Anuais relativas ao exercício de 2026, registrando-se, em planilha de controle, o endereço eletrônico, a data de acesso e a versão de cada documento coligido.

Na segunda etapa (seleção), os diplomas foram triados por busca textual a partir dos descritores “emenda impositiva”, “execução obrigatória”, “emendas individuais” e expressões correlatas, seguida de leitura integral dos dispositivos pertinentes ao processo legislativo orçamentário, adotando-se como critério de inclusão a existência de previsão expressa de impositividade das emendas dos vereadores à lei orçamentária.

Na terceira etapa (codificação), as unidades selecionadas foram registradas em matriz de dados estruturada segundo livro de códigos previamente definido a partir dos parâmetros constitucionais e jurisprudenciais explorados nas seções 2 e 3, compreendendo as seguintes variáveis categóricas: (i) tipo de emenda (individual ou coletiva); (ii) alíquota; (iii) base de cálculo e respectiva referência temporal; (iv) fundamento normativo, com indicação do dispositivo da Lei Orgânica e do número e data da emenda que o introduziu, quando aplicável; (v) consignação de dotação específica na LOA de 2026 e respectivo valor alocado; e (vi) previsão da destinação mínima de 50% para ações e serviços públicos de saúde.

Na quarta etapa (conferência e validação), todas as entradas da matriz foram submetidas a dupla checagem independente pelos autores e trianguladas com os registros do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – módulo contábil (SICAP-Contábil), do TCE/TO, cuja alimentação é imposta aos Municípios por instrução normativa. As divergências identificadas entre as fontes foram resolvidas mediante retorno ao documento, prevalecendo a versão publicada no veículo oficial do próprio ente.

Registra-se, como limitação do desenho de pesquisa, a possibilidade de desatualização das Leis Orgânicas disponibilizadas nas fontes consultadas. Assim, o fato de não se ter localizado previsão de emendas impositivas nos outros 100 entes não significa, peremptoriamente, que estes não tenham procedido a redesenho normativo nessa direção. Conquanto tal cenário implique, por si só, inobservância de preceitos que impõem a publicação da estrutura legislativa atualizada, notadamente o art. 6º, inciso IV, e o art. 8º, §3º, inciso VI, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ele deve ser registrado como limitação inerente à pesquisa documental em fontes oficiais locais.

O exame da previsão legal converge com a necessidade de que haja autorização expressa na Lei Orgânica do Município para efetivação de emendas impositivas dos vereadores à lei orçamentária, conforme, por exemplo, propugnado na

Instrução Normativa nº 02/2025, do TCM-GO (Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, 2025). Neste sentido, uma vez que também integraram a análise documental as dotações inseridas nas leis orçamentárias anuais, foi possível apurar a hipótese de que algum município autorizasse despesas decorrentes de emendas individuais de execução obrigatória, sem que houvesse amparo normativo explícito na sua lei orgânica. Adianta-se a informação de que não foram registrados casos em tal sentido. Da mesma forma, o cotejo permitiu identificar entes que, embora habilitados pela Lei Orgânica, não alocaram recursos na LOA de 2026, achado desenvolvido na subseção 4.3.

4.2 Perfil normativo de incorporação às Leis Orgânicas

Do universo das unidades pesquisadas, correspondente aos 139 Municípios tocantinenses, 39 alteraram as suas Leis Orgânicas para prever a figura das emendas impositivas, em movimento distribuído entre 2017 e 2025, com concentração a partir de 2023, cronologia que acompanha, com defasagem, os marcos federais de 2015 (EC nº 86) e 2022 (EC nº 126) e que se revela analiticamente relevante para o exame da correspondência entre a norma local e a LOA de 2026. Apresenta-se adiante o resultado do mapeamento concernente ao perfil normativo, consolidado após a organização dos dados coletados.

Quadro 1 – Diagnóstico do perfil normativo das emendas impositivas municipais no Estado do Tocantins (2026)

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Abreulândia	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 002, de 03/07/2023)	774.000,00	50%
Ananás	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 110, §9º, da LOM, de 13/05/2021	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Aragominas	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 171, §1º, da LOM nº 001/2024	Sem dotação na LOA/2026	50%
Araguacema	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001, de 18/12/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Araguaína	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Barra do Ouro	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 160, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Bernardo Sayão	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 05/06/2024)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Bom Jesus do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 94, §6º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Brejinho de Nazaré	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 116-A, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Buriti do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Cariri do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 188, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 28/12/2022)	772.000,00	50%
Caseara	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Colinas do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 137-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 12/12/2022)	1.320.523,63	50%
Colméia	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 173, §1º, da LOM	439.999,96	50%
Dianópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 171, §1º, da LOM	1.976.376,84	50%
Divinópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	821.776,59	50%
Guaraí	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 31/10/2018)	2.539.203,28	50%
Gurupi	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 101-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 1, de 31/12/2023)	7.052.969,85	Sem previsão

(Continua)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Lajeado	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 180-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 004 de 08/11/2017).	Sem dotação na LOA/2026	50%
Lagoa da Confusão	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 173, §1º, da LOM	60.000,00	50%
Lagoa do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 183, §9º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Luzinópolis	Individual (impositiva)	5%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 138, §7º, da LOM	20.000,00	50%
Monte do Carmo	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Palmas	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 143, §10, da LOM (Emenda à LOM nº 70, de 12/12/2023)	40.271.859,00	50%
Paraíso do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Paraná	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 189-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 01, de 19/09/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Peixe	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 138, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Piraquê	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 159, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 014 de 12/11/2018).	Sem dotação na LOA/2026	50%
Ponte Alta do Tocantins	Individual (impositiva)	2%	RCL	Silente	Art. 174, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 02 de 30/03/2023)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Porto Nacional	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 226-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 001 de 17/08/2021)	Sem dotação na LOA/2026	50%

(Conclusão)

Município	Tipo de emenda	Parâmetros			Previsão legal	Valor de emendas 2026 (R\$)	Destinação para saúde
		Alíquota	Base de cálculo	Referência temporal			
Presidente Kennedy	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto	Art. 156, §9º, da LOM (Lei nº 973, de 27 de junho de 2025)	544.500,00	Sem previsão
Pugmil	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 156, §9º, da LOM	416.481,30	50%
Riachinho	Individual (impositiva)	1,5%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 110, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	Sem previsão
Santa Maria do Tocantins	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da Emenda de Revisão à LOM nº 01 de 13/12/2024	Sem dotação na LOA/2026	50%
São Miguel do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
São Salvador do Tocantins	Individual (impositiva)	1%	RCL	RCL prevista-estimada no projeto	Art. 173, §1º, da LOM	390.000,00	50%
Silvanópolis	Individual (impositiva)	2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137-A, §1º, da LOM (Emenda à LOM nº 01 de 18/12/2024)	Sem dotação na LOA/2026	50%
Sítio Novo	Individual (impositiva)	3%	Receita composta pelos tributos que compõem o índice do duodécimo	Silente	Art. 159, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%
Taipas do Tocantins	Individual (impositiva)	1,2%	RCL	RCL realizada no exercício anterior	Art. 137, §1º, da LOM	Sem dotação na LOA/2026	50%

Fonte: Elaboração pelos autores, com base nos dados da pesquisa (2026).⁸

Uma primeira inferência descritiva refere-se à ausência de previsão de emendas impositivas coletivas no âmbito do ciclo orçamentário municipal. Entre os 39 entes que incorporaram a impositividade em suas Leis Orgânicas, todos os fizeram

⁸ Nota: A ausência de dotação foi verificada mediante exame das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais de 2026, dos quadros de detalhamento da despesa e dos registros disponíveis nos Portais de Transparência e no SICAP-Contábil.

por meio de emendas individuais dos vereadores, em paralelo ao art. 166, §9º, da CRFB/88, sem que se tenha registrado um único dispositivo a contemplar a execução obrigatória de programações oriundas de emendas de bancada, bloco parlamentar ou expressão congênere designativa de algum agregado de legisladores.

Tal uniformidade converge, ademais, com a orientação que se vem sedimentando na jurisdição constitucional, notadamente com a cautelar deferida na ADI nº 7.807/MT. Sob esse aspecto, o perfil normativo dos Municípios tocantinenses não suscita tensão com os parâmetros de reprodução obrigatória explorados na seção precedente.

Uma questão que tangencia esta matéria e merece ser invocada é a insubsistência da modalidade de transferência especial (“Emenda-Pix”), tratada no art. 166-A, da CRFB/88, em sede local. Isso porque a execução mandatária das emendas dos vereadores ou será direta pelas unidades administrativas dos órgãos ou das entidades dos Municípios, com vinculação à programação estabelecida na emenda, ou será destinada à execução indireta por entidades privadas sem fins lucrativos, atraindo a aplicação da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

O segundo achado empírico diz respeito à acentuada variância das alíquotas adotadas para a delimitação do patamar de emendamento impositivo, oscilação que percorre o intervalo de 1% a 5% da base de cálculo eleita. A leitura dos dados sugere, como hipótese explicativa mais plausível, que tal dispersão reflete, em larga medida, os próprios movimentos de redesenhos normativos operados no âmbito federal, o qual principiou com o percentual de 1,2% da RCL (EC nº 86/2015), para alcançar o patamar de 2% por força da EC nº 126/2022. Não por acaso, é precisamente nessas duas marcas que se concentra a maioria das unidades analisadas: 17 Municípios acolheram a alíquota de 1,2% e 16 a de 2%, totalizando cerca de 85% do universo pesquisado.

A mesma hipótese, todavia, não se presta a justificar as alíquotas remanescentes, as quais, desvinculadas de qualquer referência ao parâmetro federal, parecem encontrar fundamento exclusivamente na discricionariedade dos agentes políticos locais. De efeito, três Municípios (Ananás, Gurupi e São Salvador do Tocantins) fixaram o percentual de 1%; Riachinho adotou 1,5%; Sítio Novo, 3%; e Luzinópolis chegou a estabelecer 5% da RCL. Tais patamares, tão distantes do paradigma da simetria, denotam o exercício de uma autonomia local que desafia a constitucionalidade das normas locais.

O achado ganha relevo quando se tem em conta a interpretação restritiva que, na ADI nº 7.493/MT e na ADI nº 7.869/PB, conduziu à fixação do teto de 1,55% para as emendas impositivas subnacionais. Caso tal exegese venha a se consolidar, a desconformidade poderá alcançar não apenas as alíquotas que divergem do parâmetro estabelecido no art. 166, §9º, mas também a própria faixa de

2% adotada por parcela significativa dos entes, de modo que todas as previsões restariam eivadas de inconstitucionalidade.

Em sentido inverso quanto às alíquotas, a terceira inferência aponta para a notória constância no que tange à base de cálculo eleita pelos Municípios, fenômeno que se explica, em parte, pela circunstância de que tal elemento da equação impositiva não fora tocado pelas sucessivas reconfigurações no plano federal. Desde a EC nº 86/2015, a RCL permaneceu como a referência material invariável sobre a qual incide o percentual destinado às emendas. Reflexo disso, 38 dos 39 Municípios examinados reproduziram essa baliza.

A constância na eleição da grandeza, todavia, não se estende à definição de sua referência temporal, dado juridicamente relevante para o juízo de conformidade. O próprio parâmetro federal se alterou nesse ponto: no regime da EC nº 86/2015, o art. 166, §9º, reportava-se à RCL prevista no projeto para fins de aprovação das emendas, ao passo que o §11 aludia à RCL realizada no exercício anterior para efeito da execução obrigatória; a redação conferida ao §9º pela EC nº 126/2022 unificou a referência na RCL “do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária”, fórmula reafirmada pela cautelar deferida na ADI nº 7.869/PB. A codificação dos dispositivos municipais segundo essa variável revelou acentuada fragmentação: 20 entes (51,3%) reproduzem a fórmula da RCL realizada no exercício anterior; 10 (25,6%) reportam-se à RCL prevista ou estimada no projeto; apenas 7 (17,9%) adotam a referência do exercício anterior ao encaminhamento, alinhada à redação constitucional vigente; e 2 (Ponte Alta do Tocantins e Sítio Novo) silenciam por completo quanto ao marco temporal.

O dado robustece e refina a hipótese da replicação temporalmente defasada. Somadas, as duas primeiras categorias revelam que 30 dos 39 entes (76,9%) permanecem ancorados em fórmulas hauridas do regime da EC nº 86/2015 – seja a do §11, própria da execução obrigatória, seja a do §9º, concebida para o limite de aprovação –, sem atualização após a EC nº 126/2022. A omissão completa, verificada em dois entes, é a hipótese mais problemática, eis que transfere ao aplicador (em regra, o próprio Executivo, na elaboração do projeto) a definição do montante disponível ao emendamento, inviabilizando a aferição objetiva do cumprimento da execução obrigatória.

Destoa do padrão relativo à base de cálculo, de forma isolada, o Município de Sítio Novo, que elegeu como referência a “receita composta pelos tributos que compõem o índice do duodécimo”. Ao substituir a RCL, grandeza cuja definição legal encontra respaldo em norma nacional, no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por uma base de cálculo idiossincrática, sem equivalência legal, a opção normativa por Sítio Novo revela-se inconstitucional à luz do princípio da simetria.

O último achado concerne à destinação cogente de metade dos recursos reservados a cada vereador para ações e serviços públicos de saúde. Embora a

larga maioria dos Municípios (34 dos 39) tenha incorporado explicitamente essa quota em suas LOMs, espelhando o comando do art. 166, §9º, parte final, da CRFB/88, cinco entes (Ananás, Gurupi, Paraíso do Tocantins, Presidente Kennedy e Riachinho) silenciaram quanto a essa vinculação. Não é despiciendo anotar que três dessas unidades (Ananás, Gurupi e Riachinho) figuraram igualmente entre as que se afastaram do esquema federal na fixação da alíquota, o que indica, nesses casos, um padrão de incorporação normativa pouco aderente aos parâmetros constitucionais.

Aludida omissão não é juridicamente indiferente. No Acórdão prolatado na ADI nº 6.670/DF, a Corte Suprema assentou que o dever de conformação simétrica impõe a destinação equânime de metade do montante das emendas individuais à saúde, reputando inconstitucional a fixação de fração inferior. Sob essa ótica, a ausência de previsão expressa na Lei Orgânica abre margem a que o gestor local repare meramente facultativa a reserva, frustrando o propósito constitucional.

4.3 O teste da LOA de 2026: autorização orgânica sem consignação orçamentária

Achado de relevante densidade analítica emergiu do confronto entre a autorização veiculada nas Leis Orgânicas e a sua operacionalização na LOA do exercício de 2026. Dos 39 Municípios habilitados, apenas 14 consignaram na LOA de 2026 dotação identificável a título de emendas individuais impositivas. Os 25 restantes, correspondentes a 64,1% do universo habilitado, não apresentam qualquer alocação nesse sentido.

A robustez do achado decorre do protocolo de verificação adotado. Para afastar explicações de ordem técnica (erro de classificação, alocação em anexos não examinados ou incorporação diluída das programações), procedeu-se a rodada de conferência que abrangeu, para cada um dos 25 Municípios, a LDO de 2026, o texto integral da LOA, os quadros de detalhamento da despesa e os registros disponíveis nos Portais de Transparência e no SICAP-Contábil. Em nenhuma dessas fontes se localizou dotação, reserva ou marcador vinculado a emendas de vereadores.

A ausência de consignação não traduz, por si só, ilicitude. No desenho replicado do art. 166, §§9º e 11, da CRFB/88, a impositividade incide sobre as programações decorrentes de emendas aprovadas na tramitação do projeto de lei orçamentária: inexistindo emendas apresentadas pelos vereadores, não há dotação a consignar, sem que disso decorra, automaticamente, violação da Lei Orgânica. O que o achado denota, portanto, não é um inadimplemento pontual, mas fenômeno mais profundo, consistente na não operacionalização, no exercício de 2026, de quase dois terços das autorizações orgânicas vigentes. Assim, a impositividade permanece, nesses entes, como norma formalmente incorporada e praticamente inerte.

5 Considerações finais

A investigação levada a cabo neste artigo permitiu aferir que a incorporação das emendas parlamentares impositivas ao plano municipal tocantinense se deu de modo parcial, heterogêneo e pouco aderente ao figurino constitucional de reprodução imperativa. Dos 139 Municípios examinados, 39 alteraram suas Leis Orgânicas para incluir a impositividade na lei orçamentária, revelando uma difusão ainda limitada do modelo, conquanto suficiente para demonstrar que a reconfiguração do processo orçamentário, antes concentrada no plano federal, tem irradiado efeitos concretos sobre a dinâmica das finanças locais.

A hipótese de trabalho restou substancialmente corroborada. Confirmou-se a replicação seletiva e temporalmente defasada do modelo federal, expressa na concentração das alíquotas nos patamares de 1,2% e 2%, na adoção quase unânime da receita corrente líquida como base de cálculo e na cristalização, em 30 dos 39 entes, da referência temporal própria do regime da EC nº 86/2015, já superada no plano federal. O teste da LOA de 2026, por sua vez, revelou a dimensão mais aguda do fenômeno: em 25 dos 39 Municípios habilitados (64,1%), a autorização orgânica não encontrou correspondência alguma na peça orçamentária, ausência confirmada mediante exame das LDOs, LOAs, quadros de detalhamento da despesa e dos registros do SICAP-Contábil. O quadro desloca, assim, o problema da conformidade do plano estritamente normativo para o da efetividade da incorporação.

A adoção exclusiva de emendas individuais e a predominância da receita corrente líquida como base material aproximam os Municípios analisados dos parâmetros constitucionais, nos moldes dados pela jurisprudência do STF. De outro lado, a variância de alíquotas, com a fixação de percentuais destoantes do esquema federal, e a omissão quanto à reserva de metade dos recursos para ações de saúde denotam que a transposição normativa local nem sempre resultou de uma leitura sistemática da CRFB/88, mas, em alguns casos, de replicações fragmentárias ou escolhas políticas alheias ao quadro normativo constitucional.

Disso decorre uma agenda de pesquisa que não se esgota na aferição formal das Leis Orgânicas. O avanço do emendamento parlamentar impositivo em âmbito municipal desafia investigações sobre a execução concreta desses recursos, a rastreabilidade das indicações, a transparência dos beneficiários e os efeitos sobre o planejamento das políticas setoriais, bem como a verificação longitudinal, exercício a exercício, da operacionalização das autorizações orgânicas aqui mapeadas, à luz dos pronunciamentos recentes do STF no bojo da ADPF nº 854 e das ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697.

Mais do que um expediente de participação legislativa no orçamento público, as emendas impositivas locais traduzem hoje um campo sensível de disputa sobre a racionalidade alocativa do gasto público e sobre os limites institucionais da fragmentação do federalismo fiscal.

Referências

ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria. *Gastos públicos por emendas orçamentárias: uma revisão de literatura*. 21 p. Brasília: IPEA, 2025.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares. *XI Prêmio SOF de monografias*. Tema 2: Inovação e Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 422, Espírito Santo*. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em: 20 set. 2019. Processo eletrônico DJe nº 207. Publicado em: 30 set. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5646, Sergipe*. Relator Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em: 7 fev. 2019. Processo eletrônico DJe nº 94. Publicado em: 7 mai. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5274, Santa Catarina*. Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em: 19 out. 2021. Processo eletrônico DJe-236. Publicado em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, Distrito Federal*. Relator Ministro Flávio Dino. Decisão publicada em: 23 out. 2025a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381614860&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7869, Paraíba*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Decisão publicada em: 22 set. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380470930&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. Câmara dos Deputados. *Impositividade Local: a aplicação de emendas individuais nos Estados e Municípios*. Estudo nº 24. Setembro de 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/EstudoimpositividadeLocal.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. Câmara dos Deputados. *Raio X Orçamento 2026 (Pós Vetos) – Lei nº 15.346/2026*. Fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2026/RaioXdoOramento2026PsVetos.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2026.

CONTI, José Maurício. *A luta pelo Direito Financeiro*. 2 ed. São Paulo: Blucher, 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Lula 3: presidencialismo de coalizão em tempos de governo congressional. In: KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2025.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher, 2023.

GOMES, Samuel. Execução do orçamento e dominância legislativa como sintomas da crise agônica do presidencialismo de coalizão. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. 9 jun. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jun-09/a-execucao-do-orcamento-e-a-dominancia-legislativa-como-sintomas-da-crise-agonica-do-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 75, n. 9, 2021.

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 12. ed. rev. atual. ampl. Salvador, BA: Editora JusPodivm, 2023.

LEONCY, Leo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de reprodução obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do art. 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, *accountability* e corrupção. *Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./abr. 2023.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *É assim em todo lugar?* Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. Relatório de pesquisa. São Paulo: Insper, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS. *Instrução Normativa nº 02/2025 – Técnico-Administrativa*. Dispõe sobre procedimentos para operacionalização das emendas individuais de vereadores. 11 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2025/02/in-02-2025-3.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACEDO, João Paulo Landin; SILVA, Sofia Marques da. Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocantinenses. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 125-147, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.06.TO.

