

**06**

ano 4 - n. 6  
nov. 2025 / abr. 2026  
Periodicidade semestral  
ISSN 2965-436-X

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



**FORUM**

ano 4 - n. 6  
novembro 2025/abril 2026  
Periodicidade semestral  
Belo Horizonte  
p. 1-281  
ISSN 2965-436X

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



**FORUM**  
CONHECIMENTO

© 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: Luisa Freitas  
Projeto gráfico e capa: Walter Santos  
Diagramação: Walter Santos

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)**

### **CONSELHEIROS**

Herneus João De Nadal – Presidente  
José Nei Alberton Ascarí – 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**

Gerson dos Santos Sicca  
Cleber Muniz Gavi  
Sabrina Nunes Locken

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

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

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

### **CONSELHO EDITORIAL**

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior  
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
Presidente do Conselho Editorial e Supervisor

Ana Carla Bliacheriene  
Advogada e Professora de Direito da Universidade de São Paulo

Antônio Augusto Junho Anastasia  
Ministro do Tribunal de Contas da União

Bruno Dantas  
Ministro do Tribunal de Contas da União

Edilberto Carlos Pontes Lima  
Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

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 a Escola de Administração de Empresas  
da Fundação Getulio 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**

Juliana Fritzen (Assessoria da Presidência) – Coordenação  
Bernard Constantino Ribeiro (Residente) – Apoio  
Daniela Fernanda Sbravati (Instituto de Contas)  
Elisete Gesser Della Giustina da Correggio (Ouvidoria)  
Gabriela Helena Fabiane (Secretaria de Expediente da Presidência)  
Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (Assessoria de Comunicação Social)  
Matheus Corradi Ferreira Brandão (Secretaria-Geral)  
Sílvia Maria Berté Volpato (Instituto de Contas)  
Tatiana Batassini Barth (Secretaria-Geral)



# Sumário

Doutrina

## **ARTIGOS**

A modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA: um exemplo de contraponto negocial para contratos administrativos de longo prazo <b>Filipe Camponez Brambilla, Annaís Alves Rocha de Almeida</b> .....	11
O Programa Nacional de Transparência Pública como indutor da transparência ativa: o caso do Município de Brusque (SC) <b>Thomas Jeferson Haag, Luiz Filipe Goldfeder Reinecke</b> .....	31
Evolução e eficácia da produção legislativa estadual: um estudo empírico da Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc (2023–2024) <b>Adelcio Machado dos Santos, Fabiano Henrique da Silva Souza</b> .....	47
<i>Budget Digital Twin</i> e a inovação na previsão das receitas públicas <b>Flávio Martins Alves</b> .....	73
Modernização dos sistemas de controle interno: integrando o modelo das Três Linhas e o COSO aos desafios da Administração Pública contemporânea <b>Gabriel Augusto Schiochet, Nubia Gabriela de Oliveira Kawai</b> .....	97
O impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação de prestações de contas anuais em Tribunais de Contas subnacionais <b>Lucas do Nascimento Magalhães, Gissele Souza de Franceschi Nunes, Filipi Assunção Oliveira</b> .....	119
Igualdade racial nas políticas públicas de Santa Catarina: desafios e avanços com base em auditoria do TCE/SC <b>Breno Jaime Amaral Souto, Inara Antunes Vieira Willerding</b> .....	149
O regime disciplinar dos servidores públicos civis catarinenses sob a Lei (estadual) nº 6.745/1985: inconstitucionalidades e desatualizações normativas <b>Geovane Eziel Cardoso</b> .....	165

## **TRABALHO TÉCNICO**

Processo Normativo - Nota Técnica sobre contratação de alimentação artificial de praias

**Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** ..... 193

**JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA** ..... 267

Instruções para os autores..... 279

## EDITORIAL

Prezados(as) leitores(as),

É com grande satisfação que apresento a 6ª edição da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (RTCE/SC)*, publicação que reafirma o compromisso institucional deste Tribunal com a produção, a difusão e o fortalecimento do conhecimento técnico e científico voltado ao aprimoramento da administração pública.

Esta edição reúne *artigos acadêmicos e estudos aplicados* que abordam temas contemporâneos e de elevada relevância para o controle externo, a gestão pública e o desenvolvimento institucional, e refletem a pluralidade de perspectivas e a profundidade analítica que caracterizam a *RTCE/SC*. Os trabalhos contemplam desde a modernização de contratos administrativos de longo prazo e a inovação na gestão fiscal até reflexões sobre transparência pública, controle interno, políticas públicas, produção legislativa, regime disciplinar de servidores e os impactos das auditorias financeiras na apreciação das contas públicas.

São destaque, ainda, análises que dialogam diretamente com os desafios atuais enfrentados pelos tribunais de contas e pela administração pública brasileira, como a incorporação de modelos avançados de governança e de controle, o uso de tecnologias aplicadas à previsão de receitas, a promoção da igualdade racial nas políticas públicas e o fortalecimento da transparência ativa como instrumento de cidadania. A edição é complementada por *jurisprudência selecionada*, que contribui para a compreensão e interpretação das normas no âmbito do controle externo.

Ressalto que os trabalhos que compõem esta edição passaram por criterioso processo de seleção e de avaliação, observando parâmetros de excelência acadêmica, consistência metodológica e relevância prática. O resultado é um conjunto de textos que contribui de forma qualificada para o debate público, ao articular reflexão teórica, análise empírica e experiências concretas voltadas ao aprimoramento das políticas públicas e dos mecanismos de controle.

Ao disponibilizar a *Revista do TCE/SC em acesso aberto*, nas versões impressa e digital, busca-se ampliar o alcance social do conhecimento aqui produzido. A publicação pode ser acessada gratuitamente no portal institucional do Tribunal e, também, na **Plataforma Fórum Conhecimento Jurídico®**, essa

última voltada aos seus assinantes. Trata-se de uma escolha editorial alinhada à transparência, à democratização da informação e ao fortalecimento da cultura do controle.

Registro meu reconhecimento a todos que contribuíram para a concretização desta edição — autores, avaliadores, leitores, equipe editorial e executiva. O trabalho coletivo, silencioso e rigoroso que sustenta cada número da revista é essencial para que ela se consolide como espaço permanente de reflexão crítica, diálogo institucional e circulação de ideias inovadoras.

Espero que esta 6ª edição estimule novas perguntas, fomenta debates qualificados e inspire práticas transformadoras no âmbito da administração pública. Que a leitura seja, ao mesmo tempo, instigante e proveitosa, reafirmando o papel da *RTCE/SC* como instrumento de conhecimento, aperfeiçoamento institucional e compromisso com o interesse público.

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

**DOI:** 10.52028/tce-sc.v04.i06.EDTR

---

**DOCTRINA**

ARTIGOS



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA



# A modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA: um exemplo de contraponto negocial para contratos administrativos de longo prazo

## Filipe Camponez Brambilla

MBA em Infraestrutura, Concessões e Parcerias Público-Privadas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Gestão Pública e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. *Certified Public-Private Partnerships Professional* (CP3P-F) pela *APMG International*. Advogado da área de Direito Administrativo e Projetos Governamentais do escritório TozziniFreire Advogados.

## Annais Alves Rocha de Almeida

MBA em Infraestrutura, Concessões e Parcerias Público-Privadas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário CESMAC Alagoas. Advogada sênior da Iguá Saneamento, com atuação nas áreas de Direito Administrativo, Infraestrutura, *Compliance* e Setores Regulados.

---

**Resumo:** A presente pesquisa examina a proposta de modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA, com base nas deliberações constantes dos Acórdãos nº 1996/2024 e nº 513/2025, proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). São objetivos deste estudo: (i) reconstruir o histórico do conflito envolvendo a referida concessão; (ii) identificar as alternativas inicialmente sugeridas para a extinção contratual e seus fundamentos; (iii) apresentar a perspectiva do TCU, com base nas deliberações constantes dos Acórdãos nº 1996/2024 e nº 513/2025, sobre as circunstâncias da concessão e das alternativas aventadas para solução da lide; e (iv) avaliar, à luz dos Acórdãos mencionados, se a proposta de modernização configura uma solução adequada para evitar os custos e riscos associados à extinção do contrato. Os resultados desta pesquisa indicam que a modernização da concessão da BR-101/ES/BA pode representar um modelo viável para a preservação de contratos administrativos de longo prazo, nos casos em que a continuidade da parceria se revele possível e vantajosa. Nesse sentido, a autocomposição entre Poder Público e concessionária surge como instrumento legítimo para possibilitar o rearranjo contratual, com vistas à proteção do interesse público e à sustentabilidade da gestão dos ativos delegados.

**Palavras-chave:** Concessão. Modernização. BR-101/ES/BA.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Entre encontros e desencontros: o histórico do conflito envolvendo a concessão da BR-101/ES/BA – **2.1** À beira da extinção contratual: análise das narrativas e dos fundamentos jurídicos do (quase) fim da relação entre ANTT e a Eco101 – **3** Repactuação contratual da BR-101/ES/BA: análise da solução consensual homologada pelo TCU e seus fundamentos decisórios – **3.1** Acórdão nº 1996/2024 – Plenário – **3.1.1** Origem da solicitação de solução consensual – **3.1.2** Fundamentos da decisão – **3.2** Acórdão nº 513/2025 – Plenário – **4** Um olhar crítico sobre a proposta de modernização e as lições extraídas para o contexto brasileiro – **5** Considerações finais – Referências

---

# 1 Introdução

A presente pesquisa tem por objetivo examinar a proposta de modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA, com base nas deliberações constantes dos Acórdãos nº 1996/2024 e nº 513/2025, proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas da União.

O tema possui grande relevância e atualidade, por tratar de um caso paradigmático que, apesar de ainda estar em andamento, propõe a modernização de um contrato de concessão anteriormente ameaçado de extinção. A partir deste paradigma, é possível extrair conclusões importantes para a reavaliação da perspectiva tradicional que, por longo período, predominou no Brasil: a extinção contratual como resposta direta aos cenários de conflitos complexos na gestão de contratos administrativos de longo prazo. A análise do caso contribui, assim, para o debate sobre uma alternativa consensual e estruturada para continuidade dos contratos em cenários desafiadores.

Nesta linha, como se pretende demonstrar no decorrer do presente trabalho, a modernização e otimização dos contratos de longo prazo, como as concessões públicas, ainda é uma solução incipiente e pouco experimentada na prática brasileira, apesar dos esforços recentes – especialmente por parte do Governo Federal – para mitigar as extinções contratuais pela via da caducidade.

Neste contexto, o problema da presente pesquisa é desvelar se a modernização dos contratos administrativos de longo prazo configura uma solução adequada para evitar os custos e riscos associados à extinção dos referidos contratos, tomando por base as lições que podem ser extraídas a partir do caso da BR-101/ES/BA.

Tem-se como hipótese da presente pesquisa que a proposta de modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA, a partir das diretrizes de auto-composição avalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pode servir como guia para outras concessões em que se afigure necessária a repactuação de contratos de longo prazo, buscando-se evitar os custos e riscos associados à extinção aгодada dos referidos contratos, especialmente pela via da caducidade.

São objetivos desta pesquisa: (i) reconstruir o histórico do conflito envolvendo a concessão da BR-101/ES/BA; (ii) identificar as alternativas inicialmente sugeridas para a extinção contratual e, em momento posterior, para a modernização do ajuste; (iii) analisar o conteúdo das principais decisões do TCU sobre o caso; e (iv) avaliar, à luz dessas decisões, se a proposta de modernização configura uma solução adequada para evitar os custos e riscos associados à extinção do contrato.

Em um primeiro momento, examinar-se-á o histórico de entraves e conflitos da concessão da BR-101/ES/BA, marcada por alegações de atrasos sistemáticos na execução das obras de duplicação e descumprimento de obrigações de investimento, que geraram crescente insatisfação institucional e social. Diante desse cenário, foram analisadas as alternativas jurídicas consideradas para a extinção antecipada do contrato – com destaque para a caducidade e a relicitação – e os fundamentos que inviabilizaram essas saídas no caso concreto.

A seguir, será discutida a decisão da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e do Ministério dos Transportes de submeter a controvérsia ao TCU e buscar uma solução consensual por meio da repactuação e modernização contratual. O objetivo é analisar os fundamentos decisórios que conduziram à aprovação da repactuação do contrato, incluindo a modernização da modelagem econômico-financeira, a extensão do prazo de concessão, a previsão de leilão para transferência de controle da SPE e as condicionantes impostas pela corte de contas.

No último capítulo, será realizada uma análise crítica sobre a proposta de modernização contratual adotada no caso da concessão da BR-101/ES/BA, bem como das alternativas à disposição do Poder Público para o equacionamento de contratos em crise. Busca-se examinar as razões que afastaram as hipóteses de extinção antecipada, seja pela via da caducidade ou da relicitação, à luz de seus custos de transação, dos riscos institucionais e dos impactos para continuidade e eficiência dos serviços públicos.

Como resultado, foi possível observar, a partir da experiência do caso da BR-101/ES/BA, que a extinção antecipada de contratos de concessão em crise nem sempre atende ao interesse público, uma vez que mecanismos como a caducidade e a relicitação enfrentam obstáculos relevantes para permitir o equacionamento dos entraves contratuais e a quitação plena para uma nova concessão, tais como custos de transação, insegurança jurídica, riscos à continuidade dos serviços públicos e restrições concorrenciais.

Foi possível verificar que a repactuação contratual, por meio do termo de autocomposição firmado entre a ANTT e a Eco101, se configurou, até o momento, como a solução mais eficiente e vantajosa para o caso, garantindo a retomada dos investimentos e a proteção do interesse público. Nesse contexto, destaca-se o papel institucional do Tribunal de Contas da União na mediação e legitimação da solução adotada. Por fim, conclui-se que a extinção antecipada deve ser uma medida excepcional, sendo recomendada a avaliação prévia de alternativas mais flexíveis que favoreçam a continuidade e a qualidade dos serviços públicos concedidos, como se passa a detalhar.

## 2 Entre encontros e desencontros: o histórico do conflito envolvendo a concessão da BR-101/ES/BA

Em 17 de abril de 2013, foi celebrado o contrato de concessão da BR-101/ES/BA entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a empresa Eco101 Concessionária de Rodovias S.A. (Eco101), vencedora do leilão realizado em janeiro de 2012. O contrato estabeleceu a concessão por um prazo de 25 anos, abrangendo a exploração de 475,9 km da rodovia, desde o entroncamento com a BA-698, no município de Mucuri (BA), até a divisa entre o Espírito Santo e o Rio de Janeiro. Estavam previstos investimentos totais de R\$2,719 bilhões, sendo R\$1,699 bilhão destinados à ampliação de capacidade e R\$1,019 bilhão para manutenção e melhorias, além de custos operacionais estimados em R\$2,102 bilhões.

Desde a celebração do contrato da Eco101, no entanto, observou-se o surgimento de um cenário de insatisfação em relação à sua execução. Para contextualizar, é importante destacar que várias concessões rodoviárias federais firmadas na década de 2010 enfrentaram críticas e descontentamento quanto aos resultados alcançados, tanto em relação às modelagens quanto à execução dos contratos pelas concessionárias. Nesse sentido:

Destaca-se que, das oito rodovias federais licitadas na terceira rodada, com início das concessões entre maio de 2013 e junho de 2015, seis apontam para desfechos de término antecipado, conforme apresentado na Tabela 1. Dessa forma, pode ser constatado que houve problemas nas concessões de rodovias federais realizadas, principalmente na terceira rodada [...] (Plotkowski; Silva, 2022, p. 321).

Já no caso da concessão da Eco101, o contrato previa como uma de suas principais obrigações a duplicação de 478,7 km do trecho rodoviário no prazo de até nove anos, além da prestação de serviços de manutenção, segurança e operação da via. No entanto, assim como os paradigmas de sua época, a execução contratual da Eco101 passou a apresentar distorções significativas em relação ao cronograma estabelecido.

Ao longo da primeira década da concessão, os índices de duplicação e melhorias efetivamente entregues se mostraram extremamente inferiores ao pactuado. A morosidade na execução das obras e a não entrega dos marcos contratuais repercutiram institucionalmente, provocando reações de parlamentares, representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada, culminando em questionamentos mais amplos quanto à viabilidade da manutenção da relação contratual.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nesse sentido: FOLHA VITÓRIA. Atraso na duplicação da BR-101 faz parlamentares capixabas pedirem cancelamento de contrato da Eco 101. *Folha Vitória*, 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.folhavitória.com.br>.

Diante das alegadas irregularidades, a ANTT iniciou um processo de monitoramento, o Processo Administrativo nº 51000.102689/2018-81, com o objetivo de avaliar o cumprimento das obrigações contratuais e as condições de execução da concessão, em que se discutia a pré-caducidade da concessão. No entanto, após as intervenções da ANTT e os ajustes nas condições de execução pela concessionária, o processo de pré-caducidade foi arquivado.

Mesmo após o arquivamento da pré-caducidade, com reconhecimento por parte da ANTT de que não houve culpa exclusiva da Eco101 nos atrasos para o cumprimento das obrigações, o contrato seguiu sendo executado com dificuldades e desencontros em relação às previsões de investimentos e à consecução de obras. Em resposta às crescentes preocupações, a ANTT instaurou, em 2021, o Processo Administrativo nº 50500.068508/2021-04, com o objetivo de apurar a rigor o descumprimento do cronograma de duplicação previsto no contrato de concessão da BR-101/ES/BA (Brasil, 2021).

A concessionária, por sua vez, argumentou a existência de dificuldades operacionais e desequilíbrios econômico-financeiros como justificativa para os atrasos (ES360, 2022). A alegação de que os estudos de viabilidade inicialmente utilizados teriam sido superestimados também foi recorrentemente levantada. Houve, ainda, a tentativa de formalizar a relicitação da concessão, a qual, posteriormente foi abdicada, conforme se detalhará mais adiante. Em suma, diversos termos aditivos e ajustes foram ensaiados, mas sem a concretização de soluções que pudessem garantir, de maneira definitiva à época, a resolução dos conflitos da concessão.

## **2.1** À beira da extinção contratual: análise das narrativas e dos fundamentos jurídicos do (quase) fim da relação entre ANTT e a Eco101

Diante do cenário dos alegados descumprimentos por parte da Eco101, foram cogitadas inicialmente duas principais saídas para resolução dos conflitos contratuais pela via da extinção. Como já abordado, a caducidade foi a primeira alternativa sopesada pela ANTT, mas o processo de pré-caducidade foi arquivado no mês de dezembro de 2019, sob a compreensão de Eco101 não detinha culpa exclusiva pelos alegados atrasos.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, é fato que o desencontro entre o que foi contratado e o que efetivamente se entregou, caracterizado por repetidos descumprimentos de obrigações de investimentos e atrasos na consecução

---

[com.br/politica/noticia/10/2017/atraso-na-duplicacao-da-br-101-faz-parlamentares-capixabas-pedirem-cancelamento-de-contrato-da-eco-101](https://com.br/politica/noticia/10/2017/atraso-na-duplicacao-da-br-101-faz-parlamentares-capixabas-pedirem-cancelamento-de-contrato-da-eco-101). Acesso em: 28 set. 2025.

das obras de duplicação, configura hipótese potencial de inadimplemento grave, capaz de ensejar a extinção da concessão por caducidade. Ou seja, a caducidade é cabível quando houver o inadimplemento essencial do contrato, o que exige demonstração via prévio processo administrativo com as garantias de contraditório e ampla defesa. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003) adverte que, embora a extinção unilateral deva observar critérios estritos, a proteção ao interesse público se sobrepõe à manutenção de um contrato que já não atenda aos princípios constitucionais da eficiência, continuidade e segurança do serviço público.

Posteriormente, a própria Eco101, observando as dificuldades em cumprir com os cronogramas e obrigações do contrato, tentou a relicitação, cuja disciplina é albergada pela Lei Federal nº 13.448/2017. Trata-se aqui de uma forma específica de extinção da concessão de serviço público, viabilizada quando a continuidade da execução contratual se revela impraticável ou indesejável tanto para o poder concedente quanto para a concessionária.

De acordo com Marçal Justen Filho (2016), a relicitação é um mecanismo voltado à recomposição do equilíbrio contratual em situações de inviabilidade da execução, sem necessariamente imputar culpa à concessionária, mas reconhecendo que a manutenção do contrato contraria o interesse público por circunstâncias supervenientes. Nesse contexto, a relicitação aparece como alternativa consensual à rescisão unilateral ou à caducidade, evitando litígios mais onerosos e a interrupção abrupta da prestação dos serviços, quando comparada às saídas contenciosas para o término contratual, eis que:

A inviabilidade da execução pode justificar a extinção da concessão mediante procedimento de relicitação, ou seja, a celebração de um novo contrato com outra concessionária, mediante licitação, com a concordância da atual contratada e observância de determinadas condições (Justen Filho, 2016, p. 126).

Ou seja, como mecanismo alternativo à caducidade, a lei trata a possibilidade de rescisão amigável do contrato por iniciativa da concessionária, mediante proposta formal à administração pública, que se seguirá com uma nova licitação do objeto concedido. Para isso, é necessário a demonstração da inviabilidade da continuidade da execução contratual nas condições originalmente pactuadas, a ausência de dolo da concessionária nos descumprimentos e o interesse público na manutenção da prestação do serviço por meio de nova licitação.

Alexandre Santos de Aragão ressalta que a relicitação se apresenta como um importante instrumento de governança contratual, ao permitir a superação de impasses por meio de solução consensual e planejada, sem o trauma da extinção

litigiosa. Segundo o autor, “a relicitação configura-se como uma forma moderna e racional de extinção contratual, voltada à preservação da continuidade do serviço público e à redução dos custos econômicos e jurídicos da ruptura contratual” (Aragão, 2017, p. 598).

Entre as idas e vindas para dirimir o conflito da BR-101/ES/BA, a manutenção do *status quo* – de atrasos, discussões e indefinições sobre o contrato de concessão – acarretava prejuízo aos usuários e, de modo geral, ao interesse público envolvido na contratação. A situação exigia uma resposta assertiva para que os conflitos contratuais pudessem ser dirimidos com segurança jurídica, ao passo em que o interesse público também não fosse prejudicado. Por um lado, os usuários da BR-101/ES/BA se mostravam há anos insatisfeitos com trechos rodoviários e serviços em condições abaixo do esperado. Por outro, a concessionária questionava a sustentabilidade econômico-financeira da concessão e a distribuição de riscos do contrato, face às condições externas.

Diante desses entraves e sem conseguir viabilizar a extinção do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes optaram por submeter a questão ao TCU, buscando uma solução consensual que permitisse a repactuação pela via da modernização e otimização. Essa abordagem visava, principalmente, superar os entraves próprios da extinção antecipada, que permaneceu anos sob litígio e com óbices de ambas as partes do contrato, e, ao mesmo tempo, garantir formas mais céleres para antecipar a entrega das obras e retomar os investimentos na rodovia, evitando a suspensão dos serviços que poderia ocorrer e reprogramando de investimentos, a partir de ajustes nas cláusulas contratuais.

### **3 Repactuação contratual da BR-101/ES/BA: análise da solução consensual homologada pelo TCU e seus fundamentos decisórios**

À medida que o contrato de concessão da BR-101/ES/BA se encaminhava para uma extinção antecipada, tornava-se evidente que as alternativas aventadas para o término contratual implicariam em significativas perdas de natureza econômica, técnica e operacional, ao menos até que se estabilizasse uma nova relação contratual de concessão.

Foi nesse contexto que a ANTT e o Ministério dos Transportes optaram por submeter a controvérsia à análise do TCU, abandonando a relicitação como solução principal e adotando a via da repactuação contratual com fundamento na busca pela eficiência e continuidade do serviço. A proposta, discutida em 2023 e homologada em 2024, teve como objetivo ajustar cronogramas e condições contratuais, preservando os investimentos já realizados e restabelecendo a confiança no modelo de concessão da BR-101/ES/BA.

É preciso considerar especialmente que, desde dezembro de 2022, o TCU, por meio da Resolução nº 347, instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), incumbida de “desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes voltadas à solução consensual de controvérsias no âmbito do controle externo”, conforme estabelece o artigo 2º, inciso I, da Portaria SecexConsenso nº 2/2024. Desde então, a SecexConsenso tem desempenhado um papel relevante, servindo de guia para soluções consensuais na esfera federal, apesar de haver recorrente escrutínio quanto à sua implementação e os avanços institucionais.<sup>2</sup>

Com o apoio da SecexConsenso, o TCU examinou a solicitação da ANTT para solução consensual no contrato de concessão da BR-101/ES/BA, considerando os entraves à execução dos investimentos e a inviabilidade financeira resultante das dificuldades operacionais. O objetivo foi, em especial, avaliar uma alternativa que possibilitasse a retomada dos investimentos e a continuidade dos serviços, garantindo a maior eficiência para concessão.

### 3.1 Acórdão nº 1996/2024 – Plenário

O Acórdão nº 1.996/2024 – Plenário do TCU, exarado em 25 de setembro de 2024, analisou a Solicitação de Solução Consensual (SSC) apresentada pela ANTT no âmbito do contrato de concessão da BR-101/ES/BA. A proposta visava resolver, por via negociada, três controvérsias centrais: (i) a alegada inviabilidade econômico-financeira do projeto, diante da incapacidade da concessionária de cumprir as obrigações assumidas; (ii) os entraves à relicitação, que teriam inviabilizado investimentos essenciais; e (iii) a insatisfação dos usuários, causada pela ausência de obras e pelo valor da tarifa.

#### 3.1.1 Origem da solicitação de solução consensual

Para contexto, cabe destacar que o TCU primeiro julgou por admitir a desistência da relicitação da concessão da BR-101/ES/BA em 2023, ano também em que o Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 848, com diretrizes para adequação e otimização de contratos de concessão rodoviária federal. A partir de

<sup>2</sup> Por todos, cita-se o posicionamento de André Rosilho e Gustavo Leonardo Maia Pereira no sentido de que: “A consensualidade é um consenso. Mas é importante que a governança da Secex-Consenso seja discutida de forma desimpedida. Recentemente, o TCU adotou medidas para aumentar a transparência das atividades do novo órgão e tem se mostrado aberto a críticas e sugestões de aperfeiçoamento. Seria bem-vindo um ajuste na norma do TCU que contemplasse a tramitação da proposta de acordo pactuada na comissão de solução consensual pelas instâncias de governança dos órgãos e entidades envolvidos – públicos e privados. A estipulação de prazos razoáveis, viabilizando que os termos de negociação sejam assimilados adequadamente – e justificadas tecnicamente – pelos órgãos competentes, parece fundamental” (Pereira; Rosilho, 2024, n. p.).

então, houve abertura ainda maior para que o contrato de concessão pudesse ser objeto de estudos para potencial repactuação.

A partir de então, foram celebrados, respectivamente em 26 de fevereiro e 24 de junho de 2024, o 4º e o 5º Termos Aditivos ao contrato de concessão. Esses aditivos suspenderam os efeitos do 3º aditivo que formalizava a relicitação, restabelecendo a vigência plena do contrato original, agora sujeito à modelagem de uma solução consensual, sem a incidência do excedente tarifário típico dos processos de relicitação.

Em seguida, o TCU instaurou uma Comissão de Solução Consensual composta por representantes do Ministério dos Transportes, da ANTT, da concessionária Eco101, da Auditoria Especializada em Rodovias do TCU (“AudRodoviaAviação”) e da SecexConsenso. Também participaram o BNDES, que avaliou a viabilidade de financiamento do projeto, e a Infra S.A., que contribuiu com análises paramétricas de valores discutidos. O objetivo do grupo foi propor uma solução que viabilizasse a recuperação da sustentabilidade econômico-financeira da concessão e a retomada dos investimentos no trecho concedido.

Após analisar alternativas como a relicitação, a renovação antecipada e a revisão contratual pela via contratual do procedimento de reequilíbrio, a comissão concluiu que a otimização do contrato seria a opção mais vantajosa ao interesse público, por permitir uma revisão sistêmica dos termos contratados para adequar o contrato à realidade de sua execução.

As partes pactuaram a otimização do contrato da Eco101 com base em pilares como: (i) um novo modelo econômico-financeiro para garantir a sustentabilidade econômica da concessão; (ii) atualização regulatória alinhada aos contratos da 5ª etapa do Procofe/ANTT; (iii) período de transição com possibilidade de extinção antecipada em caso de inadimplemento; (iv) revisão de termos para avaliação de haveres e deveres; e (v) a instauração de um processo competitivo para alienação das ações da SPE, a fim de validar os valores acordados para o contrato otimizado e mitigar riscos.

Cabe registrar, contudo, que a AudRodoviaAviação se manifestou contrariamente à celebração do acordo, entendendo que as alterações propostas excediam os limites legais de mutabilidade contratual, comprometiam o equilíbrio econômico-financeiro original da licitação e desrespeitavam o prazo de vigência contratual. Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) reconheceu a viabilidade da solução consensual, sugerindo ao Tribunal a imposição de condicionantes à sua aprovação.

Finalizada a instrução do processo e com a submissão dos posicionamentos pela unidade técnica e pelo MPTCU, o caso foi submetido a julgamento pelo plenário da corte, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

### 3.1.2 Fundamentos da decisão

Em seu voto, o ministro-relator reconheceu a complexidade do caso concreto, que envolve contrato de longa duração afetado por alterações macroeconômicas relevantes, como a crise de 2014 e a pandemia da Covid-19. O ministro asseverou que, em situações dessa natureza, não há soluções ideais, mas sim alternativas possíveis que devem ser analisadas com base na maximização do interesse público. Nesse cenário, sustenta que a solução construída pela Comissão de Solução Consensual (a otimização contratual) é vantajosa por promover a retomada dos investimentos e garantir a continuidade da prestação do serviço público, com maior celeridade e segurança do que se daria com uma relicitação. Destaca-se:

Os maiores prejudicados pelas discussões que se arrastam há anos são os usuários da rodovia, pois permanecem pagando tarifas caras, sem os serviços e as melhorias alardeados e pactuados à época da concessão em contrapartida, sendo que a tarifa levou em conta esses serviços. Há, nos autos, evidências de que a Comissão formulou alternativas mais conservadoras, com a manutenção das variáveis caracterizadoras do equilíbrio original, mas resultaram em projetos inviáveis de serem executados (parágrafos 137 a 148 e anexo D do Relatório da CSC). Ao comparar a solução ora proposta com a relicitação, concluiu-se que o acordo é opção mais vantajosa para o interesse público, por permitir a realização de investimentos com antecedência de cerca de cinco anos e com tarifa de pedágio inferior à média dos estudos de outros projetos de concessão submetidos à audiência pública pela Infra S/A (Brasil, 2024, p. 142).

Entre os elementos centrais da proposta que fora avaliada, destacam-se a modernização do contrato com aporte de R\$7,07 bilhões em investimentos, incluindo 221 km de duplicações e obras complementares; a extensão do prazo contratual em dez anos; e a adoção de novos parâmetros técnicos e econômicos (tráfego, CAPEX, OPEX e taxa interna de retorno).

No tocante ao equilíbrio contratual, restou reconhecido que a concessionária absorveu prejuízos significativos, não repassados às tarifas, e que a readequação dos parâmetros econômicos foi necessária para assegurar a financiabilidade e a modicidade tarifária, elementos intrinsecamente ligados ao interesse público.

Nessa linha, o TCU consagrou, sob o voto do relator, o princípio da eficiência como vetor interpretativo essencial na administração contratual e reconheceu que a proposta de repactuação, além de antecipar benefícios à coletividade – como a redução de acidentes e a melhoria na fluidez do tráfego no caso concreto –, afasta os riscos e custos inerentes à extinção antecipada do contrato, a exemplo, no

caso da BR-101/ES/BA, da paralisação prolongada de obras, de disputas judiciais envolvendo indenizações e do eventual insucesso de novo procedimento licitatório.

No entanto, vale notar que o relator alertou para necessidade de que a re-pactuação do contrato não seja apenas ser avaliada sob o ponto de vista da celeridade das obras e redução de atrasos, mas sim sopesada quanto à demonstração objetiva dos alegados prejuízos de uma eventual extinção antecipada em seu contraponto:

Por fim, foi possível observar que, para a maioria das lacunas na proposta, foi indicada como justificativa a necessária celeridade das obras, como se fosse possível relevar falhas que podem impor aos usuários grandes prejuízos, em termos de tarifas de pedágio, sob o pretexto de evitar atrasos de poucos meses em investimentos e serviços que há muito deveriam estar concluídos. Nesse sentido, considero que a defesa de soluções consensuais não deve ser fundamentada somente em argumentos de tal natureza, sem que haja demonstração objetiva dos alegados prejuízos, sob pena de enfraquecer novel instrumento para saneamento de controvérsias na Administração Pública (Brasil, 2024, p. 157).

À vista de todos esses fundamentos, o Ministro Walton Alencar aprovou a proposta da solução consensual, autorizando a assinatura do Termo de Autocomposição e determinando o monitoramento de sua execução, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. O voto foi acompanhado pelo plenário, sendo exarado o Acórdão nº 1.996/2024, conferindo aval à otimização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA.

### **3.2 Acórdão nº 513/2025 – Plenário**

Já em 12 de março de 2025, foi exarado o Acórdão nº 513/2025 – Plenário do TCU também sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio do qual o TCU examinou o cumprimento das condicionantes fixadas no Acórdão nº 1.996/2024.

A análise concentrou-se em quatro pontos principais: a adequação dos custos das intervenções (CAPEX e OPEX) do contrato; a reformulação do cronograma do processo competitivo; a realização de consulta pública sobre os termos do aditivo; e a demonstração da capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE. Em todos esses aspectos, o relator concluiu pelo efetivo cumprimento das exigências, com base em documentos apresentados pela ANTT, pelo Ministério dos Transportes e pela controladora da concessão (Brasil, 2025).

Diante da comprovação do atendimento integral das condicionantes fixadas no Acórdão nº 1.996/2024 e da anuência das áreas técnicas do TCU, o Tribunal decidiu por ratificar o termo de autocomposição e a celebração de termo aditivo ao contrato de concessão para consolidar a repactuação firmada.

#### 4 Um olhar crítico sobre a proposta de modernização e as lições extraídas para o contexto brasileiro

Como visto, antes da celebração do termo da repactuação contratual, a ANTT e o Ministério dos Transportes cogitaram a extinção antecipada da concessão da BR-101/ES/BA.

Contudo, ao menos desde 2020, a própria ANTT já havia reconhecido que a Eco101 não era a única responsável pelos atrasos e inadimplementos verificados na execução contratual. Não se tratava, assim, de um cenário de pura desídia ou má-fé por parte da empresa, mas da execução de um contrato cercado por entraves estruturais e externos – notadamente, dificuldades no licenciamento ambiental, atrasos em desapropriações e, sobretudo, o agravamento das condições macroeconômicas entre 2014 e 2016, cujos efeitos se intensificaram com a pandemia da Covid-19.

Nesse contexto, tanto a caducidade quanto a relicitação mostraram-se soluções pouco adequadas, além de implicarem potenciais custos de transação elevados e prejuízos à continuidade e à qualidade da prestação do serviço público.

No que se refere à caducidade, importa destacar que a instauração de seu processo sinaliza ao mercado a existência de risco de inadimplemento contratual, percepção que, por si só, pode comprometer a capacidade da concessionária de corrigir eventuais falhas, ampliando os efeitos negativos do procedimento antes mesmo de sua conclusão.

Também o tempo é um fator relevante para avaliação da caducidade. O processo de decretação, via de regra, é moroso diante da necessidade de apuração detalhada das infrações contratuais e da complexidade técnica e jurídica envolvida na instrução do procedimento. Conforme leciona Aline Klein, a regra é que, antes de se instaurar o processo de caducidade, deverá ser formalmente oportunizado um prazo para correção dos vícios apontados contra a concessionária:

Como dispõe o art. 38, §2º, da Lei 8.987/1995, a declaração de caducidade deverá ser necessariamente precedida da constatação da inadimplência do concessionário em regular processo administrativo, em que se propicie a participação do particular exercendo o contraditório e a ampla defesa. Além disso, nos termos do §3º do mesmo dispositivo legal, o próprio processo de caducidade apenas poderá ser instaurado após a comunicação do concessionário dos

descumprimentos contratuais que lhe são imputados, conferindo-se prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas. Ou seja, apenas com o decurso do prazo assinalado para correção dos descumprimentos contratuais é que poderá ser instaurado o processo administrativo de apuração de inadimplência, preparatório da decretação da caducidade. Essa comunicação prévia deverá detalhar pormenorizadamente as falhas imputadas ao concessionário e conferir prazo razoável para a sua correção. Quando se tratar de falha ou transgressão não passível de correção ou suprimento, o processo administrativo de caducidade poderá ser instaurado diretamente (Klein, 2017, n. p.).

Acresce-se a isso uma assimetria informacional relevante, não enfrentada pela legislação vigente. A norma confere ao Poder Concedente uma prerrogativa unilateral de instaurar o processo, mas não impõe à concessionária o dever de compartilhar os dados que detém. Na prática, a empresa, por dispor de conhecimento mais profundo sobre a execução contratual, pode dificultar a apuração do alegado descumprimento do contrato ou pode não fornecer todas as informações de que dispõe.

Mesmo que se consiga comprovar a incidência de uma das hipóteses motivadoras da caducidade, elencadas no rol não exaustivo do artigo 38, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995, a declaração da caducidade depende ainda de trâmite para edição de decreto pelo Poder Executivo. A partir desse ato, o contrato é extinto e a concessão retorna à gestão do Estado.

Ainda assim, o encerramento da relação não é automático. A matéria possivelmente estará sujeita a disputas judiciais prolongadas. A concessionária poderá rediscutir, em juízo, os fundamentos do processo administrativo, o que tende a retardar ainda mais a realização de novo certame ou até a concretização da própria caducidade, haja vista a inafastabilidade da jurisdição. A prática brasileira mostra que, na realidade, a caducidade quase nunca se afigura como uma solução capaz de equacionar adequada e celeremente conflitos complexos em contratos concessionados, diante desses e de outros entraves que dificultam a operacionalização do procedimento.

Já quanto à relicitação, embora esta tenda a ser mais célere do que a caducidade, fato é que ainda assim se sobressaem entraves práticos para essa modalidade de extinção antecipada. Primeiro, porque em matéria de tempo, a relicitação exige a submissão de estudos técnicos à consulta pública para fins de sugestões, cujo prazo mínimo para realização é de 45 dias (conforme previsto no artigo 10, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.448/2017). Além disso, o processo é submetido à avaliação dos aspectos técnicos pelo tribunal de contas, o que pode tornar ainda mais longínqua a espera por sua aprovação.

Outro fator crítico é que a efetivação da relicitação depende da realização de nova licitação e da assunção do contrato por uma nova concessionária, o que, na prática, impõe riscos de descontinuidade e incertezas quanto ao interesse do mercado, especialmente em cenários de baixa atratividade ou alta complexidade contratual.

Conforme explica André Saddy, “a relicitação exige o acordo entre as partes envolvidas e pode se tornar inviável quando não há consenso, especialmente diante da possibilidade de litígios ou do interesse da concessionária em manter o contrato” (2015, p. 47). Marcos Juruena Villela Souto (2002) também observa que a extinção consensual da concessão deve respeitar a função social do contrato e os princípios da continuidade e eficiência dos serviços públicos, sendo a relicitação uma medida excepcional que requer critérios bem definidos e segurança jurídica.

É imprescindível considerar que o contrato de concessão não possui natureza estritamente bilateral, mas trilateral, incluindo, de maneira central, os usuários do serviço público, que são os verdadeiros destinatários da prestação. Essa lógica é reforçada por Dinorá Grotti (2003), cujo entendimento é de que os princípios do serviço público – continuidade, universalidade, eficiência e adaptabilidade – não podem ser relativizados sob argumentos de natureza exclusivamente contratual ou econômica. Se a relicitação acarretar prejuízos aos usuários por conta dos entraves até que uma nova concessionária assumo o contrato, o principal objetivo da concessão estará fadado ao insucesso, podendo gerar sequelas prolongadas para muito depois da nova licitação.

Há também um problema de ordem dos interesses envolvidos na relicitação. Pelo procedimento, a concessionária não poderá participar da licitação ou do futuro contrato desta decorrente, o que, na prática, pode acarretar o prejuízo à competitividade do certame, ou seja:

Além de participar do procedimento fornecendo informações, o parceiro privado terá que apresentar renúncia ao prazo de “cura” do procedimento de caducidade – o que está no âmbito de disposição da vontade –, declarar formalmente a sua intenção irretroatível e irrevogável em aderir ao procedimento e renunciar expressamente à participação novo certame ou no futuro contrato relicitado. [...] Essa opção, contudo, acaba gerando outro efeito: a diminuição concorrencial na fase licitatória. Notadamente em momentos de crise econômica, não são muitas as sociedades que ainda podem assumir contratos de grande monta, tais quais os de infraestrutura (Oliveira, 2018, p. 202).

Fato é que a extinção antecipada de um contrato de concessão, seja pela via da caducidade, como da relicitação e das demais modalidades, constitui medida excepcional e anômala, pois rompe a expectativa de execução do ajuste ao longo de todo o prazo originalmente pactuado, desestabilizando a equação econômico-financeira que serve de fundamento para a viabilidade do empreendimento, especialmente em relação às projeções que foram feitas com base na totalidade do prazo contratual e no equilíbrio econômico-financeiro original.

Isso não quer dizer que a extinção antecipada do contrato não possa ser cogitada, mas sim que sua adoção deve ser sopesada em relação à vantajosidade para o interesse público e para os usuários dos serviços concedidos. É uma conclusão natural, mas que não necessariamente encontra salvaguarda na prática brasileira, especialmente por conta da falta de experimentação de alternativas consensuais como a repactuação. Quanto ao tema, Giovanna Seabra observa que:

Ao evitar a extinção precoce de contratos e promover a renegociação estruturada, o governo sinaliza um compromisso com a continuidade e viabilidade dos serviços públicos concedidos, sem deixar de lado o rigor técnico e a transparência. [...] Embora o modelo proposto ofereça uma alternativa promissora, é fundamental adotar uma postura crítica e vigilante, uma vez que ainda não temos exemplos concretos de processos que tenham sido concluídos com sucesso do início ao fim. A dúvida persiste: as boas intenções do consensualismo se traduzirão em soluções justas e equilibradas, que protejam adequadamente o interesse público e, também, atendam às necessidades dos concessionários? Somente através da observação dos resultados práticos das repactuações e do uso de mecanismos consensuais poderemos avaliar se as diretrizes estabelecidas se concretizam em uma política de Estado eficaz e benéfica para todas as partes envolvidas (Seabra, 2024, n. p.).

Por outro lado, é preciso reconhecer que nem sempre a repactuação do contrato de concessão será a via mais adequada. Não existem soluções milagrosas para dirimir conflitos contratuais complexos nas concessões, sendo necessário, sempre, o sopesamento de alternativas que melhor se enquadrem à realidade contratual, à sustentabilidade econômico-financeira da concessão e à defesa do interesse público envolvido. Mais das vezes, a via do procedimento de reequilíbrio previsto em contrato, ou a discussão nos foros de autocomposição e governança, pode ser suficiente para suprimir os entraves à execução.

Não por menos, conforme lecionam Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Vitor Soliano, também a repactuação do contrato de concessão será insuficiente para dirimir todos os entraves contratuais ou sua incompletude:

O que deve se extrair tanto do caso da CRO quanto das mudanças institucionais posteriores é a importância que deve se dar ao processamento das renegociações; ou seja, nos casos em que não seja constatada a vantajosidade da realização de licitações, os processos administrativos (re)negociais precisarão funcionar como substitutos imperfeitos de processos licitatórios. A função desses processos deverá ser, necessariamente, a geração e o processamento de informação voltado a reduzir os riscos de comportamento oportunista. [...] Afinal, da mesma forma que um contrato de concessão novo é naturalmente incompleto, relacional e está sujeito a uma infinidade de desafios futuros, um aditivo a um contrato já em execução que promove a renegociação dos seus termos também é naturalmente incompleto, relacional e está sujeito a uma infinidade de desafios futuros; ou seja, a renegociação pode ser uma das consequências da incompletude dos contratos de concessão, mas nunca será um mecanismo de encerramento dessa incompletude (Oliveira; Soliano, 2025, p. 224).

No caso da BR-101/ES/BA, fato é que havia justificativas plausíveis para repactuação da concessão, seja porque o próprio Poder Concedente reconheceu que os entraves da execução contratual não decorreram de culpa exclusiva da concessionária, seja porque a manutenção do contrato se afigurou como a opção mais vantajosa do ponto de vista financeiro e operacional. Conforme registrado no voto do ministro Walton Alencar, a vantagem do acordo em relação à relicitação restou demonstrada justamente “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” (Brasil, 2024), observados no caso concreto.

Também é preciso registrar que o TCU assumiu papel fundamental como o intermediador e equacionador do conflito entre a ANTT e a Eco101. Ao encorajar as partes “a adotarem abordagens baseadas na negociação, o controlador externo demonstra seu compromisso em promover soluções mais eficientes e cooperativas” (Lacerda, 2024, p. 68), o que decerto mitiga os riscos de extinções antecipadas açodadas e sem o devido escrutínio na esfera federal.

Por tudo dito, a solução adotada pelas partes para Eco101, com o apoio do TCU, afigura-se, até aqui, como aquela que se sobressaiu mais adequada, especialmente por permitir a retomada de investimentos e a consecução de obrigações de curto prazo, sem os entraves que outrora seriam observados a partir de uma extinção antecipada.

Não por menos, a repactuação dos contratos de concessão tem ganhado contornos mais concretos na prática brasileira. A experiência adquirida com o caso da Eco101, até aqui exitosa, pode servir como incentivo para que outros contratos de concessão sejam objeto de otimização, valendo a ressalva de que não existem

soluções universais – a cada caso, deve-se avaliar, sob o ponto de vista da eficiência, da sustentabilidade econômico-financeira e da preservação do interesse público, qual é saída que será capaz de dirimir os entraves contratuais de forma mais assertiva. Espera-se, assim, que a extinção antecipada possa ser sopesada na prática brasileira e não seja considerada a via única para solução de conflitos complexos nos contratos de concessão, tomando-se como guia a lição que é legada pelo caso da BR-101/ES/BA.

## 5 Considerações finais

A análise do contrato da Eco101 revela a complexidade envolvida no equacionamento de conflitos em contratos de longo prazo e a necessidade de soluções direcionadas. A extinção antecipada do contrato deve ser tomada, assim, como uma medida excepcional, que poderá impactar substancialmente a continuidade dos serviços públicos e acarretar altos custos de transação para uma nova concessão, comprometendo a sua sustentabilidade econômico-financeira.

Para tanto, a repactuação contratual surge como uma alternativa viável para preservar e otimizar os contratos sem recorrer à sua extinção antecipada. A experiência do caso da Eco101 demonstra que a renegociação dos termos contratuais pode ser uma opção vantajosa, em casos tais em que permita, de forma célere, a manutenção dos investimentos, a continuidade das obras e a recuperação da capacidade operacional da concessão.

A atuação do Tribunal de Contas da União, ao incentivar a adoção de soluções consensuais, é fundamental para facilitar o diálogo entre as partes para as repactuações na esfera federal, evitando a adoção precipitada de medidas mais drásticas, como a caducidade. No entanto, é importante reconhecer que a repactuação não é uma solução universal e que cada contrato de concessão deve ser analisado em suas especificidades, o que decerto poderá ser submetido ao escrutínio da corte de contas, com o apoio das partes.

Em suma, o estudo do caso da BR-101/ES/BA mostra que a extinção antecipada não deve ser considerada a única via para a resolução de impasses contratuais e que, quando bem conduzidas, as negociações consensuais podem trazer soluções adequadas para a concessionária e para poder público. O caso da Eco101 não atesta que todas as concessões possam seguir o mesmo caminho, mas oferece um exemplo de que é possível buscar soluções contratuais flexíveis e cooperativas, para garantir a qualidade dos serviços e a eficiência na gestão das concessões. A lição que se extrai desse processo é que a extinção antecipada deve ser tratada como uma medida anômala e, sempre que possível, o foco deve ser na renegociação e na manutenção dos contratos, com a observância aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público.

---

## The Modernization of the BR-101/ES/BA Concession Agreement: A Case Study in Negotiated Adjustments to Long-Term Administrative Contracts

**Abstract:** This study examines the proposal for the modernization of the BR-101/ES/BA concession agreement, based on the decisions set forth in Decisions No. 1996/2024 and No. 513/2025, issued by the Plenary of the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União – TCU). The goals of the study are to: (i) reconstruct the historical background of the dispute involving the concession; (ii) identify the alternatives initially proposed for contractual termination and, subsequently, for the modernization of the agreement; (iii) analyze the content of the main decisions issued by the TCU on the matter; and (iv) assess, in light of the aforementioned decisions, whether the proposed modernization constitutes an appropriate solution to avoid the costs and risks associated with contract termination. The findings suggest that the modernization of the BR-101/ES/BA concession may serve as a viable model for preserving long-term administrative contracts in cases where the continuation of the partnership proves feasible and beneficial. In this context, a negotiated settlement between the granting authority and the concessionaire emerges as a legitimate instrument for contractual rebalancing, aimed at safeguarding the public interest and ensuring the sustainable management of delegated assets.

**Keywords:** Concession. Modernization. BR-101/ES/BA.

---

## Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Processo Administrativo de Pré-Caducidade nº 50500.068508/2021-04*. ANTT, 2021. Disponível em: [https://sei.antt.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo.php](https://sei.antt.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo.php). Acesso em: 28 set. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1996/2024*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Plenário, julgado em: 25 set. 2024. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1996%2520ANOACORDAO%253A2024/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1996%2520ANOACORDAO%253A2024/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 set. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 513/2025*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Plenário, julgado em: 12 mar. 2025. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A513%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A513%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 set. 2025.
- DI PIETRO, Maria S. Z. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003, p.258-259.
- ES360. *BR-101: empresa alega prejuízo de R\$600 milhões em 9 anos de contrato*. ES 360, 2022. Disponível em: <https://es360.com.br/dinheiro/noticia/br-101-empresa-alega-prejuizo-de-r-600-milhoes-em-9-anos-de-contrato/>. Acesso em: 28 set. 2025.
- FOLHA VITÓRIA. *Atraso na duplicação da BR-101 faz parlamentares capixabas pedirem cancelamento de contrato da Eco 101*. *Folha Vitória*, 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.folhavoritoria.com.br/politica/noticia/10/2017/atraso-na-duplicacao-da-br-101-faz-parlamentares-capixabas-pedirem-cancelamento-de-contrato-da-eco-101>. Acesso em: 28 set. 2025.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Coleção Temas de Direito Administrativo nº 6: O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*. Editora Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. A inviabilização da concessão de serviço público e o cabimento de sua extinção. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – REDAC*, n. 26, p. 85-116, set./out. 2016.

LACERDA, Isadora Alves de. Consensualidade na administração pública e a renegociação de concessões rodoviárias federais no Brasil. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 53–70, 2024.

KLEIN, Aline Lícia. Formas de extinção das concessões e seus efeitos. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). *Tomo: Direito Administrativo e Constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/81/edicao-1/formas-de-extincao-das-concessoes-e-seus-efeitos>. Acesso em: 28 set. 2025.

OLIVEIRA, Carolina Z. A. C. *Contratos Administrativos Complexos e de Longo Prazo: a Prorrogação Antecipada e a Relicitação na Teoria dos Contratos Públicos*. 2018. 237f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SOLIANO, Vitor. Renegociação de contratos de concessão: o caso da concessão da BR-163/MT (Rota do Oeste). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 99, p. 197-226, jan./mar. 2025.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia; ROSILHO, André. A institucionalidade do consenso no TCU. Coluna “Controle Público”, *Jota*, 16 out. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-institucionalidade-do-consenso-no-tcu>. Acesso em: 28 set. 2025.

PLOTKOWSKI, Fabio Maciel; SILVA, Rafael Igrejas da. A flexibilidade de abandono em concessões de infraestrutura de transporte: um estudo de caso em rodovias no Brasil. *R. BNDES*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 301-357, dez. 2022.

SADDY, André. Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária: o caso do setor elétrico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, nº 198, p. 33-57, 2015.

SEABRA, Giovanna G. F. Repactuações dos contratos de concessão rodoviária. *Consultor Jurídico*, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-06/repactuacoes-dos-contratos-de-concessao-rodoviaria/>. Acesso em: 28 set. 2025.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Empresarial Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

---

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

BRAMBILLA, Filipe Camponez; ALMEIDA, Annaís Alves Rocha de. A modernização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA: um exemplo de contraponto negocial para contratos administrativos de longo prazo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 11-29, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.01.MG

---



# O Programa Nacional de Transparência Pública como indutor da transparência ativa: o caso do Município de Brusque (SC)

## Thomas Jeferson Haag

Secretário de Transparência e *Accountability* do Município de Brusque. É graduado em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), possui MBA em Gerência de Projetos pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e especialização em Gestão Municipal pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

## Luiz Filipe Goldfeder Reinecke

Professor associado de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Líder do Centro de Investigação em Governo Aberto e Transparência (CIGAT), desenvolve suas atividades acadêmicas na área de Administração Pública, trabalhando com as temáticas de governança pública, governo aberto, transparência, políticas públicas e economia solidária. Possui graduação em administração pública, mestrado e doutorado em administração pelo Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

---

**Resumo:** A transparência ativa constitui um elemento central da boa governança e da *accountability* democrática, especialmente no âmbito municipal, onde a proximidade entre Estado e cidadão amplia as demandas por acesso à informação. Nesse contexto, o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), consolida-se como um importante instrumento indutor de boas práticas ao estabelecer critérios objetivos, padronizados e alinhados ao arcabouço normativo brasileiro. O presente artigo analisa como o PNTP contribuiu para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque (SC), a partir de um estudo de caso qualitativo e descritivo. A pesquisa utiliza análise documental, relatórios do PNTP e observação participante para examinar os efeitos institucionais, organizacionais e culturais decorrentes da apropriação estratégica dos critérios do programa pela administração municipal. Os resultados indicam que o PNTP atuou para além de sua função avaliativa, funcionando como referencial de governança e instrumento pedagógico interno, capaz de promover articulação intersetorial, padronização de processos e fortalecimento das capacidades estatais. O estudo conclui que, quando incorporado como política institucional, o PNTP contribui de forma significativa para a transição da transparência entendida como obrigação legal para uma política pública estruturante no nível local.

**Palavras-chave:** Transparência ativa. Gestão pública municipal. PNTP.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Fundamentação Teórica – 2.1 Transparência pública e democracia – 2.2 Transparência ativa e qualidade da informação – 2.3 *Accountability*, controle social e confiança institucional – 2.4 Governança multinível, avaliação e aprendizagem institucional – 2.5 O PNTP como referencial de institucionalização da transparência – 3 Metodologia – 4 Análise do caso: a experiência do Município de Brusque – 5 Discussão – 6 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, a transparência pública consolidou-se como um dos pilares fundamentais da boa governança e do fortalecimento da democracia. Esse fenômeno adquire especial relevância no âmbito dos governos locais, onde a proximidade entre Estado e cidadão amplia tanto as demandas por informação quanto as possibilidades de controle social e participação cívica. No contexto brasileiro, esse processo foi impulsionado por um conjunto de marcos normativos e institucionais que estruturaram juridicamente o direito à informação e redefiniram a lógica da publicidade dos atos administrativos.

Entre esses marcos, destacam-se a Constituição Federal de 1988, que consagrou a publicidade como princípio da administração pública e reconheceu o acesso à informação como direito fundamental; a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000); a Lei da Transparência (2009); a Lei de Acesso à Informação (2011); a Lei Anticorrupção (2013); e, mais recentemente, o Marco Legal do Governo Digital (2021). Em conjunto, esses instrumentos foram decisivos para estabelecer bases legais sólidas que sustentam a transparência como elemento estruturante da gestão pública brasileira.

Apesar desses avanços, a efetivação da transparência no nível municipal permaneceu marcada por desafios persistentes. Limitações de capacidade administrativa, fragmentação organizacional, baixa padronização de procedimentos e uma compreensão restrita da transparência como mero cumprimento formal de exigências legais ainda constituíram obstáculos relevantes. Em muitos casos, a transparência foi tratada de forma reativa e episódica, dissociada de uma visão estratégica orientada à melhoria da gestão pública e ao fortalecimento da *accountability* democrática. Neste sentido, é necessário que a transparência, aliada à participação e à colaboração, seja vetor para a promoção de um governo aberto como um valor intrínseco ao poder público e aos servidores públicos, resultando na construção de uma cultura de transparência (Brelàz *et al.*, 2025).

Nesse contexto, programas nacionais de avaliação e incentivo à transparência passaram a desempenhar papel estratégico ao oferecer parâmetros objetivos, metodologias padronizadas e instrumentos de comparação capazes de orientar a atuação dos entes subnacionais. O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), insere-se nesse movimento a partir de 2022, ao promover a avaliação sistemática da transparência ativa dos órgãos públicos brasileiros, estimulando a adoção de boas práticas e a melhoria contínua da divulgação de informações de interesse público.

Embora o PNTD seja frequentemente associado aos seus resultados classificatórios e às certificações atribuídas aos entes avaliados, seu alcance potencial

extrapola a dimensão meramente avaliativa. Ao estabelecer critérios claros, hierarquizados e alinhados à legislação vigente, o programa constrói um referencial técnico que pode ser apropriado pelas administrações públicas como instrumento de planejamento, coordenação intersetorial e fortalecimento de capacidades institucionais. Essa abordagem permite compreender o PNTP não apenas como um mecanismo de controle externo, mas como um indutor de mudanças organizacionais e culturais no interior do Estado.

O Município de Brusque, localizado em Santa Catarina, configura-se como um caso empírico particularmente relevante para a análise desse fenômeno. A partir da adoção sistemática dos parâmetros do PNTP e da implementação de uma política institucional estruturada voltada à transparência ativa, o município apresentou avanços significativos tanto nos níveis de conformidade avaliativa quanto, sobretudo, na organização interna dos processos de produção, atualização e disponibilização de informações públicas. Essa experiência possibilita examinar de que maneira a internalização dos critérios do PNTP contribuiu para a consolidação de práticas permanentes de transparência, que transcendem ciclos avaliativos específicos. A pesquisa realizada também possui contribuição ao campo de estudos da administração pública ao analisar o papel de indução de políticas públicas de transparência a partir do uso de *frameworks* de transparência.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar de que forma o Programa Nacional de Transparência Pública tem contribuído para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque. Busca-se compreender os efeitos institucionais, organizacionais e culturais decorrentes da apropriação do PNTP como referencial de governança, examinando em que medida o programa atua como instrumento indutor de mudança e de fortalecimento da *accountability* no nível local. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em análise documental e observação participante, articulando o debate teórico sobre transparência pública com a evidência empírica do caso estudado.