Submetido em: 15.06.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

A publicação em jornal de grande circulação e a teoria das nulidades administrativas: limites à invalidação de licitações sob a Lei nº 14.133/2021

Publication in Widely Circulated Newspapers and the Theory of Administrative Nullities: Limits to the Invalidation of Public Procurement Procedures under Brazilian Law No. 14.133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

Escola Paulista de Direito (EPD) – São Paulo/SP, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6861-6280>

Resumo: O presente artigo analisa as consequências jurídicas decorrentes da ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação, prevista no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021, à luz da teoria das nulidades administrativas. O problema de pesquisa consiste em verificar se a inobservância dessa exigência legal conduz necessariamente à invalidação do procedimento licitatório ou se demanda a análise das circunstâncias concretas do caso. Parte-se da hipótese de que a irregularidade, embora juridicamente relevante, não conduz, por si só, à nulidade automática da licitação, exigindo a demonstração de prejuízo aos valores protegidos pela norma. A pesquisa possui natureza qualitativa, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, utilizando o método dedutivo. Inicialmente, examina-se a evolução histórica da publicidade licitatória e o tratamento conferido à matéria pela legislação e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas. Em seguida, analisam-se os fundamentos da instrumentalidade das formas, do princípio do prejuízo, da segurança jurídica e da boa-fé administrativa no regime das nulidades. Por fim, investigam-se os limites do formalismo invalidante na aplicação do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021. A investigação conduz à conclusão de que a ausência de publicação em jornal de grande circulação configura irregularidade relevante, mas sua repercussão sobre a validade do certame depende da verificação concreta dos efeitos produzidos sobre a transparência, a competitividade e o interesse público, afastando soluções fundadas em nulidade automática.

Palavras-chave: Publicidade licitatória. Jornal de grande circulação. Nulidades administrativas.

¹ Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito (EPD). Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP.

Abstract: This article examines the legal consequences arising from the failure to publish a public procurement notice in a widely circulated newspaper, as required by Article 54, §1, of Brazilian Federal Law No. 14,133/2021, in light of the theory of administrative nullities. The research problem consists of determining whether non-compliance with this statutory requirement necessarily leads to the invalidation of the procurement procedure or whether it requires an assessment of the specific circumstances of each case. The study is based on the hypothesis that, although such non-compliance constitutes a legally relevant irregularity, it does not, by itself, result in the automatic nullity of the procurement process, requiring a demonstration of harm to the legal interests protected by the rule. The research adopts a qualitative approach, developed through bibliographical, legislative, and case-law review, employing the deductive method. Initially, the article examines the historical evolution of procurement publicity requirements and the treatment of the issue in legislation and in the jurisprudence of Brazilian Courts of Accounts. It then analyzes the doctrinal foundations of the principle of substantial compliance with procedural formalities, the principle of prejudice, legal certainty, and administrative good faith within the framework of administrative nullities. Finally, it investigates the limits of invalidating formalism in the application of Article 54 of Law No. 14,133/2021. The study concludes that the absence of publication in a widely circulated newspaper constitutes a relevant irregularity; however, its impact on the validity of the procurement procedure depends on a concrete assessment of its effects on transparency, competitiveness, and the public interest, thereby precluding solutions grounded in automatic nullity.

Keywords: Administrative Nullities. Procurement Publicity. Widely Circulated Newspaper.

Sumário: **1** Introdução – **2** Evolução da publicidade licitatória e o novo regime jurídico da Lei nº 14.133/2021 – **3** Instrumentalidade das formas e nulidades administrativas – **4** O artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 e os limites do formalismo invalidante – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A publicidade ocupa posição central no regime jurídico das contratações públicas brasileiras. Mais do que simples requisito procedimental, constitui instrumento destinado à promoção da transparência administrativa, ao fortalecimento do controle social e à ampliação da competitividade entre os potenciais interessados na celebração de contratos com o Poder Público. Por essa razão, a divulgação dos atos convocatórios sempre esteve presente na legislação licitatória nacional, assumindo papel relevante na concretização dos princípios da isonomia, da moralidade administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa.

Com a evolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas, entretanto, alteraram-se profundamente os mecanismos de acesso à informação e as formas de comunicação entre a Administração Pública e a sociedade. Nesse cenário, a Lei nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma central de divulgação dos procedimentos licitatórios, determinando a disponibilização integral dos editais e de seus anexos em ambiente eletrônico de acesso público.

Ao mesmo tempo, o legislador manteve a exigência de publicação de extrato do edital em diário oficial e em jornal diário de grande circulação, nos termos do artigo 54, §1º, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 2021).

A coexistência desses instrumentos de divulgação passou a suscitar relevantes discussões jurídicas, especialmente diante da crescente utilização de plataformas digitais capazes de proporcionar amplo acesso às informações licitatórias. Embora a obrigatoriedade da publicação em jornal de grande circulação permaneça expressamente prevista na legislação vigente, persistem divergências quanto às consequências decorrentes de sua inobservância, sobretudo quando a Administração Pública promove ampla divulgação do certame por outros meios legalmente admitidos e não se verificam indícios de prejuízo à competitividade ou à transparência do procedimento.

Surge, nesse contexto, o seguinte problema de pesquisa: a ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação, prevista no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021, conduz necessariamente à invalidação do procedimento licitatório ou exige a análise das circunstâncias concretas do caso, especialmente quanto à ocorrência de prejuízo à publicidade, à competitividade e à isonomia entre os potenciais interessados?

Parte-se da hipótese de que a inobservância da exigência legal configura irregularidade juridicamente relevante e apta a ensejar responsabilização dos agentes envolvidos, mas não conduz, por si só, à nulidade automática da licitação.

Sustenta-se que a definição das consequências jurídicas decorrentes da falha deve observar a teoria das nulidades administrativas, a instrumentalidade das formas, a boa-fé administrativa, a segurança jurídica e o princípio do prejuízo, exigindo a verificação dos efeitos concretamente produzidos pela irregularidade sobre os valores protegidos pelo ordenamento jurídico.

Para a investigação do problema proposto, adotou-se metodologia de natureza qualitativa, desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. O estudo foi conduzido por meio do método dedutivo, a partir da análise da evolução normativa da publicidade licitatória, da doutrina relativa às nulidades administrativas e da jurisprudência dos Tribunais de Contas e dos tribunais superiores, buscando identificar os limites da invalidação de procedimentos licitatórios fundados exclusivamente na ausência de publicação em jornal de grande circulação.

O trabalho estrutura-se em três etapas principais. Inicialmente, examina-se a evolução histórica da publicidade licitatória e o tratamento conferido à matéria pela legislação e pela jurisprudência. Em seguida, analisa-se a teoria das nulidades administrativas, com especial atenção à instrumentalidade das formas e ao princípio do prejuízo. Por fim, investiga-se a aplicação desses pressupostos ao artigo 54 da Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de verificar os limites jurídicos do formalismo invalidante nas contratações públicas contemporâneas.

2 Evolução da publicidade licitatória e o novo regime jurídico da Lei nº 14.133/2021

A preocupação com a ampla divulgação dos procedimentos licitatórios antecede em muito o atual regime instituído pela Lei nº 14.133/2021. Ainda sob a vigência do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, a publicidade dos certames já era concebida como instrumento voltado à ampliação da competitividade e ao conhecimento público das oportunidades contratuais oferecidas pela Administração (Brasil, 1986).

O artigo 19 daquele diploma determinava que as concorrências e tomadas de preços fossem divulgadas tanto no Diário Oficial da União quanto em jornal de ampla circulação no País, evidenciando a preocupação do legislador em conferir máxima difusão aos atos convocatórios (Brasil, 1986).

A mesma diretriz manifestava-se no artigo 32 do referido decreto-lei, ao estabelecer que o edital de concorrência deveria ser publicado, em resumo, no Diário Oficial da União por três dias consecutivos e, adicionalmente, em jornal diário da capital da unidade federativa onde se realizasse o procedimento. A norma autorizava, ainda, a utilização de outros meios de divulgação sempre que o vulto da contratação recomendasse a ampliação da área de competição (Brasil, 1986).

Observa-se, portanto, que a publicação em periódicos impressos não era compreendida como finalidade em si mesma, mas como mecanismo destinado a assegurar maior alcance à informação e, conseqüentemente, ampliar o universo potencial de interessados na disputa (Brasil, 1986).

A sistemática foi preservada pela Lei nº 8.666/1993, que manteve a publicação em jornais de grande circulação como requisito relevante para a divulgação dos procedimentos licitatórios (Brasil, 1993).

Nos termos do artigo 21, inciso III, os avisos contendo os resumos dos editais deveriam ser veiculados em jornal diário de ampla circulação no Estado e, quando existente, também em periódico com alcance municipal ou regional relacionado ao local de execução do objeto contratual. O dispositivo igualmente autorizava a utilização de outros meios de divulgação destinados à ampliação da área de competição, indicando que a preocupação central do legislador permanecia associada à expansão do universo de potenciais participantes e à maximização da concorrência (Brasil, 1993).

Não por acaso, o próprio artigo 21 da referida lei admitia a utilização de mecanismos complementares de divulgação sempre que a dimensão do certame justificasse a ampliação do alcance das informações, revelando que a preocupação do legislador estava concentrada na efetividade da publicidade e não exclusivamente no suporte utilizado para sua concretização (Brasil, 1993).

Movimento semelhante pode ser identificado no regime jurídico do pregão. A Lei nº 10.520/2002, ao disciplinar a fase externa da modalidade, estabeleceu originalmente que a convocação dos interessados seria realizada mediante publicação em diário oficial do respectivo ente federado ou, na sua ausência, em jornal de circulação local, admitindo-se ainda a utilização facultativa de meios eletrônicos e, conforme a relevância econômica da contratação, de jornal de grande circulação (Brasil, 2002).

A redação tendia a indicar uma gradativa abertura do sistema licitatório à utilização de instrumentos tecnológicos de divulgação, ainda que os meios impressos permanecessem ocupando posição de destaque na estrutura normativa (Brasil, 2002).

A relevância crescente das plataformas digitais tornou-se ainda mais evidente com a edição da Medida Provisória nº 896/2019, posteriormente não convertida em lei, que suprimiu a exigência de publicação em jornais impressos e passou a privilegiar a divulgação em sítios eletrônicos oficiais (Brasil, 2019).

Embora a alteração tenha produzido efeitos apenas temporários, sua edição indica que a necessidade de manutenção dos mecanismos tradicionais de publicidade passou a ser objeto de debate no âmbito institucional, especialmente diante da ampla disseminação da informação por meios digitais. Na exposição de motivos da medida, o Poder Executivo justificou a alteração com fundamento na redução da circulação dos jornais impressos, na ampliação do acesso aos sítios eletrônicos oficiais e na busca por maior efetividade da publicidade e racionalização dos gastos públicos (Brasil, 2019).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) também oferece importantes elementos para a compreensão da publicidade licitatória sob uma perspectiva finalística. No julgamento da Representação TC 007.121/2007-5, relativa à Tomada de Preços nº 4/2006 da Fundação Universidade Federal de Rondônia, a Corte examinou situação em que não houve publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação, conforme exigia o artigo 21, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 2007).

Ainda que tenha reconhecido a ocorrência de infração à norma legal, o Tribunal afastou a aplicação de sanções aos responsáveis ao verificar que o edital havia sido disponibilizado em ambiente eletrônico, encaminhado a fornecedores cadastrados e amplamente acessado por interessados, circunstâncias que evidenciaram a inexistência de prejuízo substancial à divulgação do certame.

Segundo destacou o voto condutor, a retirada do edital por expressivo número de participantes permitia concluir que a finalidade da publicidade havia sido razoavelmente alcançada, não se verificando lesão grave ao princípio da publicidade. O precedente revela que, mesmo em período anterior à consolidação das

plataformas digitais de contratação pública, o TCU já admitia, em situações excepcionais, a mitigação do formalismo invalidante quando demonstrada a efetiva difusão das informações e a preservação da competitividade do procedimento licitatório (Brasil, 2007).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também se identifica orientação compatível com a análise finalística da publicidade licitatória. No julgamento do TC-000815/004/08, relativo a pregão presencial promovido pela Prefeitura Municipal de Assis para a aquisição de concreto betuminoso usinado a quente, discutiu-se, entre outros aspectos, a ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação (São Paulo, 2012).

Embora o voto tenha reconhecido que os artigos 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002, e 9º, inciso II, do regulamento municipal não haviam sido atendidos, a falha foi relevada no caso concreto, considerando-se a recente vigência da norma local, a existência de divulgação no Diário Oficial do Município e as peculiaridades do certame. A Corte julgou regulares a licitação e o contrato, sem afastar a obrigatoriedade da publicação para situações futuras, mas substituindo a invalidação automática por recomendação severa à Administração (São Paulo, 2012).

A orientação do Tribunal de Contas da União, contudo, não conduz à conclusão de que toda ausência de publicação em jornal de grande circulação seja juridicamente irrelevante. Em sentido diverso ao decidido no Acórdão nº 2.510/2007, a Primeira Câmara da Corte, ao apreciar a Representação TC 010.133/2010-0, entendeu configurada irregularidade grave em procedimento licitatório promovido pelo Município de Dourados/MS (Brasil, 2011).

Na hipótese, ainda que o aviso tenha sido divulgado em diários oficiais e outros meios de comunicação institucional, não houve publicação em jornal de grande circulação, conforme exigia o artigo 21, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, apenas uma empresa participou da disputa, circunstância que levou o Tribunal a concluir que a deficiência na divulgação poderia ter contribuído para a restrição da competitividade do certame (Brasil, 2011).

O elemento decisivo para a Corte não é a mera constatação da inobservância da forma legalmente prevista, mas a verificação dos efeitos concretos produzidos pela irregularidade sobre a competitividade, a transparência e a efetiva divulgação do certame. Em outras palavras, a jurisprudência caminha em direção a uma análise material da publicidade licitatória, aproximando-se da lógica da instrumentalidade das formas e da vedação à invalidação automática de atos administrativos desacompanhada da demonstração de prejuízo relevante.

A controvérsia em torno da necessidade de publicação dos editais em jornal de grande circulação não se limitou à jurisprudência sancionatória dos Tribunais de Contas, alcançando também a atuação consultiva dessas Cortes.

Exemplo disso pode ser encontrado no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que, antes da consolidação do regime instituído pela Lei nº 14.133/2021, havia admitido interpretação mais flexível acerca da matéria. Na ocasião, entendeu-se que a manutenção obrigatória de publicações em jornais de grande circulação poderia revelar-se incompatível com a realidade tecnológica contemporânea, sobretudo diante da crescente utilização de meios eletrônicos capazes de proporcionar alcance mais amplo e menor custo para a Administração Pública (Espírito Santo, 2024).

O entendimento destacava que a internet, em determinadas circunstâncias, possuía potencial de divulgação superior ao dos tradicionais veículos impressos, desde que assegurada ampla acessibilidade aos interessados (Espírito Santo, 2024).

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, contudo, o próprio Tribunal promoveu revisão parcial de sua orientação anterior. No Parecer em Consulta nº 006/2024, a Corte reconheceu que os fundamentos utilizados sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 não poderiam ser automaticamente transportados para o novo regime jurídico das contratações públicas. Segundo consignado no parecer, o legislador, mesmo ciente da existência de plataformas digitais de ampla divulgação, optou expressamente por manter a obrigatoriedade da publicação dos editais e avisos em jornal diário de grande circulação, nos termos do artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (Espírito Santo, 2024).

Os precedentes examinados revelam que a controvérsia não se concentra propriamente na existência da obrigação legal de publicação em jornal de grande circulação, cuja previsão permanece expressa no ordenamento jurídico vigente. O verdadeiro ponto de dissenso reside na definição das consequências decorrentes de sua inobservância. Enquanto uma perspectiva estritamente formal associa a irregularidade à invalidação do procedimento, outra corrente privilegia a investigação acerca da efetiva realização dos valores protegidos pela norma, especialmente a transparência, a competitividade e o acesso dos potenciais interessados às informações do certame.

Sob essa perspectiva, a crescente digitalização das contratações públicas desloca o debate da mera observância do meio de divulgação para a análise da efetividade da publicidade produzida. Em um ambiente marcado pela centralização das informações no Portal Nacional de Contratações Públicas e pela ampla utilização de ferramentas eletrônicas de acesso público, a aferição da validade dos atos administrativos tende a exigir um exame mais atento dos resultados concretamente alcançados do que da simples observância de formalidades concebidas em contexto tecnológico distinto.

A relevância desse posicionamento não reside propriamente na conclusão alcançada, mas na demonstração de que a matéria sempre esteve cercada de

divergências interpretativas. De um lado, consolidou-se a percepção de que os meios eletrônicos ampliaram significativamente o acesso às informações licitatórias. De outro, prevaleceu a compreensão de que a permanência da exigência legal impede seu afastamento por simples interpretação administrativa. Essa tensão entre efetividade da publicidade e observância da forma legal constitui um dos principais desafios hermenêuticos decorrentes da aplicação do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021.

A partir desse cenário, torna-se necessário examinar em que medida a inobservância da exigência prevista no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021 possui aptidão para comprometer a validade do procedimento licitatório. A resposta para essa questão exige a análise da teoria das nulidades administrativas, da instrumentalidade das formas e do princípio do prejuízo, temas que serão examinados no capítulo seguinte.

3 Instrumentalidade das formas e nulidades administrativas

O percurso normativo e jurisprudencial anteriormente examinado revela que a controvérsia não se concentra na existência da obrigação legal de publicação, mas nos efeitos jurídicos decorrentes de sua eventual inobservância. Ainda que a obrigatoriedade da divulgação permaneça expressamente prevista no ordenamento jurídico, a definição acerca dos efeitos decorrentes de sua inobservância exige investigação mais ampla sobre o regime jurídico das nulidades administrativas e sobre o papel desempenhado pela forma na estrutura dos atos praticados pela Administração Pública.

A compreensão da publicidade administrativa exige distinguir a divulgação juridicamente adequada do ato e o efetivo conhecimento de seu conteúdo pelos potenciais interessados. Embora frequentemente tratados como conceitos equivalentes, ambos não se confundem. O ordenamento jurídico não exige que todos os destinatários tenham ciência concreta do ato administrativo, mas apenas que a Administração adote os meios legalmente previstos para sua revelação ao público.

Nesse sentido, Bandeira de Mello observa que o conhecimento efetivo do ato constitui elemento adicional em relação à publicidade, não sendo requisito necessário para sua existência jurídica. Segundo o autor, uma vez realizada a divulgação pelos meios estabelecidos pelo ordenamento, considera-se satisfeita a exigência de publicidade, ainda que determinados destinatários não tenham tomado conhecimento concreto do conteúdo divulgado (Mello, 2003).

Essa distinção revela-se particularmente relevante para a análise das contratações públicas, pois desloca o debate da mera quantidade de pessoas efetivamente alcançadas pela divulgação para a verificação da suficiência dos mecanismos empregados pela Administração para tornar o ato acessível ao público.

A própria definição jurídica de jornal de grande circulação não se mostra imune a dificuldades interpretativas. Ao examinar a matéria, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu que a caracterização de determinado periódico como veículo de grande circulação está associada, primordialmente, a elementos quantitativos relacionados à sua efetiva difusão junto ao público. Segundo a Corte, a aferição desse requisito depende, em princípio, da tiragem do jornal, do número de exemplares distribuídos e da amplitude de seu alcance, não sendo suficiente a mera notoriedade do veículo ou a qualidade de seu conteúdo editorial (Brasil, 1998).

O entendimento revela que a própria exigência legal de publicação em jornal de grande circulação esteve vinculada à efetividade da divulgação e à capacidade concreta de disseminação da informação. Sob essa perspectiva, o elemento juridicamente relevante não reside na utilização do suporte físico impresso em si mesmo, mas na aptidão do meio empregado para ampliar o conhecimento público do ato administrativo.

A discussão contemporânea acerca da publicidade das licitações não pode ignorar que um dos fundamentos historicamente associados à exigência de publicação em jornal de grande circulação é a ampliação do alcance da divulgação e do acesso dos interessados às informações do certame.

A existência da irregularidade, entretanto, não resolve integralmente o problema jurídico. Mesmo diante do descumprimento da forma legalmente prevista, permanece a necessidade de verificar se a falha foi capaz de comprometer os valores tutelados pela norma, especialmente a transparência, a competitividade e a isonomia. É precisamente nesse ponto que assumem relevância as teorias das nulidades administrativas e o princípio do prejuízo, tradicionalmente utilizados para distinguir vícios meramente formais de irregularidades aptas a justificar a invalidação do ato.

Embora desenvolvido com maior profundidade no âmbito processual, o princípio do prejuízo oferece importante contribuição para a compreensão das nulidades administrativas. Segundo Didier Júnior, o prejuízo se caracteriza quando o defeito impede que o ato alcance a finalidade para a qual foi concebido, não sendo suficiente a mera constatação de descumprimento normativo para presumir sua ocorrência. Ao contrário, a lesão decorrente da inobservância da regra jurídica deve ser demonstrada concretamente em cada situação examinada (Didier Júnior, 2018).

A partir dessa perspectiva, a invalidação de atos administrativos não pode ser reduzida à simples verificação de desconformidade formal. A análise exige identificar se a irregularidade efetivamente comprometeu os objetivos protegidos pela norma, circunstância que desloca a discussão do plano abstrato da legalidade para a investigação dos efeitos concretos produzidos pelo vício.