## 2 Fundamentação Teórica

### 2.1 Transparência pública e democracia

A transparência pública é amplamente reconhecida na literatura como elemento central para o funcionamento das democracias contemporâneas. Partindo do pressuposto que a “transparência é qualidade percebida da informação compartilhada intencionalmente” (Schnackenberg; Tomlinson, 2016, p. 5), é importante que a administração pública possibilite o acesso dos cidadãos às informações sobre a atuação do Estado e reduzir assimetrias informacionais entre governantes e governados. Conforme argumenta Heald (2006), a transparência constitui uma

condição necessária para a responsabilização dos agentes públicos, ainda que, por si só, não seja suficiente para garanti-la. Nesse sentido, a transparência deve ser compreendida como parte de um arranjo institucional mais amplo, articulado a mecanismos de controle, participação e *accountability*.

No campo da administração pública, a transparência é associada tanto ao fortalecimento da legitimidade das instituições quanto à melhoria da qualidade das decisões governamentais. Fox (2007) distingue entre transparência nominal e transparência efetiva, alertando para o risco de práticas meramente formais que ampliam a quantidade de informações disponíveis sem assegurar sua inteligibilidade, acessibilidade ou relevância social. Essa distinção é particularmente importante no contexto dos governos locais, onde a proximidade com o cidadão amplia o potencial de uso das informações públicas, mas também evidencia limitações administrativas e organizacionais.

## 2.2 Transparência ativa e qualidade da informação

A literatura especializada reconhece a diferenciação entre transparência passiva, baseada na resposta a solicitações de informação, e transparência ativa, caracterizada pela divulgação espontânea e sistemática de informações de interesse público. A Lei de Acesso à Informação consolidou essa distinção no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer a transparência ativa como dever permanente da administração pública.

Autores como Michener, Contreras e Niskier (2018) destacam que a transparência ativa apresenta maior potencial para promover controle social e reduzir custos de acesso à informação, desde que acompanhada de critérios de qualidade, tais como atualidade, completude, clareza e padronização, critérios que o programa busca trazer em seus requisitos e critérios. A simples publicação de dados, sem organização ou contextualização adequada, pode resultar no que Heald (2006) denomina “transparência opaca”, na qual a informação está formalmente disponível, mas é pouco útil para o cidadão comum.

Assim, a efetividade da transparência ativa depende não apenas de obrigações legais, mas da capacidade do Estado de produzir, sistematizar e comunicar informações de forma compreensível e orientada ao interesse público. Essa abordagem desloca o foco da transparência como obrigação jurídica para a transparência como política pública estruturada. Enquanto política pública, a transparência pode ser transversalmente um meio para o fortalecimento da confiança e para contribuir para a provisão de serviços públicos (Bovaird; Loeffler, 2013). A transparência passa a ser um mediador entre o poder público e os cidadãos, possibilitando a ampliação de serviços públicos por meio da coprodução (Rocha *et al.*, 2019).

## 2.3 *Accountability*, controle social e confiança institucional

O conceito de *accountability* ocupa posição central no debate sobre transparência. O'Donnell (1998) distingue entre *accountability* vertical, exercida principalmente por meio de eleições e da atuação da sociedade civil, e *accountability* horizontal, realizada por instituições estatais autônomas responsáveis por supervisionar e sancionar abusos de poder. Nesse contexto, a transparência constitui condição necessária para ambas, ao fornecer a base informacional que viabiliza a fiscalização e o controle.

Bovens (2007) amplia essa perspectiva ao tratar a *accountability* como uma relação social institucionalizada, na qual a prestação de contas exige não apenas informação, mas também justificativa, julgamento e possibilidade de sanção. A transparência ativa, portanto, deve ser compreendida como elemento estruturante desse processo, mas dependente da existência de capacidades institucionais que assegurem sua continuidade e qualidade.

A literatura sobre capacidades estatais, especialmente em Pires e Gomide (2016), enfatiza que políticas públicas complexas exigem combinações de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. No caso da transparência, isso envolve desde infraestrutura tecnológica e rotinas organizacionais até coordenação intersetorial, apoio da alta gestão e alinhamento institucional. A ausência dessas capacidades tende a resultar em práticas fragmentadas e de baixo impacto substantivo.

## 2.4 Governança multinível, avaliação e aprendizagem institucional

Programas nacionais de avaliação e monitoramento têm sido analisados como instrumentos relevantes de coordenação em contextos federativos. Segundo a literatura sobre governança multinível, esses mecanismos podem induzir convergência de práticas, disseminação de padrões e fortalecimento de capacidades locais, sem necessariamente impor soluções centralizadas.

Nesse sentido, avaliações padronizadas funcionam como dispositivos de aprendizagem institucional, ao oferecer diagnósticos comparáveis, reduzir incertezas e orientar prioridades administrativas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017; 2020) destaca que sistemas de avaliação bem estruturados podem estimular melhorias contínuas, desde que sejam utilizados como ferramentas de gestão e não apenas como instrumentos punitivos ou classificatórios.

Aplicada ao campo da transparência pública, há atualmente muitos *frameworks* no contexto brasileiro, sejam em formatos de índices, *rankings*, guias

ou plataformas, que além de mecanismos de controle externo, servem como referenciais técnicos capazes de apoiar a institucionalização da transparência ativa no âmbito subnacional. Reinecke e Raupp (2022) sistematizam os *frameworks* de transparência analisando a dimensão da transparência cívica, em especial os conselhos. No contexto atual, os principais *frameworks* são o PNTP e o Radar da Transparência da Atricon, o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) da Transparência Internacional – Brasil e o Guia de Transparência Ativa da Controladoria-Geral da União (CGU).

## 2.5 O PNTP como referencial de institucionalização da transparência

O PNTP insere-se nesse debate ao propor critérios detalhados, hierarquizados e alinhados ao arcabouço legal vigente, voltados especificamente à avaliação da transparência ativa. Ao estabelecer métricas claras e comparáveis, o programa cria incentivos institucionais para que os entes públicos organizem seus processos internos, revisem fluxos de informação e adotem práticas mais consistentes de divulgação de dados públicos.

Sob a perspectiva teórica, o PNTP pode ser interpretado como um instrumento indutor de capacidades estatais e de mudança organizacional, na medida em que orienta comportamentos, reduz ambiguidades normativas e favorece a internalização da transparência como valor institucional. Essa compreensão amplia o debate sobre transparência pública, deslocando-o da ênfase exclusiva no cumprimento legal para uma abordagem voltada à governança, à aprendizagem organizacional e ao fortalecimento da *accountability* democrática.

## 3 Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, estruturada a partir do método de estudo de caso. A opção metodológica justifica-se pela necessidade de compreender em profundidade os processos institucionais, organizacionais e culturais associados à implementação da transparência ativa no nível municipal, bem como o papel desempenhado pelo PNTP como indutor de mudanças administrativas.

O estudo de caso é particularmente adequado quando se busca analisar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, nos quais as fronteiras entre o objeto de estudo e o ambiente institucional não estão claramente definidas (Yin, 2015). No presente artigo, o Município de Brusque, localizado no estado de Santa Catarina, constitui a unidade de análise, selecionada em razão de sua trajetória recente de avanços na transparência ativa e da adoção sistemática dos parâmetros do PNTP como referência de gestão.

A coleta de dados foi realizada por meio de três procedimentos principais. O primeiro consistiu em análise documental, abrangendo normativos internos, relatórios de avaliação do PNTP, registros administrativos, conteúdos publicados no Portal da Transparência municipal e documentos institucionais relacionados à política de transparência e governança. Esse conjunto de fontes permitiu mapear a evolução das práticas adotadas pelo município e identificar mudanças nos processos de divulgação de informações públicas.

O segundo procedimento envolveu a observação participante, decorrente da atuação institucional do autor no contexto analisado. Essa estratégia possibilitou acesso direto às dinâmicas internas, às rotinas administrativas e aos processos decisórios relacionados à implementação da transparência ativa, contribuindo para uma compreensão aprofundada dos mecanismos de coordenação intersetorial, das dificuldades enfrentadas e das soluções adotadas ao longo do processo. Reconhecendo-se os limites inerentes a essa posição, buscou-se mitigar vieses analíticos por meio da triangulação com fontes documentais e registros formais.

Como terceiro procedimento, realizou-se análise qualitativa dos critérios e indicadores do PNTP, examinando sua estrutura, hierarquização e aderência ao arcabouço legal da transparência no Brasil. Essa análise permitiu compreender de que maneira o programa estabelece incentivos institucionais e orienta comportamentos organizacionais no âmbito dos entes subnacionais.

A análise dos dados foi conduzida de forma interpretativa, articulando o referencial teórico apresentado com as evidências empíricas do caso estudado. Buscou-se identificar padrões, convergências e elementos explicativos que permitissem compreender o papel do PNTP na consolidação de uma cultura de transparência ativa, com especial atenção aos efeitos institucionais, organizacionais e culturais observados no Município de Brusque.

Por fim, ressalta-se que, embora os resultados não tenham pretensão de generalização estatística, o estudo oferece contribuições analíticas relevantes, passíveis de generalização teórica, ao ilustrar mecanismos e condições que podem orientar a implementação de políticas de transparência ativa em contextos municipais semelhantes.

## 4 Análise do caso: a experiência do Município de Brusque

A experiência do Município de Brusque evidencia como a adoção sistemática de parâmetros externos de avaliação pode atuar como catalisador de mudanças institucionais no campo da transparência pública. Antes da incorporação estruturada dos critérios do PNTP, as práticas de divulgação de informações no município apresentavam características recorrentes em governos locais brasileiros: dispersão de dados entre secretarias, ausência de padronização procedimental,

atualização irregular dos conteúdos e forte dependência de demandas reativas oriundas de órgãos de controle ou de solicitações fundamentadas na Lei de Acesso à Informação.

No ciclo avaliativo de 2024, Brusque obteve classificação no nível “Prata”, com índice geral de 77,07%, revelando um cenário de conformidade parcial. As principais fragilidades concentravam-se no item de verificação da “disponibilidade” das informações públicas, indicando que o desafio central não residia na inexistência de dados, mas na incapacidade institucional de organizá-los, validá-los e disponibilizá-los de forma sistemática e tempestiva. Esse diagnóstico funcionou como ponto de inflexão institucional ao explicitar que as limitações observadas estavam menos associadas a fatores tecnológicos e mais relacionadas à fragmentação dos processos internos de produção e governança da informação.

Como resposta estratégica a esse cenário, a administração municipal promoveu, ainda em 2024, uma reforma administrativa que culminou na criação da Secretaria Municipal de Transparência e *Accountability*. A institucionalização dessa pasta representou a transição da transparência de uma atividade acessória, tradicionalmente vinculada ao controle interno, para uma função de governo de natureza estratégica. Sob a coordenação dessa nova estrutura, foi lançado o projeto Agenda Diamante, cujo nome remete à certificação máxima do PNTP, estabelecendo explicitamente o programa como pilar central da política municipal de transparência ativa.

Desde esse marco, o PNTP deixou de ser compreendido apenas como instrumento de aferição externa e passou a operar como matriz analítica para reorganização de fluxos administrativos, redefinição de responsabilidades e estabelecimento de padrões comuns de transparência ativa. A Agenda Diamante foi concebida não como um plano orientado exclusivamente à obtenção de certificação, mas como um instrumento pedagógico e de gestão interna, voltado à apropriação dos conceitos de transparência ativa pelas diversas áreas da administração municipal.

A adoção do PNTP como referencial estruturante desencadeou um processo gradual de reorganização institucional, no qual os critérios do programa passaram a orientar a formulação de uma política pública de transparência ativa. Esse movimento implicou a revisão de fluxos administrativos, a definição clara das Unidades Responsáveis por cada critério e a padronização dos procedimentos de produção, validação e publicação das informações públicas.

Um dos efeitos centrais desse processo foi o fortalecimento da coordenação intersetorial. A transparência deixou de ser tratada como atribuição exclusiva de uma unidade administrativa específica e passou a ser compreendida como responsabilidade transversal, envolvendo áreas finalísticas, setores de apoio e instâncias de controle interno setoriais. Esse arranjo contribuiu para a redução da

fragmentação organizacional e para o aumento da consistência e confiabilidade das informações disponibilizadas à sociedade.

No plano técnico-administrativo, a internalização dos critérios do PNTP estimulou melhorias significativas na qualidade da informação pública. Observaram-se avanços na atualização periódica dos conteúdos, no detalhamento das informações divulgadas e na adoção de formatos mais acessíveis e compreensíveis ao cidadão. Esses resultados aproximam-se da noção de transparência efetiva discutida na literatura, ao priorizar não apenas a disponibilidade formal da informação, mas sua utilidade social.

Um achado relevante da análise comparativa realizada no âmbito da Agenda Diamante refere-se à relação entre porte populacional, infraestrutura tecnológica e desempenho no PNTP. O levantamento dos poderes executivos municipais certificados com o Selo Diamante em 2024 indicou que apenas um deles possuía população superior a 100 mil habitantes em Santa Catarina, sugerindo que a obtenção do nível máximo de transparência é incomum em municípios de médio porte. Tal evidência reforçou a hipótese de que a excelência em transparência não decorre automaticamente da escala administrativa ou da disponibilidade tecnológica.

A análise dos sistemas de gestão utilizados pelos municípios Diamante ainda revelou que 58,33% adotavam o mesmo sistema de *Government Resource Planning* (GRP) utilizado pela Prefeitura de Brusque. Esse dado permitiu isolar a variável tecnológica e reforçar a conclusão de que o diferencial competitivo não estava no sistema em si, mas na capacidade institucional de organizar processos, pactuar responsabilidades e sistematizar a produção da informação. Municípios de porte semelhante, com a mesma infraestrutura tecnológica, apresentavam desempenhos significativamente distintos no PNTP, indicando que a governança da informação constitui fator explicativo central.

A operacionalização da Agenda Diamante apoiou-se na estruturação de fichas técnicas padronizadas para cada critério da avaliação do poder executivo municipal no PNTP. Essas fichas funcionaram como instrumentos de gestão de projetos e de comunicação intersetorial, traduzindo requisitos complexos em ações gerenciáveis claras para entendimento das áreas. Para cada critério, foram definidos, diagnóstico técnico, priorização, natureza do requisito e resultados pactuados, adotando-se lógica inspirada no método OKR (*Objectives and Key Results*), no qual o atendimento pleno do critério corresponde ao objetivo estratégico e as ações corretivas constituem os resultados-chave.

A execução operacional envolveu a articulação entre a Secretaria de Transparência e os pontos focais designados por cada secretaria municipal, estruturada em etapas alinhadas ao cronograma avaliativo da Atricon. A adoção de formulários padronizados, reuniões periódicas e painéis internos de monitoramento permitiu

o acompanhamento contínuo do grau de conformidade e a correção tempestiva de desvios. Complementarmente, foi implementada uma matriz de gestão de riscos para avaliação da materialidade das evidências, com base na comparação com práticas validadas em municípios certificados como Diamante.

Os resultados desse arranjo institucional foram expressivos e se materializaram em um horizonte temporal significativamente inferior ao inicialmente projetado de 24 meses. Em um intervalo inferior a nove meses, Brusque elevou sua pontuação de 77,07% para um índice superior a 98%, assegurando a certificação Diamante no ciclo 2025 do PNTP, com anúncio realizado durante o IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas em Florianópolis/SC. Embora esse posicionamento não constitua objetivo formal do programa, o município passou a figurar como a prefeitura mais transparente da Região Sul no recorte de municípios médios e grandes (acima de 50 mil habitantes).

Brusque alcançou 100% de atendimento aos critérios essenciais e obrigatórios e superou 95% de conformidade nos critérios recomendados, desempenho que se destaca tanto em relação à média nacional do PNTP quanto ao histórico recente de municípios de porte semelhante, inclusive superando aqueles anteriormente utilizados como referência comparativa (*benchmarking*).

Ainda que o presente estudo não tenha como objetivo mensurar diretamente os efeitos da ampliação da transparência ativa sobre a participação cidadã ou o controle social, os avanços observados na organização e na qualidade das informações públicas indicam a criação de um ambiente institucional mais favorável ao exercício da *accountability* democrática. Nesse sentido, o caso de Brusque ilustra como a apropriação estratégica do PNTP pode transcender sua dimensão avaliativa e contribuir fundamentalmente para a consolidação de práticas permanentes de transparência no âmbito municipal.

## 5 Discussão

Os resultados observados no caso do Município de Brusque corroboram a literatura que compreende a transparência pública não apenas como um requisito legal, mas como uma política pública estruturante, capaz de produzir efeitos institucionais, organizacionais e culturais no interior do Estado. A experiência analisada indica que o PNTP atua como um mecanismo indutor de mudança ao oferecer um referencial técnico claro, mensurável e alinhado ao arcabouço normativo brasileiro, reduzindo ambiguidades interpretativas e orientando a ação administrativa.

Do ponto de vista teórico, os achados dialogam com a noção de transparência ativa como instrumento de fortalecimento da *accountability* horizontal e vertical. Ao padronizar critérios e tornar comparáveis os níveis de transparência entre

entes federativos, o PNTP amplia a capacidade de controle exercida tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pela sociedade civil, aproximando-se do modelo de governança baseado em resultados e evidências. Nesse sentido, o programa contribui para superar a lógica reativa da transparência, centrada exclusivamente no atendimento a demandas pontuais de informação, ao incentivar a divulgação sistemática e antecipada de dados públicos.

A experiência de Brusque evidencia ainda que a efetividade do PNTP depende menos da infraestrutura tecnológica disponível e mais da capacidade institucional de coordenação, liderança e apropriação estratégica dos critérios avaliativos. Embora o município utilize sistemas de gestão amplamente difundidos entre administrações públicas brasileiras, o diferencial observado esteve na organização interna, na padronização dos processos e no engajamento intersetorial promovido a partir da Agenda Diamante. Esse achado reforça a literatura que aponta a governança e a capacidade estatal como fatores decisivos para a implementação bem-sucedida de políticas de transparência.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel pedagógico do PNTP. Ao detalhar os requisitos de cada critério e estabelecer níveis progressivos de excelência, o programa funciona como um instrumento de aprendizado organizacional, permitindo que os gestores compreendam não apenas “o que” deve ser divulgado, mas “como” estruturar e qualificar a informação pública. No caso analisado, esse caráter pedagógico favoreceu a internalização da transparência como valor institucional, deslocando-a da condição de obrigação imposta pelo controle externo para um componente estratégico da gestão pública.

Entretanto, a discussão também aponta limites e desafios. A consolidação de uma cultura de transparência ativa requer a manutenção contínua das práticas adotadas, independentemente de ciclos avaliativos, mudanças de gestão ou incentivos reputacionais associados às certificações. Nesse sentido, há o risco de que programas avaliativos sejam instrumentalizados apenas para fins de ranqueamento, caso não sejam acompanhados de mecanismos internos de institucionalização e capacitação permanente.

Por fim, o caso de Brusque sugere que o PNTP pode desempenhar papel relevante na redução das assimetrias entre municípios de diferentes portes, ao oferecer um padrão comum de avaliação e orientação. Todavia, a replicabilidade da experiência analisada depende da existência de vontade política, capacidade técnica mínima e estruturas de coordenação capazes de sustentar o processo no médio e longo prazo. Assim, o PNTP revela-se um instrumento potente, mas não autossuficiente, cujo impacto efetivo está condicionado à forma como é apropriado pelas administrações locais.

## 6 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar de que forma o PNTP tem contribuído para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque, a partir da análise de uma experiência institucional concreta. Ao adotar uma abordagem qualitativa e descritiva, baseada em estudo de caso, o trabalho buscou compreender os efeitos do PNTP para além de sua função avaliativa, examinando seus impactos organizacionais, institucionais e culturais no âmbito da administração pública municipal.

Os resultados indicam que o PNTP atuou como um importante indutor de mudança ao fornecer um referencial técnico claro, padronizado e alinhado ao arcabouço normativo brasileiro. No caso de Brusque, a apropriação estratégica dos critérios do programa possibilitou a reorganização interna dos processos de produção e divulgação de informações públicas, o fortalecimento da articulação intersectorial e a institucionalização da transparência ativa como prática permanente da gestão, e não apenas como resposta pontual a exigências legais ou ciclos avaliativos.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a compreensão da transparência como política pública estruturante, capaz de fortalecer a *accountability*, ampliar a previsibilidade das ações governamentais e contribuir para a confiança institucional. A experiência analisada dialoga com a literatura que destaca o papel das capacidades estatais, da liderança política e da governança interna como fatores determinantes para a efetividade das políticas de transparência, relativizando a centralidade exclusiva da infraestrutura tecnológica.

No plano prático, o caso de Brusque oferece evidências de que municípios de médio porte podem alcançar elevados níveis de transparência ativa, desde que adotem planejamento orientado por evidências, padronização de processos e mecanismos contínuos de monitoramento. A experiência sugere que o PNTP pode ser utilizado como instrumento de gestão, aprendizado organizacional e coordenação administrativa, ampliando seu impacto para além da lógica de ranqueamento e certificação.

Este estudo apresenta, contudo, algumas limitações. A análise concentrou-se em um único caso, o que restringe a generalização dos resultados. Além disso, não foram mensurados diretamente os efeitos da ampliação da transparência ativa sobre a participação cidadã, o controle social ou a percepção pública de confiança nas instituições, dimensões relevantes para a avaliação mais ampla da efetividade da política.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos comparativos entre municípios de diferentes portes e regiões, bem como investigações longitudinais que permitam avaliar a sustentabilidade das práticas de

transparência ao longo do tempo e em contextos de alternância política. Ademais, pesquisas que integrem métodos quantitativos e qualitativos podem aprofundar a compreensão dos impactos do PNTP sobre a relação entre Estado e sociedade.

Conclui-se que o Programa Nacional de Transparência Pública, quando apropriado estrategicamente pelas administrações locais, possui elevado potencial para contribuir com a consolidação de uma cultura de transparência ativa, fortalecendo a governança pública e a *accountability* democrática no nível municipal.

---

### **The National Public Transparency Program as a Driver of Active Transparency: The Case of the Municipality of Brusque (SC), Brazil**

**Abstract:** Active transparency has become a central element of good governance and democratic accountability, particularly at the municipal level, where the proximity between the State and citizens intensifies demands for access to public information. In this context, the National Public Transparency Program (Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP), coordinated by the Brazilian Association of Members of Courts of Accounts (Atricon), has consolidated itself as an important driver of good practices by establishing objective, standardized criteria aligned with the Brazilian legal framework. This article analyzes how the PNTP has contributed to the consolidation of a culture of active transparency in the municipality of Brusque, Santa Catarina, based on a qualitative and descriptive case study. The research uses documentary analysis, PNTP assessment reports, and participant observation to examine the institutional, organizational, and cultural effects resulting from the strategic appropriation of the program's criteria by the municipal administration. The findings indicate that PNTP operates beyond its evaluative function, acting as a governance reference and an internal pedagogical tool capable of promoting intersectoral coordination, process standardization, and the strengthening of state capacities. The study concludes that, when incorporated as an institutional policy, the PNTP significantly contributes to the transition from transparency understood merely as a legal obligation to transparency as a structuring public policy at the local level.

**Keywords:** Active Transparency. Public Accountability. National Public Transparency Program.

---

## Referências

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Programa Nacional de Transparência Pública: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas*. [S. l.]: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da Transparência Pública*. [S. l.]: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BOVAIRD, Tony; LOEFLER, Eike. *We're all in this together: Harnessing user and community co-production of public outcomes* (Chapter 4). Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2013.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRELÂZ, Gabriela de; DIAS, Thiago Ferreira; REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder; NASCIMENTO, Alex Bruno F. M. do; RODRIGUES, Diana Cruz. Governo Aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, p. e92960, 2025.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between foxparency and accountability. *Development in Practice*, London, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, 2007.

HEALD, David. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25–43.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados*: Brusque (SC). Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/brusque.html>. Acesso em: 11 dez. 2025.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Open government: the global context and the way forward*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUSQUE. *Portal da Transparência*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/transparencia/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUSQUE. *Portal Institucional de Atendimento ao Cidadão*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder; RAUPP, Fabiano Maury. Revisão sistemática de literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda? *GUAJU - Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v. 8, p. 1-28, 2022.

ROCHA, Arlindo Carvalho; SCHOMMER, Paula Chies; OLIVEIRA, Emiliania Debetir de; PINHEIRO, Daniel Moraes. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, p. 01-22, 2019.

SCHNACKENBERG, Andrew K.; TOMLINSON, Eduard C. Organizational Transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, v. 20, n. 10, p. 01-27, 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* DE BRUSQUE (SETA). *Agenda Diamante*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/subportal/secretaria-municipal-de-transparencia-e-accountability-seta>. Acesso em: 12 dez. 2025.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

---

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

HAAG, Thomas Jeferson; REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder. O Programa Nacional de Transparência Pública como indutor da transparência ativa: o caso do Município de Brusque (SC). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 31-45, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.02.SC

---



# Evolução e eficácia da produção legislativa estadual: um estudo empírico da Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc (2023–2024)

## Adelcio Machado dos Santos

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor em Gestão do Conhecimento (UFSC). Docente, pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Alto Vale Rio do Peixe (Uniarp), na Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Políticas Públicas.

## Fabiano Henrique da Silva Souza

Procurador-Geral Adjunto da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) (2021). Coordenador das Comissões da Alesc (2022) e Diretor Legislativo da Alesc (2023-2024). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

---

**Resumo:** Este artigo apresenta uma análise empírica da produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) nos anos de 2023 e 2024, com foco na evolução quantitativa das proposições, nas taxas de aprovação, na tipologia normativa, na autoria e nos temas legislativos prioritários. Os dados foram obtidos por meio de relatórios estatísticos e documentos institucionais, e analisados com base em indicadores de eficácia legislativa. Os resultados revelam um aumento na taxa de aprovação de proposições — passando de 42% (278) em 2023 para 66,38% (447) em 2024 — associado a um pequeno aumento no número total de proposições apresentadas, o que sugere maior racionalização do processo legislativo. Ressalta-se uma tendência de racionalização e maior taxa de aproveitamento legislativo. Existe a predominância dos Projetos de Lei ordinária e centralidade na autoria parlamentar. A agenda legislativa evoluiu de temas predominantemente sociais em 2023 para políticas sociais, saúde e educação em 2024, demonstrando responsividade institucional. Conclui-se que a Alesc vem avançando em direção a uma produção normativa mais eficaz e socialmente relevante, embora desafios relacionados à avaliação de impacto e implementação normativa ainda persistam.

**Palavras-chave:** Produção legislativa. Eficácia normativa. Alesc. Processo Legislativo. Políticas Públicas.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Referencial teórico – **2.1** Conceito de eficácia legislativa – **2.2** Produção legislativa estadual no contexto federativo – **2.3** A eficácia no processo legislativo – **2.4** A avaliação empírica da atividade legislativa – **3** Metodologia – **4** Resultados e discussões – **4.1** Volume de proposições e taxas de aprovação – **4.2** Distribuição por tipo de proposição e autoria – **4.3** Temas legislativos prioritários – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A atuação do Poder Legislativo estadual no Brasil desempenha papel essencial na consolidação da democracia, não apenas por meio da elaboração de

normas legais, mas também pelo exercício das funções fiscalizatória, deliberativa e representativa. Nesse contexto, compreender o funcionamento e a produtividade das assembleias legislativas estaduais é um passo importante para avaliar a eficácia das instituições democráticas subnacionais.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), como espaço de produção normativa e deliberação política, representa um objeto relevante de análise, especialmente diante do crescente interesse acadêmico e social por mecanismos de transparência, eficiência e responsividade na gestão pública.

Nas últimas décadas, tem-se intensificado o debate sobre os critérios que qualificam a atuação parlamentar. Tradicionalmente, o número de proposições apresentadas era tomado como indicador de produtividade legislativa. Contudo, essa abordagem quantitativa isolada revela-se insuficiente diante das demandas por legislações mais eficazes, aplicáveis e coerentes com as necessidades reais da população.

Destarte, estudos recentes propõem um olhar mais complexo e empírico sobre a produção legislativa, incorporando elementos qualitativos como a taxa de aprovação dos projetos, a pertinência temática das proposições, a diversidade de autores e o impacto normativo das leis efetivamente aprovadas.

Este artigo propõe uma análise empírica da evolução e eficácia da produção legislativa estadual entre os anos de 2023 e 2024, com foco específico na Alesc.

Utilizando dados oficiais extraídos dos relatórios estatísticos disponibilizados pelo sistema *e-Legis* e pela Comissão de Constituição e Justiça da Alesc, busca-se examinar não apenas o volume de proposições legislativas, mas, sobretudo, a sua efetividade institucional. A análise inclui a relação entre projetos apresentados e aprovados, a tipologia normativa das proposições (projetos de lei ordinária, complementar, de resolução, entre outros), a autoria das iniciativas (parlamentar, comissões ou Poder Executivo), bem como a recorrência de temas nas ementas dos projetos, revelando as prioridades políticas e sociais que orientam a agenda legislativa catarinense.

Entre 2023 e 2024, observou-se uma inflexão importante nos indicadores legislativos da Alesc. Houve um pequeno aumento de projetos apresentados, acompanhada por um aumento expressivo na taxa de aprovação em plenário, sinalizando uma possível racionalização do processo legislativo.

Ademais disso, temas como saúde, educação, meio ambiente e políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis ganharam centralidade nas proposições aprovadas, indicando uma orientação mais responsiva à agenda pública estadual. A análise quantitativa é complementada por uma abordagem qualitativa, que interpreta esses dados à luz da literatura especializada sobre eficácia normativa, função legislativa e qualidade institucional.

A relevância deste jaz no contributo que oferece para o entendimento da produção legislativa em níveis subnacionais, campo ainda pouco explorado pela literatura brasileira, que tende a concentrar suas análises no Congresso Nacional. Ao investigar a Alesc, pretende-se lançar luz sobre as dinâmicas internas de um parlamento estadual, seus padrões de funcionamento e sua capacidade de traduzir demandas sociais em normas jurídicas eficazes. Trata-se, portanto, de um esforço para avaliar a eficácia legislativa não apenas como medida de produtividade normativa, mas como expressão de qualidade democrática, governança e capacidade institucional.

Com isso, a presente pesquisa propõe-se a responder à seguinte indagação: a produção legislativa da Alesc entre 2023 e 2024 apresenta padrões de evolução e eficácia que indicam amadurecimento institucional? Para isso, o artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, o referencial teórico discute os conceitos de eficácia normativa, qualidade legislativa e avaliação institucional.

Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na coleta e análise dos dados. A quarta seção apresenta os resultados empíricos e os discute à luz da teoria, e a última seção apresenta as considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

## 2 Referencial teórico

A análise da produção legislativa exige, antes de tudo, uma compreensão conceitual sobre os critérios que definem a qualidade e a eficácia da atuação parlamentar. Ao longo das últimas décadas, diferentes correntes teóricas passaram a questionar o reducionismo de abordagens puramente quantitativas da produtividade legislativa, defendendo uma avaliação mais ampla, que incluía o impacto social, a pertinência temática e a exequibilidade das normas aprovadas.

Nesse sentido, o referencial teórico deste artigo articula elementos da ciência política, do direito constitucional e da gestão pública, com destaque para a eficácia legislativa como conceito central. Para tanto, busca-se dialogar com a literatura especializada, adotando uma abordagem que permita compreender não apenas o volume da produção normativa, mas, sobretudo, sua capacidade de responder às necessidades sociais e institucionais de forma legítima, efetiva e responsável.

### 2.1 Conceito de eficácia legislativa

O conceito de eficácia legislativa tem sido amplamente discutido na literatura jurídica e nas ciências sociais aplicadas como um elemento central na avaliação da atuação do Poder Legislativo. Tradicionalmente, a eficácia de uma

norma jurídica é compreendida como sua aptidão para produzir efeitos jurídicos no mundo concreto.

No entanto, no âmbito da atividade legislativa, esse conceito é ampliado, incorporando não apenas a vigência e aplicabilidade formal da norma, mas também sua relevância social, coerência com os princípios constitucionais e sua capacidade de solucionar os problemas que motivaram sua elaboração.

Nogueira (2009) afirma que a eficácia normativa do Legislativo deve ser medida a partir de sua utilidade social e de sua concretude na regulação da vida pública. Para o autor, leis que não geram mudanças reais ou que não são aplicadas efetivamente revelam uma disfunção entre a produção formal e a função transformadora esperada da atividade legislativa.

Por conseguinte, não basta que a norma seja aprovada e publicada; é necessário que ela produza efeitos relevantes e proporcione respostas adequadas às demandas da sociedade.

A eficácia legislativa, segundo Lima Júnior (2020), deve ser compreendida dentro de um arcabouço mais amplo que inclui os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência, da economicidade e da publicidade. O autor argumenta que a atuação do legislador deve estar em consonância com o interesse público, o que implica na produção de normas que sejam tecnicamente consistentes, socialmente relevantes e juridicamente aplicáveis.

Nesse sentido, a eficácia se associa à governança legislativa, entendida como a capacidade do Parlamento de operar de forma articulada, transparente e eficaz. Essa visão está alinhada com a doutrina constitucional que entende a força normativa da Constituição como diretriz para toda a produção legislativa (Canotilho, 2003).

Para Silva (2023), a eficácia legislativa está diretamente relacionada à responsividade institucional, ou seja, à capacidade da instituição legislativa de transformar demandas sociais em políticas públicas por meio de instrumentos normativos adequados. A autora destaca que, embora o número de proposições apresentadas seja um indicador relevante, ele não é suficiente para mensurar a efetividade da ação parlamentar.

Outrossim, deve-se considerar a taxa de aprovação, a execução prática das leis e o nível de participação social no processo de elaboração normativa. Leis elaboradas de forma tecnocrática, sem diálogo com os setores envolvidos ou sem base empírica, tendem a ter eficácia limitada, mesmo quando formalmente válidas.

No contexto da federação brasileira, em que os estados possuem competências legislativas específicas, a eficácia legislativa adquire uma dimensão estratégica. A produção normativa estadual deve observar não apenas os princípios

gerais do direito, mas também as peculiaridades regionais e as limitações orçamentárias e operacionais dos entes federativos.

Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, os estados têm competência para legislar sobre matérias de interesse local e complementar à legislação federal em temas concorrentes. Isso exige dos parlamentos estaduais, como a Alesc, uma atuação pautada em critérios de seletividade, prioridade temática e realismo normativo.

A eficácia legislativa, portanto, não pode ser compreendida de maneira dissociada da qualidade do processo legislativo. Isso implica considerar aspectos como o debate em comissões, a participação popular, a fundamentação técnico-jurídica das proposições, a transparência dos atos parlamentares e o monitoramento dos efeitos das leis aprovadas. Segundo Nogueira (2009), uma legislação eficaz é aquela que não apenas regula condutas, mas também contribui para o fortalecimento institucional, promovendo a estabilidade normativa e a segurança jurídica.

## 2.2 Produção legislativa estadual no contexto federativo

A produção legislativa estadual deve ser compreendida no interior das normas e práticas que conformam o federalismo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consagrou um modelo de federação cooperativa, atribuindo aos estados-membros autonomia político-administrativa e legislativa, conforme os artigos 18, 24 e 25.

Essa autonomia é limitada pelos princípios constitucionais, pela competência e pela hierarquia normativa, mas ainda assim concede aos legislativos estaduais um papel fundamental na formulação de normas jurídicas adaptadas às realidades locais.

Para Nogueira (2009), o federalismo brasileiro não deve ser analisado apenas como uma estrutura formal de divisão de competências, mas como um espaço dinâmico de produção legislativa multiescalar, no qual os estados atuam tanto em complementariedade quanto em tensão com a legislação federal. Nesse cenário, a eficácia da produção normativa estadual depende da capacidade dos parlamentos de interpretar e aplicar suas competências de forma técnica, responsiva e coordenada com os demais entes federativos.

No tocante à competência legislativa concorrente, o artigo 24 da Constituição atribui aos estados a prerrogativa de legislar sobre matérias como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e ambiental, desde que respeitadas as normas gerais fixadas pela União.

De acordo com Silva (2023), essa prerrogativa exige dos legisladores estaduais não apenas conhecimento técnico, mas também habilidade política e

institucional para identificar lacunas normativas e transformá-las em proposições legais de alcance regional. A autora destaca que, em contextos de forte desigualdade regional, a legislação estadual assume uma função estratégica ao mediar demandas sociais e adaptar diretrizes nacionais às particularidades locais, ampliando, assim, a eficácia e a legitimidade da ação legislativa.

Nesse mesmo sentido, Lima Júnior (2020) aponta que a produção normativa estadual deve ser entendida como parte integrante da governança federativa, contribuindo para o fortalecimento institucional e a promoção de políticas públicas eficazes. O autor observa que o sucesso da atividade legislativa estadual depende, em grande parte, de fatores estruturais, como o grau de profissionalização dos parlamentares, a qualidade dos assessores técnicos, a transparência do processo legislativo e o funcionamento efetivo das comissões temáticas.

Ademais disso, Lima Júnior (2020) destaca que a proximidade entre os parlamentares estaduais e a população pode favorecer uma maior responsividade institucional, desde que acompanhada de mecanismos de participação e controle social.

Arretche (2012) e Abrucio (2005), por exemplo, também contribuem para essa discussão ao argumentarem que o federalismo brasileiro, embora cooperativo em termos formais, opera de modo assimétrico e centralizado na prática. Para Arretche (2012), os estados ainda enfrentam dificuldades para exercer plenamente suas competências legislativas devido à dependência financeira da União e à baixa capacidade institucional de formulação normativa.

Abrucio (2005) complementa ao afirmar que a eficácia da legislação estadual está diretamente ligada à articulação política entre os poderes locais e ao grau de institucionalização dos parlamentos subnacionais. Em outras palavras, a produção normativa estadual não pode ser isolada de seu contexto político-institucional, que condiciona tanto a formulação quanto a implementação das normas aprovadas.

A Alesc, objeto deste estudo, reflete essas dinâmicas do federalismo brasileiro. Conforme observado nos dados empíricos da presente pesquisa, a Alesc possui um perfil ativo na produção de leis que buscam atender às demandas específicas do estado. Entretanto, a existência de uma elevada taxa de proposições aprovadas, como registrado entre 2023 e 2024, não deve ser interpretada isoladamente como sinônimo de eficácia legislativa.

Faz-se mister considerar a relevância temática, a aderência das leis às realidades sociais e econômicas do estado e o acompanhamento da implementação das normas.

A par disso, Almeida (2018) e Cunha (2014) ressaltam que os parlamentos estaduais devem fortalecer seus mecanismos internos de controle, avaliação legislativa e planejamento estratégico para superar práticas legislativas redundantes ou pouco efetivas.

Almeida (2018) sugere a adoção de indicadores de desempenho legislativo que levem em conta não apenas o número de proposições, mas também sua qualidade técnica e impacto social. Cunha (2014) argumenta que uma produção legislativa eficaz em contextos federativos requer sinergia entre o Legislativo estadual e os demais órgãos do sistema de justiça e administração pública, de modo a assegurar a execução das leis e o acompanhamento de seus efeitos.

Por conseguinte, a produção legislativa estadual deve ser analisada como parte de um sistema federativo interdependente, em que a eficácia das normas está vinculada não só à sua formulação adequada, mas também à capacidade de articulação institucional, à qualidade da governança e à responsividade política. No caso da Alesc, os dados apontam para uma atuação normativa consistente e crescente, mas ainda demandam estudos qualitativos sobre a implementação e o impacto das leis aprovadas.

O aprimoramento da produção legislativa estadual, nesse contexto, depende do fortalecimento da capacidade institucional, da promoção da transparência e da adoção de práticas legislativas orientadas por evidências e participação social.

### 2.3 A eficácia no processo legislativo

A eficácia no processo legislativo é uma categoria analítica fundamental para compreender a qualidade e o impacto da atuação parlamentar no Estado Democrático de Direito. Trata-se de um conceito que transcende a noção jurídica tradicional de eficácia normativa — entendida como a produção de efeitos jurídicos válidos e obrigatórios — e adentra ao campo da análise institucional, ao considerar as etapas, os atores e os resultados do ciclo legislativo como partes de um sistema dinâmico, complexo e interdependente.

Nessa perspectiva, a eficácia do processo legislativo refere-se à capacidade do Parlamento de transformar demandas sociais em normas juridicamente válidas, tecnicamente consistentes e socialmente relevantes, por meio de procedimentos transparentes, deliberativos e participativos.

Para Nogueira (2009), a eficácia do processo legislativo deve ser entendida como a capacidade funcional do Legislativo de realizar sua missão institucional de forma articulada e eficiente. Isso implica não apenas a produção de leis em quantidade, mas a existência de condições políticas, técnicas e administrativas que garantam a coerência das proposições, a clareza de sua redação e sua efetiva aplicabilidade.

Segundo o autor, “uma legislação apenas formalmente válida, mas socialmente ineficaz, compromete a legitimidade do Legislativo e enfraquece os princípios democráticos”.

Nesse mesmo sentido, Silva (2023) destaca que a eficácia legislativa requer um processo racionalizado, fundamentado nos princípios da legalidade, publicidade, economicidade e eficiência, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A autora enfatiza que o processo legislativo eficaz é aquele que articula com precisão os mecanismos institucionais — comissões permanentes, relatorias, audiências públicas, pareceres técnicos — com os princípios republicanos de transparência e *accountability*. Assim, a eficácia não reside apenas no resultado, mas em todo o percurso da norma, desde sua concepção até sua publicação e posterior implementação.

O processo legislativo envolve, em sua estrutura básica, diversas fases: iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação, as quais devem observar rigorosamente os ditames constitucionais para sua validade e eficácia (Cavalcante Filho, 2022). Cada uma dessas etapas é determinante para a eficácia da norma. De acordo com Lima Júnior (2020), deficiências em qualquer dessas fases — como projetos mal formulados, deliberações apressadas ou falta de debate técnico — comprometem seriamente o resultado.

O autor argumenta que a morosidade ou a simplificação indevida de etapas legislativas não são, necessariamente, indicativos de ineficiência ou eficácia, respectivamente. A eficácia deve ser avaliada, antes, pela qualidade do debate legislativo, pela coerência normativa e pela capacidade da norma em atingir seus objetivos regulatórios.

Pensadores como Dallari (2014) e Bobbio (1997) também contribuem para essa discussão ao relacionarem a eficácia normativa ao próprio conceito de norma jurídica e à legitimidade do processo de criação das leis. Para Dallari (2014), uma lei só pode ser considerada eficaz se for dotada de legitimidade social e de conteúdo compatível com os valores fundamentais do ordenamento jurídico. Já Bobbio (1997) distingue entre eficácia jurídica — o fato de a norma ser obedecida — e eficácia social — o reconhecimento da norma como legítima e justa pelos destinatários.

Ambos os autores reforçam que o processo legislativo é um fator determinante para o êxito ou o fracasso das normas aprovadas.

A relação entre eficácia e participação democrática também é central para a análise do processo legislativo. Cunha (2014) defende que a inclusão de mecanismos de participação, como audiências públicas, consultas populares e transparência digital, amplia a legitimidade das proposições e, conseqüentemente, sua eficácia prática. A abertura do Parlamento à sociedade, segundo o autor, permite que os legisladores formulem normas mais ajustadas às necessidades reais da população e reduz a chance de rejeição social ou judicialização futura.

Além disso, o fortalecimento das comissões parlamentares e o papel técnico dos gabinetes legislativos são apontados como fatores decisivos para a eficácia do processo legislativo (Saito, 2021). De acordo com Almeida (2018), a estruturação adequada das comissões, com acesso a consultorias técnicas, planejamento legislativo e ferramentas de análise de impacto regulatório, eleva substancialmente a qualidade das proposições.

A autora propõe a institucionalização de práticas de monitoramento legislativo contínuo, com indicadores de eficácia e relatórios periódicos de implementação normativa.

No plano estadual, como no caso da Alesc, a eficácia do processo legislativo depende da capacidade da instituição de articular esses princípios e mecanismos em um fluxo normativo consistente. Os dados empíricos analisados no presente estudo mostram que, entre 2023 e 2024, houve não apenas um aumento na taxa de aprovação de projetos, mas também sinais de racionalização dos trâmites legislativos. Esse fenômeno pode ser interpretado, à luz de Nogueira (2009) e Silva (2023), como um indício de amadurecimento institucional e de maior alinhamento entre forma e função no processo legislativo catarinense.

Destarte, a eficácia no processo legislativo é um conceito multifacetado, que incorpora elementos jurídicos, políticos e administrativos. Ela demanda um Parlamento que seja, ao mesmo tempo, produtivo, técnico, representativo e aberto ao controle social. Em última instância, a eficácia do processo legislativo é medida por sua capacidade de produzir normas que não apenas existam no plano formal, mas gerem transformações concretas e positivas na realidade social à qual se destinam.

## 2.4 A avaliação empírica da atividade legislativa

A avaliação empírica da atividade legislativa tem se consolidado como um instrumento indispensável para o diagnóstico da qualidade, da eficácia e da eficiência do processo legislativo, sobretudo em contextos democráticos que exigem transparência, *accountability* e responsividade institucional.

Trata-se de uma abordagem que se vale da análise de dados quantitativos e qualitativos para compreender o desempenho dos Paramentos, considerando variáveis como: número de proposições apresentadas e aprovadas, tempo médio de tramitação, autoria das proposições, distribuição temática e impacto normativo. A aplicação de métodos empíricos no estudo da atividade legislativa permite superar análises normativas abstratas e contribui para o aperfeiçoamento da produção normativa com base em evidências.

Conforme argumenta Nogueira (2009), a avaliação legislativa não pode se limitar ao exame jurídico-formal dos atos normativos. É necessário considerar

indicadores objetivos que revelem padrões de funcionamento, práticas institucionais e resultados concretos da ação parlamentar.

O autor destaca que, em democracias consolidadas, a existência de bases empíricas sólidas para avaliação legislativa é um dos pilares da governança legislativa, pois permite a identificação de gargalos no processo, a formulação de políticas institucionais mais eficazes e o fortalecimento da legitimidade do Parlamento. Assim, a análise empírica assume função estratégica na construção de Paramentos mais abertos, eficazes e responsáveis.

No mesmo sentido, Lima Júnior (2020) defende que a atividade legislativa deve ser continuamente monitorada a partir de indicadores que considerem tanto a produtividade normativa quanto a sua aplicabilidade e impacto. Para o autor, o foco exclusivo na quantidade de proposições apresentadas distorce o verdadeiro papel do legislador, transformando o Parlamento em uma “indústria de projetos”, muitas vezes, desconectados das prioridades sociais. A alternativa a essa visão reducionista é a adoção de uma cultura de avaliação baseada em evidências, que considere, entre outros aspectos: a taxa de aprovação das proposições, a taxa de implementação das leis aprovadas, a coerência temática das agendas legislativas e o alinhamento entre proposições e demandas sociais.

Almeida (2018) amplia essa perspectiva ao propor a criação de núcleos técnicos permanentes de avaliação legislativa dentro dos parlamentos estaduais e municipais. Para a autora, a institucionalização da avaliação empírica pode contribuir para decisões mais racionais, baseadas em dados objetivos e orientadas por metas institucionais claras.

Ela argumenta que, além de medir a produtividade e a eficácia, a avaliação empírica deve considerar a qualidade técnica das proposições, a diversidade de autores envolvidos e o grau de participação social durante o processo legislativo. Ao incorporar essas variáveis, o Parlamento avança na direção de uma governança baseada em desempenho, o que se coaduna com os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade (Brasil, 1988, art. 37).

A avaliação empírica da atividade legislativa exige, portanto, o uso de bases de dados confiáveis e atualizadas. Nesse aspecto, iniciativas como os sistemas *e-Legis* e os relatórios estatísticos da Comissão de Constituição e Justiça da Alesc representam ferramentas fundamentais para a análise sistemática da produção normativa no âmbito estadual.

Esses instrumentos fornecem informações detalhadas sobre o volume e a tramitação de proposições, possibilitando análises longitudinais e comparativas que identificam tendências, mudanças de padrão e períodos de maior ou menor atividade legislativa. Conforme demonstrado neste estudo, a análise dos dados de 2023 e 2024 permite observar não apenas a oscilação no número de projetos,

mas também a significativa elevação na taxa de aprovação, o que aponta para uma possível racionalização do processo legislativo.

Cunha (2014) ao tratar da avaliação legislativa no Brasil, destaca que ainda são incipientes os mecanismos institucionais voltados à análise crítica do desempenho parlamentar. Segundo ele, a maioria dos Parlamentos brasileiros carece de instrumentos permanentes e sistemáticos para monitorar a efetividade das leis e para revisar normativas ineficazes ou obsoletas.

Essa lacuna fragiliza a função legislativa e perpetua práticas políticas descoladas da realidade social. Para superá-la, é necessário investir na capacitação técnica das equipes legislativas, na modernização das plataformas de informação e na articulação com universidades e centros de pesquisa para desenvolver metodologias e ferramentas de avaliação.

A experiência internacional também reforça a importância da avaliação empírica no processo legislativo. Em países como Canadá, Reino Unido e Alemanha, os Parlamentos mantêm unidades especializadas de pesquisa legislativa que avaliam *ex ante* e *ex post* impacto das leis, recomendam alterações normativas e elaboram relatórios de desempenho institucional. Segundo Bobbio (1997), a legitimação das normas em regimes democráticos depende cada vez mais da sua eficácia prática, o que exige processos legislativos baseados na racionalidade técnica e na deliberação qualificada.

No contexto catarinense, a aplicação da avaliação empírica da atividade legislativa, como proposta neste estudo, contribui para mapear os avanços e desafios enfrentados pela Alesc entre 2023 e 2024. Os dados analisados revelam um aumento na taxa de aprovação de proposições, uma diversidade temática nas matérias legisladas e indícios de amadurecimento institucional.

No entanto, ainda são necessários instrumentos mais robustos de acompanhamento e avaliação dos efeitos das leis aprovadas, conforme apontado por Silva (2023), Nogueira (2009) e Almeida (2018). A consolidação de uma cultura avaliativa baseada em evidências é, portanto, um dos caminhos para a construção de um Parlamento mais eficaz, transparente e sintonizado com as necessidades da sociedade.

### 3 Metodologia

Este estudo adota uma abordagem empírica, de natureza descritiva e analítica, com o objetivo de avaliar a evolução e a eficácia da produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) no período de 2023 e 2024. A investigação parte da premissa de que a análise sistemática de dados legislativos pode revelar padrões institucionais relevantes, além de subsidiar o debate sobre qualidade normativa e desempenho parlamentar. A escolha da

Alesc como objeto de estudo justifica-se pela disponibilidade de dados públicos consolidados, pelo papel estratégico da instituição no contexto estadual e pela necessidade de estudos subnacionais que explorem a atuação legislativa com base em evidências.

A definição do recorte temporal (anos de 2023 e 2024) apoia-se em critérios de atualidade, coerência institucional e consistência metodológica. Primeiramente, trata-se de dois anos consecutivos dentro de uma mesma legislatura, o que favorece a homogeneidade analítica ao minimizar variações estruturais nos marcos político-institucionais (Pinheiro, 2022). Em segundo lugar, esse biênio corresponde ao período imediatamente posterior à implantação do sistema eletrônico de tramitação legislativa da Alesc – o *e-Legis*, introduzido em 2023 –, que passou a consolidar de maneira padronizada e acessível os registros estatísticos e normativos do processo legislativo. O ano de 2023, portanto, representa um marco institucional relevante para o início de séries históricas confiáveis, justificando seu uso como ponto de partida empírico. Além disso, a proximidade temporal dos dados com o momento de elaboração do artigo garante atualidade e precisão na análise, reforçando a pertinência do estudo comparativo entre os dois exercícios.

A coleta de dados foi realizada a partir de fontes oficiais, incluindo os relatórios estatísticos disponibilizados no sistema *e-Legis*, documentos institucionais da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a apresentação panorâmica da produção legislativa elaborada pela Alesc. Esses materiais forneceram informações quantitativas sobre o número de proposições apresentadas, aprovadas e em tramitação, além de dados categorizados por tipo de projeto (projetos de lei ordinária, complementar, resoluções, PECs, entre outros), autoria (parlamentar, comissões, executivo) e temas recorrentes nas ementas das proposições.

A análise dos dados seguiu procedimentos de tabulação e comparação interanual, buscando identificar tendências, variações e correlações entre volume normativo, taxa de aprovação e temáticas legisladas. Além disso, foi realizada uma leitura interpretativa das ementas dos projetos para mapear os principais assuntos abordados, utilizando uma análise lexical simplificada com base na frequência de palavras-chave. Posto que não se trate de uma análise de conteúdo formal, essa estratégia permitiu identificar os focos temáticos predominantes em cada ano analisado. Os dados foram organizados em planilhas comparativas, o que facilitou a visualização dos padrões legislativos e sua evolução ao longo do período.

No que diz respeito à avaliação da eficácia legislativa, foram adotados indicadores complementares à simples contagem de proposições. Considerou-se, por exemplo, a relação entre projetos apresentados e aprovados como um indicador de racionalização do processo legislativo. Outrossim, foram observados elementos como a diversidade de autores das proposições e a concentração temática, com o intuito de aferir o grau de pluralidade e coerência da produção legislativa.

A interpretação dos dados empíricos foi orientada pelo referencial teórico discutido na seção anterior, especialmente os aportes de Nogueira (2009), Silva (2023) e Lima Júnior (2020), que tratam da eficácia normativa em contextos democráticos.

Em termos procedimentais, optou-se por uma abordagem descritiva comparada, baseada em estudo de caso com recorte temporal bienal. As variáveis selecionadas para análise foram: (i) número de proposições apresentadas; (ii) número de proposições aprovadas; (iii) taxa de aprovação; (iv) tipologia normativa; (v) autoria das proposições; e (vi) temas legislativos. A análise temática foi conduzida por meio de levantamento manual das palavras-chave nas ementas dos projetos legislativos, agrupadas em categorias previamente definidas com base nas áreas de atuação do Parlamento (educação, saúde, meio ambiente, direitos sociais etc.). Embora não tenha sido aplicado software de análise de conteúdo, adotou-se uma técnica de contagem lexical simples, com identificação da frequência dos termos e codificação em planilhas estruturadas. A categorização das proposições foi validada por dupla leitura cruzada para controle de viés interpretativo. A escolha dos indicadores de eficácia legislativa seguiu os critérios propostos por Nogueira (2009), Silva (2023) e Lima Júnior (2020), os quais compreendem não apenas a produção normativa bruta, mas a sua capacidade de aprovação, pertinência e aderência às prioridades institucionais.

Cumprir destacar que esta pesquisa não contempla, por limitações de escopo, a análise do impacto pós-aprovação das leis aprovadas pela Alesc. Embora a avaliação *ex post* das normas seja essencial para uma mensuração completa da eficácia legislativa, os dados disponíveis concentram-se na etapa de produção normativa. A metodologia aqui adotada, portanto, limita-se à análise da eficácia do processo legislativo até o momento da aprovação e promulgação das proposições, sem avançar para a fase de implementação e efeitos sociais das leis.

Isto posto, os dados reunidos oferecem uma base sólida para o diagnóstico da atuação legislativa da Alesc e para futuras pesquisas que explorem a efetividade material das normas estaduais.

## 4 Resultados e discussões

Esta seção tem como objetivo apresentar e discutir os dados empíricos coletados sobre a produção legislativa da Alesc no biênio 2023-2024. A análise está organizada em três eixos principais, que correspondem aos subcapítulos subsequentes. Primeiramente, examina-se o volume geral de proposições e as taxas de aprovação, buscando identificar padrões de produtividade e eficiência. Em seguida, analisa-se a distribuição dessa produção por tipo de proposição e por autoria, traçando o perfil institucional da atividade legislativa. Por fim, investigam-se os temas legislativos prioritários que pautaram a agenda do

Parlamento catarinense, permitindo aferir seu alinhamento com as demandas sociais. A discussão dos resultados será constantemente articulada ao referencial teórico apresentado anteriormente.

## 4.1 Volume de proposições e taxas de aprovação

A análise dos dados referentes ao volume de proposições apresentadas e aprovadas na Alesc nos anos de 2023 e 2024 revela mudanças expressivas no padrão de produtividade legislativa da Casa. Com base nos documentos extraídos do programa *e-Legis*, planilha de tramitação interna da Comissão de Constituição Justiça e os números do Poder Legislativo de janeiro a dezembro de 2023 e 2024 publicados pela Diretoria Legislativa – é possível observar uma dinâmica de racionalização do processo legislativo, com redução no número de proposições apresentadas e aumento significativo nas taxas de aprovação, o que sugere um esforço de aprimoramento na qualidade da produção normativa.

Em 2023, a Alesc registrou a apresentação de 662 projetos legislativos, e foram aprovados 278<sup>1</sup> projetos em plenário, o que representa uma taxa de aprovação de aproximadamente 42%. Já em 2024, o número de projetos apresentados foi de 696,<sup>2</sup> e o número de projetos aprovados foi para 462, resultando em uma taxa de aprovação de aproximadamente 66,38%. Esses dados indicam uma mudança substancial no comportamento institucional da Alesc, que passou a aprovar uma proporção maior de projetos. Essa inflexão pode ser interpretada como um indicativo de maior seletividade temática e técnica no processo de elaboração normativa.

Do ponto de vista da tramitação, o número de Projetos de Lei (PL) apresentou aumento em 2024: foram 584 proposições tramitando, frente a 535 em 2023. No entanto, o número de PLs aprovados praticamente dobrou, passando de 217 em 2023 para 397 em 2024. Esse crescimento expressivo reforça a hipótese de que o Legislativo catarinense aprimorou os filtros internos de qualificação das proposições, priorizando aquelas com maior viabilidade jurídica, relevância temática e apoio político para aprovação em plenário.