Nesse contexto, o instrumentalismo assume papel relevante na delimitação do regime das nulidades. Conforme leciona Humberto Theodoro Júnior, instrumentalismo e efetividade constituem ideias complementares, uma vez que o processo

somente alcança adequadamente seus objetivos quando desempenha sua função de instrumento voltado à concretização do direito material (Theodoro Júnior, 2018).

Ainda que também desenvolvida no âmbito processual, essa compreensão projeta efeitos sobre a teoria geral das nulidades, ao evidenciar que a aferição da validade dos atos não deve ficar restrita à observância mecânica das formas, mas considerar a efetiva realização das finalidades juridicamente protegidas.

A valorização da finalidade dos atos administrativos não implica desprezo pelas formas jurídicas nem autorização para sua livre flexibilização. As formalidades continuam exercendo função relevante na proteção da legalidade, da transparência e da segurança jurídica. Todavia, sua aplicação não pode conduzir a resultados incompatíveis com os objetivos que justificaram sua própria instituição.

Nessa perspectiva, a excessiva rigidez procedimental pode produzir efeitos contrários ao interesse público que se busca tutelar. Conforme observam Husadel e Vacovski, a burocracia, embora concebida como instrumento de racionalização e eficiência da atuação estatal, pode gerar disfunções quando aplicada de maneira excessivamente formalista, convertendo mecanismos destinados à organização administrativa em obstáculos ao alcance dos resultados pretendidos pela Administração (Husadel; Vacovski, 2017).

A teoria das nulidades administrativas também não pode ser dissociada dos valores da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Ao tratar da preservação do ato administrativo, Medauar observa que determinadas situações recomendam a manutenção de atos dotados de ilegalidade quando a ponderação entre os interesses envolvidos revelar que o desfazimento produziria consequências mais gravosas ao interesse público do que sua permanência. Entre os elementos considerados nessa avaliação, destacam-se os custos e benefícios da invalidação, a boa-fé dos administrados atingidos, a inexistência de prejuízo a terceiros e a ausência de vedação legal específica (Medauar, 2016).

Ao examinar as hipóteses de preservação do ato administrativo, Di Pietro destaca que a simples identificação de ilegalidade não conduz necessariamente à invalidação do ato, cabendo à Administração ponderar as consequências concretas decorrentes de sua manutenção ou desfazimento. Nessa avaliação, assumem especial relevância os princípios do interesse público, da segurança jurídica e da boa-fé, os quais podem justificar, em determinadas circunstâncias, a convalidação do ato ou a preservação de seus efeitos, mesmo diante da existência de vício jurídico (Di Pietro, 2013).

A autora ressalta que a decisão administrativa não deve ignorar os efeitos produzidos pela atuação estatal sobre situações consolidadas ao longo do tempo, especialmente quando inexistentes, dolo, prejuízo ao erário ou lesão a direitos legitimamente constituídos. Sob essa perspectiva, a teoria das nulidades afasta soluções automáticas e impõe a análise das circunstâncias concretas de cada caso,

permitindo que a preservação do ato se revele juridicamente mais adequada do que sua invalidação integral (Di Pietro, 2013).

A evolução do Direito Administrativo brasileiro também reforçou a necessidade de análise contextual das consequências decorrentes da invalidação dos atos administrativos. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou a exigir que as decisões administrativas, de controle e judiciais considerem as consequências práticas de sua aplicação, vedando soluções fundadas exclusivamente em valores jurídicos abstratos (Brasil, 1942).

Sob essa configuração, o artigo 20 da LINDB impõe a consideração dos efeitos concretos da decisão, enquanto o artigo 21 exige que a invalidação de atos administrativos seja acompanhada da indicação expressa de suas consequências jurídicas e administrativas. Tais dispositivos revelam opção legislativa pela superação do formalismo abstrato e pela valorização da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção do interesse público concretamente considerado (Brasil, 1942).

Nesse contexto, Santos observa que os conceitos de nulidade e anulabilidade desenvolvidos pelo Direito Civil não podem ser integralmente transpostos para o Direito Administrativo. Segundo a autora, mesmo diante da existência de ilegalidade, a preservação do ato pode revelar-se juridicamente adequada quando sua anulação se mostrar mais prejudicial ao interesse público do que sua manutenção ou convalidação, desde que inexistentes, dolo, prejuízo ao erário ou lesão a terceiros (Santos, 1995).

A disciplina das nulidades administrativas também encontra fundamento na Lei nº 9.784/1999. O artigo 53 estabelece que a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, enquanto o artigo 55 admite a convalidação dos atos que apresentem defeitos sanáveis, desde que inexistente lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros (Brasil, 1999). A leitura conjunta desses dispositivos evidencia que o ordenamento jurídico não adota modelo de invalidação automática para toda desconformidade formal, admitindo a preservação de atos administrativos quando compatível com os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção do interesse público.

A conclusão alcançada não implica relativização da obrigatoriedade prevista no artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 nem autoriza o afastamento da exigência legal de publicação em jornal de grande circulação. A observância da norma permanece vinculante para a Administração Pública, cuja atuação deve respeitar os meios de divulgação expressamente previstos pelo legislador.

Trata-se de definir se a inobservância da formalidade, uma vez caracterizada, conduz necessariamente à invalidação do procedimento licitatório ou se exige a análise das circunstâncias concretas do caso, especialmente quanto à ocorrência de prejuízo à publicidade, à competitividade e à isonomia entre os potenciais interessados. Sob essa perspectiva, a irregularidade não é ignorada nem considerada

juridicamente irrelevante, mas submetida ao exame de seus efeitos concretos sobre os valores tutelados pelo ordenamento jurídico.

A questão assume relevância ainda maior diante da estrutura de publicidade adotada pela própria Lei nº 14.133/2021. Além da divulgação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, o diploma prevê a publicação de extrato do edital em diário oficial e admite mecanismos complementares de divulgação eletrônica, bem como a disponibilização posterior de documentos da fase preparatória.

O sistema revela opção legislativa por múltiplos instrumentos de publicidade, inseridos em contexto de crescente utilização de plataformas digitais e de ampliação do acesso eletrônico às informações públicas, circunstância que reforça a necessidade de examinar concretamente os efeitos produzidos por eventual irregularidade antes de se concluir pela invalidação do certame.

4 O artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 e os limites do formalismo invalidante

As premissas desenvolvidas nas seções anteriores permitem concluir que a publicidade dos procedimentos licitatórios não se resume à observância mecânica de formalidades legalmente previstas, nem que a teoria das nulidades administrativas admite a invalidação automática de atos praticados com alguma desconformidade procedimental.

A partir dessas considerações, torna-se possível examinar de forma mais específica a controvérsia relacionada ao artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 e às consequências decorrentes da ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

A questão assume especial relevância porque a nova Lei de Licitações estruturou sistema de publicidade significativamente mais amplo do que aquele existente nos diplomas normativos anteriores. Além da divulgação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, o legislador manteve a publicação de extrato em diário oficial, admitiu mecanismos complementares de divulgação eletrônica e determinou a posterior disponibilização de documentos da fase preparatória do procedimento.

Trata-se de modelo concebido para ampliar a transparência, favorecer o controle social e facilitar o acesso dos potenciais interessados às informações relativas às contratações públicas (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a ausência de publicação em jornal de grande circulação não pode ser analisada isoladamente, como se a publicidade do certame dependesse exclusivamente desse meio de divulgação.

A investigação exige verificar se a irregularidade foi efetivamente capaz de comprometer as finalidades protegidas pelo artigo 54 da Lei nº 14.133/2021, especialmente a transparência, a competitividade e a igualdade de oportunidades entre os interessados. É justamente a partir dessa perspectiva que se torna possível compatibilizar a obrigatoriedade da norma com os postulados da instrumentalidade das formas, da boa-fé administrativa e do princípio do prejuízo.

A interpretação anteriormente desenvolvida não é imune a críticas. Em sentido diverso, Justen Filho sustenta que o sistema de publicidade instituído pela Lei nº 14.133/2021 possui natureza complexa e exige a conjugação dos diversos meios de divulgação previstos pelo legislador. Ao comentar o artigo 54, o autor destaca que a publicidade do procedimento licitatório não se satisfaz com a utilização isolada de apenas um dos veículos indicados pela norma, sendo necessária a observância cumulativa dos instrumentos de divulgação expressamente previstos no regime legal (Justen Filho, 2025).

Sob essa perspectiva, a disponibilização do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas ou sua publicação em diário oficial não seriam suficientes, por si sós, para suprir ausência da divulgação em jornal de grande circulação. A exigência legal decorreria justamente da compreensão de que cada meio de publicidade desempenha função complementar na ampliação do acesso às informações do certame, razão pela qual a efetividade da transparência dependeria da utilização conjunta dos mecanismos estabelecidos pelo artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 (Justen Filho, 2025).

Não obstante a relevância dessa construção doutrinária, a questão das consequências jurídicas decorrentes da inobservância de um dos meios de publicidade legalmente previstos permanece submetida ao regime geral das nulidades administrativas. Em outras palavras, reconhecer a obrigatoriedade da publicação não resolve, por si só, o debate acerca da necessidade de invalidação do procedimento, permanecendo necessária a análise dos efeitos concretamente produzidos pela irregularidade à luz da instrumentalidade das formas, da boa-fé administrativa e do princípio do prejuízo.

A relevância do interesse público subjacente às contratações administrativas impede que a invalidação seja tratada como consequência automática de toda irregularidade formal. Em determinadas hipóteses, a anulação do procedimento pode produzir efeitos mais gravosos do que a própria falha identificada, especialmente quando o objeto contratado estiver relacionado à continuidade de serviços públicos essenciais ou à satisfação de necessidades coletivas urgentes.

Imagine-se, por exemplo, licitação destinada à aquisição de medicamentos em que, apesar da ausência de publicação em jornal de grande circulação, o edital tenha sido regularmente disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas, publicado em diário oficial, divulgado no sítio eletrônico do ente contratante e

disputado por número expressivo de fornecedores. Em situação dessa natureza, a decretação automática de nulidade exigiria exame especialmente cauteloso, pois seria necessário verificar se a irregularidade efetivamente restringiu a competitividade, comprometeu a isonomia ou impediu o conhecimento público do certame.

A solução não consiste em desprezar a exigência legal nem em admitir sua livre substituição por critérios de conveniência administrativa. Trata-se, antes, de reconhecer que a consequência jurídica do descumprimento deve ser definida à luz das circunstâncias concretas do caso, ponderando-se a finalidade da norma, a boa-fé dos envolvidos, a efetiva amplitude da divulgação realizada e os impactos que a invalidação produziria sobre o interesse público.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao apreciar recurso envolvendo contratação para aquisição de combustível, reconheceu que a ausência de publicação em jornal de grande circulação não havia comprometido os objetivos da norma, destacando a participação efetiva de licitantes, a ocorrência de disputa competitiva na fase de lances, a divulgação do edital por outros meios de publicidade e a obtenção de resultado vantajoso para a Administração Pública (São Paulo, 2024).

A Corte observou, ainda, que a publicidade realizada foi suficiente para atingir os potenciais interessados e que não havia elementos capazes de demonstrar prejuízo à competitividade do certame (São Paulo, 2024).

A análise exige verificar, entre outros aspectos, a existência de ampla divulgação por meios alternativos, o número de participantes, o grau de competitividade observado durante a disputa, a ocorrência de prejuízo aos potenciais interessados e os impactos decorrentes da eventual invalidação do procedimento. Somente a partir desse exame concreto é possível avaliar se a falha comprometeu efetivamente as finalidades protegidas pelo artigo 54 da Lei nº 14.133/2021.

O quadro possui caráter exemplificativo e sistematizador, não representando levantamento jurisprudencial exaustivo. Sua elaboração decorreu da análise qualitativa de precedentes proferidos entre 2009 e 2025 pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e pelos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, selecionados por sua pertinência ao problema investigado. Seu objetivo consiste em sintetizar os fatores que, à luz desses julgados, mostraram-se relevantes para a fundamentação das decisões, independentemente do resultado alcançado em cada caso concreto.

Trata-se, portanto, de uma matriz analítica construída a partir da interpretação qualitativa da jurisprudência, destinada a evidenciar os elementos que tendem a influenciar o juízo acerca da validade do certame diante da ausência de publicação em jornal de grande circulação.

Quadro 1 – Parâmetros para aferição do prejuízo decorrente da ausência de publicação em jornal de grande circulação

Fato constatado	Valor jurídico afetado	Tendência decisória
Apenas um licitante participou	Competitividade	Possível nulidade
Empresas alegam desconhecimento do edital	Publicidade	Possível nulidade
Diversos participantes e disputa efetiva	Competitividade preservada	Tendência à manutenção
Divulgação ampla no PNCP e Diário Oficial	Transparência preservada	Tendência à manutenção
Omissão reiterada da Administração	Legalidade e boa-fé	Responsabilização do agente
Ausência de publicação associada à baixa participação e objeto de mercado amplo	Competitividade e isonomia	Forte indício de prejuízo
Falha isolada, sem impugnações e com ampla divulgação eletrônica	Segurança jurídica e boa-fé	Tendência à preservação do certame

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise qualitativa dos precedentes examinados neste estudo² (2026).

Nesse contexto, a decisão motivada e a demonstração de prejuízo assumem papel central na aferição da validade do procedimento, não se confundindo com a mera constatação da irregularidade formal, mas exigindo a verificação de que a inobservância da norma comprometeu concretamente as finalidades que ela busca proteger, especialmente a ampla publicidade, a competitividade do certame e a igualdade de oportunidades entre os potenciais licitantes.

Não obstante as considerações anteriormente desenvolvidas, a obrigatoriedade da publicação em jornal de grande circulação continua encontrando sólido respaldo doutrinário e institucional. Ao examinarem o artigo 54 da Lei nº 14.133/2021, Germano Fraga Lima e Helenice Hachul observam que a manutenção do §1º pelo Congresso Nacional revelou opção legislativa consciente pela preservação desse mecanismo de publicidade, mesmo diante da ampliação dos meios eletrônicos de divulgação introduzidos pela nova legislação (Lima; Hachul, 2025).

A observação merece ser considerada, pois demonstra que a exigência legal não pode ser simplesmente afastada sob o argumento de modernização tecnológica ou de suposta obsolescência dos meios impressos. A publicação em jornal de grande circulação permanece integrante do sistema normativo concebido pelo legislador e deve ser observada pelos gestores públicos.

² Especificação dos precedentes: Embargos Infringentes n. 1.0637.04.027194-1/002 (TJMG); Recurso Ordinário nos Processos TC-014862.989.24-1 e TC-014919.989.24-4, referentes ao TC-012940.989.20-5 (TCE/SP); Recurso Ordinário n. 1.041.446, apenso à Denúncia n. 1.015.349 (TCE/MG); Processo n. ALC-05/00657181 (TCE/SC); Processo n. 760303/23 (TCE/PR); e Processo n. 219.907-4/2014 (TCE/RJ).

Todavia, reconhecer a obrigatoriedade da norma não equivale a concluir que toda inobservância conduz, inevitavelmente, à invalidação do procedimento licitatório. A discussão jurídica desloca-se para plano distinto: a definição das consequências decorrentes do descumprimento da formalidade. Nesse ponto, os princípios da instrumentalidade das formas, da segurança jurídica, da boa-fé e da demonstração do prejuízo continuam desempenhando papel relevante na aferição da validade do certame, especialmente quando houver elementos concretos indicativos de ampla divulgação, efetiva competição e ausência de lesão ao interesse público.

A conclusão alcançada tampouco autoriza a Administração Pública a substituir, discricionariamente, os meios de publicidade expressamente previstos em lei nem a deixar de promover a publicação em jornal de grande circulação sob o argumento de que a competitividade do certame poderá ser demonstrada posteriormente. A obrigatoriedade estabelecida pelo artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 permanece plenamente exigível e deve orientar a atuação dos agentes responsáveis pela condução do procedimento licitatório.

A análise dos efeitos concretos da irregularidade somente se justifica em situações nas quais a inobservância da formalidade já tenha ocorrido e demande apreciação quanto às consequências jurídicas decorrentes do vício identificado. Nesses casos, a investigação deve considerar elementos relacionados à boa-fé administrativa, à ausência de intenção deliberada de descumprimento da norma e às circunstâncias específicas que envolveram o procedimento.

Nesse cenário, a repetição sistemática da omissão, a adoção consciente de prática incompatível com a legislação ou a utilização reiterada de justificativas fundadas exclusivamente na posterior demonstração de competitividade podem constituir elementos relevantes para afastar a incidência dos postulados da boa-fé e da confiança legítima.

A aferição da validade do certame, portanto, não depende apenas do número de participantes ou da existência de disputa efetiva, mas também da análise do comportamento administrativo que deu origem à irregularidade e da compatibilidade dessa conduta com os deveres de legalidade, lealdade institucional e observância da ordem jurídica.

Desse modo, a ausência de publicação em jornal de grande circulação prevista no artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 configura irregularidade que não deve ser ignorada pela Administração Pública nem pelos órgãos de controle.

Não obstante, a definição de suas consequências jurídicas exige exame das circunstâncias concretas do caso, especialmente quanto à efetiva realização da publicidade, à preservação da competitividade, à boa-fé dos agentes envolvidos e à existência de prejuízo ao interesse público ou aos potenciais licitantes. A solução da controvérsia, portanto, não reside na negação da obrigatoriedade da norma, mas na adequada aplicação da teoria das nulidades administrativas aos efeitos produzidos por sua inobservância.

5 Considerações finais

A controvérsia examinada ao longo deste trabalho revela que a discussão em torno do artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021 ultrapassa a simples verificação do cumprimento de uma formalidade procedimental. Embora a obrigatoriedade de publicação do edital em jornal de grande circulação permaneça expressamente prevista no ordenamento jurídico, o problema central reside na definição das consequências de sua inobservância e na compatibilidade dessas consequências com a teoria das nulidades administrativas.

Desde o Decreto-Lei nº 2.300/1986, passando pela Lei nº 8.666/1993 e pela legislação do pregão, a publicidade das licitações foi estruturada como instrumento destinado à ampliação da competitividade, à transparência e ao acesso dos interessados às informações relativas às contratações públicas. A evolução normativa demonstra que os meios de divulgação foram sendo progressivamente adaptados às transformações tecnológicas, sem que fossem alterados os valores jurídicos protegidos pela publicidade administrativa.

Os precedentes examinados evidenciam que a matéria nunca recebeu tratamento inteiramente uniforme pelos órgãos de controle. Ao mesmo tempo em que determinadas decisões enfatizam a obrigatoriedade da publicação em jornal de grande circulação, outras reconhecem a necessidade de examinar os efeitos concretamente produzidos pela irregularidade, especialmente quanto à preservação da competitividade, da transparência e da igualdade de oportunidades entre os interessados.

Nesse cenário, a teoria das nulidades administrativas afasta a compreensão segundo a qual toda desconformidade formal conduz inevitavelmente à invalidação do procedimento. A instrumentalidade das formas, o princípio do prejuízo, a boa-fé administrativa e a segurança jurídica demonstram que a análise da validade dos atos praticados pela Administração exige consideração dos resultados efetivamente produzidos pela irregularidade e dos impactos decorrentes de eventual desfazimento do certame.

Não se pretende sustentar, com isso, a desnecessidade da publicação em jornal de grande circulação nem a possibilidade de sua substituição discricionária por outros meios de divulgação. A exigência prevista no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021 continua vinculando a atuação administrativa e deve ser observada pelos agentes responsáveis pela condução das licitações.

Permanece necessário reconhecer, contudo, que a caracterização da irregularidade não resolve, por si só, a questão relativa à validade do procedimento. A resposta jurídica demanda exame das circunstâncias concretas de cada caso, considerando fatores relacionados à efetiva divulgação do certame, ao grau de competitividade alcançado, à existência de prejuízo aos potenciais interessados,

à boa-fé dos agentes envolvidos e aos reflexos que eventual invalidação produzirá sobre o interesse público.

Sob essa perspectiva, a ausência de publicação em jornal de grande circulação configura irregularidade juridicamente relevante, mas não necessariamente vício capaz de justificar a anulação automática da licitação. A adequada aplicação do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 exige interpretação compatível com a finalidade da publicidade administrativa e com o regime das nulidades, de modo que a resposta institucional ao descumprimento da norma seja construída a partir dos efeitos concretamente produzidos pela falha, e não apenas da constatação abstrata de sua ocorrência.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *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: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. *Medida Provisória nº 896, de 6 de setembro de 2019*. Altera a Lei nº 10.520/2002, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 11.079/2004 e a Lei nº 12.462/2011 para dispor sobre formas de publicação dos atos da administração pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv896.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.510/2007 – 2ª Câmara*. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo TC 007.121/2007-5. Sessão de 18 set. 2007. Brasília, DF: TCU, 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/

PROC%253A00712120075/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/O. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 9.236/2011 – 1ª Câmara*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Processo TC 010.133/2010-0. Sessão de 18 out. 2011. Brasília, DF: TCU, 2011.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: teoria geral do processo e processo de conhecimento. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Parecer em Consulta nº 006/2024 – Plenário. Processo nº 07111/2023-1*. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Sessão de 11 abr. 2024. Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2024. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=4199319>. Acesso em: 25 jul. 2026.