Em relação à produção normativa nova — ou seja, à entrada de novos projetos no sistema legislativo —, também se observa um aumento: em 2023, foram registrados 535 novos Projetos de Lei, número que subiu para 584 em 2024. Esse dado revela que o volume de novos PLs cresceu, o que pode indicar

<sup>1</sup> No total de projetos poderão conter matérias de anos anteriores que estavam em tramitação.

<sup>2</sup> No modelo procedimental adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) atua como instância inaugural na tramitação da maioria das proposições legislativas, desempenhando a função de filtro técnico-jurídico que condiciona o prosseguimento, a admissibilidade e, eventualmente, a rejeição das matérias no estágio inicial do processo legislativo.

uma maior concentração de esforços legislativos nesse tipo normativo específico. Isso é coerente com a tendência dos parlamentos estaduais de priorizarem leis ordinárias como principal instrumento de regulação de políticas públicas em nível subnacional.

Outros tipos de proposições legislativas também acompanharam esse movimento. As Propostas de Emenda Constitucional (PECs), por exemplo, passaram de 8 tramitando em 2023 para 14 em 2024, e as aprovações de 3 para 5. Projetos de Decreto Legislativo e Projetos de Resolução também tiveram crescimento significativo na tramitação e aprovação em 2024. Tais números revelam que o aumento da taxa de aprovação não se restringiu aos projetos de lei ordinária, mas alcançou outros tipos de proposições, sinalizando um esforço institucional mais amplo de eficiência legislativa.

Esses dados podem ser interpretados à luz do referencial teórico que associa à eficácia legislativa não apenas à quantidade de normas aprovadas, mas à sua pertinência, coerência e aplicabilidade (Nogueira, 2009; Silva, 2023; Lima Júnior, 2020). O aumento da taxa de aprovação, sugere uma tendência de racionalização do processo legislativo catarinense, no qual menos proposições são rejeitadas ou arquivadas, e mais proposições alcançam o estágio final de deliberação. Esse padrão indica uma possível melhoria na articulação entre os parlamentares, nas assessorias técnicas e nas comissões permanentes, especialmente a Comissão de Constituição e Justiça,<sup>3</sup> que exerce papel central no parecer jurídico e de admissibilidade das matérias.

A queda no número de proposições pode estar vinculada também à filtração política e técnica dos projetos ainda na fase de elaboração, o que reduziria o número de matérias sem viabilidade jurídica ou política. A profissionalização crescente das assessorias parlamentares e o uso de ferramentas tecnológicas, como o sistema *e-Legis*, podem estar contribuindo para esse aprimoramento institucional. Além disso, o aumento da taxa de aprovação reflete, possivelmente, maior alinhamento entre a base legislativa e o Poder Executivo estadual, o que favorece a tramitação de matérias com apoio político consolidado.

Destaca-se a implementação do programa institucional 'Alesc Itinerante 2024', concebido com o propósito de descentralizar as atividades parlamentares, levando a estrutura legislativa ao interior do Estado. A iniciativa promoveu pautas regionais específicas e concentrou votações de proposições legislativas em sessões realizadas fora da sede, o que contribuiu para o incremento nos índices de apreciação e aprovação de matérias.

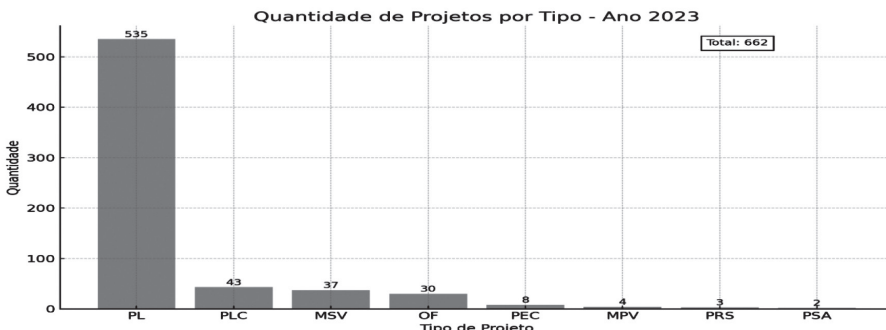
<sup>3</sup> No modelo procedimental adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) atua como instância inaugural na tramitação da maioria das proposições legislativas, desempenhando a função de filtro técnico-jurídico que condiciona o prosseguimento, a admissibilidade e, eventualmente, a rejeição das matérias no estágio inicial do processo legislativo.

Em suma, o desempenho da Alesc nos anos de 2023 e 2024 evidencia um processo de amadurecimento legislativo, no qual a eficiência normativa passou a ser priorizada. A produção legislativa tornou-se mais seletiva e mais eficaz em sua tramitação, o que sugere um Legislativo mais comprometido com a qualidade das normas e com a sua aplicabilidade prática. Os dados analisados neste tópico servem como base para aprofundar, nos próximos segmentos deste estudo, a análise da autoria das proposições e da distribuição temática no desempenho institucional da Alesc.

## 4.2 Distribuição por tipo de proposição e autoria

A análise da distribuição das proposições legislativas por tipo e autoria constitui um importante indicador para compreender a dinâmica interna do processo legislativo e o perfil institucional da produção normativa da Alesc. A análise dos dados oficiais referentes aos anos de 2023 e 2024, disponibilizados nos documentos analisados, permite identificar padrões de proposição e autoria que revelam a predominância de determinadas iniciativas legislativas, bem como a diversidade (ou concentração) na origem das proposições, refletindo o grau de pluralidade e a organização da agenda política do Parlamento catarinense. Observa-se uma tendência de racionalização e maior taxa de aproveitamento legislativo.

Verifica-se, nesse contexto, que os Projetos de Lei ordinária se mantêm como o principal veículo de produção legislativa. Diante dessa centralidade, optou-se por um recorte específico sobre essa tipologia, com o intuito de avaliar sua distribuição conforme a autoria nos anos de 2023 e 2024.

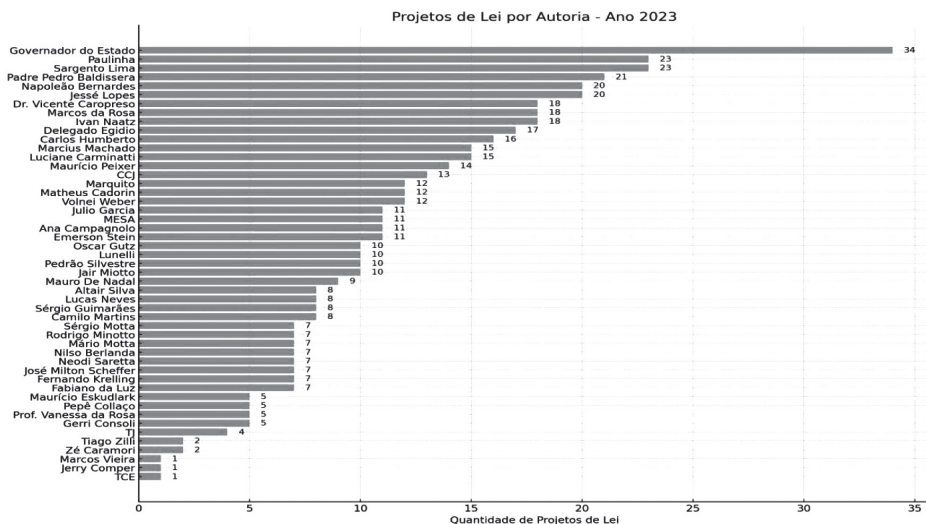


Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.

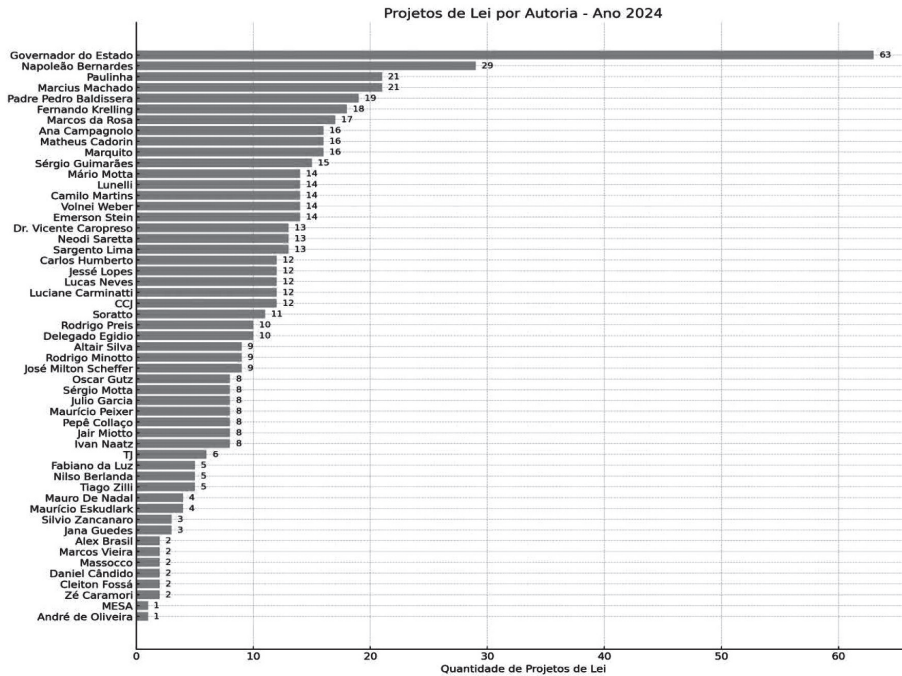


Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.

Quanto à autoria das proposições, os dados extraídos da apresentação institucional da Alesc revelam uma forte predominância das proposições de autoria parlamentar individual, em detrimento das proposições originadas por comissões, Mesa Diretora ou Poder Executivo. A concentração da iniciativa legislativa nas mãos dos deputados reflete uma dinâmica tradicional dos parlamentos estaduais brasileiros, em que os mandatos individuais possuem alto grau de autonomia para pautar matérias. Tal predominância suscita questionamentos quanto à existência (ou ausência) de uma agenda legislativa institucionalizada e orientada por objetivos coletivos.



Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.



Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.

A participação da Mesa Diretora e das comissões permanentes, embora minoritária, é relevante em determinadas tipologias normativas, como os projetos de resolução e as proposições que tratam do funcionamento interno da Alesc.

No que tange à atuação do Poder Executivo, a baixa incidência<sup>4</sup> de proposições de sua autoria pode ser interpretada sob duas óticas distintas: ou há uma tendência de concentração das iniciativas executivas em instrumentos normativos extralegislativos, ou a Alesc tem buscado afirmar sua independência institucional no tocante à formulação da agenda normativa. Em ambas as hipóteses, a relação entre os Poderes merece atenção, sobretudo em um contexto que exige cooperação interinstitucional para garantir a eficácia das políticas públicas e a governança democrática.

<sup>4</sup> A referência à “baixa incidência de proposições de autoria do Poder Executivo” diz respeito ao volume absoluto de projetos apresentados em comparação com o total de iniciativas parlamentares, e não à centralidade decisória ou à efetividade normativa dessas proposições no processo legislativo.

De todo modo, a análise da autoria aponta para uma dinâmica legislativa centrada nos deputados, reforçando o papel do parlamentar como principal agente produtor de normas no contexto estadual.

Essa predominância da autoria parlamentar levanta debates sobre a eficácia e a viabilidade das proposições, uma vez que nem sempre os projetos apresentados pelos deputados contam com a estrutura técnica e orçamentária necessária para garantir sua implementação. Conforme argumentam Lima Júnior (2020) e Silva (2023), proposições eficazes exigem articulação entre iniciativa política, viabilidade técnica e apoio institucional. A atuação isolada, mesmo que numericamente expressiva, pode gerar um volume elevado de projetos sem correspondência prática, o que compromete a eficácia normativa e a credibilidade legislativa.

A análise da distribuição por tipo e autoria também deve ser relacionada ao uso estratégico das proposições pelos parlamentares como instrumentos de visibilidade e posicionamento político. Projetos de lei e indicações são frequentemente utilizados como formas de registrar posicionamentos, ainda que não tenham grande chance de aprovação. Nogueira (2009) destaca esse fenômeno como parte da “função simbólica” do Legislativo, na qual a proposição cumpre um papel mais representativo do que normativo. Tal uso é legítimo no plano democrático, mas deve ser balanceado com práticas legislativas orientadas por resultados concretos.

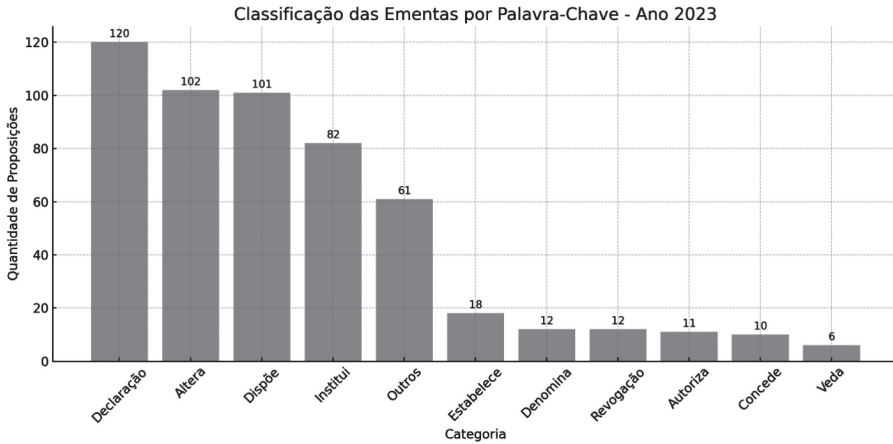
Por conseguinte, a análise da distribuição por tipo de proposição e autoria na Alesc durante os anos de 2023 e 2024 revela um Legislativo ainda fortemente centrado na iniciativa individual dos deputados, com predominância absoluta dos Projetos de Lei ordinária. Ao mesmo tempo, observa-se um aumento nas aprovações de projetos de maior complexidade normativa, como PECs e resoluções, o que indica amadurecimento institucional. Para que esse avanço se consolide, será necessário fortalecer os mecanismos de planejamento legislativo coletivo, valorizar a atuação das comissões e promover maior articulação entre os poderes estaduais, de modo a ampliar a eficácia da produção normativa e a relevância social das proposições aprovadas.

### 4.3 Temas legislativos prioritários

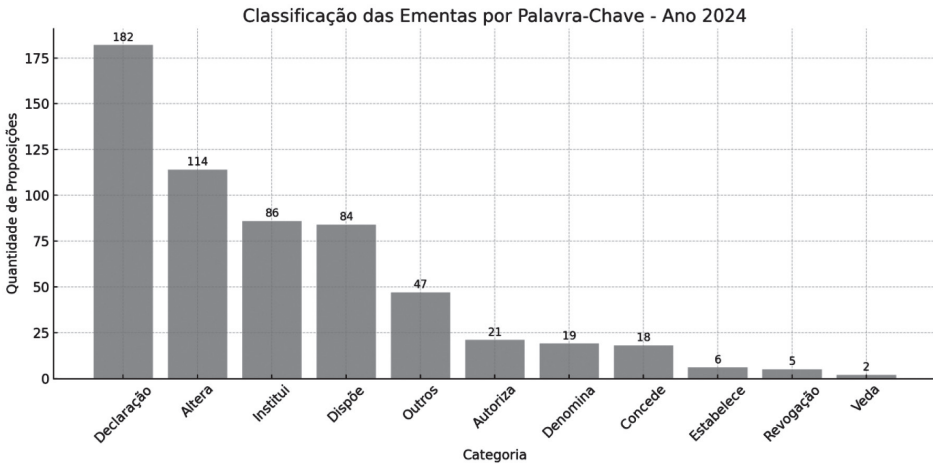
A identificação dos temas legislativos prioritários na produção normativa da Alesc entre os anos de 2023 e 2024 fornece um panorama qualitativo essencial sobre a atuação do Parlamento estadual. A análise do conteúdo das ementas dos projetos apresentados — especialmente a partir do levantamento das palavras-chave nos documentos institucionais — permite observar as áreas temáticas que receberam maior atenção dos legisladores, indicando as prioridades da agenda parlamentar e sua possível consonância com as demandas sociais catarinenses.

Essa leitura é fundamental para aferir não apenas a eficácia legislativa, mas também a responsividade da Casa Legislativa frente aos desafios do contexto estadual.

Nesta etapa da pesquisa, delimitou-se o universo dos Projetos de Lei ordinária apresentados nos anos de 2023 e 2024, procedendo-se à análise do conteúdo de suas ementas por meio da identificação de padrões com base em palavras-chave recorrentes.



Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.



Fonte: Tabela elaborada pelos autores, 2025.

De acordo com os dados apresentados nos registros da Alesc, os projetos de declaração de utilidade pública configuram-se como a principal tipologia normativa apresentada nos anos de 2023 e 2024, correspondendo a aproximadamente 23% (120) e 32% (182) do total de proposições protocoladas, respectivamente. Tal predominância evidencia a função representativa do Parlamento estadual e sua interlocução contínua com entidades da sociedade civil organizada.

A análise do conteúdo das ementas evidencia a expressiva presença de proposições de natureza simbólica ou honorífica, abrangendo projetos que tratam da denominação de bens públicos ou localidades (como capitais temáticas estaduais), da instituição de datas comemorativas ou eventos oficiais, da declaração de bens como integrantes do patrimônio cultural ou imaterial do Estado, bem como da concessão de títulos de Cidadão Catarinense. Esse tipo de proposição representou, em 2023, 16% do total de projetos protocolados (83 proposições) e, em 2024, correspondeu a 17% (98 proposições), denotando a persistência de sua relevância no perfil da produção legislativa estadual.

Observa-se uma preocupação institucional do Parlamento com a atualização e modernização do ordenamento jurídico vigente, refletida no volume significativo de proposições legislativas destinadas à alteração de normas já existentes. No ano de 2023, os projetos de lei com esse objeto corresponderam a 19% do total de proposições protocoladas (102 projetos), enquanto em 2024 representaram 20% (114 projetos), indicando a continuidade dessa tendência de revisão normativa.

No ano de 2023, as proposições legislativas protocoladas na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina concentraram-se majoritariamente em temas de forte apelo social. Destacam-se, em especial, os projetos voltados à promoção dos direitos das pessoas com deficiência (28 proposições), à proteção e bem-estar dos animais (21), educação (20), às políticas públicas de saúde (13) e à temática ambiental (13). Essa distribuição evidencia uma agenda parlamentar sensível às demandas sociais e ambientais, refletindo o perfil de representação e as prioridades da atuação legislativa frente aos desafios estruturais e humanitários do Estado.

Esse perfil legislativo revela uma atuação parlamentar orientada à promoção de direitos fundamentais e à formulação de políticas públicas que dialogam com as principais demandas da sociedade catarinense. A distribuição temática das proposições também reflete a preocupação institucional com a equidade social, a sustentabilidade ambiental e o fortalecimento das estruturas educacionais, em consonância com os desafios contemporâneos do Estado.

Em 2024, a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina manteve uma forte ênfase em temas de caráter social e educacional. As proposições legislativas concentraram-se majoritariamente nas áreas de educação (26 projetos), direitos das pessoas com deficiência (25), saúde (20),

proteção aos animais (13), meio ambiente (12), direitos das mulheres (10) e direitos das crianças (10). Esse perfil evidencia a continuidade de uma agenda parlamentar comprometida com a promoção da inclusão, da equidade e da sustentabilidade.

A expressiva quantidade de proposições voltadas à educação e à proteção de grupos vulneráveis demonstra uma atuação legislativa atenta às demandas sociais mais prementes. A presença de matérias que abordam saúde mental, inclusão educacional, enfrentamento à violência e preservação ambiental confirma o papel do Legislativo como formulador de políticas públicas orientadas à redução das desigualdades e ao fortalecimento dos direitos fundamentais no Estado.

A par desses eixos prioritários, áreas como segurança pública, mobilidade urbana e direitos do consumidor também figuram com frequência nas proposições analisadas, embora com menor intensidade. Isso sugere a existência de uma agenda legislativa diversificada, com iniciativas que abrangem tanto aspectos estruturantes da administração pública quanto questões emergenciais e setoriais. Tal diversidade é coerente com o papel multifacetado do Parlamento estadual, que deve responder simultaneamente a pressões locais, demandas institucionais e pautas nacionais.

Outra dimensão importante da análise temática está na forma como os temas são articulados dentro das proposições. Em muitos casos, projetos de lei e indicações legislativas abordam temas intersetoriais, como educação ambiental, saúde escolar, mobilidade inclusiva ou segurança alimentar, demonstrando um esforço de integração de políticas públicas. Esse tipo de abordagem complexa e transversal está alinhado com os princípios da governança pública moderna e contribui para a formulação de marcos regulatórios mais eficazes e abrangentes (Almeida, 2018).

Contudo, é necessário destacar que a presença de determinados temas nas ementas não garante, por si só, a efetividade normativa. Como enfatiza Nogueira (2009), é preciso verificar se os projetos relacionados a esses temas foram efetivamente aprovados, implementados e avaliados em seus efeitos sociais. Ou seja, uma pauta legislativa pode ser densa e diversificada, mas ainda assim pouco eficaz, caso os projetos não avancem nas comissões, sejam arquivados ou se revelem de baixa aplicabilidade prática.

Por fim, vale observar que a presença de palavras-chave nos projetos legislativos também pode ter função estratégica para os parlamentares, como forma de sinalizar posicionamentos políticos e dialogar com suas bases eleitorais. Essa dimensão simbólica do Legislativo, discutida por Bobbio (1997) e Cunha (2014), é legítima e faz parte da natureza representativa do Parlamento. No entanto, deve ser equilibrada com a função normativa efetiva, sob pena de transformar o processo legislativo em instrumento meramente retórico.

Ademais, pontua-se que, com base na análise dos temas legislativos prioritários da Alesc nos anos de 2023 e 2024, há uma percepção de que o Legislativo está atento a agendas sensíveis e socialmente relevantes, com destaque para o meio ambiente, saúde, educação e proteção social. A mudança temática entre os anos indica capacidade de adaptação institucional e escuta ativa das demandas sociais. Para consolidar esse avanço, será necessário fortalecer os mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas aprovadas, garantindo que a produção legislativa tenha impacto real na vida da população catarinense.

## 5 Considerações finais

A análise empírica da produção legislativa da Alesc, no período de 2023 e 2024, revelou mudanças significativas no padrão de atuação do Parlamento estadual, especialmente no que se refere ao aumento da taxa de aprovação de proposições e à racionalização do processo legislativo. Observou-se uma redução no volume total de proposições apresentadas, acompanhada de um crescimento expressivo no número de projetos aprovados, o que sugere maior seletividade, organização e amadurecimento institucional.

Do ponto de vista da tipologia normativa, os Projetos de Lei ordinária permaneceram como o principal instrumento legislativo, enquanto outros tipos, como Projetos de Resolução e Propostas de Emenda Constitucional, apresentaram crescimento relevante. A autoria das proposições seguiu concentrada majoritariamente nos parlamentares, evidenciando a autonomia dos mandatos individuais, embora tenha sido possível identificar uma atuação mais técnica e articulada em algumas proposições de maior complexidade.

Em relação às temáticas legislativas, a produção legislativa da Alesc nos anos de 2023 e 2024 revela consistência temática na valorização de pautas sociais, com ênfase na educação, na inclusão de pessoas com deficiência, na saúde, na proteção ambiental e no bem-estar animal. Essa permanência de foco sinaliza uma orientação legislativa estável, atenta às necessidades estruturais da sociedade catarinense e sensível à defesa de grupos vulneráveis. A continuidade desses temas no centro da atividade parlamentar indica uma institucionalização progressiva de agendas voltadas à promoção de direitos fundamentais, evidenciando o esforço do Parlamento em alinhar sua atuação às demandas recorrentes da população e às transformações do contexto social.

A metodologia empregada neste estudo, centrada em dados quantitativos oficiais e na análise lexical de ementas, permitiu uma avaliação consistente da eficácia do processo legislativo até a fase de aprovação, contribuindo para um campo de estudo que continua a se renovar (Morau; Oliveira, 2025; Nobre, 2025; Santos, 2023). No entanto, reforça-se a necessidade de estudos complementares

que investiguem a implementação e os impactos das normas aprovadas, de forma a ampliar o entendimento sobre a efetividade das leis no plano social e institucional.

Em suma, compreende-se que os resultados obtidos apontam para uma trajetória positiva da Alesc em termos de desempenho legislativo, com sinais claros de profissionalização e maior eficiência normativa. Para consolidar esse avanço, é fundamental o fortalecimento de práticas de avaliação legislativa, o incentivo à participação social e o aprimoramento da articulação entre os poderes estaduais.

Portanto, entende-se que somente com essas medidas será possível garantir que a produção legislativa se traduza efetivamente em políticas públicas que atendam às demandas reais da sociedade catarinense.

---

### **Evolution and Effectiveness of State Legislative Production: An Empirical Study of Legislative Assembly of Santa Catarina - Alesc (2023-2024)**

**Abstract:** This article presents an empirical analysis of the legislative output of the Legislative Assembly of the State of Santa Catarina (Alesc) in the years 2023 and 2024, focusing on the quantitative evolution of propositions, approval rates, normative typology, authorship and priority legislative themes. The data was obtained from statistical reports and institutional documents and analyzed using legislative effectiveness indicators. The results show a significant increase in the rate of approval of proposals, from 42% in 2023 to 66.38% in 2024, associated with a small increase in the total number of proposals presented, which suggests greater rationalization of the legislative process. There is a trend towards rationalization and a higher rate of legislative use. There was a predominance of ordinary bills and a centrality in parliamentary authorship. The legislative agenda has evolved from predominantly social issues in 2023 to social policies, health and education in 2024, demonstrating institutional responsiveness. The conclusion is that Alesc has been moving towards more effective and socially relevant normative production, although challenges related to impact assessment and normative implementation remain.

**Keywords:** Legislative production. Normative effectiveness. Alesc. Legislative Process. Public Policies.

---

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Avaliação de políticas públicas e efetividade legislativa: reflexões sobre metodologias e práticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, p. 7-29, 2018.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 2022.
- CUNHA, Lucas. Planejamento e avaliação legislativa no Brasil: entre a norma e a prática. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 89-110, 2014.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- LIMA JÚNIOR, Carlos Henrique. *Eficiência normativa no Estado Democrático de Direito*. Brasília: Senado Federal, 2020.
- MORAU, Caio; OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. (org.). *Processo legislativo: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. 448 p.
- NOBRE, Dennis. *Manual de processo legislativo constitucional: diagnóstico democrático de direito*. São Paulo: [s.n.], 2025.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Legislativo e eficácia normativa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.
- PINHEIRO, Bruno. *Processo legislativo brasileiro*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022. 230 p.
- SAITO, Tiemi. *Processo legislativo*. Curitiba: Intersaberes, 2021.
- SANTOS, Rubens José dos. *Processo constitucional legislativo: a conquista e a manutenção da democracia pelo processo*. Rio de Janeiro: Fórum, 2023.
- SILVA, Tânia de Oliveira. *Processo legislativo e governança pública*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2023.

---

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

SANTOS, Adécio Machado dos; SOUZA, Fabiano Henrique da Silva. Evolução e eficácia da produção legislativa estadual: um estudo empírico da Assembleia Legislativa de Santa Catarina - Alesc (2023–2024). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 47-71, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.03.SC

---



# Budget Digital Twin e a inovação na previsão das receitas públicas

## Flávio Martins Alves

Assessor de Tecnologia da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Mestrando em Ciências da Informação pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina). MBA em Data Science and Analytics pela USP (Universidade de São Paulo). MBA em Gestão Estratégica pela FGV (Fundação Getúlio Vargas). Especialista em Gestão Financeira pela FCJ (Faculdade Cenecista de Joinville). Administrador de Empresas pela UNIVILLE (Universidade da Região de Joinville).

**Resumo:** O presente artigo propõe a apresentação de um modelo analítico de previsão das receitas públicas municipais, com o objetivo de qualificar a tomada de decisão dos gestores públicos por meio da produção de informações estruturadas, capazes de tornar o ciclo orçamentário mais responsivo e eficiente. A proposta fundamenta-se na utilização de séries históricas de arrecadação e na aplicação de simulações probabilísticas, por meio do método de Monte Carlo, para a identificação da trajetória estatisticamente mais provável das receitas em determinado exercício, bem como para a definição de bandas de realização. Tal abordagem é concebida como a primeira etapa para a construção de um *Budget Digital Twin* (BDT), ou Gêmeo Digital do Orçamento. O estudo aplica o modelo a seis municípios de diferentes portes populacionais, analisando a relação entre receitas previstas, receitas realizadas e projeções para exercício subsequente, confrontada com os resultados efetivamente observados. Os resultados indicam que a qualificação da fase de previsão das receitas contribui significativamente para a redução de desvios sistemáticos entre planejamento e execução orçamentária, oferecendo subsídios mais realistas à tomada de decisão fiscal. Conclui-se que a adoção de abordagens analíticas baseadas em dados históricos e simulações probabilísticas fortalece a governança fiscal e amplia o potencial de atuação preventiva e o controle concomitante dos tribunais de contas, ao mesmo tempo em que estabelece bases metodológicas para futuras extensões do modelo às demais fases do ciclo orçamentário.