HUSADEL, David Arruda; VACOVSKI, Eduardo. O desafio da eficiência na administração pública. *Caderno Gestão Pública*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 18-32, 2017. Disponível em: <https://www.cader-nosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/602>. Acesso em: 25 jul. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

LIMA, Germano Fraga; HACHUL, Helenice. *A obrigatoriedade da publicação de extrato do edital de licitação em jornal de grande circulação prevista no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/21*. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Artigo_Germano%20e%20Helenice_0.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais. Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação. *Parecer técnico nos autos do Recurso Ordinário n. 1.041.446, apenso à Denúncia n. 1.015.349*. Analista de Controle Externo: Filipe Eugênio Maia Ballstaedt. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 5 jul. 2018. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1520456>. Acesso em: 25 jul. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Primeira Câmara. *Denúncia n. 1.015.349*. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Julgado em 3 abr. 2018. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1476208>. Acesso em: 25 jul. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Embargos Infringentes n. 1.0637.04.027194-1/002*. Embargante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Embargada: Circular São Lourenço Ltda. Relatora: Des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. Julgado em 10 fev. 2009.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 1516/24 – Tribunal Pleno*. Processo n. 760303/23. Consulta. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Julgado em 6 jun. 2024. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/6/00385968.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2026.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Acórdão n. 154450/2022-PLENV*. Processo n. 219.907-4/2014. Contrato de permissão/concessão de serviços públicos. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Plenário Virtual. Julgado em 3 out. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Processo n. ALC-05/00657181*. Auditoria ordinária in loco de licitações, contratos, convênios e atos jurídicos análogos – exercício de 2003. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Julgado em 14 maio 2009. Parecer n. GC-WRW-2009/215/JW. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/500657181_3169154.htm. Acesso em: 25 jul. 2026.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. Revogação e anulação no procedimento licitatório. In: GARCIA, Maria (coord.). *Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos*. São Paulo: Forense Universitária, 1995.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo nº 00012408.989.24-2*. Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Julgamento em 14 ago. 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/0/8/956808.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *TC-000815/004/08*. Contratante: Prefeitura Municipal de Assis. Contratada: Siqueira Comércio e Construções Ltda. Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sessão de 17 jul. 2012. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/1/5/187518.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Tribunal Pleno. *Recurso Ordinário nos Processos TC-014862.989.24-1 e TC-014919.989.24-4, referentes ao TC-012940.989.20-5*. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 5 abr. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 1. 59. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ZÊNITE. *Blog Zênite*. Lei nº 14.133/21 e “jornal diário de grande circulação”: pode ser eletrônico? Publicado em 16 fev. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/>. Acesso em: 25 jul. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JESUS, Johnny Edson Souza Vieira de. A publicação em jornal de grande circulação e a teoria das nulidades administrativas: limites à invalidação de licitações sob a Lei nº 14.133/2021. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 149-168, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.07.SP.

Submetido em: 06.06.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022

Admissibility of the Request for Consensual Settlement: analysis of renegotiation proceedings mediated by the Federal Court of Accounts and contributions to the Normative Instruction nº 91/2022

Henrique Cavalcanti¹

Faculdade Baiana de Direito e Gestão – Salvador/BA, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0628-2167>

Mariana Gordilho²

Escola Brasileira de Direito (EBRADI) – São Paulo/SP, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1895-2766>

Resumo: O artigo analisa a admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União, com ênfase na evolução do consensualismo na Administração Pública e na aplicação da Instrução Normativa nº 91/2022. A partir da revisão de decisões paradigmáticas do Plenário do TCU, busca-se identificar critérios consolidados para o juízo de admissibilidade, desafios interpretativos e oportunidades de aprimoramento. Ao final, conclui-se que a atuação do TCU, ao disciplinar e aplicar instrumentos consensuais, reforça sua posição de vanguarda institucional e contribui para a efetividade do controle externo e da segurança jurídica. O estudo utiliza o método dedutivo e procedimentos de revisão bibliográfica e documental, com ênfase na análise de decisões paradigmáticas do Plenário do TCU.

¹ Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ex-Servidor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Advogado.

² Pós-Graduada em Direito Contratual e Responsabilidade Civil pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Assistente jurídica no Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado da Bahia (CORE/BA). Advogada.

Palavras-chave: Consensualismo. Tribunal de Contas da União. Solicitação de Solução Consensual. Instrução Normativa nº 91/2022. Admissibilidade.

Abstract: The article examines the admissibility of Requests for Consensual Settlement within the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU), with emphasis on the development of consensual mechanisms in Public Administration and the application of Normative Instruction no. 91/2022. Based on the review of TCU's landmark Plenary decisions, the study seeks to identify consolidated criteria on admissibility, interpretative challenges and opportunities for improvement. It concludes that the TCU's role in regulating and applying consensual instruments strengthens its position as an institutional pioneer and contributes to the effectiveness of external control and legal certainty.

Keywords: Consensualism. Federal Court of Accounts. Request for Consensual Settlement. Normative Instruction No. 91/2022. Admissibility.

Sumário: 1 Introdução – 2 A consensualidade no Tribunal de Contas da União, a SecexConsenso e a Solicitação de Solução Consensual – 3 Análise dos paradigmas fixados em soluções consensuais conduzidas pelo TCU – 4 Contribuições para o aprimoramento do exame de admissibilidade das solicitações de solução consensual no Tribunal de Contas da União – 5 Conclusões – Referências

1 Introdução

O avanço do consensualismo no Direito Administrativo brasileiro constitui fenômeno jurídico relevante, cujo desenvolvimento se intensificou a partir da edição da Lei nº 13.140/2015, que tratou da mediação como meio de solução de controvérsias, e da Lei nº 13.655/2018, que promoveu significativas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzindo diretrizes orientadas à consensualidade e à eficiência administrativa. Esse movimento reflete uma mudança paradigmática no relacionamento entre Administração Pública e administrados, em que a solução cooperativa de litígios ganha espaço sem afastar a observância dos princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo.

Atento a esse cenário de transformações institucionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem assumido papel de destaque na incorporação do consensualismo em sua atuação. A criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e a edição da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022) constituem marcos importantes desse processo, revelando a preocupação da Corte de Contas em estruturar mecanismos que viabilizem a adoção de soluções consensuais sem prejuízo de sua missão constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, destaca-se a centralidade da etapa de admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual (SSC), que se apresenta como filtro essencial para delimitar quais matérias podem ser processadas no âmbito do TCU. Trata-se de fase de elevada complexidade, em que se conjugam considerações de juridicidade, conveniência e vantajosidade, bem como aspectos relacionados à segurança jurídica e à eficiência do controle externo. A análise de admissibilidade não apenas

define os limites de atuação consensual da Corte, mas também influencia a consolidação da jurisprudência sobre o tema.

O presente artigo tem por objetivo examinar os posicionamentos já firmados pelo Tribunal de Contas da União acerca da admissibilidade da SSC, com especial atenção às decisões paradigmáticas de seu Plenário. Busca-se identificar critérios utilizados, evidenciar desafios e propor elementos de aprimoramento que possam contribuir para a interpretação e aplicação da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022).

A reflexão aqui desenvolvida parte de uma premissa fundamental: o fortalecimento do papel institucional do Tribunal de Contas da União. Longe de fragilizar o controle externo, a abertura ao consensualismo representa a reafirmação de sua relevância no cenário jurídico e administrativo contemporâneo, demonstrando capacidade de inovação e compromisso com a governança pública.

O problema a ser enfrentado neste estudo pode ser formulado da seguinte maneira: os critérios normativos adotados pelo Tribunal de Contas da União para o juízo de admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual são eficientes para a consecução dos objetivos da Administração Pública?

Para tanto, foi empregado, neste trabalho, o método dedutivo de pesquisa por meio de revisão bibliográfica e documental, com análise qualitativa de acórdãos paradigmáticos do Plenário do Tribunal de Contas da União e da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022).

1.1 Delimitações conceituais para a análise do problema de pesquisa

Para fins de adequada compreensão do problema de pesquisa e do desenvolvimento do presente artigo, fixam-se, de forma sintética e sem pretensão de exaurimento teórico, alguns conceitos centrais da análise econômica aplicável aos contratos, tal como empregados ao longo do texto.

O leitor poderá iniciar a leitura a partir do tópico “2” deste artigo acaso já esteja familiarizado com os conceitos e temas neste subtópico abordados.

1) Assimetria informacional, seleção adversa, risco moral e oportunismo:³ assimetria informacional designa a situação em que uma das partes de uma transação dispõe de informações superiores acerca da qualidade do bem ou serviço negociado, enquanto a outra enfrenta incerteza quanto a esse atributo relevante. Conforme demonstrado por George A. Akerlof, a incerteza quanto à qualidade média dos bens pode comprometer o funcionamento do mecanismo de mercado, na

³ Para aprofundamento, ver: George A. Akerlof. *The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism* (1970).

medida em que os preços passam a refletir expectativas agregadas, favorecendo a permanência de agentes de menor qualidade e conduzindo à exclusão progressiva dos agentes de maior qualidade (seleção adversa).

Em contextos contratuais, a assimetria informacional não se exaure no momento da contratação. A persistência de informação privada relevante após a celebração do contrato, aliada às limitações inerentes aos mecanismos de observação e verificação, faz com que determinadas ações economicamente relevantes de uma das partes não sejam plenamente monitoráveis pela outra. Esse ambiente cria incentivos para a realocação estratégica de esforço e de risco após a contratação, dando ensejo ao que a literatura econômica identifica como risco moral, na medida em que decisões e comportamentos passam a ser influenciados por estruturas de incentivos imperfeitamente observáveis. Nessas circunstâncias, favorecem-se condutas orientadas à maximização do interesse próprio (oportunismo) em detrimento do resultado eficiente da transação.

2) Custos de transação:⁴ custos de transação correspondem aos custos associados ao uso do mecanismo de preços para coordenar trocas no mercado, compreendendo, conforme indicado por Ronald H. Coase, os custos de obtenção de informação relevante, de negociação e de conclusão de contratos para cada transação individual. A existência desses custos explica por que, em determinadas circunstâncias, a coordenação via mercado se revela menos eficiente do que a organização das transações por meio de estruturas alternativas.

Oliver E. Williamson desenvolve essa abordagem ao tratar os custos de transação como critério comparativo para a escolha entre diferentes estruturas de governança das relações contratuais, destacando que sua magnitude varia de acordo com atributos específicos das transações, como o grau de incerteza, a frequência das interações e a presença de investimentos específicos. Nessa perspectiva, os custos de transação assumem papel central na análise institucional e contratual, ao influenciar a forma de organização das trocas e a necessidade de salvaguardas diante de comportamentos estratégicos em ambientes marcados por informação imperfeita.

3) Risco sistêmico: risco sistêmico refere-se à possibilidade de que falhas, decisões ou incentivos gerados em contratos ou situações individuais produzam efeitos adversos em cadeia, capazes de comprometer o funcionamento e o equilíbrio de um sistema mais amplo de relações contratuais ou institucionais. Diferentemente de riscos circunscritos ao caso concreto, o risco sistêmico decorre da interdependência entre decisões individuais e da capacidade de determinados incentivos se propagarem ao longo do sistema.

⁴ Para aprofundamento, ver: Ronald H. Coase, *The Nature of the Firm* (1937); Oliver E. Williamson. *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations* (1979).

2 A consensualidade no Tribunal de Contas da União, a SecexConsenso e a Solicitação de Solução Consensual

O paradigma da promoção da consensualidade em relações obrigacionais travadas pela Administração Pública teve como marcos legais especiais a edição (i) da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre “a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, e (ii) da Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e adicionou o art. 26, cuja redação estabelecia e estabelece permissivo normativo genérico, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, para a celebração de acordos por entes públicos e por seus representantes.

As instituições de controle externo estiveram, desde então, atentas à movimentação consensual da Administração. Sem obstaculizar o exercício da prerrogativa recém conferida, pretenderam, os órgãos, ordenar as suas atividades de modo a viabilizar a fiscalização *ex ante* e *ex post* de aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial relacionados a acordos pretendidos ou já celebrados.

A revolução paradigmática capitaneada pela doutrina do Direito Administrativo e instrumentalizada pelo legislador anuncia, sem renúncia aos postulados administrativos típicos, o vetor de busca pela eficiência nas relações público-privado. Os Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas, do TCU, em artigo publicado no *O Estado de S. Paulo* em junho/2024, articuladamente traduziram essa ideia:

Apontamos as mutações da administração pública, com especial acento na transição de um modelo verticalizado, de evidente inspiração num conceito weberiano de burocracia, para outro horizontalizado, que reconhece o administrado como um sujeito ativo na dinâmica da governança pública. [...]

Jacques Chevallier etiquetou esse antigo modelo estatal de regulação social como resultado de uma “cultura política obsoleta”. O Estado moderno, que buscava sua legitimidade na proceduralização, transitava para um modelo centralizado na figura daquilo que esse mesmo autor francês descrevia como “Justiça negociada”. Essa constatação desafia novos modos de regulação e exercício do controle. (Dantas; Zymler, 2024)

Ainda os Ministros Zymler e Dantas, ao pragmaticamente recortarem a abordagem para e em direção a institutos que viabilizem a obtenção de resultados ótimos:

O consensualismo na administração pública é corolário daquilo que se convencionou denominar de “Justiça multiportas”, em substituição a

um modelo adjudicatório de controle, focado no Direito sancionatório. Colocamos luz ao fato de que o administrado não tem interesse primário na aplicação de sanções; ao contrário, o interesse dos cidadãos gravita ao redor do serviço público que efetivamente deveria ter sido prestado e, por inúmeras razões, não o foi. (Dantas; Zymler, 2024)

O Tribunal de Contas da União, nesse viés, pretendeu regulamentar internamente a sua atuação.

A Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal (TCU, 2022).

Foi, então, criada a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos – SecexConsenso (arts. 3º, parágrafo único, 4º e 5º da IN) “como parte da estratégia de modernização do tribunal e com o objetivo de resolver consensualmente disputas administrativas, especialmente aquelas envolvendo entes públicos e privados” (Oliveira; Teles, 2024).

A norma está alinhada à pretensão da Corte de ampliar o diálogo com a sociedade para alcançar soluções tempestivas, efetivas e eficientes, identificada, conforme extraído de seus “considerandos”, a “necessidade de definir procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares”.

A IN nº 91/2022 define o rol de legitimados para formular, junto ao TCU, a Solicitação de Solução de Conflitos (SSC), que deve conter os elementos mínimos que demonstrem o objeto da controvérsia, seus riscos e relevância, bem como a indicação das dificuldades encontradas na construção da solução consensual (TCU, 2022).

Admitida a SSC, a norma prevê a formação de comissão composta pelos interessados e por membros do Tribunal de Contas para que construam solução consensual para o conflito submetido.

A criação da norma foi capitaneada pelo Ministro Bruno Dantas, presidente do Tribunal de Contas da União à época e defensor do consensualismo. Em produção acadêmica, o Ministro tem defendido a mediação no setor público como ferramenta adequada para se conferir concretude à eficiência administrativa, por ser via menos onerosa, mais célere e mais versátil para proteger o interesse público (Dantas, 2020).

No Acórdão nº 1369/2025-Plenário (TCU, 2025b), relatado pelo Min. Bruno Dantas, o TCU cuidou por asseverar a importância da possibilidade de se compor disputas entre a Administração e particulares para a satisfação do “interesse primário” da “sociedade” – com mediação feita pelos Tribunais de Contas. Transcreve-se trecho:

14. A sociedade não tem interesse primário na aplicação de multas por descumprimento de obrigações (cominadas após demorados processos), mas na efetivação dos bens e serviços que almeja, tais como: a construção de estradas, escolas, e a prestação de serviços de qualidade. Isso certamente pode ser alcançado de maneira mais célere e efetiva ouvindo-se diretamente as partes envolvidas para que se chegue a um consenso. 15. Analisando-se a experiência internacional, é possível identificar em diversos países a adoção bem-sucedida de práticas conciliatórias para resolver disputas em que figura a Administração Pública. De modo especial, dois países de diferentes tradições jurídicas exemplificam o fenômeno [Estados Unidos da América e Itália]. [...] Nesses procedimentos, que podem ser convocados tanto pela Administração quanto pelo particular, objetiva-se o exame cooperativo e construtivo de demandas, sobretudo daquelas identificadas como eminentemente complexas – em que se pode atestar, de antemão, a necessidade de resolução alternativa. (TCU, 2025b)

Vê-se a indicação, conquanto não expressa, da valia e da pertinência da atuação do controle externo na mediação do conflito e na avaliação da conveniência e da otimização (enquanto *obtenção do resultado ótimo*) da composição.

Os Tribunais de Contas hão de atuar para a identificação, especialmente, da vantagem técnica e econômica da transação. Esse parece ser o “espírito” (aqui, na concepção de Ihering) da motivação do Acórdão, com enaltecimento da função do controle externo para concretização dos fins a que se direciona a atividade administrativa.

Neste particular, o Ministro Benjamin Zymler (2025) ponderou, em exposição com tema “Consensualismo” realizada em 21/08/2025, no III Seminário Internacional de Controle Externo, em Salvador/BA, a necessidade de que estejam presentes quatro requisitos essenciais nas renegociações: (i) a juridicidade (a adequação da solução negocial à Constituição e às leis); (ii) a vantajosidade; (iii) a proporcionalidade; e (iv) o tratamento do risco moral (sinalização equivocada de tolerância com inadimplência e oportunismo das partes) (Zymler, 2025).

Há ponderações, na doutrina, acerca dos limites da atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito de soluções consensuais de controvérsias (Dantas, 2018). Embora tenha relevo a discussão quanto ao exercício de autocontenção pelo controle externo, é certo que não devem se furtar os Tribunais de Contas da realização da fiscalização dos negócios da Administração, atividade típica e constitucionalmente estabelecida, para que se assegure a vantajosidade nas transações.⁵

⁵ Neste particular, confira-se trecho do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 1996/2024-Plenário: “Nos processos de solicitação de solução consensual, incumbe ao Tribunal de Contas da União ratificar a legalidade do objeto da negociação, a sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, sempre

A complexidade do tema torna exigida a definição de parâmetros claros para a atuação do Tribunal de Contas da União no controle de ajustes e dos representantes da Administração na celebração, de modo a que não haja supressão ou esvaziamento das competências constitucional ou legalmente instituídas para cada órgão ou entidade.

3 Análise dos paradigmas fixados em soluções consensuais conduzidas pelo TCU

A formulação de solicitações de solução consensual perante o Tribunal de Contas da União com fundamento na Instrução Normativa nº 91/2022 tem sido cada vez mais frequente (TCU, 2022).

As posturas do TCU após o recebimento da SSC e na respectiva condução têm sido variadas. Analisa-se, a seguir, os processos de renegociação recentes.

3.1 Processo de renegociação do contrato de concessão da Rodovia Eco101, no Espírito Santo (Processo nº 033.444/2023-4)

O contrato de concessão para a Rodovia BR-101 no Estado do Espírito Santo foi o primeiro processo de repactuação de contratos de concessão de rodovias conduzido pela SecexConsenso (Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos) do Tribunal de Contas da União.

O contrato original, celebrado em 2013 com a concessionária Eco101, tinha como objeto a exploração de 478,7 km da Rodovia pelo prazo de 25 anos. Pouco depois de iniciada a execução contratual, a concessionária deixou de cumprir com suas obrigações de realizar investimentos.

A concessionária apontou como motivos para o descumprimento contratual a dificuldade de obter licenciamento ambiental, os atrasos nas desapropriações, o agravamento do cenário econômico e a falta de cobrança do pedágio na BR-116. Em 15 de julho de 2022, protocolou requerimento de relicitação, sob o argumento de que a execução do contrato original teria se inviabilizado.

Em seguida, foi formulada, perante o Tribunal de Contas, consulta, subscrita pelo Ministério de Transporte, acerca da possibilidade da desistência da relicitação. O TCU apreciou a consulta no bojo do Acórdão nº 1593/2023-Plenário (TCU, 2023) e concluiu pela possibilidade da desistência, por acordo das partes, desde que observadas algumas determinações.

direcionada ao atendimento do interesse público. O Tribunal delibera com o objetivo de ampliar a segurança jurídica do negócio, advinda da conciliação de interesses, após ampla discussão das divergências existentes” (TCU, 2024b).

A partir disso, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) formulou Solicitação de Solução Consensual – SSC, nos termos da IN nº 91/2022 (TCU, 2022), com o objetivo de renegociar o contrato de concessão. Além dos motivos apontados pela concessionária para a inviabilidade do contrato, a ANTT e o Ministério de Transportes indicaram o excesso de otimismo da proposta, o aumento do preço dos materiais e a frustração das taxas de financiamento que a Eco101 esperava obter.

Admitida a SSC, houve a designação da Comissão de Solução Consensual, na forma da IN nº 91/2022 (TCU, 2022). Os membros da Comissão propuseram a modernização do contrato da concessão Eco101 com os seguintes elementos: i) novo modelo econômico-financeiro (MEF) ; ii) modernizações regulatórias nos moldes dos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT (Procofe); iii) fixação de período de transição para garantia de execução dos investimentos com procedimento de extinção antecipada consensual em caso de descumprimento pela concessionária; iv) avaliação de haveres e deveres; e v) realização de processo competitivo para oferta das ações pertencentes ao atual grupo controlador da Sociedade de Propósito Específico (SPE) ao mercado, para validação de valores e mitigação de risco.

A AudRodoviasAviação, unidade técnica especializada do Tribunal, se posicionou contra a celebração do acordo, tendo considerado que as alterações pretendidas (i) ultrapassariam os limites legais para a mutabilidade dos contratos de concessão; (ii) não preservariam o equilíbrio econômico-financeiro original e (iii) não obedeceriam ao prazo contratual. O Ministério Público junto ao TCU, por outro lado, se manifestou pela viabilidade da solução consensual, desde que atendidas condicionantes aos termos da proposta.

Submetida a análise ao Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, este teceu importantes considerações iniciais sobre o papel do Tribunal de Contas na condução dos processos de solução negocial:

Nos processos de solicitação de solução consensual, incumbe ao Tribunal de Contas da União ratificar a legalidade do objeto da negociação, a sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, sempre direcionada ao atendimento do interesse público. O Tribunal delibera com o objetivo de ampliar a segurança jurídica do negócio, advinda da conciliação de interesses, após ampla discussão das divergências existentes. (TCU, 2024b)

Em seguida, o Ministro reconheceu que, apesar de promover profundas alterações no contrato de concessão original (alterações no equilíbrio econômico-financeiro, matriz de risco, taxa interna de retorno e custos dos investimentos); a

solução consensual proposta pela Comissão se mostrava opção mais vantajosa ao interesse público (TCU, 2024b).

A vantagem do acordo estaria demonstrada pela antecipação de investimentos à sociedade, pela renúncia a discussões administrativas e jurídicas existentes e pela mitigação de risco de leilão vazio em caso de relicitação. Além disso, o Relator reconheceu o mérito da iniciativa da Comissão de propor a realização de processo competitivo como forma de resguardar o princípio da isonomia (TCU, 2024b).

A despeito disso, o Ministro Walton Alencar (TCU, 2024b) apontou a existência de falhas na solução consensual apresentada, que deveriam ser sanadas pelas partes antes da celebração do acordo. Por essa razão, na forma do voto do Relator, o Plenário do TCU decidiu por condicionar a autorização para celebração do termo de autocomposição à implementação das seguintes medidas: (i) Revisão dos custos (Capex e Opex) pela ANTT, com base em parâmetros de mercado (Infra/SA); (ii) Ajuste do processo competitivo para transferência de controle, com prazos e regras que assegurem isonomia e competitividade e (iii) Realização de consulta pública e comprovação da capacidade técnico-financeira da concessionária para assumir as obrigações.

Em seguida, no Acórdão nº 513/2025-Plenário (TCU, 2025a), o Tribunal de Contas da União realizou o monitoramento das condicionantes determinadas no Acórdão nº 1996/2024-Plenário (TCU, 2024b), momento em que as considerou atendidas e em que foi autorizada a assinatura do termo de autocomposição.

3.2 Processo de renegociação do contrato de concessão da Rodovia BR-101/RJ (Processo nº 036.368/2023-7)

O Contrato de Concessão da Rodovia BR-101/RJ foi celebrado em fevereiro de 2008 entre a ANTT e a AFL Concessionária de Rodovias S/A, tendo por objeto a exploração de 320,1 km da Rodovia BR 101/RJ, em fevereiro de 2008, denominada Autopista Fluminense.

Embora o início da execução contratual tenha ocorrido de forma regular, com o início da cobrança de pedágio em fevereiro de 2009, a Concessionária passou a apresentar dificuldades em cumprir suas obrigações de investimento, notadamente de realizar obras de duplicação da rodovia. Formulou, assim, em 2020, pleito de relicitação do Contrato.

Ocorre que, em virtude da morosidade da relicitação e da possibilidade de desistência do processo pelas partes e da repactuação de contratos de concessão inviabilizados, Acórdão nº 1593/2023-Plenário (TCU, 2023), o Ministério de Transportes instaurou grupo de trabalho com a Agência Nacional de Transportes

Terrestres – ANTT e a Concessionária para formular solicitação de solução consensual a ser proposta perante o TCU.

A SSC indicou os seguintes fundamentos que teriam inviabilizado a execução contratual: (i) o aumento das taxas de juros oferecidas pelo BNDES; (ii) a demanda real teria sido menor do que a demanda projetada; (iii) o preço do asfalto, do principal insumo das rodovias, teria subido muito mais do que o IPCA (índice de correção das tarifas), e (iv) teriam havido dificuldades na obtenção de alguns licenciamentos ambientais e no rigor e/ou bloqueios de segmentos decorrentes das condicionantes ambientais, em especial nos trechos que cruzam as Reservas Biológicas (Rebios) União e Poço das Antas.

A partir disso, a Comissão de Solução Consensual designada concluiu que a melhor solução seria a renegociação do contrato, com adoção de novo modelo econômico-financeiro. Para mitigar a ocorrência de risco moral e comportamento oportunista, a Comissão propôs a realização de processo competitivo (leilão) para submeter o contrato modernizado ao mercado, da mesma forma em que proposto na repactuação do contrato de concessão da BR-101/ES.

A AudRodoviaAviação se posicionou de forma contrária à renegociação sob o fundamento de que não estaria comprovada a vantajosidade do acordo. O posicionamento foi acompanhado pelo MPTCU, que se manifestou pelo não acolhimento da solução consensual proposta.

Ao apreciar o processo, o Ministro Relator Benjamin Zymler teceu cuidadosas considerações acerca da juridicidade do objeto acordado. Inicialmente, o Ministro pontuou que, em conformidade com as objeções da AudRodoviaAviação, o ajuste proposto pela Comissão ultrapassaria os limites da mutabilidade dos contratos de concessão, porque promoveria alteração em todos os elementos essenciais do contrato original (a equação econômico-financeira, o plano de investimentos, a TIR, a curva de demanda de veículos, os custos dos investimentos, a distribuição de riscos, o modelo regulatório e o prazo contratual). Nesse sentido, sob o prisma da estrita legalidade, não seria possível a repactuação da forma em que proposta.

O Ministro pontuou, contudo, que as demais alternativas previstas no ordenamento para enfrentar a inviabilidade do prosseguimento do contrato – a declaração da caducidade ou o prosseguimento da relicitação – seriam demasiadamente prejudiciais ao interesse público (a prestação do serviço público).

Ainda, o Relator ponderou que a iniciativa da Comissão de Solução Consensual previa a realização de processo competitivo para oferecer ao mercado o controle acionário da concessionária, medida idônea a assegurar o atendimento do princípio da isonomia e do interesse público.

O Ministro concluiu que, embora a repactuação proposta não estivesse amparada em norma legal expressa, estaria, em tese, abarcada pela juridicidade, na medida em que se coadunaria com a compreensão sistêmica do direito.

Não obstante, o Ministro Relator reconheceu a existência de inconsistências na proposta, conforme apontado pela auditoria especializada e pelo Ministério Público de Contas, que teriam de ser sanadas para garantir a vantajosidade em concreto da renegociação.

Ao final, foi seguido, pelo Relator, o entendimento adotado pelo Ministro Walton Alencar quando da apreciação da proposta de solução consensual do contrato de concessão da Rodovia Eco101, no Espírito Santo, Acórdão nº 1996/2024-Plenário (TCU, 2024b), e votou pela aprovação da proposta de solução consensual com a imposição de condicionantes para: i) ajustar os valores do Capex e do Opex; ii) realizar procedimento de consulta pública sobre a vantajosidade da proposta negociada; iii) ajustar de taxa de crescimento de tráfego; iv) adotar Taxa Interna de Retorno justificada. O Plenário do TCU decidiu em consonância com o voto do Relator, Acórdão nº 2318/2024-Plenário (TCU, 2024a).

Em seguida, pelo Acórdão nº 1495/2025-Plenário, o TCU verificou que haviam sido atendidas as condicionantes impostas e autorizou a assinatura do Termo de Autocomposição (TCU, 2025c).

3.3 Solicitação de solução consensual do contrato de concessão da Malha Oeste (Processo nº 000.329/2025-8)

O contrato de concessão da Malha Oeste foi celebrado em 27/06/1996 e tinha por objeto a exploração dos serviços públicos de carga da ferrovia pelo prazo de 30 (trinta anos).

Em 21/07/2020, a concessionária protocolou, junto à ANTT, pedido de adesão ao processo de relicitação do Contrato de Concessão celebrado com a União, nos termos da Lei 13.448, de 05/06/2017, e regulamentada pelo Decreto 9.957, de 7/8/2019. Em seguida, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos aprovou, em 02/12/2020, a qualificação para relicitação da Malha Oeste, por meio da Resolução 146, publicada no DOU em 24/12/2020.

Durante o processo de relicitação, que precisou ser prorrogado pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, o Ministério dos Transportes instituiu, por requerimento da concessionária, Grupo de Trabalho (GT) para análise de possível solução consensual.

Identificada, pelo Ministério de Transportes, fundamentos técnicos e jurídicos para avaliar a viabilidade de solução consensual para o contrato, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT encaminhou Solicitação de Solução Consensual à Secex Consenso, em 30 de dezembro de 2024.

A SSC foi admitida pela Secex-Consenso e pelo Ministro Presidente do TCU. Contudo, o Ministro Relator, Aroldo Cedraz, não ratificou o posicionamento da Presidência e se manifestou pela inadmissão da solicitação.

O Ministro apresentou os seguintes argumentos para a inadmissão: i) quando proposta a solicitação de solução negocial, faltavam apenas 18 (dezoito) meses para o fim da concessão e a Agência Nacional de Transportes Terrestres já havia iniciado os procedimentos para a realização de nova licitação e; ii) a proposta de solução consensual implicaria em remodelação completa do contrato de concessão original, o que configuraria burla à obrigação constitucional de realizar licitação pública.

A consequência da prolação de decisão de inadmissão pelo Ministro Relator é o arquivamento do processo, na forma da IN nº 91/2022 (TCU, 2022). Nessa hipótese, sequer há a designação da Comissão de Solução de Conflito e não é oportunizada às partes a elaboração de proposta de solução para apresentação em Plenário. O procedimento se esgota e é extinto.

Os argumentos empregados nessa específica decisão para a inadmissão da solicitação de solução consensual foram objeto de comentários por Maurício Portugal Ribeiro (2025), porque, na visão daquele autor, não estariam consonantes à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No texto, pôs-se em dúvida a viabilidade de se avaliar, acuradamente, a extensão e as repercussões de alterações propostas sem que haja o prévio juízo positivo de admissibilidade da Solicitação.

As ponderações parecem anunciar a possibilidade de se promover aprimoramentos aos mecanismos e aos requisitos para a admissibilidade de SSCs.

3.4 Processo de renegociação do Contrato de Concessão da Rodovia Fernão Dias – BR-381/MG/SP (Processo nº 016.032/2024-1)

O contrato de concessão da rodovia Fernão Dias – BR-381/MG/SP, assinado em 2008, tinha por objeto a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços públicos de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação e implantação de melhorias no sistema viário.

A Concessionária Autopista Fernão Dias S.A. sagrou-se vencedora do leilão, tendo apresentado proposta otimista, com deságio de 61,04% sobre a tarifa-teto. Ocorre que, no decorrer da concessão, o agravamento da situação financeira da Concessionária comprometeu o cumprimento das obrigações de investimento contratuais.

A SecexConsenso realizou a análise de admissibilidade e o Ministro Bruno Dantas, na qualidade de Presidente do TCU, admitiu a solicitação. Houve, em seguida, a designação da Comissão de Solução Consensual que apresentou proposta de solução negocial para otimizar o contrato.

Assim como nas propostas de solução negocial das concessões das rodovias BR-101/ES e BR-101/RJ, a CSC propôs que o contrato otimizado, com vigência de 15 (quinze) anos, fosse oferecido ao mercado, através de procedimento competitivo.

Submetidos os autos do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), entretanto, este opinou pela não aprovação do acordo de solução negocial pela Corte de Contas.

O Ministro Relator, Bruno Dantas, ponderou que, embora o Tribunal de Contas desempenhe papel relevante para aperfeiçoar a governança do processo de solução negocial, a decisão pelos investimentos a serem realizados é privativa do Poder Concedente. Além disso, ressaltou a impossibilidade de eliminar da racionalidade os fatores indesejáveis que possam conduzir a escolhas subótimas, a exemplo da assimetria informacional e do comportamento oportunista.

O Ministro concluiu, então, que, em sua compreensão, não competiria ao TCU proferir recomendações ou determinações em processos de solução negocial, na medida em que não se trataria de atuação em atividade de controle externo “tradicional”. O Ministro Relator se limitou a encaminhar ao Ministério dos Transportes as sugestões formuladas pela auditoria para aperfeiçoamento das propostas iniciais de solução consensual apresentadas ao TCU. Ao final, a proposta foi aprovada integralmente pelo Plenário, sem a imposição de condicionantes.

4 Contribuições para o aprimoramento do exame de admissibilidade das solicitações de solução consensual no Tribunal de Contas da União

A Instrução Normativa nº 91/2022 parece conferir relativa margem de subjetividade e de discricionariedade na condução dos processos de renegociação mediados e promovidos pelo TCU, em especial quanto ao juízo de admissibilidade (TCU, 2022). Esta inferência é extraível da análise dos acórdãos-paradigma referenciados.

A instrução prevê, em linhas gerais, o seguinte procedimento para a admissão da SSC: (i) formulação de Solicitação de Solução Consensual perante o TCU pelos legitimados (art. 2º); (ii) descrição dos elementos mínimos que devem constar na SSC (art. 3º); (iii) encaminhamento da SSC à Secex-Consenso para exame da sua admissibilidade (art. 4º); (iv) encaminhamento da SSC ao Presidente do Tribunal de Contas da União para que decida sobre a conveniência e oportunidade da SSC (art. 5º); (v) em havendo manifestação favorável do Presidente do TCU, encaminhamento ao Ministro Relator, que poderá ou não ratificá-la.

Ratificada a admissão pelo Ministro Relator, a SSC será encaminhada para a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que, ouvida a SecexConsenso,

designe, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

A CSC terá prazo de 90 (noventa) dias para elaborar a proposta de solução, prorrogáveis por 30 (trinta) dias a critério do Presidente do TCU. Na hipótese de concordância de todos os membros do CSC quanto à proposta de solução, o processo será encaminhado para manifestação pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Em seguida, o Presidente sorteará o Ministro Relator. O Relator encaminhará o processo ao Plenário, que poderá sugerir alterações na proposta de solução, acatá-la integralmente ou recusá-la (art. 11).

Acaso sejam sugeridas alterações à proposta de solução, o TCU poderá realizar monitoramento para verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas e autorizar a assinatura do termo aditivo ao contrato original (art. 13).

Nota-se a amplitude das disposições do normativo. Embora seja conferida, pela forma como concebido, relevante margem para o exercício de juízo de deliberação a viabilizar que sejam consideradas as especificidades das situações em concreto caso a caso, é verdade que a ausência de critérios objetivos pode induzir insegurança jurídica aos processos de solução negocial.

Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público junto ao TCU, emitiu posicionamento acerca do tema:

Eis um grande risco associado a essa inovação: a banalização do instrumento como forma de gestores lavarem as mãos diante de pleitos claramente inaceitáveis. É preciso muita parcimônia e critério na admissão de solicitações de solução de controvérsias. Idealmente, apenas critérios objetivos deveriam presidir esse julgamento de admissibilidade, sem a presença de elementos tais como conveniência e oportunidade. (Oliveira, 2024)

A problemática já havia sido notada e destacada, também, por Andrea Barreto de Souza e Thiago Rodrigues de Azevedo, ambos Auditores de Controle Externo de Tribunais de Contas, em trabalho intitulado “Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022”, com abordagem bastante verticalizada:

Prosseguindo na análise do presente tópico, ressalta-se que o poder conferido ao Presidente do TCU de aceitar ou não um pedido de solução consensual igualmente tem sido objeto de controvérsias. Isso porque, embora seja juridicamente plausível que o Presidente exerça tal competência por delegação do Pleno, defende-se que a admissibilidade seja pautada em critérios de natureza objetiva, no intuito de

evitar pressões de natureza política ou arbitrariedade decorrente de uma decisão unilateral, que, diga-se de passagem, sequer é passível de recurso. (Souza; Azevedo; 2025, p. 138)

Assim, há sentido em se colocar em debate possíveis pontos de aprimoramento ao exame de admissibilidade das Solicitações de Solução Consensual para contratos em crise.

Conforme se extrai da sistemática processual, o exame da admissibilidade precede a discussão de mérito. Somente se preenchidos os requisitos de admissibilidade será possibilitado às partes discutir o mérito em juízo.

Para que seja possível avaliar os critérios previstos na IN nº 91/2022 (TCU, 2022), é necessário definir se o juízo positivo de admissibilidade nos processos de renegociação contratual no âmbito do TCU será a regra ou se será excepcional.

Maurício Portugal Ribeiro, Felipe Sande e Eduardo Jordão (2024) defendem a tese da excepcionalidade das renegociações. Para os autores, tornar a admissão da renegociação a regra provocaria, como consequência, a assunção de riscos moral e sistêmico pelos entes contratantes.

Sustentam que somente haveria de ser admitida a SSC quando constatado, cumulativamente, que (1) o contrato é de fato insustentável nas condições originais e que (2) a renegociação é mais conveniente para a administração pública que a extinção do contrato com a realização de nova licitação. Ressaltam que a análise da insustentabilidade é objetiva e não dependeria das particularidades do contratado. Não caberia analisar se aquele específico contratado (sujeito) poderia executar o contrato (objeto), mas se o contrato (objeto) poderia ser executado pelo contratado “médio e representativo”.

Os autores sugerem exigências a serem feitas às partes interessadas na renegociação para investigar a eventual insustentabilidade contratual. Dentre elas, destaca-se a proposição de confecção de nota técnica pelos órgãos e entes públicos envolvidos a respeito da situação econômica da sociedade de propósito específico. O que se pretende com a exigência é identificar as situações em que o descumprimento das obrigações contratuais decorre da performance insatisfatória do contratado (sujeito) e não da deficiência do ativo (objeto). Nessas situações, não seria justificável a renegociação.

Além disso, os autores destacam a necessidade de se ponderar o custo-benefício de renegociar o contrato em detrimento de extingui-lo e deflagrar nova licitação. Para isso, deve-se ponderar os custos envolvidos, notadamente das variáveis relacionadas à fruição da política pública desejada; a majoração do preço dos serviços atuais; e o enfrentamento dos passivos regulatórios. Nesse ponto, haverão de ser avaliados os custos financeiros e de transação de eventual relicitação ou processo de caducidade.

Adota-se, neste trabalho, as premissas defendidas pelos autores. Parte-se delas, portanto, para avaliar os critérios definidos na IN nº 91/2022 do TCU.

O art. 5º da Instrução Normativa nº 91 do TCU atribui ao Presidente do TCU a competência para análise prévia de conveniência e oportunidade da admissibilidade da SSC. São fixados os seguintes elementos como parâmetros para a análise: (i) a competência do TCU para tratar da matéria; (ii) a relevância e urgência da matéria; (iii) a quantidade de processos de SSC em andamento e; (iv) a capacidade operacional disponível do Tribunal para atuar nos processos de SSC (TCU, 2022).

Embora estabelecidos para guiar a análise, os elementos parecem pouco objetivos.

Quanto ao requisito do inciso I – competência do TCU para tratar da matéria –, parece estar pacificada a competência do Tribunal para mediar e supervisionar renegociação de contratos de concessão. Assim, conquanto o requisito possa ser útil na análise de soluções contratuais de outras controvérsias submetidas ao TCU, não se identifica dificuldade ou embargo nesse inciso para a admissão de proposta.

Ainda assim, há margem para exercício de critérios subjetivos, mas que termina mitigado pela formação de precedentes que, evidentemente, haverão de ser acompanhados para que haja integridade e coesão na jurisprudência do Tribunal.

Quanto ao requisito do inciso II, observa-se que a norma não apresenta parâmetros objetivos capazes de orientar, de forma clara, a identificação do que tornaria configuradas a “relevância” e a “urgência”. Surge a indagação sobre quais circunstâncias fáticas poderiam caracterizar a urgência: estaria configurada, por exemplo, diante do risco de interrupção da prestação do serviço público? Ou quando evidenciados custos imediatos ou futuros decorrentes de eventual relicitação ou da decretação de caducidade? Seria igualmente possível compreender como urgente a situação em que, a partir de motivação técnica consistente, se verifica a tendência de insustentabilidade econômico-financeira do contrato em horizonte de médio prazo, como 5 ou 10 anos? São ponderações que se faz para o fomento da discussão.

Não é inédita a discussão quanto à inespecificidade da expressão “urgência”. Discute-se, há muito, a matéria no particular de tutelas provisórias no processo civil – embora atualmente com razoável pacificação em relação a conceitos e formas de aplicação –, especialmente quanto a se devem contemplar espécies antecipada-satisfativa e cautelar-conservativa (Bonato, 2017) ou apenas uma delas e em que medida deve ser considerado, no juízo de identificação da urgência, o dano marginal da extensão do processo no tempo (Theodoro Júnior, 2008, p. 736).