**Palavras-chave:** *Budget Digital Twin*. Previsão de Receitas. Governança Fiscal.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Fundamentos do modelo proposto – **2.1** Definição e aplicação de bandas de realização – **2.2** Desdobramento das despesas obrigatórias com base na arrecadação – **2.3** Ajuste mensal da execução e condicionamento das despesas discricionárias – **3** O *Budget Digital Twin* (BDT) – **3.1** Camada de dados históricos – **3.2** Camada preditiva – **3.3** Camada de execução condicionada – **3.4** Camada de *feedback* e monitoramento – **4** Simulações realizadas – **4.1** Diferenças entre a previsão e a realização das receitas – **4.2** Geração das bandas de realização por meio do modelo de Monte Carlo – **4.2.1** Análise e projeção das receitas previstas e realizadas pelos jurisdicionados – **5** Análise geral dos resultados e os benefícios do BDT para os tribunais de contas – **6** Considerações finais – Referências

## 1 Introdução

O planejamento orçamentário no setor público brasileiro enfrenta limitações históricas de natureza técnica, institucional e normativa. A persistente desconexão entre as previsões de receitas e a efetiva execução do orçamento resulta, com

frequência, em desequilíbrios fiscais e déficits orçamentários, comprometendo a alocação eficiente dos já escassos recursos públicos.

Essa distância entre o planejado e o realizado afeta não apenas a eficiência da gestão fiscal, mas também a credibilidade do processo orçamentário perante a sociedade e os órgãos de controle. As causas desse fenômeno, por sua vez, são multifatoriais, incluindo desde restrições técnicas na elaboração das estimativas de receitas até a elevada volatilidade da arrecadação própria e das transferências constitucionais, agravadas pela rigidez das vinculações legais e pela dificuldade de ajustes tempestivos ao longo do exercício.

Como resultado, o planejamento orçamentário tende a assumir caráter meramente formal, pouco aderente à dinâmica real das finanças públicas e acaba, não raras vezes, limitando a capacidade do gestor público de implementar políticas públicas de forma contínua e sustentável.

Nesse contexto, a incorporação de abordagens analíticas baseadas em séries históricas, aliadas ao uso de métodos probabilísticos e de tecnologias emergentes, apresenta-se como alternativa capaz de qualificar a elaboração e o acompanhamento do orçamento público. A utilização sistemática de dados históricos e de técnicas de simulação permite, nesse sentido, além de ampliar a precisão das previsões de receitas, mitigar a incerteza inerente ao processo arrecadatório, oferecendo subsídios mais robustos à tomada de decisão fiscal.

Diante desse desafio, o presente artigo tem por objetivo apresentar um modelo de previsão das receitas públicas inspirado no conceito de *Digital Twin* ou Gêmeo Digital, aplicado especificamente à realidade da arrecadação municipal. A proposta consiste na elaboração de simulações probabilísticas capazes de identificar a trajetória estatisticamente mais provável da receita para um determinado exercício, a partir do comportamento histórico observado.

Para tanto, são apresentadas seis aplicações do modelo em municípios de grande, médio e pequeno porte, contemplando a análise comparativa entre receitas previstas e realizadas, bem como a simulação de cenários para exercício subsequente, confrontadas com os resultados efetivamente observados.

Diante dessa multiplicidade de entes e de contextos arrecadatórios distintos, torna-se possível avaliar o desempenho do modelo em diferentes contextos fiscais, evidenciando padrões, limitações e potencialidades da abordagem proposta.

Os resultados esperados da referida análise buscam demonstrar que a otimização da previsão das receitas constitui elemento central para o fortalecimento da gestão fiscal, ao permitir maior aderência entre planejamento e execução orçamentária. Desse modo, uma estimativa mais realista da capacidade arrecadatória amplia o espaço para decisões fiscais mais prudentes, favorecendo a continuidade das políticas públicas e a adoção de uma visão estratégica de médio e longo prazo.

O presente estudo representa, portanto, o primeiro passo para a implantação de um *Budget Digital Twin* (BDT) ou Gêmeo Digital do Orçamento, ao abordar de forma aprofundada a fase de projeção das receitas públicas. Embora o artigo se restrinja a essa etapa inicial, os resultados permitem vislumbrar, como agenda de pesquisa futura, a ampliação do modelo para outras fases do ciclo orçamentário, incluindo o detalhamento da execução da despesa e o monitoramento concomitante do equilíbrio fiscal.

Cabe destacar que o conceito de Digital Twin tem origem nos campos da engenharia e da arquitetura, nos quais o Gêmeo Digital corresponde à criação de uma réplica virtual de um sistema físico real, possibilitando simulações, análises preditivas e monitoramento contínuo de desempenho. Nesse sentido, Barachini e Stary (2022, p. 9) afirmam que “[...] originalmente concebidos como duplicatas virtuais de produtos físicos, os gêmeos digitais estão se tornando, cada vez mais, réplicas digitais de Sistemas Ciberfísicos (CPS)”.

Como destacam os autores, a versatilidade desse conceito permite sua transposição para outros domínios e, no presente artigo, pretende-se incluir o campo da gestão fiscal pública. Assim, o artigo propõe a adaptação do conceito de Gêmeo Digital ao contexto orçamentário, por meio da concepção do BDT como ferramenta analítica, preditiva e ajustável, orientada à melhoria da governança fiscal.

Com base nesse referencial, estrutura-se a fase de projeção das receitas municipais a partir de séries históricas, com a definição de bandas de realização e a utilização do método de Simulação de Monte Carlo para a construção de cenários anuais, passíveis, futuramente, de desagregação em projeções mensais ou diárias.

A metodologia adotada busca, desse modo, ampliar a precisão do planejamento, permitir intervenções preventivas e reforçar a governança fiscal local, em consonância com as atribuições dos tribunais de contas como instituições de controle externo e indutoras de boas práticas na administração pública.

## 2 Fundamentos do modelo proposto

A análise do comportamento histórico das receitas públicas, diante da tendência de crescimento vegetativo da arrecadação, constitui uma das formas mais eficazes para a projeção da evolução fiscal de cada ente federado.

A utilização de séries históricas como âncora preditiva oferece, portanto, a vantagem metodológica de reduzir a subjetividade na elaboração das previsões orçamentárias, abrindo, assim, espaço para o uso de ferramentas quantitativas na construção de um orçamento público eficiente.

Cabe destacar também que, em decorrência da crescente digitalização dos dados de natureza fiscal e da consolidação das bases públicas de prestação

de contas – como os dados informados aos Tribunais de Contas e ao Tesouro Nacional (Siconfi) –, as Organizações têm ampliado o seu acesso sistemático a séries históricas confiáveis, permitindo a identificação de padrões sazonais, de tendências e de desvios, que podem ser explorados por técnicas estatísticas e algoritmos de previsão.

## 2.1 Definição e aplicação de bandas de realização

A estimativa orçamentária tradicionalmente realizada no Setor Público, há muito tempo, não tem expressado adequadamente os riscos associados à frustração da arrecadação das receitas em oposição aquilo que Mileski (2018) afirmou ser o propósito delineado na Lei Complementar n. 101, de 2000 (Brasil, 2000), de

[...] viabilizar o alcance de um desenvolvimento sustentável, contendo normas que objetivam estabelecer uma gestão fiscal com responsabilidade, a qual deve estar dirigida por uma ação planejada e transparente, no sentido de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Mileski, 2018, p. 325).

Como ressalta o autor, a sustentabilidade da gestão fiscal deveria ser produzida, então, pela utilização de metodologias adequadas, capazes de reduzir o risco de afetação da estabilidade orçamentária e financeira do ente público. E é justamente sobre a importância da escolha de tais modelos que reside a necessidade de otimização procedimental, visando impedir que eventuais limitações informacionais possam ensejar decisões equivocadas na alocação de recursos – sobretudo aquelas atreladas à (natural) instabilidade das fontes de receitas – e causar danos à gestão das políticas públicas.

Nesse diapasão, para alcançar tal objetivo, a utilização do conceito de bandas de realização apresenta-se como um método eficiente, especialmente se realizado a partir da variação histórica observada nas receitas arrecadadas.

As referidas bandas, que consistem em intervalos projetados a partir do exame histórico orçamentário, oferecem a delimitação de margens e podem ser obtidas, dentre outras soluções, por meio da utilização das Simulações de Monte Carlo.

A aplicação do referido método, diante da necessidade de utilização de soluções que dialoguem com o elevado volume informacional disponível para os entes da Federação, torna-se ferramental para o tratamento do problema em destaque, considerando o que afirmou D. James Benton (2018), ao admitir que

[...] em sistemas nos quais há incerteza quanto aos valores exatos das entradas e/ou das respostas, é comum conhecer apenas um intervalo de parâmetros e de possíveis saídas. Supõe-se, com frequência, que tais variáveis oscilem em torno de uma média, com determinada largura ou desvio padrão (Benton, 2018, p. 4).

Como se extrai do autor, esse tipo de abordagem permite capturar o risco associado à variabilidade e fornece uma base probabilística mais sólida para a tomada de decisão orçamentária e financeira.

Nesse contexto, considerando que os intervalos passíveis de serem extraídos por meio da referida análise permitem, além de prever uma tendência provável de realização, o oferecimento de uma estimativa do grau de incerteza associado à previsão, fornecendo uma régua objetiva para a calibragem orçamentária e financeira subsequente, ao longo do exercício.

A utilização do referido método é ainda mais importante em contextos em que a previsibilidade das receitas pode ser baixa e as margens de manobra financeira são estreitas, pois permite a classificação de cenários de arrecadação, estabelecendo faixas de operação que orientam a execução orçamentária ao longo do exercício.

A adoção de bandas de realização das receitas tem condições, portanto, de viabilizar a construção de alertas fiscais dinâmicos, que podem ser utilizados pelas Cortes de Contas para informar gestores, de forma concomitante, sobre a necessidade de replanejamento, de contingenciamento ou de redimensionamento das metas fiscais.

## 2.2 Desdobramento das despesas obrigatórias com base na arrecadação

No ordenamento jurídico brasileiro, determinadas despesas públicas são vinculadas a percentuais mínimos de aplicação sobre a arrecadação das receitas. A Constituição Federal, notadamente nos arts. 198 e 212, impõe que os municípios destinem, ao menos, 15% à saúde pública e 25% à educação da receita resultante de impostos e transferências (Brasil, 1988).

As referidas vinculações, embora visem assegurar o financiamento mínimo de direitos sociais essenciais, transformam essas despesas obrigatórias em variáveis diretamente dependentes da realização efetiva da arrecadação, e não apenas da previsão constante na LOA.

Soma-se ao desafio acima o que destaca Giacomoni (2018, p. 14), ao afirmar que “[...] boa parte das atividades estatais é do tipo ‘trabalho intensivo’ – educação, por exemplo – característica que as tornam pouco suscetíveis ao

emprego de técnicas de racionalização e de novas tecnologias que visam a diminuição de custos”.

Isso implica dizer que uma superestimação da receita pode comprometer o cumprimento dos mínimos constitucionais, ao passo que uma subestimação pode limitar a capacidade de investimento nessas áreas prioritárias, comprometendo, muitas vezes, o resultado da aplicação ao final do exercício fiscal.

Nesse contexto, o modelo ora proposto, ao utilizar a definição de bandas de realização de receita como insumo direto para a projeção dinâmica dos valores mínimos a serem aplicados, além de respeitar as exigências legais, permite ao gestor um redimensionamento automático da execução orçamentária e financeira, conforme a realização da arrecadação, seja acima ou abaixo do previsto.

Essa abordagem cria, portanto, um vínculo direto entre a realidade arrecadatória e a obrigação de gasto mínimo, promovendo maior aderência fiscal e legal às metas constitucionais. Além disso, ajusta os dados de forma real, evitando, assim, a desorientação durante a execução orçamentária anual.

Como se observa, esse mecanismo fornece, por conseguinte, insumos valiosos para os tribunais de contas, que poderão monitorar, de forma prospectiva, o nível de execução, pelos entes fiscalizados, das vinculações constitucionais, com base em dados dinâmicos de arrecadação, evitando sanções apenas reativas e fortalecendo o papel orientador do controle externo.

### 2.3 Ajuste mensal da execução e condicionamento das despesas discricionárias

Esse mecanismo constitui o núcleo adaptativo do modelo e tem o objetivo de oferecer maior controle, previsibilidade e alinhamento entre os compromissos assumidos e a capacidade real de pagamento do ente. Com a previsão de receitas estruturada por bandas e o desdobramento automático das despesas obrigatórias, o presente modelo sugere a aplicação de um mecanismo de ajuste mensal da execução orçamentária e financeira, que opere como uma retroalimentação contínua entre a arrecadação efetiva e a autorização de novas despesas.

Em outras palavras, a execução das despesas de livre alocação torna-se condicionada à confirmação da disponibilidade financeira real, corrigida mês a mês. Esse modelo substitui, portanto, o comportamento da execução orçamentária tradicional, em que muitas vezes se autoriza a despesa com base em previsões genéricas ou meramente formais.

O resultado estimado é a construção de uma trajetória fiscal mais eficiente e sustentável, que previne déficits orçamentários, elimina a geração artificial de

superávits por não execução de despesas planejadas e, embasado em dados vivos e projeções atualizadas a partir de métodos estatísticos sólidos, impede um comportamento fiscal reativo.

Adicionalmente, essa lógica de execução condicional tem o poder de transformar a Administração Orçamentária e Financeira ao minimizar a necessidade de contingenciamentos drásticos durante o exercício, ao estimular o planejamento realista e ao favorecer tanto o cumprimento das metas fiscais quanto a execução qualificada das políticas públicas locais.

Do ponto de vista dos tribunais de contas, o modelo favorece o controle concomitante, o que, para Mileski (2018) deve ser exercido

[...] no momento em que se realiza a atividade administrativa, acompanhando a regularidade da ação desenvolvida pela Administração Pública, com o objetivo de evitar distorções e proceder a correções imediatas, para manter a atuação pública dentro de uma continuidade de procedimentos regulares (Mileski, 2018, p. 178).

Como se extrai do autor, o referido controle, aplicado no momento adequado, permite que as cortes de contas monitorem a coerência entre o ritmo da execução da despesa e a efetiva arrecadação, emitindo alertas precoces quando forem detectadas tendências de desequilíbrio.

Isso fortalece o papel preventivo do controle, contribuindo para a responsabilização mais justa e técnica dos gestores públicos, bem como incentiva a adoção de medidas ancoradas em expectativas reais de realização orçamentária e financeira e não em percentuais correlacionados a planejamentos inexatos.

### 3 O *Budget Digital Twin* (BDT)

O *Budget Digital Twin* (BDT), ou Gêmeo Digital do Orçamento, em português, pode ser definido como um modelo dinâmico, interativo e sincronizado com os dados reais de arrecadação e de execução, capaz de simular comportamentos futuros e de orientar decisões em tempo real.

Em que pese as aplicações dos Gêmeos Digitais serem mais associadas ao campo da Engenharia, a proposta desenvolvida neste artigo apresenta os elementos essenciais do modelo à esfera orçamentária e financeira da Administração Pública brasileira.

A versatilidade do modelo é, inclusive, destacada por Barachini e Stary (2022, p. 19), ao afirmar que “[...] os gêmeos digitais não apenas refletem entidades físicas, mas cada vez mais encapsulam modelos comportamentais, contextuais e até mesmo emocionais de seus equivalentes no mundo real”.

Nesse sentido, no que tange ao domínio da Gestão Fiscal, sua aplicação à realidade da execução orçamentária e financeira requer, para o seu adequado funcionamento, a utilização conceitual de 4 (quatro) camadas principais, que traduzem os pilares conceituais do modelo, a saber: (i) camada de dados históricos; (ii) camada preditiva; (iii) camada de execução condicionada e (iv) camada de *feedback* e monitoramento.

### 3.1 Camada de dados históricos

Essa camada representa o núcleo informacional do BDT. É formada pelas séries históricas de receitas mensais, acompanhadas de dados sobre composição da arrecadação, sazonalidade, desvios médios, choques extraordinários e vinculações legais.

Conforme Barachini e Stary (2022), os gêmeos digitais dependem de capacidades de modelagem e de execução sustentadas por dados que reflitam o comportamento real do sistema. Nesse sentido, a utilização de base de dados estruturadas torna-se de fundamental importância, uma vez que esses dados alimentam os modelos preditivos e possibilitam a construção das bandas de realização, funcionando como base para todas as simulações subsequentes.

### 3.2 Camada preditiva

Com base na camada de dados históricos, considerando a qualidade requerida dos registros estruturados, o modelo fica habilitado para a execução de projeções para o exercício subsequente, incorporando incertezas e delimitando bandas de referência.

Segundo Barachini e Stary (2022), como estruturas preditivas, os gêmeos digitais exigem capacidades de modelagem e simulação, baseadas em dados históricos estruturados que possibilitem o espelhamento do comportamento real em tempo quase real.

Como destacam os autores, uma vez construída a base de dados necessária para o processamento das informações, surge a necessidade da realização das referidas projeções, úteis para a comparação da execução real e ajustadas em ciclos mensais, sendo que a lógica de simulação permite a geração de cenários, que apoiam o gestor na antecipação de riscos e na construção de diferentes estratégias operacionais.

### 3.3 Camada de execução condicionada

Em que pese essa fase não ser o foco desta obra, uma vez que está inclinada prioritariamente ao estudo das camadas de dados históricos e de predição das

receitas, cabe destacar a importância de estudos futuros relativos à camada de execução condicionada como um núcleo vital para a extensão do BDT nas suas esferas de controle e execução das despesas, o que seria possível na ampliação da granularidade dos dados associada ao efetivo detalhamento dos gastos públicos.

Nesse sentido, a camada de execução condicionada traz à luz a inteligência de controle do BDT. Nela, a execução das despesas é ajustada mês a mês, com base na distância entre a arrecadação efetiva e a projeção central.

Nessa etapa, como destacam Barachini e Stary (2022), os gêmeos digitais devem incorporar mecanismos de adaptação em tempo de execução, com o objetivo de espelhar o comportamento real e de atuar responsivamente com base em dados observados.

Dessa forma, o acompanhamento técnico-humano reveste-se de protagonismo, uma vez que, embora a realização comparada ao projetado demonstre adequadamente a situação orçamentária e financeira, os ajustes decorrentes da análise precisam ser realizados a tempo de evitar impactos fiscais ou perdas de oportunidades na disponibilização de produtos e/ou serviços à população.

Assim, uma vez realizadas as avaliações dos cenários, as despesas obrigatórias podem ser automaticamente recalculadas com base nas receitas vinculadas realizadas, enquanto as discricionárias seguem condicionadas à margem disponível, tornando o orçamento público um sistema reativo e responsivo que rompe com a rigidez tradicional do ciclo orçamentário anual.

### 3.4 Camada de *feedback* e monitoramento

A última camada é responsável pela retroalimentação contínua do modelo, atualizando parâmetros conforme a execução avança. Ela permite a construção de *dashboards* de monitoramento, a emissão de alertas, a avaliação da aderência entre previsão e arrecadação das receitas, com a eventual identificação de desvios críticos.

Como sugere Benton (2018), simulações robustas devem ser acompanhadas por mecanismos que avaliem continuamente a sensibilidade das variáveis e a aderência entre os resultados esperados e os observados.

Considerando o que trata o autor, essa camada possibilita, no âmbito das Cortes de Contas, o acompanhamento detalhado e dinâmico dos resultados em nível orçamentário e financeiro, além de permitir a observação da continuidade das políticas públicas, antecipando riscos e apoiando tecnicamente os jurisdicionados em relação às melhores práticas a serem adotadas de acordo com os cenários observados.

## 4 Simulações realizadas

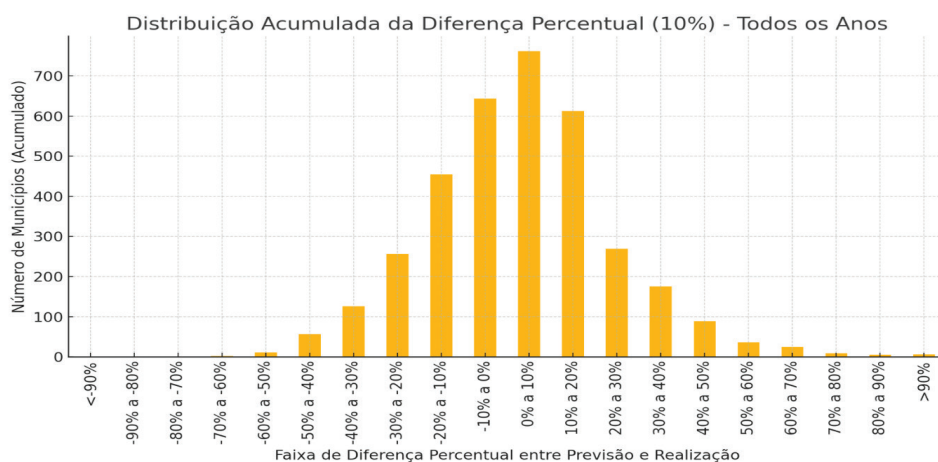
É inequívoco que a implementação computacional do BDT requer a consolidação de dados fiscais estruturados e o desenvolvimento de uma aplicação de elevada envergadura, entretanto, inobstante aos desafios do referido processo, com o intuito de demonstrar o potencial do BDT no campo das projeções das receitas, o autor deste artigo, por meio de um código desenvolvido em Python, na plataforma Visual Studio Code, propôs a apresentação de uma amostra de dados de 6 (seis) jurisdicionados.

A escolha por essa linguagem justifica-se por sua versatilidade, acessibilidade, ampla base comunitária e compatibilidade com métodos estatísticos, aprendizado de máquina e visualização de dados – todos essenciais para a construção de simulações orçamentárias dinâmicas. No que tange ao método, como já detalhado, o modelo de Monte Carlo foi a metodologia escolhida diante do volume e da característica dos dados coletados.

### 4.1 Diferenças entre a previsão e a realização das receitas

Para a obtenção dos registros necessários para a realização das referidas simulações, foi efetuada a extração de dados de todos os jurisdicionados catarinenses, do período compreendido entre 2012 e 2023. As informações em destaque estão disponíveis na página do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e são de amplo acesso, por meio do Serviço Farol TCESC.

Gráfico 1: Distribuição Acumulada da Diferença entre a Previsão e a Realização das Receitas entre 2012 e 2023 nas Prefeituras Catarinenses



Fonte: Elaboração Própria (2026).

Como se observa no GRAF. 1, um número expressivo dos Jurisdicionados apresentou diferenças superiores a 10% – para mais ou para menos – entre a receita prevista e a realizada no intervalo analisado. Considerando o volume de 3.550 registros avaliados, em 2.146 ocorrências, o parâmetro destacado foi extrapolado, ou seja, em mais de 60,5% das vezes a taxa de erro demonstrou fragilidades relevantes no processo de estimativa.

Nesse cenário, destaca-se 105 ocorrências em que o percentual excedente foi maior que 50%, sendo que, dessas, 22 ultrapassaram 80% de diferença entre o projetado e o realizado, o que denota um risco alarmante de desestabilização das finanças dos respectivos entes.

Diante dos dados supramencionados, é possível verificar a relevância e a urgência da adoção de mecanismos que propiciem a otimização das previsões, como forma de reduzir o grau de incerteza na gestão fiscal, bem como que auxiliem na alocação dos recursos orçamentários e financeiros.

## 4.2 Geração das bandas de realização por meio do modelo de Monte Carlo

Visando à geração das bandas de realização, foi efetuada uma série de projeções, utilizando, para tanto, o modelo de Simulação de Monte Carlo, em todos os Municípios catarinenses. Contudo, por razões de objetividade, apresenta-se o resultado de apenas 6 (seis) jurisdicionados, subdivididos de acordo com o volume de receitas registradas.

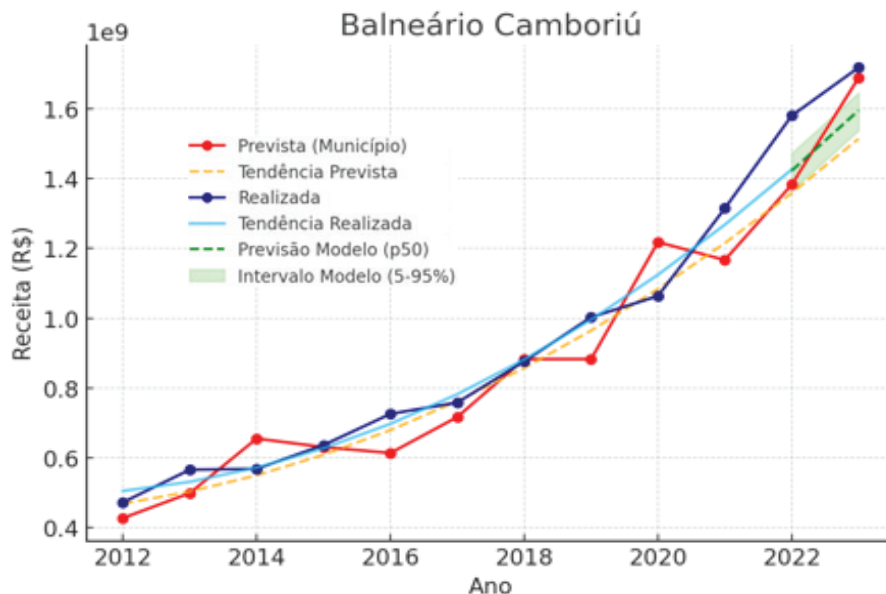
O método consistiu em verificar, em 10.000 (dez mil) simulações, quantas vezes o valor das receitas projetadas seria próximo das observações históricas, a fim de inferir qual seria o valor ideal para o exercício subsequente em torno de uma banda de realização.

Em síntese, a metodologia busca demonstrar a viabilidade de criar as referidas bandas para as simulações, destacadamente aquelas que se posicionam em volume relevante em torno da média, permitindo, assim, que o orçamento do exercício seguinte tenha uma referência adequada, uma vez comparada aos exercícios anteriores.

### 4.2.1 Análise e projeção das receitas previstas e realizadas pelos jurisdicionados

O primeiro Município que a projeção dos dados é apresentada é Balneário Camboriú. Para tal elaboração, foram utilizados os dados da Receita prevista e arrecadada entre 2012 e 2022, e efetuada a projeção para 2023, por meio do método de Simulações de Monte Carlo.

**Gráfico 2:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Balneário Camboriú entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

Como se extrai do GRAF. 2, a linha vermelha, correspondente à previsão central da receita elaborada pela própria Prefeitura, acompanha a tendência estrutural de crescimento observada na série histórica do Município de Balneário Camboriú, ainda que apresente oscilações pontuais em anos de maior volatilidade da arrecadação.

Nota-se que, até 2018, a previsão mantém trajetória próxima aos valores realizados, com leve subestimação em períodos de aceleração do crescimento. Já em 2020, a linha de previsão apresenta inflexão positiva e, embora diferente do valor efetivamente realizado, antecipa parcialmente o salto arrecadatório observado no exercício seguinte. A partir de 2021, a previsão retoma alinhamento progressivo, com a trajetória ascendente da receita, ainda assim, distante do realizado, salvo em 2023.

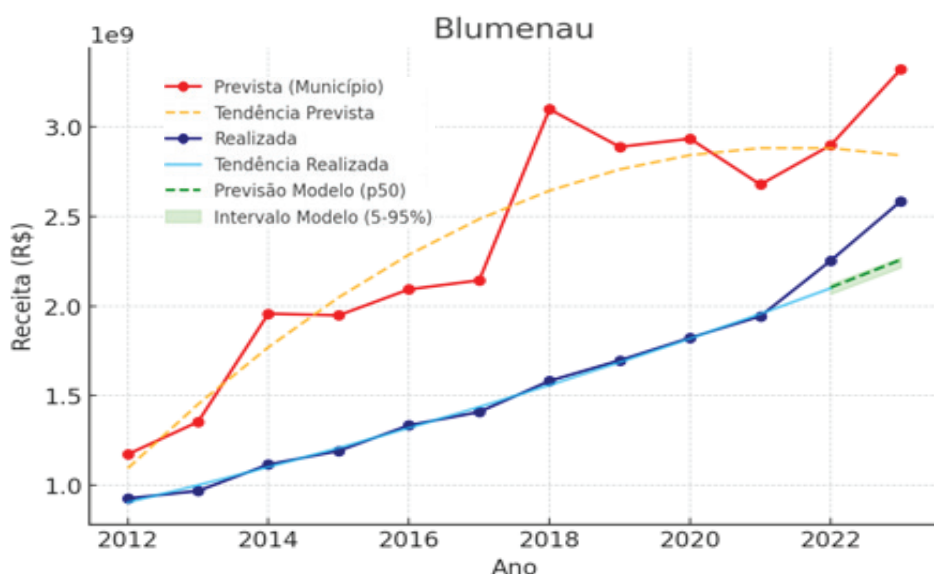
A banda verde, que representa o intervalo de projeção gerado a partir do Modelo de Simulação de Monte Carlo, envolve de forma consistente tanto a linha de previsão quanto os valores efetivamente arrecadados nos exercícios mais recentes. Observa-se que, especialmente a partir de 2021, a arrecadação realizada posiciona-se dentro da faixa probabilística projetada, evidenciando que o modelo

foi capaz de capturar a variabilidade associada a choques positivos de receita sem comprometer a coerência estatística da projeção.