Entende-se oportuno que os conceitos de “relevância” e “urgência” sejam definidos com maior precisão, preferencialmente com exemplos que ilustrem a sua aplicação prática.

Por fim, os requisitos dos incisos III e IV. São, aqui, condições objetivamente apuráveis e demonstráveis. A existência de base de dados periodicamente alimentada

torna possível a aferição da quantidade de processos de SSC em andamento e da capacidade operacional disponível no Tribunal.

Resta a definição de balizas para que essas disposições não sejam utilizadas como “permissivos genéricos” para o juízo negativo de admissibilidade de propostas de solução. Isso pode ser feito por simples Resolução.

Sem a pretensão de exaustão da matéria, apresentam-se algumas ideias, sob a forma de sugestões, de critérios que poderiam ser adotados para abalanzamento do juízo de conveniência e oportunidade:

- 1) Definição de que a solicitação de solução consensual inclua uma análise detalhada do histórico de cumprimento das metas de produtividade, segurança e obrigações contratuais da concessionária. Casos de reiterada inadimplência e abandono de trechos (como visto nas malhas ferroviárias FCA, RMS, RMO e FTL) devem ser considerados um fator desfavorável à prorrogação contratual, a menos que haja justificativas técnicas e econômicas robustas para a vantajosidade da renegociação sobre uma nova licitação.
- 2) A proposta deve ser acompanhada de um estudo técnico que demonstre claramente a vantajosidade da renegociação em relação à extinção do contrato e nova licitação. Este estudo deve incluir uma análise de custo-benefício rigorosa, considerando os custos de transação de relicitação/caducidade, a majoração de preços de serviços, e os benefícios esperados em termos de fruição da política pública. Deve-se evitar a superestimativa de custos e tarifas, como observado no caso Eco101, exigindo rastreabilidade das memórias de cálculo (Capex e Opex) e sua compatibilidade com referenciais de mercado.
- 3) A Instrução Normativa pode considerar o tempo restante para o fim da concessão como um critério de admissibilidade. A renegociação de contratos próximos do fim (como o caso da Malha Oeste, com 18 meses restantes) pode ser vista como um *bypass* à obrigação constitucional de realizar licitação pública.⁶

Embora se entenda que a adoção de critérios como os indicados possa conferir objetividade e eficiência aos procedimentos de admissibilidade de Solicitações de Solução Consensual, é evidente que as dificuldades concretas e os obstáculos reais e operacionais da Administração Pública, das concessionárias e do próprio

⁶ Destaca-se trecho de despacho proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz no processo nº 009.697/2023-3, em que se posicionou pela inadmissão da SSC do contrato de concessão da Malha Oeste: “Ora, observo que a proposta de solução consensual implica em verdadeira remodelação completa e radical do contrato, apartando-o por completo da concessão original, com a prorrogação da avença por mais outro período, a exclusão de alguns trechos, a reforma de outros e a construção de novos ramais ferroviários. 26. Trata-se, assim, de uma nova configuração da exploração do serviço público de transporte ferroviário com novos trechos, novas métricas de desempenho, novas obrigações de manutenção das vias, sem qualquer suporte jurídico no contrato de concessão ora vigente. 27. Isso me permite concluir que, na verdade, não se trata da resolução de solução conflituosa, permitida pela IN TCU 91/2022, mas sim de burla à licitação de um novo projeto de infraestrutura ferroviária, em clara afronta à Constituição Federal, arts. 37, inciso XXI, e 175, assim como às Leis de Concessão e de Licitação” (TCU, 2025d).

Tribunal de Contas da União haverão de ser considerados antes da alteração normativa e da instituição das balizas. Haverá de se avaliar, também, as possíveis consequências práticas da opção regulamentar.

São premissas alinhadas ao paradigma do consequencialismo, aplicável à esfera controladora (arts. 20 e 22 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB), e cujo exame demandaria trabalho próprio e apartado deste.

Por isso, propôs-se, aqui, introduzir o assunto com reflexões derivadas da análise feita e sugestões com relativo grau de genericidade para que, com a amplitude que garanta a aplicabilidade em maior escopo, possam servir de diretrizes para as tomadas de decisão no escrutínio de propostas de renegociação e solução consensual em concreto.

Afinal, a consensualidade, como se identifica dos acórdãos examinados, tem sido recepcionada, desde 2022, como mecanismo possível e eficaz na solução de disputas em contratos de concessão. As evidências demonstram não apenas a consolidação do instrumento processual de solução consensual de controvérsias, mas o seu impulsionamento. Com esse movimento, parece relevante que ações para constantes aprimoramento e refinamento sejam cogitadas e, quando possível, efetivadas.

Neste particular, alinha-se à compreensão dos Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas quando, no artigo referenciado no início deste trabalho (cujo elucidativo título é “Consensualismo é inevitável na solução de conflitos”), pontuam que “a poética da corrente marítima encontra-se em ser ela inevitável” e que a identificação da inevitabilidade permite que os agentes envolvidos possam “navegar suas jornadas, enfrentar desafios maiores e buscar formas de coexistência” (Dantas; Zymler, 2024).

E, em arremate sublime, concluem:

Qual correnteza de mar, cuja trajetória segue uma direção irreversível, acreditamos na inexorabilidade do consensualismo. Daí por que melhor faria procurarmos formas de delimitar cada vez mais o trajeto, aproveitar seu fluxo e otimizar seus resultados. (Dantas; Zymler, 2024)

Se inexorável é, devemos com ela coexistir, utilizando-a e aprimorando-a em favor dos fins a que se presta.

5 Conclusões

O estudo demonstrou que a admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual constitui etapa central para a consolidação do consensualismo no âmbito

do Tribunal de Contas da União. Partindo da evolução normativa e da consolidação de práticas consensuais na Administração Pública, evidenciou-se a relevância das iniciativas do TCU, em especial a edição da Instrução Normativa nº 91/2022.

Concluiu-se que, embora a incorporação e a disciplina de instrumentos consensuais pelo TCU apresente benefícios institucionais, notadamente para a efetividade do controle externo e para a consolidação de práticas que favorecem soluções administrativas eficientes, os critérios atualmente definidos e aplicados para o juízo de admissibilidade de Solicitações de Solução Consensual exibem graus de subjetividade que recomendam aperfeiçoamento normativo e procedimental para mitigar riscos moral e sistêmico.

O fortalecimento da consensualidade, longe de reduzir a eficácia do controle externo, reafirma o protagonismo do TCU como instituição capaz de inovar, oferecer respostas eficientes e reforçar a governança pública em consonância com sua missão constitucional, atuando como catalisador de soluções e promotor do diálogo na Administração Pública.

A análise de julgados paradigmáticos permitiu a identificação dos critérios aplicados pelo Plenário do TCU na filtragem das solicitações, bem como os desafios interpretativos que ainda se apresentam. Nesse sentido, a etapa de admissibilidade revela-se decisiva não apenas para a efetividade do instituto, mas também para a segurança jurídica e a coerência da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Os casos examinados sublinham a importância da realização de aprimoramentos contínuos na IN nº 91/2022. Os debates induzem à inferência de que critérios de admissibilidade mais objetivos poderiam ser proveitosos para se evitar riscos moral e sistêmico e para, em situações específicas, robustecer a conclusão pela adequação e vantagem da opção pela renegociação.

Foram sugeridas, enfim, contribuições à composição dos parâmetros de admissibilidade definidos na Instrução Normativa. Entende-se que, com a incorporação, garantir-se-á maior previsibilidade para os procedimentos de solução consensual de controvérsias, reduzindo custos de transação e elevando a acurácia dos processos de tomada de decisão, e, especialmente, viabilizar-se-á – em linha com o racional apresentado pelos Ministros Zymler e Dantas – a consolidação institucional do consenso enquanto ferramenta eficaz para a obtenção de resultados ótimos, eficientes e inteligentes para a consecução dos objetivos últimos da Administração.

Que a trajetória da correnteza sempre nos conduza em sentido que permita avistarmos, à frente, constituídos os objetivos fundamentais da República, com ênfase ao primeiro: de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Referências

AKERLOF, George A. *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Oxford University Press, 1970.

BONATO, Giovanni. A Estabilização da Tutela de Urgência no Código de Processo Civil Brasileiro de 2015 (uma comparação entre Brasil, França e Itália). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 42, n. 273, p. 191-253, nov. 2017. Disponível em: <https://www.direitoprocessual.org.br/download.php?f=d545e0d669ae714bbaf361498264a748>. Acesso em: 31 ago. 2025.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. 1937. *Economica*, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

DANTAS, Bruno. *ANDIFES*. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. O risco de infantilizar a gestão pública. Publicado em: 9 jan. 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/2018/01/09/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*. v. 22. n. 157. 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2304>. Acesso em 25 ago. 2025.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DANTAS, Bruno; ZYMLER, Benjamin. *ESTADÃO*. Opinião: Consensualismo é inevitável na solução de conflitos. Publicado em: 21 jun. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/consensualismo-e-inevitavel-na-solucao-de-conflitos/?srsId=AfmBOooUJeXNrOCEWMSI2Fx-dpTxaGbDOfEv8xHst_pXeCwA9huEkXda. Acesso em 25 ago. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino; TELES, Bruno Vasconcelos. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. ADPF nº 1.183 e constitucionalidade da Secex-Consenso TCU: prospecções possíveis no STF. Publicado em: 27 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-27/adpf-no-1-183-e-constitucionalidade-da-secex-consenso-tcu-prospeccoes-possiveis-no-stf/>. Acesso em 15 ago. 2025.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. *ESTADÃO*. Opinião: *Soluções consensuais no TCU: riscos e oportunidades*. Publicado em: 1 fev. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/solucoes-consensuais-no-tcu-riscos-e-oportunidades/?srsId=AfmBOorFhW_j4vGGINzidCiwYG1FQpiKAukOZaDVPGNZ_ZUjACNaC3lo. Acesso em: 1 set. 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal. *Folha de São Paulo*. Infraestrutura. Inadmissão da renegociação da concessão Malha Oeste: é preciso aprimorar o processo de admissão de renegociações no TCU. Publicado em: 22 mai. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mauricio-portugal-ribeiro/2025/05/inadmissao-da-renegociacao-da-concessao-da-malha-oeste.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU? *SSRN* (Elsevier), out. 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5000171>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SOUZA, Andrea Barreto de; AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*. Santa Catarina, n. 4, p. 115-146, 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Processo de Execução e Cumprimento de Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1593/2023-Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 02 de agosto de 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2318/2024-Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 30 de outubro de 2024a.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1996/2024-Plenário*. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 25 de setembro de 2024b.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 513/2025-Plenário*. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 12 de março de 2025a.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1369/2025-Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 25 de junho de 2025b.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1495/2025-Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 9 de julho de 2025c.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Despacho no Processo nº 009.697/2023-3*. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 09 de maio de 2025d.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 91/2022*. Brasília, 22 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21784>. Acesso em: 25 jun. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n. 2, p. 233-261, oct., 1979.

ZYMLER, Benjamin. Consensualismo. In: *III Seminário Internacional de Controle Externo*. 21 ago. 2025. Palestra. Salvador: Instituto Rui Barbosa – IRB; TCE/BA, 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAVALCANTI, Henrique; GORDILHO, Mariana. Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 169-190, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.08.BA.

Submetido em: 07.09.2025

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

DOCTRINA

TRABALHO TÉCNICO



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

A sustentabilidade na prática: planejamento e resultados do primeiro ano do Plano de Logística Sustentável no TCE/SC

Sustainability in Practice: Planning and Outcomes of the First Year of the Sustainable Logistics Plan at the TCE/SC

Andressa Zancanaro de Abreu¹

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil

Gabriel Augusto Schiochet²

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – Florianópolis/SC, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2367-9809>

Resumo: Este trabalho analisa a implementação e o monitoramento do Plano de Logística Sustentável (PLS) 2025-2027 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), alinhado à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e aos princípios ESG – *Environmental* (ambiental), *Social and Governance* (governança). A metodologia foi estruturada a partir de um diagnóstico socioambiental e da definição de oito eixos estratégicos, entre os quais se destacam a eficiência energética, a gestão de resíduos e a acessibilidade. Os resultados de 2025 revelam um Índice de Execução de 35,41% e maturidade de 46,94%, com 95,83% das ações cumprindo o cronograma, incluindo metas antecipadas em áreas críticas. Apesar de desafios em acessibilidade digital e compras compartilhadas, o engajamento institucional demonstra a transição para uma gestão pública indutora de sustentabilidade. O estudo conclui que o monitoramento contínuo é essencial para a governança responsável e para o alcance das metas trienais, o que indica avanço rumo à consolidação do Tribunal como referência para as demais instituições.

Palavras-chave: Agenda ASG. Plano de Logística Sustentável. PLS. Sustentabilidade. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

¹ Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Coordenadora da Comissão Ambiental, Social e de Governança (ASG) do TCE/SC. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Associação dos Magistrados Trabalhistas da 12ª Região (Amatra 12ª Região). Especialista em Controle Externo de Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas pela Escola de Governo (Ena Brasil). Graduada em Direito pela Univali. Graduada em Administração pelo Centro Universitário Cidade Verde (Unive).

² Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Coordenador de Auditoria Interna (Controladoria) do TCE/SC (2024-2025). Especialista em Gestão Tributária pela Universidade Positivo (UP). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Graduado em Administração pelo Centro de Educação Superior Unifatecie. Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pelo Centro Universitário Cidade Verde (Unive).

Abstract: This study analyzes the implementation and monitoring of the 2025–2027 Sustainable Logistics Plan (SLP) of the Santa Catarina State Court of Accounts (TCE/SC), aligned with the 2030 Agenda and ESG principles. The methodology was structured around a socio-environmental diagnosis and the definition of eight strategic axes, including energy efficiency, waste management, and accessibility. The 2025 results reveal an Execution Index of 35.41% and a maturity level of 46.94%, with 95.83% of the actions complying with the established schedule, including targets achieved ahead of time in critical areas. Despite challenges related to digital accessibility and shared procurement, institutional engagement demonstrates the transition toward a sustainability-driven public management model. The study concludes that continuous monitoring is essential for responsible governance and for achieving the triennial goals, indicating progress toward consolidating the Court as a benchmark for other institutions.

Keywords: ESG Agenda. Sustainable Logistics Plan. SLP. Sustainability. Sustainable Development Goals.

Sumário: **1** Introdução – **2** A estruturação do Plano de Logística Sustentável (2025-2027) – **3** Da teoria à prática: o monitoramento da execução do PLS no exercício de 2025 – **4** Raio-X da operacionalização: um panorama geral da execução do PLS – **5** Métricas de desempenho: uma análise qualitativa dos indicadores monitorados – **6** Continuidade dos trabalhos: prioridades estratégicas e principais desafios – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs uma agenda global estratégica, conhecida como Agenda 2030, na qual detalhou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A incorporação dessas metas na Administração Pública exige a adoção de medidas estruturais para adequar as operações estatais aos princípios da responsabilidade socioambiental, com a finalidade de promover a eficiência do gasto, de combater o desperdício e de reduzir o consumo de recursos.

No contexto nacional, o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), instituído pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), atua com o objetivo de estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) desempenha ações voltadas à temática desde 2012, consolidadas a partir do Termo de Adesão firmado com a União, em 2013, para a implantação da A3P no âmbito da Instituição. A adoção do programa demonstra a preocupação do órgão em obter eficiência na atividade pública, em conjunto com a preservação do meio ambiente (TCE/SC, 2025).

Para reafirmar o compromisso com as pautas sustentáveis e a governança responsável, a Alta Administração do TCE/SC instituiu, em 2022, por meio da Portaria N. TC-370/2022 (TCE/SC, 2022), a Comissão ASG para a implementação de ações de melhoria nos aspectos ambiental, social e de governança. A referida comissão recebeu a incumbência de realizar o diagnóstico socioambiental da Instituição e de

desenvolver uma cultura de sustentabilidade junto aos membros, aos servidores e aos colaboradores.

A premissa fundamental que norteia essas iniciativas baseia-se na constatação de que o TCE/SC, na condição de Tribunal da Governança Pública e órgão de controle externo, atua como indutor de políticas públicas sustentáveis. Tal posição impõe o dever de liderar pelo exemplo institucional, materializado na elaboração do seu Plano de Logística Sustentável (PLS) para o triênio 2025-2027 (TCE/SC, 2024). O plano alinha as prioridades administrativas aos ODS da ONU e à Agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*).

A partir desse contexto, este trabalho técnico apresenta a metodologia de estruturação do PLS da Corte de Contas catarinense e analisa os resultados aferidos no Relatório de Monitoramento do exercício de 2025 (TCE/SC, 2026). A avaliação desses dados evidencia o comprometimento institucional com a sustentabilidade e aponta as diretrizes necessárias para o aprimoramento contínuo da gestão pública.

2 A estruturação do Plano de Logística Sustentável (2025-2027)

A estruturação do PLS do TCE/SC para o triênio 2025-2027 materializa o alinhamento das prioridades administrativas da Instituição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e às práticas da agenda ESG ou ASG (Ambiental, Social e Governança).

O documento estabelece as principais ações operacionais a serem implementadas para defender e preservar o meio ambiente, com a adoção da eficácia, da eficiência, da transparência e da moralidade como princípios orientadores das decisões de gestão. O plano destina-se a todos os integrantes do TCE/SC, o que abarca membros, servidores efetivos e comissionados, residentes, estagiários e colaboradores terceirizados.

A iniciativa objetiva instituir e consolidar práticas socioambientais, além de aprimorar ações já existentes no âmbito do órgão de controle. Para a concretização dessas metas, a Comissão Gestora do PLS (Comissão ASG) definiu a utilização adequada de metas e de indicadores de desempenho, a promoção da inclusão social, a otimização da qualidade de vida no trabalho e o fomento a um ambiente ético e íntegro.

2.1 Metodologia de criação do plano

A elaboração do PLS ocorreu a partir de uma metodologia estruturada em três fases distintas. A primeira etapa envolveu a capacitação dos servidores do TCE/SC, por meio da “Oficina de Elaboração de PLS”, realizada em junho de 2023.

Essa fase formativa contou com a parceria do Senado Federal, por intermédio do Programa Interlegis, e com o apoio da Rede Nacional de Sustentabilidade no Legislativo.

Na segunda fase, a Comissão Gestora elaborou um diagnóstico socioambiental detalhado. O propósito desse levantamento consistiu em compreender a convergência entre as atividades para a criação do PLS e as ações desempenhadas por outras comissões temáticas e setores da Instituição.

A terceira fase abrangeu o processo prático de construção do documento, dividido em quatro passos principais. O fluxo iniciou com o mapeamento das ações e das boas práticas de sustentabilidade; avançou para o detalhamento por temas, a construção da série histórica de consumo, a definição de metas, a elaboração de indicadores e a associação aos ODS; prosseguiu para a disponibilização do plano de ação a todas as unidades, para o recebimento de contribuições; e encerrou com a validação pela Comissão ASG, aprovação pelo Pleno e publicação oficial.

2.2 Diagnóstico socioambiental

O diagnóstico socioambiental representou uma etapa crucial para o planejamento estratégico, executado sob a responsabilidade da Comissão ASG. A portaria de instituição da comissão incumbiu-a de realizar esse mapeamento analítico para a implementação de melhorias e para o desenvolvimento de uma cultura interna de sustentabilidade.

A elaboração do diagnóstico permitiu a identificação estruturada das ações em curso e das boas práticas já adotadas no Tribunal. A partir dos dados coletados, tornou-se viável o detalhamento das iniciativas por frentes específicas de atuação, bem como a construção da série histórica de consumo de recursos naturais e financeiros, como água e energia.

Além do levantamento de dados de infraestrutura, o processo buscou compreender e alinhar os esforços da Comissão ASG com as rotinas de outras comissões temáticas do órgão. Essa articulação interdisciplinar assegurou que o diagnóstico refletisse a realidade institucional de forma sistêmica, com a finalidade de subsidiar a definição de metas realistas e de parâmetros passíveis de monitoramento.

2.3 Eixos temáticos do PLS

A Comissão ASG, em conjunto com a Alta Administração do TCE/SC, estabeleceu a atuação do PLS a partir de oito temas prioritários: educação para a sustentabilidade, água, energia elétrica, gestão de resíduos, acessibilidade, compras públicas sustentáveis, qualidade de vida no ambiente de trabalho e ética e

integridade. Esses eixos estruturam o escopo de incidência do plano e facilitam o controle das metas propostas.

O primeiro tema, “Educação para a Sustentabilidade”, objetiva capacitar e sensibilizar os membros, os servidores e os colaboradores sobre as questões voltadas à consciência ambiental e à governança. A estratégia inclui a comunicação ampla e eficaz das atividades desenvolvidas para impulsionar o engajamento institucional.

O segundo eixo trata da “Água” e foca na redução quantitativa do consumo nas dependências do Tribunal. O plano estimula o consumo consciente, mediante ações educativas, e prevê a contratação de empresa especializada para realizar diagnóstico técnico e propor melhorias no aproveitamento dos recursos hídricos.

O tema “Energia Elétrica” trata da redução do consumo da rede, em sintonia com os ganhos gerados pela recente instalação de uma usina de Geração Elétrica Fotovoltaica no órgão. As diretrizes englobam a otimização no sistema de ar-condicionado, a redução do uso da iluminação artificial e a ampliação tecnológica com sensores de presença.

O quarto eixo, “Gestão de Resíduos”, estabelece o compromisso de aperfeiçoar o manejo e de reduzir a geração de materiais descartados na sede do TCE/SC. A ação estrutural de maior relevância nesse ponto é a contratação, a elaboração e a implantação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS).

A “Acessibilidade”, quinto tema do PLS, é abordada sob três perspectivas complementares: física, digital e informacional. As ações propostas abrangem a readequação das instalações, em conformidade com as exigências legais, o aperfeiçoamento dos recursos de tradução para Libras no Portal da Transparência e a disponibilização de recursos de audiodescrição em eventos oficiais.

O sexto eixo, referente às “Compras Públicas Sustentáveis”, impõe a adoção de critérios de impacto socioambiental nas contratações realizadas pelo órgão, de forma efetiva e normatizada. Entre os procedimentos, destaca-se a inserção mandatória desses critérios nos modelos padronizados de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e de Termo de Referência (TR).

O sétimo tema direciona a atenção para a “Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho”. As ações priorizam a manutenção da saúde física e mental, a consolidação de uma conduta de tolerância zero ao assédio e a qualquer forma de discriminação, além da elaboração do Censo Funcional para o fomento de políticas de equidade.

Por fim, o oitavo eixo, “Ética e Integridade”, busca ratificar um ambiente de trabalho pautado pela probidade. A concretização desse objetivo depende da aplicação de treinamentos periódicos, da difusão contínua do Código de Ética e de Conduta e da edição de normativas para a aplicação de elementos de integridade na avaliação das contratações.

A integração desses oito eixos temáticos reflete a transição de uma visão meramente administrativa para uma gestão estratégica orientada por valores. Ao estabelecer metas específicas para cada frente de atuação, o TCE/SC assegura que o Plano de Logística Sustentável não se limite a um documento normativo, mas se converta em um instrumento de monitoramento contínuo. Essa estrutura sistêmica permite a aferição objetiva do desempenho institucional, cujos resultados e indicadores de maturidade alcançados no primeiro ciclo de execução serão detalhados a seguir.

3 Da teoria à prática: o monitoramento da execução do PLS no exercício de 2025

O PLS do TCE/SC para o ciclo 2025-2027 consolidou-se como o instrumento estratégico central para a integração transversal da sustentabilidade às práticas institucionais. O monitoramento referente ao exercício de 2025 marca a transição do planejamento para a execução efetiva e reafirma o compromisso da Instituição com a responsabilidade socioambiental, a ética e a eficiência na gestão pública.

Esse primeiro ciclo de acompanhamento demonstrou que as ações previstas já integram a rotina institucional com elevado grau de engajamento das equipes envolvidas. A transição para a prática revela uma cultura organizacional em amadurecimento, na qual a governança responsável se materializa em resultados mensuráveis que ultrapassam os limites do Tribunal e influenciam positivamente a sociedade e a administração pública catarinense.

O relatório evidencia que o PLS não é apenas um conjunto estático de metas, mas um processo contínuo de aprimoramento que busca um ambiente de trabalho mais saudável e inclusivo. Os tópicos a seguir detalham o desempenho das iniciativas em 2025 e as classificam conforme o cumprimento dos cronogramas e a natureza de sua implementação, o que assegura total transparência sobre o estágio atual do ciclo trienal.

3.1 Iniciativas concluídas no prazo previsto

O monitoramento do PLS do TCE/SC destaca o cumprimento rigoroso de metas essenciais para a governança pública responsável. No exercício de 2025, o Tribunal finalizou sete iniciativas dentro do cronograma original estabelecido no planejamento trienal. Essas ações abrangem quatro eixos estratégicos: Educação para a Sustentabilidade, Gestão de Resíduos, Compras Públicas Sustentáveis e Qualidade de Vida no Ambiente de Trabalho.

No eixo voltado à educação para a sustentabilidade, a Instituição concluiu, até junho de 2025, a elaboração do Plano de Capacitação e do Plano de Comunicação Estratégica.

Quanto à gestão de resíduos, a equipe técnica finalizou os estudos prévios e o Termo de Referência necessários para instituir o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Corte de Contas.

Para o fortalecimento das compras públicas sustentáveis, o Tribunal revisou e incluiu critérios socioambientais nos modelos oficiais de Estudo Técnico Preliminar e de Termo de Referência.

O eixo destinado a ações para melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho concentrou o maior volume de entregas tempestivas, com foco na saúde e no perfil do quadro funcional. Entre elas, destaca-se a implementação de diagnóstico de saúde física e mental dos servidores, por meio de um novo protocolo de consulta anual preventiva.

Além disso, a Diretoria de Gestão de Pessoas estabeleceu quatro indicadores específicos para avaliar, de forma contínua, as políticas de bem-estar e a saúde funcional. Por fim, o órgão realizou um Censo Funcional, o qual traçou o perfil estatístico de diversidade de gênero e raça entre 714 colaboradores.

O êxito na entrega dessas metas comprova o elevado compromisso das unidades administrativas com a execução planejada do PLS. Tal desempenho demonstra a capacidade institucional de operacionalizar diretrizes sustentáveis de forma eficaz e transparente. A conclusão pontual dessas ações estruturantes fornece a base técnica para o avanço das demais políticas de sustentabilidade nos exercícios subsequentes.

3.2 Ações finalizadas com antecipação

O monitoramento do PLS do TCE/SC revela desempenho superior ao inicialmente planejado, evidenciado pela conclusão antecipada de oito iniciativas estratégicas. Tal resultado demonstra não apenas a eficiência na condução das atividades, mas também o forte engajamento das áreas envolvidas na busca por entregas céleres e de elevada qualidade técnica.

No eixo relativo ao uso da água, o Tribunal antecipou a formalização do contrato para o diagnóstico hídrico e a propositura das medidas de redução de consumo. Quanto à energia elétrica, a equipe técnica identificou precocemente oportunidades de otimização nas estações de trabalho e promoveu a instalação de 30 novos sensores de presença para racionalizar o uso da iluminação. No âmbito da gestão de resíduos, a contratação para a elaboração do PGRS ocorreu meses antes do prazo estipulado.

No campo da acessibilidade também foram registrados avanços com a conclusão célere da assessoria para a adequação das instalações físicas às normas legais e de inclusão. Por fim, no eixo referente à qualidade de vida no ambiente de trabalho, a instituição implementou um canal seguro para denúncias de assédio e

aplicou a primeira pesquisa de clima organizacional, que contou com ampla adesão do corpo funcional.

A antecipação dessas metas em cinco frentes distintas reforça a capacidade de mobilização institucional do TCE/SC. Tais entregas contribuem para o cumprimento ampliado dos objetivos de sustentabilidade e elevam de forma imediata o índice de maturidade do plano. O sucesso dessas ações consolida a cultura de eficiência administrativa e assegura resultados concretos e duradouros para a gestão pública.

3.3 Iniciativas concluídas após o prazo inicial

O monitoramento do PLS do TCE/SC evidenciou que um número reduzido de ações demandou mais tempo para ser concluído. No exercício de 2025, duas iniciativas, ambas vinculadas ao eixo “Acessibilidade”, foram finalizadas após o prazo estipulado no cronograma original. O atraso decorreu da necessidade de estudos técnicos mais aprofundados para subsidiar as contratações e assegurar a conformidade com as normas legais e técnicas aplicáveis.

As ações em questão tratam da aquisição de equipamentos e da contratação de serviços de audiodescrição para os eventos promovidos pela Instituição. Embora a previsão inicial de entrega fosse junho de 2025, a formalização dos processos ocorreu em setembro do mesmo ano. Atualmente, essas atividades já foram executadas, o que comprova o avanço das metas de inclusão planejadas.

De acordo com o panorama geral da execução, essas ocorrências representam apenas 4,17% do total de iniciativas previstas, dado que preserva o alto índice de cumprimento dos prazos estabelecidos. A conclusão dessas ações, ainda que tenha exigido ajustes pontuais no cronograma, ratifica o compromisso institucional com a promoção da acessibilidade e com o aperfeiçoamento contínuo da governança pública responsável.

3.4 O desempenho das ações de natureza continuada

O monitoramento do PLS do TCE/SC dedica um capítulo específico às iniciativas de natureza continuada, as quais exigem execução periódica, devido ao seu caráter educativo e de sensibilização. Em 2025, havia 20 ações sob essa modalidade, com o objetivo de consolidar uma cultura de sustentabilidade de forma transversal em toda a Instituição.

O desempenho dessas iniciativas revela avanços em diversas frentes estratégicas, embora o relatório aponte metas que ainda carecem de execução. No eixo “Educação para a Sustentabilidade”, o Tribunal promoveu ações de conscientização e capacitação, incluindo a participação de servidores em seminários sobre

mudanças climáticas e campanhas educativas voltadas ao consumo consciente de energia, com destaque para os custos associados à manutenção de estações de trabalho ligadas fora do horário de expediente.

A gestão de resíduos apresentou resultados positivos com o desafio “Plástico Zero”, voltado à redução do uso de copos descartáveis, mas a conscientização para o uso responsável de papel não ocorreu no período. No campo da acessibilidade, o TCE/SC obteve o selo “5 Estrelas Cães de Assistência” e assegurou a tradução em Libras nas sessões de julgamento e em diversos eventos institucionais.

Quanto à qualidade de vida e à ética, o documento cita a realização de rodas de conversa sobre a mulher no ambiente de trabalho, de capacitação sobre letramento racial e de palestras sobre integridade e gestão de riscos. Além dessas iniciativas, o Tribunal promoveu a campanha “Respeito: de todos, para todos” e realizou o “Corregedoria Day”, com foco na saúde mental do corpo funcional.

Por outro lado, o eixo “Compras Públicas Sustentáveis” registrou desafios em sua execução, refletidos na redução de aproximadamente 96% do valor das contratações compartilhadas em relação a 2023, fato que demanda medidas voltadas ao aperfeiçoamento das relações institucionais em 2026. Além disso, ações voltadas ao consumo consciente de água e à capacitação para a descrição de conteúdos digitais não se concretizaram em 2025, estando previstas para implementação no próximo ciclo.

A execução das iniciativas continuadas demonstra a incorporação progressiva de práticas sustentáveis à rotina do Tribunal. O balanço do exercício evidencia o engajamento das unidades responsáveis, mas também reforça a necessidade de planejamento para as ações que não registraram movimentação no período. Assim, a persistência nesses esforços assegura que os resultados sejam duradouros e transformem a governança pública de modo eficaz.

3.5 Estágio de implementação das iniciativas em andamento

O Relatório de Monitoramento do PLS do TCE/SC (TCE/SC, 2026) detalha o estágio de implementação de 11 iniciativas que permanecem sob execução. Esse grupo representa 22,92% do total de ações planejadas para o ciclo e conta com o suporte técnico e o acompanhamento contínuo da Comissão ASG junto às unidades responsáveis.

No eixo “Acessibilidade”, a Diretoria de Tecnologia da Informação realiza o diagnóstico de conteúdos das mídias digitais com o auxílio da ferramenta *Lighthouse*, enquanto planeja a contratação de uma assessoria especializada para o tema. Simultaneamente, a Instituição avalia melhorias para o serviço de tradução em Libras do Portal da Transparência; contudo, os estudos indicam que o sistema “Hugo”, apesar de suas limitações, ainda é a melhor solução disponível

no mercado. Além disso, o Tribunal executa os ajustes finais para o lançamento do edital de obras destinadas à adaptação da estrutura física da sede.

A área de qualidade de vida no ambiente de trabalho concentra quatro ações que dependem de etapas preparatórias já finalizadas. A Diretoria de Gestão de Pessoas possui equipe técnica para o acolhimento de vítimas de assédio e realiza treinamentos de aprimoramento, embora ainda careça de formalização por meio de Portaria. Outras frentes desse eixo focam na elaboração de indicadores de saúde e no desenvolvimento de programas de bem-estar e crescimento profissional, os quais utilizam os dados do diagnóstico de saúde e da pesquisa de clima organizacional aplicados em 2025.

Quanto à ética e à integridade, o Tribunal avança na criação de uma normativa para mensurar o Grau de Risco à Integridade (GRI) em suas contratações, com tratativas em curso para a adoção de um sistema específico. No campo das compras públicas sustentáveis, um grupo de trabalho revisa a Resolução n. TC-90/2014 (TCE/SC, 2014) para adequá-la à Nova Lei de Licitações e Contratos e para definir percentuais mínimos para produtos orgânicos. Por fim, quanto ao eixo “Gestão de Resíduos” houve a conclusão da implantação do PGRS após a realização de treinamentos programados durante o primeiro semestre de 2026.

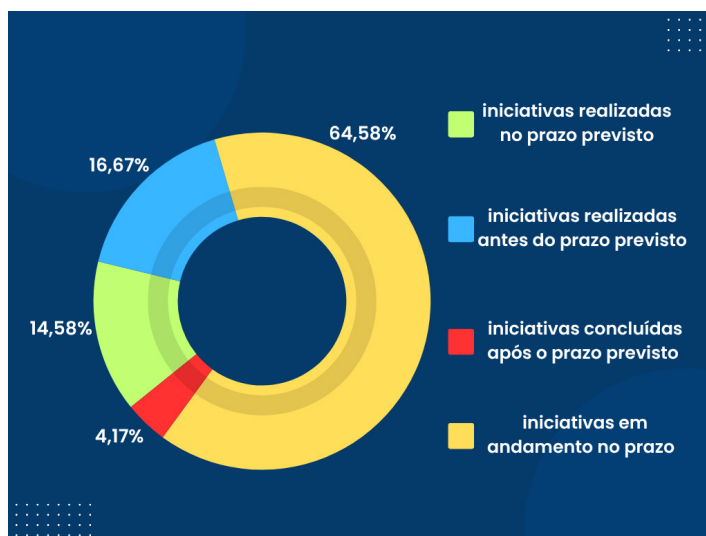
O acompanhamento rigoroso dessas iniciativas em andamento assegura a evolução consistente da maturidade institucional do Plano. A execução coordenada entre as diversas diretorias garante que os desafios técnicos e normativos recebam o tratamento adequado para o alcance das metas previstas no ciclo trienal.

4 Raio-X da operacionalização: um panorama geral da execução do PLS

O Raio-X da operacionalização do PLS oferece uma visão consolidada do estágio de execução das metas do TCE/SC para o ciclo de 2025. Esse panorama permite uma análise objetiva da situação das 48 iniciativas, distribuídas entre os oito eixos estratégicos de atuação institucional. A estrutura de monitoramento adotada pelo Tribunal assegura a transparência sobre o cumprimento dos prazos e a mobilização das unidades administrativas envolvidas.

A execução do plano revela elevado índice de conformidade técnica com o cronograma estabelecido, registrando 95,83% das ações em situação regular em relação ao planejamento original. Esse percentual é composto por três categorias distintas de desempenho: iniciativas finalizadas dentro do prazo estipulado (14,58%), ações concluídas de forma antecipada (16,67%) e projetos que permanecem em execução regular, conforme o cronograma previsto (64,58%).

Gráfico 1 – Situação final das iniciativas do PLS em 2025

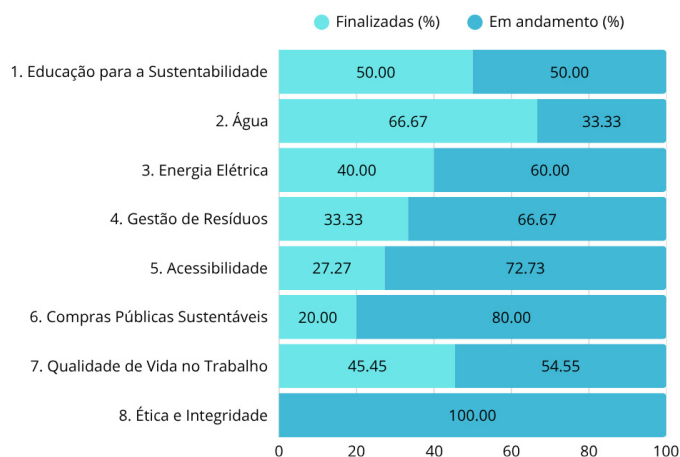


Fonte: TCE/SC (2026, p. 18).

Em contrapartida, apenas um pequeno volume de metas, equivalente a 4,17% do total, registrou atraso, com foco exclusivo em demandas técnicas de acessibilidade. Tal cenário demonstra que a maior parte dos eixos temáticos, como “Educação para a Sustentabilidade”, “Gestão de Resíduos” e “Compras Públicas Sustentáveis”, apresenta avanços significativos e alinhados ao planejamento estratégico da Instituição.

O sucesso dessa operacionalização decorre da gestão eficiente conduzida pela Comissão ASG, em conjunto com as diversas diretorias do Tribunal. A análise detalhada por eixo funcional permite que a administração identifique frentes de trabalho com resultados consolidados e pontos que demandam maior aporte de recursos ou atenção normativa para os exercícios futuros.

Gráfico 2 – Andamento das iniciativas por eixo do PLS – 2025



Fonte: TCE/SC (2026, p. 19).

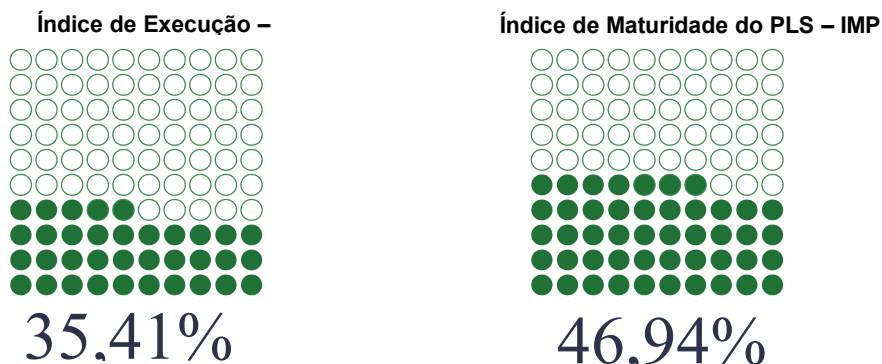
Em suma, o panorama geral da execução do PLS em 2025 ratifica a capacidade do TCE/SC de gerenciar metas complexas de sustentabilidade com rigor técnico e observância dos prazos estabelecidos. A trajetória observada aponta para a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela eficiência e pela governança responsável. Assim, o estágio atual do plano assegura bases sólidas para que a Instituição cumpra integralmente os objetivos traçados para o ciclo trienal.

5 Métricas de desempenho: uma análise qualitativa dos indicadores monitorados

As métricas de desempenho do PLS do TCE/SC funcionam como instrumentos essenciais para aferir o avanço institucional rumo às metas de sustentabilidade. O monitoramento utiliza dois indicadores centrais para essa avaliação: o Índice de Execução do PLS (IEPLS) e o Índice de Maturidade do PLS (IMP). Esses índices permitem uma análise técnica sobre o impacto das atividades realizadas em 2025 e orientam o planejamento estratégico para os anos seguintes.

O IEPLS demonstra que o Tribunal já concluiu 35,41% das iniciativas previstas para o ciclo 2025-2027. Esse percentual corresponde à finalização de 17 das 48 ações estabelecidas no plano. De forma complementar, o IMP atingiu 46,94%, refletindo tanto as ações finalizadas quanto o progresso alcançado pelas iniciativas que permanecem em execução.

Gráfico 3 – Índice de Execução e Índice de Maturidade do PLS



Fonte: TCE/SC (2026, p. 20).

A análise qualitativa desses resultados revela êxitos significativos em áreas como acessibilidade, capacitação e gestão de resíduos. Tal desempenho atesta o compromisso das unidades administrativas com a incorporação de práticas socioambientais na estrutura do TCE/SC. Os indicadores de desempenho ratificam a evolução consistente da maturidade institucional do Tribunal perante os seus compromissos sustentáveis.

O alcance de quase metade do Índice de Maturidade no primeiro ano do ciclo trienal e a conclusão de um terço das iniciativas evidenciam a eficiência da gestão e o engajamento das equipes. Assim, os resultados de 2025 fornecem a base técnica necessária para que o TCE/SC mantenha o ritmo de execução e assegure o cumprimento integral do plano até o final de 2027.

6 Continuidade dos trabalhos: prioridades estratégicas e principais desafios

O TCE/SC identifica, no seu Relatório de Monitoramento, um conjunto de metas que exigem atenção redobrada e esforço coordenado para os próximos anos (TCE/SC, 2026). O objetivo central da Instituição consiste em manter o ritmo de entregas e iniciar os projetos que não registraram movimentação no primeiro ano do plano.

Entre os principais desafios normativos para 2026, destaca-se a necessidade de atualização ou revogação da Resolução n. TC-90/2014 (TCE/SC, 2014), tarefa essencial para adequar as contratações do Tribunal à Nova Lei de Licitações e Contratos. No campo da ética, a Corte projeta a criação de uma normativa específica para a mensuração do Grau de Risco à Integridade (GRI) nas suas contratações.