A amplitude moderada da banda indica relativa estabilidade estrutural da arrecadação municipal, ao passo que sua inclinação ascendente reflete adequadamente o padrão de crescimento observado no período. Esse comportamento reforça a utilidade da Simulação de Monte Carlo como instrumento de quantificação do risco fiscal, permitindo que a execução orçamentária seja orientada não por valores pontuais, mas por intervalos probabilísticos de realização.

Desse modo, no contexto do BDT, a banda verde assume papel central como delimitadora das margens operacionais de decisão, oferecendo subsídios técnicos para ajustes mensais da execução e da mitigação preventiva de desequilíbrios fiscais.

**Gráfico 3:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Blumenau entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

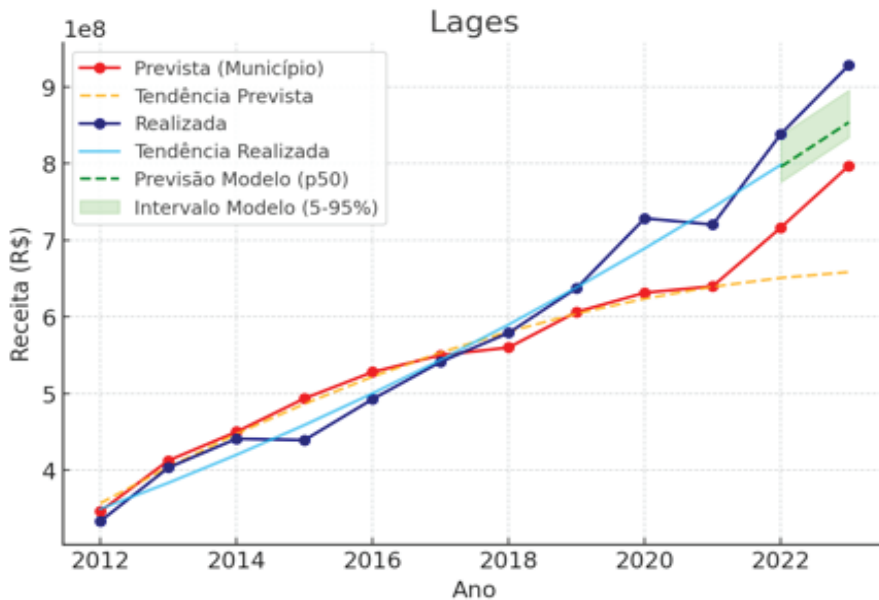
Como se extrai do GRAF. 3, a linha vermelha, correspondente à previsão da receita, apresenta comportamento bastante volátil ao longo da série. Observa-se que, a partir de 2014, a previsão passa a incorporar um ritmo de crescimento ainda mais acelerado, posicionando-se sistematicamente acima da trajetória histórica observada e desalinhada com a efetiva realização das receitas.

Em 2018, constata-se o maior descolamento entre a previsão e os valores historicamente realizados e, ainda que apresente oscilações descendentes pontuais a partir de 2021, o resultado não expressa a realidade da arrecadação Blumenauense.

A banda verde, derivada da Simulação de Monte Carlo, apresenta-se mais estreita em relação à amplitude da linha de previsão, acompanhando a trajetória de crescimento observada nos valores realizados ao longo do período. Nota-se que, a partir de 2018, a arrecadação efetiva se manteve próxima ao limite superior da faixa probabilística projetada, o que indica que o crescimento recente da receita superou o centro da distribuição esperada, sem, contudo, romper os intervalos de confiança definidos pelo modelo. Esse comportamento sugere que a banda de Monte Carlo preserva coerência estatística e fornece uma referência mais estável para a avaliação do risco fiscal.

No contexto do BDT, esse arranjo evidencia a importância da distinção entre previsão central e faixa probabilística de realização, uma vez que a banda verde cumpre o papel de delimitar margens operacionais mais realistas para uma execução fiscal prudente.

**Gráfico 4:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Lages entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

Como se extrai do GRAF. 4, a linha vermelha, correspondente à previsão da receita elaborada pelo Município de Lages, apresenta trajetória de crescimento relativamente linear ao longo do período analisado, com inclinação moderada e baixo grau de sensibilidade às variações mais recentes da arrecadação.

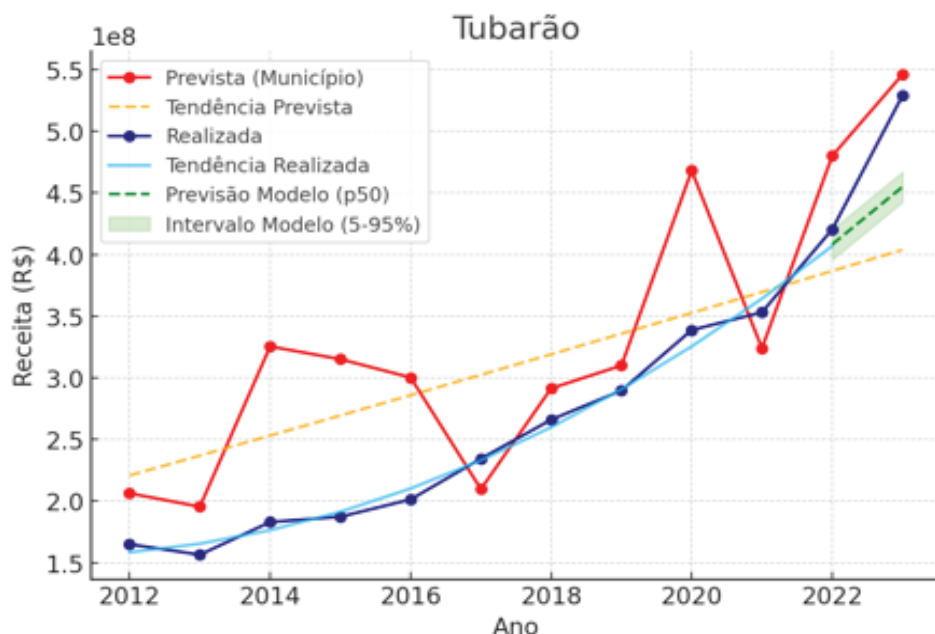
Observa-se que, até aproximadamente 2017, a previsão municipal manteve-se próxima aos valores realizados, acompanhando adequadamente a tendência histórica. A partir de 2018, contudo, a linha de previsão passou a subestimar de forma progressiva a arrecadação efetivamente realizada, evidenciando uma postura excessivamente conservadora frente à aceleração do crescimento das receitas observada nos exercícios seguintes.

Em contraste, a previsão derivada do Modelo de Monte Carlo, representada pela linha verde pontilhada, demonstra maior aderência à trajetória recente da arrecadação, posicionando-se de forma intermediária entre a tendência histórica e os valores realizados mais elevados.

Observa-se que a receita efetivamente arrecadada, especialmente nos exercícios mais recentes, situa-se próxima ao limite superior do intervalo probabilístico, sem, contudo, extrapolá-lo, o que evidencia a capacidade do modelo em incorporar a aceleração do crescimento mantendo coerência estatística.

A amplitude moderada do intervalo de confiança (5%-95%) sugere que, embora o Município apresente variabilidade arrecadatória, essa não se caracteriza por instabilidade extrema, permitindo a construção de bandas de realização operacionalmente úteis para o planejamento fiscal, sendo que, no contexto do BDT, esse comportamento reforça a superioridade de abordagens probabilísticas em relação a previsões lineares tradicionais.

**Gráfico 5:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Tubarão entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

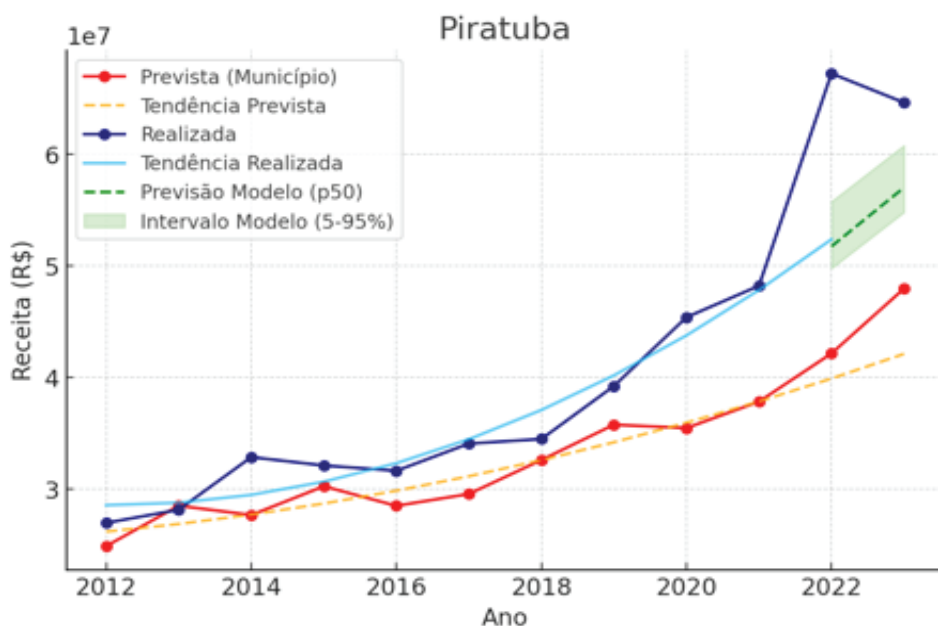
Como se extrai do GRAF. 5, a linha vermelha, correspondente à previsão da receita elaborada pela Prefeitura de Tubarão, apresenta elevada volatilidade ao longo do período analisado, com variações abruptas que não acompanham de forma consistente a trajetória efetiva da arrecadação.

Observa-se que, em determinados exercícios, como 2014 e 2020, a previsão municipal projetou saltos expressivos de receita, seguidos por revisões igualmente acentuadas em períodos subsequentes, indicando forte sensibilidade a fatores pontuais e ausência de uma âncora estrutural de longo prazo.

Em contraste, a arrecadação realizada, representada pela linha azul, exibe trajetória de crescimento mais regular e progressiva, com tendência positiva contínua a partir de 2014, ainda que sujeita a oscilações moderadas. Essa discrepância entre a volatilidade da previsão e a estabilidade relativa da realização evidencia fragilidades nos métodos tradicionais de estimativa, que tendem a reagir de forma excessiva a eventos recentes, comprometendo a previsibilidade da execução orçamentária.

A previsão derivada do Modelo de Monte Carlo, indicada pela linha verde pontilhada, posiciona-se de forma intermediária entre a tendência histórica e os valores efetivamente realizados, capturando o padrão de crescimento da arrecadação sem reproduzir os extremos observados na previsão municipal. Nota-se que a arrecadação efetiva, especialmente nos exercícios mais recentes, manteve-se próxima ao centro da faixa probabilística projetada, permanecendo integralmente contida no intervalo de confiança de 5% a 95%.

**Gráfico 6:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Piratuba entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

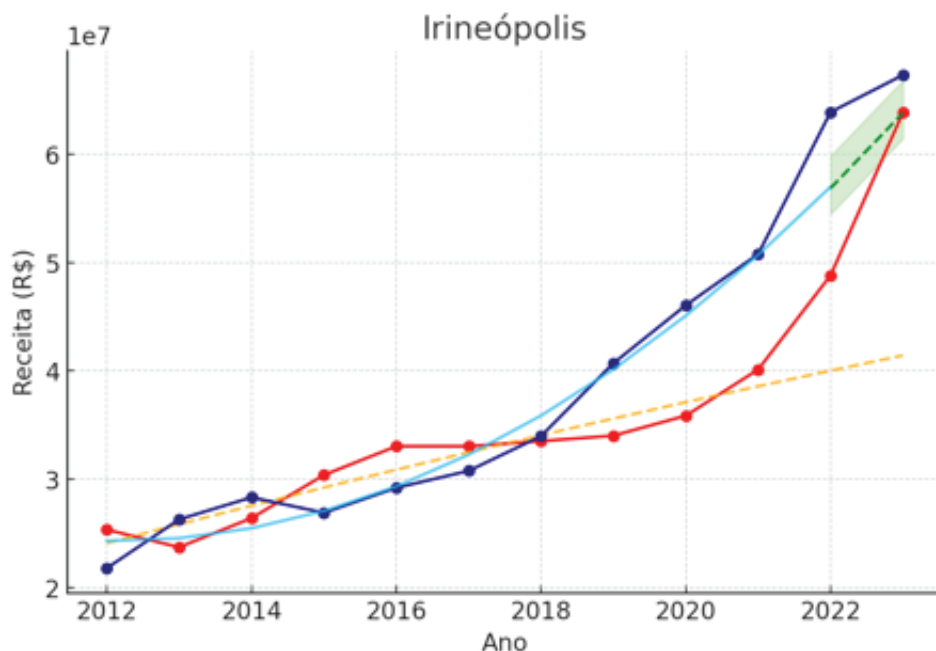
Como se extrai do gráfico, a linha vermelha, correspondente à previsão da receita elaborada pelo Município de Piratuba, apresenta trajetória de crescimento gradual e relativamente linear ao longo do período analisado, com baixa sensibilidade às variações mais acentuadas da arrecadação efetivamente realizada. Observa-se que, embora a previsão acompanhe a tendência geral de elevação da receita, ela sistematicamente se posiciona abaixo dos valores realizados, especialmente a partir de 2020, evidenciando uma subestimação recorrente da capacidade arrecadatória do Município.

Essa diferença torna-se mais expressiva nos exercícios recentes, notadamente em 2022 e 2023, quando a arrecadação realizada apresentou salto significativo, enquanto a previsão municipal reagiu de forma mais lenta e contida.

A previsão derivada do Modelo de Monte Carlo, por sua vez, representada pela linha verde pontilhada, demonstra maior aderência à trajetória recente da arrecadação, posicionando-se acima da previsão municipal e mais próxima dos valores efetivamente realizados. Observa-se que a arrecadação efetiva se situa próxima ao limite superior do intervalo probabilístico projetado, especialmente nos exercícios mais recentes, o que indica que o modelo foi capaz de incorporar a aceleração do crescimento mantendo consistência estatística.

No contexto do BDT, esse comportamento reforça a importância da utilização de bandas de realização como instrumento de gestão do risco fiscal, o que permite que a execução orçamentária seja orientada por margens probabilísticas e não por estimativas pontuais excessivamente rígidas.

**Gráfico 7:** Receita Prevista *versus* arrecadada em Irineópolis entre 2012 e 2022 e projetada para 2023



Fonte: Elaboração Própria (2026).

Como se extrai do gráfico, a linha vermelha, correspondente à previsão da receita elaborada pelo Município de Irineópolis, apresenta trajetória de crescimento gradual ao longo do período analisado, porém com inclinação inferior àquela observada na arrecadação efetivamente realizada a partir de 2019.

Nota-se que, até aproximadamente 2018, a previsão municipal manteve-se relativamente próxima dos valores realizados, acompanhando a tendência histórica com pequenas oscilações. A partir desse ponto, contudo, observa-se um descolamento progressivo entre a previsão e a arrecadação efetiva, evidenciando uma subestimação crescente da capacidade arrecadatória do Município.

Essa diferença torna-se mais pronunciada nos exercícios recentes, especialmente entre 2020 e 2022, quando a arrecadação realizada apresentou aceleração significativa, enquanto a previsão municipal reagiu de forma tardia e mais conservadora. Tal comportamento indica limitação dos métodos tradicionais de previsão em capturar mudanças estruturais ou choques positivos em municípios de pequeno porte, nos quais variações absolutas relativamente modestas produzem impactos percentuais expressivos.

A previsão derivada do Modelo de Monte Carlo demonstra, contudo, maior aderência à trajetória recente da arrecadação, posicionando-se entre a previsão municipal e os valores efetivamente realizados. Observa-se que a arrecadação efetiva se situou próxima ao limite superior do intervalo probabilístico projetado, sem ultrapassá-lo, o que evidencia que o modelo foi capaz de incorporar a aceleração do crescimento mantendo consistência estatística.

A amplitude relativamente ampla do intervalo de confiança (5%-95%) reflete a elevada volatilidade da arrecadação em municípios de pequeno porte, característica que reforça a inadequação de estimativas pontuais rígidas. No contexto do BDT, esse comportamento evidencia a relevância das bandas de realização como instrumentos centrais de gestão do risco fiscal, permitindo decisões orçamentárias mais prudentes e aderentes à realidade financeira efetiva.

## 5 Análise geral dos resultados e os benefícios do BDT para os tribunais de contas

A análise aplicada conduzida neste estudo, a partir da aplicação do conceito de BDT a municípios catarinenses com distintos portes populacionais, bases econômicas e perfis arrecadatórios, permite extrair conclusões relevantes acerca das limitações estruturais do planejamento orçamentário tradicional e das potencialidades associadas ao uso de modelos preditivos probabilísticos na gestão fiscal pública.

Os resultados observados nos casos de Balneário Camboriú e Blumenau evidenciam que, mesmo em municípios de grande porte e com bases arrecadatórias

diversificadas, as previsões tradicionais tendem a apresentar comportamentos assimétricos: ora excessivamente conservadores, ora excessivamente reativos a choques conjunturais recentes.

Em Balneário Camboriú, a previsão mostrou-se mais estável e suavizada, mas incapaz de capturar integralmente picos relevantes de crescimento. Em Blumenau, por sua vez, verificou-se maior volatilidade da previsão central, com reações mais abruptas a eventos recentes, nem sempre acompanhadas pela trajetória efetiva da arrecadação realizada. Em ambos os casos, as bandas probabilísticas geradas pelo Modelo de Monte Carlo demonstraram maior capacidade de organizar a incerteza e oferecer referências mais consistentes para a tomada de decisão orçamentária.

Nos municípios de médio porte analisados, como Lages e Tubarão, a evidência empírica revelou de forma ainda mais clara as fragilidades dos modelos tradicionais de estimativa. Em Lages, a previsão municipal apresentou caráter excessivamente linear, reagindo com atraso a uma aceleração significativa da arrecadação observada a partir de 2019, o que resultou em subestimações recorrentes da capacidade financeira do ente. Em Tubarão, por sua vez, a previsão revelou elevado grau de volatilidade, com revisões abruptas entre exercícios, contrastando com uma arrecadação realizada que seguiu trajetória de crescimento mais regular e previsível. Em ambos os contextos, a aplicação do Modelo de Monte Carlo mostrou-se capaz de fornecer uma leitura intermediária e estatisticamente disciplinada, mitigando tanto o excesso de conservadorismo quanto o excesso de otimismo presentes nas previsões pontuais.

A análise dos municípios de pequeno porte, representados por Piratuba e Irineópolis, reforça de maneira contundente a tese central deste artigo. Nesses entes, as previsões tradicionais revelaram-se estruturalmente incapazes de capturar mudanças relevantes na dinâmica arrecadatória, sobretudo em cenários de choques positivos recentes.

Observou-se subestimação sistemática da receita justamente nos períodos em que a arrecadação apresentou maior aceleração, fenômeno que, em municípios de menor escala, gera impactos percentuais expressivos e compromete tanto a execução orçamentária quanto a programação das políticas públicas. As bandas probabilísticas derivadas do Modelo de Monte Carlo, embora mais amplas e refletindo corretamente a maior volatilidade relativa desses entes, mostraram-se mais aderentes à realidade observada, oferecendo parâmetros operacionais mais adequados à gestão do risco fiscal.

De forma transversal, os resultados indicam que o principal desafio do planejamento orçamentário não reside apenas na existência de erros de previsão, mas na adoção de metodologias rígidas e determinísticas, pouco sensíveis às características estruturais de cada ente federado.

Os dados ora apresentados sugerem que, quanto menor o porte do município, maior a necessidade de modelos que reconheçam explicitamente a incerteza e que operem por meio de intervalos probabilísticos, sob pena de o planejamento se tornar excessivamente defensivo, limitando a capacidade de execução e a efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, o BDT apresenta-se como uma resposta metodológica consistente a tais limitações, ao substituir a lógica estática da previsão pontual por uma arquitetura dinâmica, orientada por dados históricos, por simulações probabilísticas e por mecanismos de ajuste contínuo da execução orçamentária.

Ao organizar a incerteza em bandas de realização e permitir a comparação sistemática entre previsão, realização e cenários projetados, o BDT contribui para uma leitura mais realista da capacidade financeira dos entes públicos, favorecendo decisões tempestivas e baseadas em evidências.

Essa transformação metodológica possui implicações diretas para o papel institucional dos tribunais de contas. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), essas instituições exercem funções que transcendem a verificação formal de conformidade normativa e que abrangem, também, atribuições preventivas, orientadoras e indutoras de boas práticas na gestão fiscal.

Cabe destaque, oportunamente, para o que assevera a LRF, no art. 59, ao afirmar que compete aos tribunais de contas verificar o cumprimento das normas fiscais, com ênfase no atingimento das metas e limites legais, bem como alertar os Poderes ou órgãos quando constatadas irregularidades ou riscos iminentes.

Nesse sentido, para Mileski (2018),

[...] sendo o orçamento um instrumento de programação da ação governamental, um instrumento de execução dos planos governamentais, visando a realização dos projetos e atividades concernentes a obras e serviços, com a finalidade de alcançar a satisfação dos interesses e necessidades da comunidade, a utilização desse instrumento de exercício do poder estatal tem que estar sob controle e avaliação (Mileski, 2018, p. 277).

Como destaca o autor, essa atribuição confere às cortes de contas não apenas a prerrogativa de verificar a aderência do planejamento às normas legais, mas também a oportunidade de alertar preventivamente os gestores sobre riscos fiscais iminentes, inclusive aqueles decorrentes de desvios sistemáticos entre previsão e realização nas arrecadações.

A adoção de mecanismos de previsão de receitas pelos tribunais de contas, como o ora apresentado por meio do BDT, mostra-se plenamente coerente com esse papel institucional. O presente modelo oferece subsídios técnicos para

a construção de painéis preditivos por município, a definição de parâmetros orientativos baseados na realidade financeira consolidada de cada ente, a emissão de alertas tempestivos nos termos da LRF e a incorporação de abordagens analíticas mais sofisticadas às auditorias operacionais.

Ademais, ao permitir a disseminação de uma cultura de planejamento orientado por dados, por meio de capacitações e de orientações técnicas, o BDT contribui para o fortalecimento das capacidades institucionais dos jurisdicionados.

Esses desdobramentos favorecem a transição de um modelo predominantemente reativo de controle para um paradigma analítico, preditivo e concomitante, no qual os tribunais de contas atuam não apenas como fiscalizadores *ex post*, mas como agentes ativos na qualificação do ciclo orçamentário. Essa convergência entre inteligência fiscal, ciência de dados e função constitucional de controle representa uma oportunidade estratégica para o fortalecimento do equilíbrio fiscal, da eficácia administrativa e da legitimidade das decisões públicas.

## 6 Considerações finais

O presente artigo propôs a apresentação de um modelo analítico de previsão das receitas públicas municipais, concebido como a primeira etapa para a construção de um BDT, ou Gêmeo Digital do Orçamento, a partir da utilização de séries históricas de arrecadação e da aplicação de simulações probabilísticas por meio do Método de Monte Carlo.

Os resultados obtidos a partir da aplicação do modelo a municípios de diferentes portes populacionais evidenciou que a qualificação da previsão das receitas contribui de forma significativa para a redução de desvios sistemáticos entre planejamento e execução orçamentária. Observou-se, ainda, que a utilização de bandas de realização, em substituição a estimativas pontuais rígidas, permite minimizar a incerteza inerente ao processo arrecadatório e oferecer referências mais realistas à tomada de decisão fiscal.

A análise comparativa entre os municípios estudados também demonstrou que as limitações do planejamento orçamentário não decorrem apenas de fatores conjunturais ou de falhas pontuais de gestão, mas refletem, em grande medida, restrições metodológicas presentes nos modelos tradicionais de previsão.

Nesse sentido, a abordagem mostrou-se capaz de capturar padrões estruturais distintos, ajustando-se às especificidades de cada Jurisdicionado e evidenciando a importância de soluções analíticas sensíveis ao porte e à base econômica das receitas municipais.

Sob a perspectiva da governança fiscal, a adoção de modelos analíticos baseados em dados históricos e simulações probabilísticas fortalece a capacidade do gestor público de planejar com maior realismo e responsabilidade, ao mesmo

tempo que a qualificação da fase de previsão das receitas contribui para o fortalecimento do papel preventivo dos tribunais de contas, ao oferecer subsídios técnicos, ações de orientação e de indução de boas práticas.

Ressalta-se, oportunamente, que o escopo deste estudo se concentrou na fase de projeção das receitas, entendida como etapa estruturante do ciclo orçamentário, e que a eventual ampliação do modelo para as demais fases constitui agenda de pesquisa futura, a ser desenvolvida a partir das bases metodológicas aqui apresentadas.

Conclui-se, portanto, que a proposta de utilização do BDT representa avanço relevante para a qualificação do planejamento orçamentário municipal. O BDT, ao mitigar a incerteza, ampliar a transparência e oferecer referências mais aderentes à realidade fiscal, contribui para a construção de uma gestão pública mais eficiente, responsável e orientada por dados, em consonância com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o papel institucional dos tribunais de contas no fortalecimento da governança das finanças públicas.

---

#### **Budget Digital Twin and Innovation in Public Revenue Forecasting**

**Abstract:** This article presents an analytical model for municipal public revenue forecasting, aimed at enhancing public managers' decision-making through the production of structured information capable of making the budget cycle more responsive and efficient. The proposed approach is grounded in the use of historical revenue series and probabilistic simulations, employing the Monte Carlo method to identify the statistically most likely revenue trajectory for a given fiscal year, as well as to define revenue realization bands. This framework is conceived as the first stage in the development of a Budget Digital Twin (BDT). The model is applied to six municipalities with different population sizes, analyzing the relationship between forecasted revenues, realized revenues, and projections for the subsequent fiscal year, compared with the actual outcomes observed. The results indicate that improving the revenue forecasting stage significantly contributes to reducing systematic deviations between budget planning and execution, providing more realistic inputs for fiscal decision-making. The study concludes that data-driven and probabilistic analytical approaches strengthen fiscal governance and expand the preventive role and concurrent oversight capacity of Audit Institutions, while also establishing methodological foundations for future extensions of the model to other phases of the budget cycle.

**Keywords:** Budget Digital Twin. Revenue Forecasting. Fiscal Governance.

---

## Referências

BARACHINI, Franz; STARY, Christian. *Digital Twins for Cyber-Physical Systems*. Vienna: Springer Nature, 2022.

BENTON, D. James. *Monte Carlo Simulation: a practical introduction*. 2. ed. Boca Raton: CRC Press, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 jan. 2026.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MILESKI, Hélio. *O controle da gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

---

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

ALVES, Flávio Martins. *Budget Digital Twin e a inovação na previsão das receitas públicas*. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 73-96, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.04.SP

---

# Modernização dos sistemas de controle interno: integrando o modelo das Três Linhas e o COSO aos desafios da Administração Pública contemporânea

## Gabriel Augusto Schiochet

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.

## Nubia Gabriela de Oliveira Kawai

Analista da Receita Estadual IV da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC). Assistente de Gabinete da Diretoria de Administração e Finanças (Diaf) da SEF/SC. Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Focus. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduada em Processos Gerenciais pela Universidade Federal do Estado de Mato Grosso do Sul (UFMS).

---

**Resumo:** Este artigo discute a modernização dos sistemas de controle interno na administração pública brasileira, com foco na superação da visão fragmentada e reativa que historicamente marcou essa função. Fundamentado nos modelos internacionais do COSO e das Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos (IIA), o estudo propõe uma abordagem sistêmica, integrada e orientada por riscos. Destacam-se os desafios conceituais presentes na legislação atual, como na Lei n. 14.133/2021 e na mudança da cultura organizacional, e apresentam-se oportunidades concretas de aprimoramento, como a integração entre unidades, o uso de tecnologias e as boas práticas adotadas por instituições, como CGU, TCU e TCE/PA. A proposta central é transformar o controle interno em um instrumento estratégico de governança e de geração de valor público.

**Palavras-chave:** Controle Interno. Modelo das Três Linhas. COSO.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 O controle interno sob a ótica do setor público brasileiro – 2.1 A evolução do conceito de controle interno no setor público brasileiro – 2.2 Controle como função *versus* controle como órgão – 3 Estrutura integrada de controle interno do COSO – 4 O modelo das três linhas do IIA: um novo paradigma de governança e de controle – 4.1 Primeira linha: o papel exercido por todos – 4.2 Segunda linha: supervisão e apoio nos controles, nos processos e nos riscos – 4.3 Terceira linha: avaliações independentes que agregam valor – 5 Desafios e oportunidades na modernização dos Sistemas de Controle Interno – 5.1 Superação da visão fragmentada e reativa na gestão dos controles internos – 5.2 Os desencontros conceituais da Nova Lei de Licitações e Contratos – 5.3 Integração entre as unidades do órgão público – 5.4 A necessidade de mudança da cultura organizacional e de capacitação – 5.5 Utilização de tecnologias da informação e análise de dados – 6 Boas práticas para a modernização dos Sistemas de Controle Interno – 6.1 A Controladoria-Geral da União (CGU) e a adoção do IA-CM – 6.2 O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão de riscos segregada – 6.3 O Tribunal de Contas do Pará (TCE/PA) e o modelo de Três Linhas – 7 Considerações finais – Referências

# 1 Introdução

Ao longo do tempo, o controle interno no Brasil tem sido compreendido sob uma perspectiva mais centralizadora e fortemente normativa. Em muitos órgãos públicos, essa função foi limitada à atuação de estruturas organizacionais específicas, geralmente chamadas de “unidades de controle interno”. Essa visão ignora a complexidade e a abrangência que o controle interno possui enquanto sistema e processo, tal como proposto por abordagens contemporâneas de governança e pela estrutura do COSO ICIF (2013).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenha havido importantes avanços institucionais e normativos, como o fortalecimento do papel dos tribunais de contas, a criação de estruturas de controle nos três poderes e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), manteve-se no setor público a ideia de que o controle é uma atividade exercida exclusivamente por órgãos ou setores especializados.