Na vertente tecnológica e de inclusão, o desafio reside no aperfeiçoamento da tradução em Libras do Portal da Transparência, uma vez que os estudos atuais apontam limitações no sistema “Hugo”, solução disponível no mercado que o órgão pretende substituir ou aprimorar com uma figura humana. Além disso, a gestão de pessoas deve utilizar o *feedback* das pesquisas de clima e os indicadores de saúde coletados em 2025 para o desenvolvimento de programas concretos voltados ao bem-estar e ao crescimento profissional dos servidores.

No âmbito das ações de natureza continuada, o Tribunal deverá retomar iniciativas de sensibilização que não foram realizadas em 2025, tais como o incentivo ao consumo consciente de água, a redução do uso de papel e a promoção da eficiência no uso dos sistemas de ar-condicionado.

Outro ponto que está demandando atenção em 2026 refere-se à recuperação dos valores de compras compartilhadas, que registraram queda de 96% em relação a 2023, exigindo a adoção de medidas para o fortalecimento das relações institucionais com outros órgãos públicos. Por fim, a implantação definitiva do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) ocorreu no primeiro semestre de 2026, acompanhada da realização de treinamentos específicos para o corpo funcional.

A superação desses obstáculos técnicos e administrativos é fundamental para a consolidação da maturidade institucional do Plano de Logística Sustentável. O empenho coletivo das unidades e o apoio da Comissão ASG garantem que esses desafios se transformem em resultados duradouros até o final do ciclo trienal. Dessa forma, o TCE/SC assegura a continuidade de sua trajetória como referência em governança pública responsável e sustentável.

7 Considerações finais

A implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS) do TCE/SC para o ciclo 2025-2027 (TCE/SC, 2024) marca a consolidação definitiva de uma cultura institucional orientada pelos princípios da Agenda 2030 e pela governança ESG. Os dados do exercício de 2025 comprovam a eficácia da metodologia adotada pela Comissão ASG, com um Índice de Execução de 35,41% e um Índice de Maturidade que alcança 46,94% logo no primeiro ano do triênio. O alto índice de conformidade técnica, fixado em 95,83%, atesta o comprometimento do Tribunal com o cronograma original e com a entrega de resultados concretos à sociedade catarinense.

O sucesso na finalização antecipada de iniciativas em eixos como “Água”, “Energia Elétrica” e “Gestão de Resíduos” reflete a proatividade das equipes e a busca constante pela eficiência no gasto público. Mesmo diante de desafios técnicos específicos na área de acessibilidade, que representam apenas 4,17% de atraso, e da necessidade de ajustes estratégicos nas compras sustentáveis, a

trajetória percorrida assegura uma base técnica robusta para a continuidade dos trabalhos.

Em suma, a transição para as etapas subsequentes do ciclo trienal exige que o Tribunal não apenas mantenha o vigor das iniciativas já consolidadas, mas enfrente com agilidade os gargalos normativos e operacionais identificados, como a necessária atualização da Resolução n. TC-90/2014 (TCE/SC, 2014) e a reversão do declínio nas compras compartilhadas.

A efetividade dessa continuidade reside na capacidade de converter os diagnósticos de clima e saúde organizacional em políticas de bem-estar efetivas, ao mesmo tempo em que se aprimoram as ferramentas de acessibilidade digital e os mecanismos de controle de integridade. Ao priorizar a resolução desses obstáculos, a Instituição reafirma que o monitoramento é um mecanismo de aprendizado contínuo, fundamental para pavimentar o caminho rumo a uma gestão pública resiliente e plenamente alinhada aos pilares da governança social e ambiental.

A integração transversal dos oito eixos temáticos demonstra que a sustentabilidade deixou de ser um conceito abstrato para se tornar um instrumento vivo de gestão estratégica. O engajamento demonstrado pelas diversas diretorias e o detalhamento estatístico obtido pelo Censo Funcional fortalecem a transparência e a equidade no ambiente de trabalho. Em suma, o monitoramento de 2025 permitiu o cumprimento integral das metas socioambientais e éticas previstas para o ano, o que ratifica o papel do TCE/SC como exemplo de governança responsável.

Referências

ONU. Organização das Nações Unidas. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

TCE/SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Plano de Logística Sustentável (PLS): 2025-2027*. Florianópolis: TCE/SC, 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Plano%20de%20Log%C3%ADstica%20Sustent%C3%A1vel%20TCESC%202025-2027%20final%20204.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

TCE/SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Portaria n. TC-370, de 8 de setembro de 2022. *Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas*. Disponível em: <https://leis.org/tcesc/lei/portaria/2022/370/portaria-n-370-2022-constitui-comissao-para-a-implementacao-de-aco-es-de-melhoria-nos-aspectos-ambiental-social-e-de-governanca-asg-deste-tribunal-de/?termo=370%2F2022>. Acesso em: 12 mai. 2026.

TCE/SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Portaria n. TC-143, de 27 de março de 2025. *Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas*. Disponível em: <https://leis.org/tcesc/lei/portaria/2025/143/portaria-n-143-2025-torna-facultativa-a-utilizacao-da-logomarca-do-programa-agenda-ambiental-na-administracao-publica-nos-documentos-oficiais-e-extraoficiais-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-santa/?termo=143%2F2025>. Acesso em: 12 mai. 2026.

TCE/SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Relatório de Monitoramento do Plano de Logística Sustentável (PLS): exercício de 2025*. Florianópolis: TCE/SC, 2026.

TCE/SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Resolução n. TC-90, de 7 de maio de 2014. *Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas*. Disponível em: <https://leis.org/tcesc/lei/resolucao/2014/90/resolucao-n-90-2014-dispoe-sobre-praticas-e-criterios-destinados-a-defesa-do-meio-ambiente-e-promocao-do-desenvolvimento-nacional-sustentavel-nas-contratacoes-de-bens-servicos-e-obras-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-de-santa/?termo=90%2F2014>. Acesso em: 12 mai. 2026.

UNITED NATIONS. Global Compact. *Who Cares Wins: Connecting the Financial Markets to a Changing World*. Geneva: UN, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/280911488968799581/pdf/113237-WP-WhoCaresWins-2004.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ABREU, Andressa Zancanaro de; SCHIOCHET, Gabriel Augusto. A sustentabilidade na prática: planejamento e resultados do primeiro ano do Plano de Logística Sustentável no TCE/SC. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 193-208, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.09.SC.

Submetido em: 26.05.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Atualização do piso salarial do magistério em ano eleitoral e nos últimos 180 dias de mandato

O TCE/SC incluiu o item 6 no Prejulgado nº 2147. Esclareceu que a atualização anual do piso nacional do magistério, conforme a Lei nº 11.738/2008, tem força cogente e deve ser cumprida inclusive nos anos eleitorais e nos 180 dias finais do mandato. Para tanto, o ente deve aprovar lei local específica e de acordo com o princípio da responsabilidade fiscal. O Tribunal afirmou que essa atualização não configura a conduta vedada pelo art. 73, inciso VIII, da Lei das Eleições, tampouco o aumento irregular de despesa nos últimos 180 dias de mandato, nos termos do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CON 24/00590774. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Decisão nº 2/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 05/02/2026.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=24%2F00590774



Fiscalização da execução de emendas parlamentares

O TCE/SC editou a Instrução Normativa nº TC-40/2025, que trata da fiscalização das emendas parlamentares estaduais e municipais pelo Tribunal. A norma busca assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade constitucional na aplicação de recursos públicos. Para isso, o Tribunal acompanha todo o ciclo orçamentário, que começa na aprovação na Lei Orçamentária Anual e termina na identificação do beneficiário final dos recursos. Os órgãos e entidades estaduais e municipais sob a jurisdição do TCE/SC devem implementar mecanismos de transparência e rastreabilidade, conforme o art. 163-A da Constituição Federal e a ADPF nº 854/DF do Supremo Tribunal Federal. Esses mecanismos incluem a disponibilização de informações completas sobre as emendas parlamentares em sistema integrado de acesso público e a rastreabilidade de todos os recursos. Eles também devem adotar identificação padronizada de cada emenda parlamentar, conforme os parâmetros da Instrução Normativa, além de promover a integração dos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle interno. A Instrução Normativa fixa o prazo de 1º de janeiro de 2026 para a implementação integral das medidas previstas, sem prejuízo de eventuais normas complementares pelo Tribunal.

PNO 25/80035960. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.

Instrução Normativa nº TC-40/2025, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 08/12/2025.

https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRUCAO-NORMATIVA-TC-40-2025-CONSOLIDADA.pdf

**Revisão de Prejulgados sobre parcerias com Organizações da Sociedade Civil**

O TCE/SC analisou todos os Prejulgados referentes ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O Tribunal atualizou os Prejulgados nº 613, 2188, 2404 e 2522 e revogou os Prejulgados nº 23, 1426, 2321, 2379, 2396, 2454 e 2535. O Prejulgado nº 2188 trata das diretrizes gerais do MROSC com base na Lei nº 13.019/2014. Essa lei rege as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs para executar atividades de interesse público e recíproco. Para firmar uma parceria, a Administração deve comprovar a relevância social do projeto, o interesse público envolvido e os benefícios para os participantes. O Prejulgado nº 2404 trata da prestação de contas das parcerias regidas pelo MROSC. Além de observar a Lei nº 13.019/2014, as prestações de contas devem observar as leis locais e a Instrução Normativa nº TC-33/2024. A OSC deve prestar contas ao gestor da parceria, que elabora parecer técnico. Se houver irregularidade ou omissão, a Administração deve abrir prazo para regularização. O Prejulgado nº 2522 admite o repasse de recursos para as OSCs promoverem eventos culturais e tradicionalistas, para isso, o plano de trabalho deve demonstrar o interesse público e atender as diretrizes da Lei nº 13.019/2014, bem como indicar os objetivos do projeto, o público-alvo e as atividades previstas, com foco nas necessidades sociais e culturais da comunidade. Além disso, esse Prejulgado estabelece que os valores arrecadados com a venda de ingressos, bens e serviços relativos aos projetos contemplados com recursos de parcerias devem ser destinados ao objeto pactuado ou recolhidos ao erário. A OSC deve incluir a arrecadação na prestação de contas. Por fim, o Prejulgado nº 613 admite comprovar a aplicação dos recursos por meio de comprovantes de despesas emitidos antes do recebimento dos valores, mas posteriores à celebração do ajuste com o ente público e anteriores ao seu término, conforme a Instrução Normativa nº TC-33/2024.

CON 25/00125020. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Decisão nº 492/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 29/04/2026. https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=25%2F00125020



Contratação de parentes de servidores do controle interno

O Tribunal incluiu o item 4 no Prejulgado nº 2366, o que estabelece que a Administração Pública deve estender a vedação de participação em licitações e contratações públicas à pessoa física ou jurídica que tenha parentesco até o terceiro grau com agentes públicos que atuam no controle interno. Essa regra vale quando o agente público ocupa cargo efetivo, cargo em comissão ou função de confiança e atua na área responsável pela fiscalização da licitação ou da contratação, conforme o art. 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. A vedação se justifica porque esses agentes integram o sistema de fiscalização e controle, caracterizado como a segunda linha de defesa, nos termos do art. 169, inciso II, da Lei de Licitações.

CON 25/00159510. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Decisão nº 341/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 26/03/2026. https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2500159510



Aplicação de recursos de emendas parlamentares

O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2557, que definiu ser possível usar recursos de emendas parlamentares para construir edifícios públicos que venham a ser, posteriormente, cedidos a entidade privada sem fins lucrativos, desde que se cumpram os requisitos legais e os procedimentos da modalidade de transferência adotada, desde que o bem permaneça como patrimônio público. Quando os recursos forem repassados por emenda parlamentar vinculada à celebração de convênio, a execução dos valores deve seguir as regras dele. Se a emenda for de transferência

especial, o ente deve respeitar a finalidade da emenda originalmente aprovada, inclusive quanto ao uso do prédio construído. Conforme o Prejulgado nº 2321, a cessão de bens públicos deve observar a Lei nº 13.019/2014, independentemente da origem dos recursos. O ente deve firmar acordo de cooperação com permissão de uso e garantir que o bem atenda apenas a ações de interesse público, sob controle e fiscalização do poder público. O Tribunal também revisou o Prejulgado nº 2265, o qual revoga os itens 4, 5 e 10 e altera os itens 3, 7, 8, 9 e 12, além de passar a dispor que o registro contábil dos recursos do Estado repassados aos Municípios por emendas impositivas deve observar a natureza da receita e o código da fonte ou da destinação de recursos, conforme regras da Secretaria do Tesouro Nacional. Os recursos de transferências especiais devem ser depositados pelo Estado em conta bancária específica do município para cada emenda. Os valores não podem ser transferidos para contas intermediárias. As emendas parlamentares previstas no art. 120-C da Constituição Estadual não exigem convênio prévio. O ente deve apenas aplicar os recursos nas áreas previstas, como educação, saúde e assistência social. Essas emendas não exigem convênio com limites ou regras para devolução de excedentes, pois os recursos passam a pertencer ao ente beneficiado e, desse modo, integram as receitas municipais. Ainda que os recursos dessas emendas passem a integrar o patrimônio do município, deve-se observar, nos atos de divulgação, a referência institucional ao Governo do Estado. O Tribunal também incluiu o item 13 no Prejulgado nº 2265. Esse item exige que o ente aplique os recursos de emendas individuais por transferência especial conforme diretrizes do Poder Concedente. Essas diretrizes devem definir regras de execução, metas, prazos e valores, além da obrigatoriedade de prestação de contas e dos procedimentos de análise. Por fim, o ente deve registrar e disponibilizar as informações dessas emendas em plataforma tecnológica integrada, com dados abertos, gerida pelo Poder Concedente. A ferramenta deve permitir o controle eficiente da aplicação dos recursos e garantir transparência, rastreabilidade e amplo acesso para gestores, órgãos de controle e sociedade civil.

CON 25/00142200. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem. Decisão nº 503/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 28/04/2026.
https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=25%2F00142200



Adicional por tempo de serviço e cômputo do estágio probatório

O TCE/SC acrescentou um item ao Prejulgado nº 199, em que o Tribunal orienta que o servidor pode computar o período de estágio probatório como tempo aquisitivo de adicional por tempo de serviço. A natureza avaliativa do estágio probatório não impede a aquisição de vantagens remuneratórias, salvo se lei dispuser de forma diferente. Além disso, o Tribunal destacou os Prejulgados nº 367, 671, 959, 1971, 1991, 2112, 2345, 2436 e 2520, que tratam do tema.

CON 25/00155603. Relator: Conselheiro Aderson Flores. Decisão nº 1407/2025, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 12/12/2025.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2500155603

**Verbas temporárias não podem ser incorporadas à aposentadoria**

O TCE/SC negou registro de aposentadoria de servidora da Secretaria de Estado da Saúde, pois considerou o ato ilegal, já que a servidora recebeu nos proventos valores de hora-plantão e de insalubridade/penosidade. Isso ocorreu porque a servidora completou o tempo para se aposentar após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, que vedou a incorporação de vantagens de caráter temporário. Por isso, o Tribunal determinou que o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev) adote providências para anular ou corrigir o ato de aposentadoria. O Iprev deve garantir à servidora o contraditório e a ampla defesa e comunicar ao Tribunal as medidas adotadas. O TCE/SC também determinou o acompanhamento de auditoria de atos de pessoal no Iprev para verificar a legalidade da incorporação de adicional de insalubridade e de gratificação de hora-plantão nos benefícios previdenciários concedidos após a Emenda Constitucional nº 103/2019.

APE 21/00252040. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Decisão nº 476/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 14/04/2026.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=21%2F00252040



Contratação por inexigibilidade de licitação para elaborar estudo técnico

O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2551, em que esclarece que a Câmara Municipal pode contratar técnicos especializados em assessoria ou consultoria para auxiliar na fiscalização, bem como na elaboração e na aprovação de leis. Para isso, deve demonstrar que o serviço se relaciona com sua competência legislativa e atende a Lei de Licitações. Ainda, destacou que, em regra, a Administração deve contratar serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual por licitação na modalidade concorrência, com critério de julgamento de técnica e preço preferencialmente, ressalvados os casos de contratação direta previstos na Lei nº 14.133/2021. Por fim, o Tribunal destacou que, para contratar por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, inciso III, da Lei de Licitações, é necessário atender cumulativamente os seguintes requisitos: notória especialização do profissional ou da empresa; demonstração de que o profissional especializado é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, em razão da natureza da prestação pretendida; inadequação da prestação do serviço por integrantes do Poder Público; cobrança de preço compatível com o praticado no mercado, observando a proporcionalidade e a razoabilidade dos valores; e realização de procedimento administrativo formal, com atendimento a todos os requisitos legais.

CON 25/00089473. Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi. Decisão nº 265/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 05/03/2026.

https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2500089473

**Convocação de suplentes de vereadores e licença-maternidade de vereadoras**

O TCE/SC fixou o Prejulgado nº 2553, no qual orientou que, nos termos do art. 56, §1º, da Constituição Federal (CF), a Câmara Municipal só pode convocar suplente de vereador se a licença do titular ultrapassar 120 dias. Deve observar a limitação da parte final do art. 56, inciso II, da CF, nos casos de licença por interesse particular. A Câmara só deve convocar o suplente após o afastamento efetivo do titular por ato formal, que não pode retornar antes do fim do prazo da licença ou de suas prorrogações. Além disso, o Tribunal incluiu dois novos itens ao Prejulgado nº 2503 para tratar de licença-maternidade de vereadoras. As Leis Orgânicas Municipais e os Regimentos Internos das Câmaras de Vereadores devem garantir o direito à licença-maternidade àquelas que fizerem o pedido formal e comprovarem

os requisitos. Caso a vereadora opte por não usufruir a licença, essas normas podem prever meios para conciliar o período pós-parto com o exercício do mandato. Para isso, podem permitir participação remota nas sessões, com direito a voto por sistema virtual. Assim, preservam a proteção à maternidade e à infância e garantem o exercício da função legislativa. Por fim, o TCE/SC destacou as premissas do Prejulgado nº 2503, que trata dos direitos relacionados à maternidade.

CON 25/00136579. Relatora: Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken. Decisão nº 276/2026, disponibilizada no *Diário Oficial* do TCE/SC de 09/03/2026. https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2500136579



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 1,25 cm. O tamanho do papel deve ser A4, e as margens utilizadas devem ser idênticas, de 3 cm. 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 4 cm 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.

A Plataforma FÓRUM de Conhecimento Jurídico® é composta por um conjunto de cinco módulos que possibilitam a experiência inédita de pesquisar, ao mesmo tempo, em revistas científicas, informativos, livros, códigos e vídeos, que reúnem todo o conhecimento gerado, certificado e sistematizado pela FÓRUM, com atualização diária.

FÓRUM Revistas | Periódicos

- A&C - Revista de Direito Adm. e Constitucional
- Direitos Fundamentais e Justiça - DFJ
- Fórum Administrativo - FA
- Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP
- Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA
- Interesse Público - IP
- Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário - RAFDT
- Revista Brasileira da Infraestrutura - RBINF
- Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution - RBADR
- Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil
- Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE
- Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM
- Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro
- Revista Brasileira de Direito Público - RBDP
- Revista de Contratos Públicos - RCP
- Revista de Direito Administrativo - RDA
- Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS
- Revista de Direito Empresarial - RDEmp
- Revista de Direito Público da Economia - RDPE
- Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ
- Revista Fórum de Ciências Criminais - RFCC
- Revista Fórum de Direito Civil - RFDC
- Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDfE
- Revista Fórum de Direito na Economia Digital - RFDED
- Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT
- Revista Fórum Justiça do Trabalho - RFJT
- Revista Fórum Trabalhista - RFT

Declaramos, para os devidos fins, que a Editora Fórum é fornecedora exclusiva dos periódicos listados acima, em todo território nacional, relativamente a todos os direitos de editoração, distribuição e comercialização, bem como sobre as marcas das publicações que constam na declaração de exclusividade.

FÓRUM

www.editoraforum.com.br

DOCTRINA

Artigos

O controle externo do sistema prisional: a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina diante do déficit de vagas

Aderson Flores, Cássio Severo Rodrigues, Guilherme Duarte Silveira

O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil

Reinaldo Alencar Domingues, Rogério Ribeiro, Suylan de Almeida Midlej e Silva

Comunicação pública e consciência fiscal: a contribuição da construção coletiva democrática e o retorno social dos tributos

Marcos Vinícius Viana da Silva, Gislene Cristina Regis Ito, Laura Brand Canci, Willian Bopsim

Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional

Juliana da Costa Nascimento

Para além da legalidade: a fiscalização de atos de pessoal como instrumento de leitura da política de segurança pública municipal

Ronald Matos Lopes, Odir Gomes da Rocha Neto

Emendas parlamentares impositivas municipais: uma análise a partir dos municípios tocantinenses

João Paulo Landin Macedo, Sofia Marques da Silva

A publicação em jornal de grande circulação e a teoria das nulidades administrativas: limites à invalidação de licitações sob a Lei nº 14.133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus

Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022

Henrique Cavalcanti, Mariana Gordilho

TRABALHO TÉCNICO

A sustentabilidade na prática: planejamento e resultados do primeiro ano do Plano de Logística Sustentável no TCE/SC

Andressa Zancanaro de Abreu, Gabriel Augusto Schiochet

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA



Conheça a
**Plataforma FÓRUM de
Conhecimento Jurídico®**

forumconhecimento.com.br/conheca



ISSN 2965-436X



9 772965 436002