Esse modelo tradicional, focado principalmente em aspectos de conformidade legal, formalismo procedimental e revisão *a posteriori* (Freire; Batista, 2017), contribuiu para uma cultura organizacional defensiva e burocrática (Pires; Macêdo, 2006), criando barreiras, inclusive, à gestão do conhecimento e à inovação na gestão pública (Barros, 2024). Em diversas situações, observou-se um distanciamento entre o trabalho das unidades de controle interno e os objetivos estratégicos das organizações (Toscano Jr.; Leitão, 2006).

A excessiva centralização da função de controle gerou também a falsa percepção de que os demais setores da organização não teriam responsabilidades nesse campo. Essa distorção fica evidente, por exemplo, quando a obrigação de comunicar irregularidades, prevista no art. 74, §1º, da Constituição Federal, é atribuída apenas ao dirigente da unidade de controle interno, sem alcançar, de forma explícita, os demais agentes que integram o sistema de controle interno da organização, conforme dispõe, por exemplo, o §2º do art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nos últimos anos, no entanto, tem-se observado uma virada importante, impulsionada pelos modelos do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) e pelo modelo das Três Linhas, do Instituto dos Auditores Internos (IIA). Tais referenciais propõem uma compreensão mais sistêmica, colaborativa e estratégica do controle interno, reconhecendo que todas as unidades de uma organização exercem, em alguma medida, funções de controle, e que esse processo deve estar alinhado aos princípios da boa governança pública (IIA, 2020).

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o avanço dessa nova compreensão. Parte-se do pressuposto de que ainda persiste, em muitos órgãos

e entidades, uma concepção limitada e desatualizada, que associa o controle interno a uma unidade organizacional específica, normalmente designada como “setor de controle interno” ou “auditoria interna”. Essa visão é incompatível com os modelos de governança mais modernos e com as melhores práticas internacionais.

Nesse sentido, no desenvolvimento deste estudo, adotou-se uma abordagem metodológica fundamentada na análise documental e na revisão bibliográfica crítica, a fim de sustentar a construção teórico-conceitual proposta. Foram examinados documentos institucionais e normativos, bem como publicações científicas e referenciais teóricos relevantes à temática. Essa estratégia metodológica, usual em ensaios analíticos e trabalhos de natureza conceitual, permite articular evidências e interpretações de forma coerente com os objetivos da pesquisa.

## 2 O controle interno sob a ótica do setor público brasileiro

A evolução do conceito de controle interno no setor público brasileiro reflete as transformações da administração pública nas últimas décadas. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) representou um marco, ao prever mecanismos para o fortalecimento dos sistemas de controle interno, posteriormente ampliados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Após a reformulação dos referenciais do COSO e, mais recentemente, com o surgimento do modelo das Três Linhas, observa-se a adoção cada vez maior de uma abordagem mais integrada, que envolve todas as unidades no controle interno, com maior delegação de responsabilidades e com fortalecimento dos mecanismos de controle.

### 2.1 A evolução do conceito de controle interno no setor público brasileiro

Inicialmente, o controle interno no Brasil tinha caráter restrito, voltado à verificação da legalidade e da regularidade dos atos administrativos. Era especialmente focado na supervisão da execução orçamentária e financeira, em um modelo de administração burocrática centrado em estruturas específicas e com atuação predominantemente reativa (Toscano Jr.; Leitão, 2006). Um avanço significativo ocorreu com o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967), que, ao reformar a administração federal, instituiu princípios de descentralização e de coordenação, reconhecendo o controle interno como parte integrante da função administrativa, a ser exercida em todos os níveis de gestão e em todos os órgãos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle interno ganhou novo *status* jurídico e institucional. O art. 74 determinou que cada Poder institísse sistema próprio para avaliar o cumprimento de metas, a legalidade

dos atos, a eficácia da gestão fiscal e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Esse marco consolidou o controle interno como função estruturante da governança pública. No entanto, na prática, em muitos casos, a atividade de controle interno permaneceu vinculada a unidades técnicas isoladas, sem o devido envolvimento das áreas finalísticas da gestão (Brasil, 1988).

A partir dos anos 2000, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000), o controle interno passou a ser relacionado de forma mais direta à gestão fiscal responsável, à prevenção de riscos e à transparência da administração pública. A LRF determinou que os entes federativos implementassem sistemas de controle interno capazes de assegurar o cumprimento de metas fiscais, de prevenir irregularidades e de apoiar a responsabilização dos gestores, ampliando significativamente o escopo funcional e estratégico dessa atividade.

Nas últimas duas décadas, o conceito de controle interno passou a incorporar influências de modelos internacionais, como a estrutura integrada proposta pelo COSO e o Modelo das Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos (IIA), que o reposicionaram como um sistema transversal, preventivo e colaborativo, alinhado à boa governança. Na abordagem contemporânea, essa função é responsabilidade de todos os níveis da organização (IIA, 2020), e o desafio do setor público brasileiro é consolidar essa visão sistêmica e integrada, superando práticas fragmentadas e a percepção de que se restringe à conformidade legal ou a uma unidade específica, priorizando sua capacidade de agregar valor à gestão, de apoiar decisões, de fortalecer a integridade e de gerar resultados mais eficazes.

## 2.2 Controle como função *versus* controle como órgão

Uma das principais distorções relacionadas à compreensão do controle interno na administração pública brasileira decorre da confusão conceitual entre controle como função e controle como órgão. Essa distinção, embora sutil no vocabulário cotidiano, tem profundas implicações práticas e culturais na forma como o controle é concebido, estruturado e exercido nas organizações públicas.

Controle como função diz respeito à natureza essencial do próprio processo de administração. Controlar, nesse sentido, é um dos pilares clássicos das funções administrativas, ao lado de planejar, de organizar e de dirigir. Trata-se de acompanhar, de medir e de corrigir desvios nos processos organizacionais, garantindo o alcance dos objetivos institucionais (Chiavenato, 2021). Assim compreendido, cada gestor, servidor ou unidade exerce, de alguma forma, mecanismos de controle, ao monitorar resultados, seguir normas, supervisionar processos ou tomar decisões com base em evidências (Matias-Pereira, 2020).

Por outro lado, controle como órgão refere-se à estrutura formal designada para exercer funções específicas de verificação, fiscalização ou auditoria. São exemplos típicos as unidades de auditoria interna, cuja missão institucional é apoiar a gestão com análises técnicas, avaliações independentes e recomendações. Esses órgãos são instrumentos para o fortalecimento da governança, mas não esgotam o conceito de controle dentro da organização (Henk, 2020).

Nesse contexto, é preciso destacar que o controle interno não se resume a uma ou mais unidades específicas. Ele deve ser compreendido como uma das funções fundamentais da administração (Chiavenato, 2021) e, desse modo, fica mais claro que é exercido por todas as unidades e todas as pessoas. A diferença está na forma como cada um desempenha o seu papel. Por isso, existe o conceito de sistema de controle interno, justamente para definir as atribuições de cada um dentro da chamada função de controle, sendo que o modelo das Três Linhas também auxilia nessa divisão de tarefas (IIA, 2020).

Assim, é necessário superar a ideia de que o controle interno é exercido por uma unidade específica. A superação desse paradigma exige um reposicionamento do controle interno como sistema e não como setor, uma vez que todas as unidades devem exercer suas atribuições com consciência e responsabilidade sobre o seu papel no controle. Somente assim é possível construir organizações públicas mais resilientes, eficientes e confiáveis.

### 3 Estrutura integrada de controle interno do COSO

Criado nos Estados Unidos, o COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma iniciativa internacionalmente reconhecida, que desenvolve estruturas conceituais voltadas à melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno, nas organizações públicas e privadas. O comitê ganhou notoriedade a partir da década de 1990, ao propor modelos que se tornaram referências mundiais para o fortalecimento dos sistemas organizacionais.

Dois modelos principais foram desenvolvidos pelo COSO: o *Internal Control – Integrated Framework* (COSO-ICIF), voltado ao controle interno, e o *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (COSO-ERM), voltado à gestão de riscos corporativos. O COSO-ICIF, lançado em 1992 e atualizado em 2013, estabelece uma estrutura integrada para o desenvolvimento e a avaliação de sistemas de controle interno. Seu objetivo é apoiar as organizações no alcance de três categorias de metas: operacionais, de informação e de conformidade (Coso, 2013).

A estrutura do COSO ICIF é composta por cinco componentes interdependentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento (Braga *et al.*, 2018). Esses componentes atuam de forma integrada para alinhar os controles internos aos objetivos estratégicos

da organização e, segundo Gattringer e Marinho (2020), tornam-se mais eficazes quando bem estruturados e adequados à realidade institucional.

Já o COSO-ERM, originalmente publicado em 2004 e revisado em 2017, amplia a abordagem ao introduzir a gestão de riscos como elemento central da estratégia organizacional. O modelo propõe cinco componentes: governança e cultura, definição de estratégia e objetivos, identificação e avaliação de riscos, revisão de desempenho e informação, comunicação e relatórios (Coso, 2017).

Essas duas estruturas são complementares. O ICIF fornece a base sólida dos controles internos (Gattringer; Marinho; Martins, 2022) e o ERM expande essa base para uma abordagem estratégica e integrada de riscos (Coso, 2017). Juntas, formam um referencial consistente para o fortalecimento da governança pública, especialmente quando adaptadas ao setor público, contribuindo para maior integridade, desempenho e responsabilização nas instituições.

## 4 O modelo das três linhas do IIA: um novo paradigma de governança e de controle

Nos últimos anos, o modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2020), consolidou-se como referencial internacional para fortalecer a governança e para organizar as funções de controle em instituições públicas e privadas. Estruturado em três linhas de defesa, o modelo define responsabilidades institucionais e integra execução de processos, supervisão de riscos e avaliação de controles, de modo a promover uma atuação coordenada, contínua e colaborativa. Ao romper com a visão de controle restrito a unidades específicas, propõe uma abordagem participativa, na qual todos contribuem para a efetividade do sistema.

### 4.1 Primeira linha: o papel exercido por todos

A primeira linha do modelo das Três Linhas é formada pelas unidades operacionais e administrativas, diretamente envolvidas na execução das atividades finalísticas e de apoio. Por estarem na linha de frente, são as primeiras responsáveis por implementar controles internos, identificar e gerir riscos e promover práticas de governança no dia a dia (Maciel; Bacci; Assi, 2022).

O papel da primeira linha é essencial para a integridade e a eficiência institucional, pois incorpora controles à rotina operacional. Controlar não é separado de executar, mas parte do processo; assim, ao adotar procedimentos padronizados, aplicar listas de checagem, verificar conformidade, acompanhar indicadores ou registrar evidências, a unidade exerce funções de controle de primeira linha (Anderson; Eubanks, 2015).

A primeira linha de defesa envolve controles como manuais, fluxogramas, validações sistêmicas, segregação de funções, registros de decisões, autenticação em dois fatores, conciliações e mecanismos de responsabilização e de rastreabilidade. Nessa linha, os riscos são inicialmente identificados, avaliados e tratados, acionando-se a segunda linha quando necessário. Todas as unidades exercem funções de primeira linha. Por exemplo, a auditoria interna, ainda que componha a terceira linha, atua como primeira ao gerir seus próprios riscos, ao elaborar termos de independência e de confidencialidade ou ao executar processos administrativos internos.

Compreender essa dinâmica rompe a visão segmentada e hierarquizada do controle, evidenciando que a primeira linha está presente em todos os setores, e que é exercida por todos os servidores. Ao reconhecer seu papel, as unidades deixam de encarar o controle interno como mera obrigação burocrática, passando a utilizá-lo como instrumento estratégico, para prevenir riscos e gerar valor.

## 4.2 Segunda linha: supervisão e apoio nos controles, nos processos e nos riscos

A segunda linha tem como principal função supervisionar, orientar e dar suporte à gestão, no que se refere à eficácia dos controles internos, à mitigação de riscos e à promoção da governança. A segunda linha atua de forma transversal, oferecendo especialização técnica, metodologias e instrumentos para garantir que os controles estejam adequadamente estruturados e que os riscos sejam devidamente identificados, avaliados e tratados (Maciel; Bacci; Assi, 2022).

Na administração pública, a segunda linha pode ser representada por diferentes unidades que tenham por atribuição acompanhar e orientar outras unidades, de modo a assegurar a integridade, a legalidade, o desempenho e a conformidade das ações organizacionais. Entre os exemplos de unidades que desempenham essas funções, destacam-se as áreas de planejamento estratégico, de gestão de riscos, de integridade, de *compliance*, de ouvidoria, as comissões de ética, os setores de assessoramento jurídico e as coordenações de governança (Anderson; Eubanks, 2015).

O papel da segunda linha é exercido por meio de diversas formas de controle, que não se confundem com a execução direta ou a avaliação independente (OCDE, 2017). Entre os principais mecanismos adotados, destacam-se o estabelecimento de políticas, de normativos internos e de manuais que orientem a atuação das unidades da primeira linha; a elaboração de matrizes de risco; a supervisão da aderência às normas legais e institucionais; o uso de painéis de indicadores e de ferramentas de monitoramento de desempenho; a condução de treinamentos e de ações de sensibilização.

A atuação da segunda linha não substitui a responsabilidade da primeira nem se confunde com as atribuições da terceira. Seu papel está em apoiar, em padronizar e em fortalecer os processos de controle, colaborando para a difusão de uma cultura institucional orientada à integridade e ao bom desempenho. Quando bem estruturada e integrada às demais linhas, ela contribui para o funcionamento adequado do sistema de controle interno e para o amadurecimento da governança pública.

### 4.3 Terceira linha: avaliações independentes que agregam valor

A terceira linha, conforme concebida pelo IIA, é exercida predominantemente pela auditoria interna e tem como principal característica a independência funcional em relação às áreas executoras e supervisoras da organização. Seu papel é fornecer avaliação objetiva e imparcial sobre a eficácia dos controles internos, da gestão de riscos e das práticas de governança, contribuindo com recomendações fundamentadas para o aprimoramento e a melhoria da gestão pública (Maciel; Bacci; Assi, 2022).

Enquanto a primeira linha executa os controles e a segunda supervisiona sua aplicação, a terceira linha atua avaliando, de forma independente, se os controles estão adequadamente desenhados, implementados e operando de maneira eficaz. Essa avaliação cobre não apenas os aspectos formais de conformidade, mas também a adequação dos processos aos objetivos institucionais, a racionalidade dos procedimentos e a maturidade da gestão de riscos (Anderson; Eubanks, 2015).

As principais formas de controle exercidas pela terceira linha incluem a realização de auditorias operacionais, de conformidade, financeiras, de desempenho e temáticas; a elaboração de planos de auditoria baseados em riscos; a emissão de relatórios com achados e recomendações; o monitoramento do cumprimento de recomendações e a análise de causas-raiz de deficiências sistêmicas, podendo também atuar na realização de atividades de consultoria (Intosai, 2023).

Embora o IIA (2020) reforce que a auditoria interna é a principal estrutura da terceira linha, o modelo não exclui a possibilidade de outras unidades ou funções também desempenharem papéis de avaliação independente dentro de uma mesma organização, desde que observados os princípios da autonomia, da objetividade e da não ingerência nas atividades avaliadas. Isso é especialmente relevante no setor público, em que a complexidade da estrutura institucional pode demandar a existência de múltiplos núcleos com funções de avaliação independente.

Por exemplo, comitês de governança e comissões técnicas permanentes também podem exercer funções de terceira linha, desde que atuem com critérios

objetivos, independentes e escopos bem definidos, com competências formalmente distribuídas e mecanismos de coordenação que evitem sobreposição de funções e que reforcem a confiabilidade das avaliações. Nesse contexto, a auditoria interna permanece como principal componente da terceira linha, responsável por oferecer uma visão integrada e abrangente da eficácia do controle interno e da governança, conforme a metodologia e o modelo prescrito pelo IIA.

## 5 Desafios e oportunidades na modernização dos Sistemas de Controle Interno

Há diversos desafios que exigem um esforço significativo para a modernização dos sistemas de controle interno. Por outro lado, surgem também importantes oportunidades, nesse sentido, como a integração entre as unidades que compõem uma instituição e o avanço acelerado das tecnologias, especialmente no campo da inteligência artificial. Ao enfrentar os desafios e aproveitar essas oportunidades, torna-se possível construir sistemas de controle interno mais estratégicos, eficazes e alinhados às demandas atuais da governança pública.

### 5.1 Superação da visão fragmentada e reativa na gestão dos controles internos

Um dos principais desafios enfrentados na modernização dos sistemas de controle interno no setor público brasileiro é a superação da visão fragmentada e reativa que historicamente marcou a forma como o controle tem sido concebido e praticado nas instituições. Durante muito tempo, o controle interno foi reduzido à atuação pontual de unidades específicas, geralmente associadas à verificação formal de conformidade e à detecção de erros já ocorridos.

Essa abordagem, centrada na correção *a posteriori* e na atuação isolada de setores designados como “responsáveis pelo controle”, resultou em sistemas frágeis, desarticulados e com baixa capacidade preventiva. Além de ineficaz, esse modelo alimenta uma cultura de terceirização da responsabilidade, na qual as unidades operacionais e administrativas não se reconhecem como agentes do controle, transferindo essa função para órgãos específicos e, por vezes, até para o controle externo.

A modernização dos sistemas de controle interno exige, portanto, uma mudança de paradigma. É necessário transitar de um modelo centrado em ações corretivas e em estruturas isoladas para um sistema integrado, preventivo e orientado por riscos. Isso significa estabelecer fluxos de informação mais eficientes, alinhar estratégias de supervisão, capacitar equipes e, acima de tudo, consolidar uma cultura organizacional comprometida com a integridade, a transparência e

a melhoria contínua. No ambiente corporativo, conforme evidenciado por Henk (2020), essa mudança já tem ocorrido.

Adotar referenciais como o modelo das Três Linhas e os princípios do COSO contribui consideravelmente para essa transição. Nesses modelos, o controle interno é compreendido como um processo transversal e colaborativo, que envolve desde as unidades operacionais até as instâncias mais elevadas da alta governança (Anderson; Eubanks, 2015). Assim, o controle interno deixa de ser uma mera ferramenta de fiscalização e se torna parte da engrenagem institucional da boa gestão pública.

Superar a visão fragmentada e reativa é, portanto, um passo indispensável para que os sistemas de controle interno deixem de ser meramente formais ou simbólicos e passem a desempenhar, de fato, um papel estratégico e dinâmico na proteção do interesse público e na geração de valor para a sociedade.

## 5.2 Os desencontros conceituais da Nova Lei de Licitações e Contratos

A Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), ao tratar da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações públicas, incorporou o conceito de “linhas de defesa”, em seu art. 169. Apesar de representar um avanço, ao reconhecer a importância da estrutura de defesa institucional, a forma como as três linhas foram organizadas no texto legal apresenta equívocos conceituais relevantes, que podem comprometer a aplicação adequada do modelo na administração pública.

Um dos principais problemas está na definição da segunda linha, descrita como integrada apenas pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade. Embora essas unidades possam compor a segunda linha, a norma desconsidera que essa função pode estar distribuída em diferentes estruturas, como áreas de integridade, de planejamento ou de gestão de riscos.

Além disso, ao referir-se ao “controle interno do próprio órgão”, o texto adota a lógica das unidades setoriais da Lei n. 10.180/2001 (Pereira *et al.*, 2024), aplicável à administração pública federal, o que reduz a flexibilidade do modelo das Três Linhas. Como o modelo do IIA é baseado em princípios e não em estruturas fixas, sua principal virtude é a adaptabilidade; vincular a segunda linha a uma configuração rígida contraria essa essência, que é se moldar a diferentes estruturas organizacionais.

Outro equívoco é a inclusão dos tribunais de contas na terceira linha. Segundo o IIA (2020), essa linha deve ser composta pela função de auditoria interna, com atuação independente dentro da organização. Os tribunais de contas exercem

o controle externo e, portanto, não integram o sistema de controle interno, o que torna a classificação legal conceitualmente inadequada.

Para lidar com esses desencontros, é necessário que os órgãos públicos interpretem o art. 169 com base nos princípios e na finalidade do modelo das Três Linhas, e não de forma literal. A regulamentação interna deve considerar as particularidades de cada estrutura, respeitando os fundamentos internacionais e garantindo coerência com as melhores práticas.

Adicionalmente, é plenamente viável que um órgão, como uma controladoria, desempenhe ambas as funções, de segunda e de terceira linhas, desde que isso ocorra de forma estruturada e segregada internamente. Por exemplo, as próprias controladorias-gerais estaduais muitas vezes possuem diretorias com as funções de correição e de ouvidoria (segunda linha), além de desempenharem atividades de auditoria interna (terceira linha), por meio de uma terceira diretoria específica.

Desde que as competências estejam claramente definidas, os fluxos bem separados e a independência da auditoria interna assegurada, essa estrutura pode ser compatível com o modelo, permitindo a implantação de sistemas de controle interno eficazes e alinhados às melhores práticas de governança.

### 5.3 Integração entre as unidades do órgão público

A modernização dos sistemas de controle interno no setor público exige, de forma incontornável, a integração entre as diversas unidades organizacionais (Souza; Louzada, 2017). Esse é, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios e uma das principais oportunidades para transformar o controle interno em um instrumento efetivo de governança.

Tradicionalmente, muitas organizações públicas operam com estruturas setoriais excessivamente compartimentalizadas, nas quais as unidades funcionam de forma autônoma, com pouca comunicação e quase nenhuma articulação em torno de objetivos comuns de controle, de risco e de desempenho, conforme estudos publicados por Paiva *et al.* (2017) e Alves, Valença e Santana (2014). Essa fragmentação institucional compromete a eficácia do controle interno, dificulta a gestão de riscos transversais e impede a consolidação de uma cultura de responsabilidade compartilhada.

Romper com a cultura burocrática e departamentalizada, ainda presente em muitas instituições públicas, exige diálogo, integração e colaboração entre as unidades organizacionais. Quando essas trabalham de forma sincronizada e uniforme, é possível identificar sinergias, reduzir a sobreposição de controles, evitar lacunas e tornar os processos mais eficientes (Leal, 2020).

Essa integração também favorece a institucionalização de práticas de controle interno, a fim de permitir que normas, manuais, metodologias e indicadores sejam

desenvolvidos de forma conjunta, com maior aderência às realidades das áreas, de modo a reduzir a complexidade e garantir a proteção adequada às partes interessadas (Aziz *et al.*, 2015). Dessa forma, constitui-se uma oportunidade estratégica para modernizar os sistemas de controle interno, o que fortalece seu caráter preventivo, coordenado e alinhado aos princípios da boa governança (Nazareth, 2023).

## 5.4 A necessidade de mudança da cultura organizacional e de capacitação

A modernização dos sistemas de controle interno no setor público não pode ocorrer de forma plena sem uma mudança significativa na cultura organizacional e sem investimentos contínuos em capacitação. A transformação cultural é um desafio complexo (Salles; Wood Jr.; Caldas, 2018), mas necessário para que o controle interno deixe de ser percebido como uma atividade acessória, burocrática ou exclusiva de setores especializados.

Ainda é comum, em muitas instituições, a crença de que o controle interno é responsabilidade exclusiva de uma unidade específica, geralmente associada à auditoria interna ou ao controle interno centralizado. Essa visão reducionista fragiliza o sistema, pois desobriga as demais áreas de refletirem criticamente sobre os riscos, os procedimentos e os resultados de suas próprias atividades.

Os referenciais internacionais estabelecem que o controle começa na primeira linha. São as áreas executoras que conhecem de perto os processos, os riscos e os gargalos da gestão. Por isso, elas devem ser as primeiras a tomar providências para a implementação de controles internos efetivos, a adoção de práticas preventivas, a comunicação de possíveis irregularidades, a proposição de melhorias e a incorporação dos princípios da integridade e da boa governança em sua atuação diária (OCDE, 2017).

Para que haja uma mudança na cultura organizacional, é imprescindível investir na capacitação técnica e comportamental dos servidores públicos (Nazareth, 2023), em especial daqueles que atuam na primeira linha. É necessário que eles compreendam não apenas os procedimentos, mas também os fundamentos do controle, da gestão de riscos, da integridade e da governança.

Em síntese, a modernização dos sistemas de controle interno começa pelas pessoas. É por meio da valorização da cultura do controle, da responsabilidade compartilhada e da capacitação contínua, conforme sugerido por Nazareth (2023), que será possível amadurecer os sistemas institucionais e consolidar um ambiente organizacional mais íntegro, eficiente e orientado a resultados.

## 5.5 Utilização de tecnologias da informação e análise de dados

A incorporação de tecnologia da informação e de análise de dados é uma das principais alavancas para modernizar o controle interno no setor público, especialmente diante do crescente volume de dados e da complexidade das políticas e dos serviços. Ferramentas como *ERPs* governamentais, plataformas de monitoramento, *dashboards* e soluções de *business intelligence* permitem controles mais contínuos, automatizados e analíticos, os quais incrementam a qualidade das atividades de controle interno, conforme observado por Chen, Yang e Li (2023).

Por exemplo, com tais ferramentas, é possível configurar alertas automáticos para inconsistências em pagamentos, para movimentações atípicas de recursos, para descumprimento de prazos legais ou para fragilidades em processos licitatórios, o que possibilita uma ação imediata pelas áreas responsáveis. Ferramentas de *data analytics* e de mineração de dados também têm sido utilizadas para identificar padrões suspeitos, para avaliar o desempenho de unidades e para apoiar auditorias. Segundo Wang *et al.* (2023), a transformação digital das empresas teve um impacto significativo sobre o estabelecimento e a efetividade dos controles internos.

Essas inovações tecnológicas têm mudado o papel do controle interno de um sistema baseado na verificação posterior ao fato para um modelo mais preditivo, proativo e capaz de identificar riscos em tempo real. Ao possibilitar o acesso compartilhado a informações em tempo real, promovem maior integração entre unidades, evitam duplicidade de esforços e reforçam a lógica de trabalho colaborativo. Além de tudo isso, conforme estudo realizado por Chen *et al.* (2014), a utilização da tecnologia da informação reduz os custos e melhora a eficiência dos controles internos.

A implementação de soluções tecnológicas também otimiza a aplicação do modelo das Três Linhas. Com dados estruturados, os ciclos de controle tornam-se mais rápidos, o foco desloca-se da simples detecção de erros para a melhoria sistêmica e o controle deixa de ser percebido como um “freio” para se tornar uma ferramenta de apoio à boa gestão. O trabalho de Savério e Nicolas (2022) corrobora com essa posição e inclusive aborda o uso da inteligência artificial nesse processo.

Sendo assim, o uso inteligente das tecnologias da informação e da análise de dados é uma das chaves para a consolidação de sistemas de controle interno modernos, integrados e efetivos. Quando bem implementadas, essas ferramentas fortalecem a governança, otimizam processos, integram unidades e promovem uma cultura organizacional mais madura e preparada para enfrentar os desafios mais atuais da administração pública.

## 6 Boas práticas para a modernização dos Sistemas de Controle Interno

Com a internalização das normas internacionais, alguns órgãos públicos passaram a modernizar suas estruturas de controle interno. Nesse contexto, podemos observar a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) como referências na busca pelo alinhamento ao modelo das Três Linhas e na atuação mais adequada para agregar valor e para fortalecer a governança institucional.

### 6.1 A Controladoria-Geral da União (CGU) e a adoção do IA-CM

A CGU é um dos principais exemplos de boas práticas na modernização dos sistemas de controle interno no setor público brasileiro. Ao longo dos últimos anos, a instituição passou por um processo significativo de evolução institucional, consolidando sua atuação com foco mais claro e estratégico na terceira linha de defesa, conforme preconizado pelo modelo das Três Linhas do IIA.

Essa modernização expressa-se, de forma concreta, na adoção progressiva das normas internacionais de auditoria interna do IIA e na incorporação de instrumentos de diagnóstico e de desenvolvimento da maturidade da função de auditoria, como o IA-CM (*Internal Audit Capability Model*). O IA-CM é um modelo proposto pelo IIA para medir a capacidade e o nível de maturidade da auditoria interna nas organizações do setor público, em uma escala que vai de um estágio inicial, informal e limitado, até um estágio avançado (Thomazi; Bonfim, 2024).

No caso da CGU, o uso do IA-CM tem ajudado a identificar com precisão os pontos fortes e os aspectos a melhorar da auditoria interna. Esse processo inclui o aprimoramento de práticas como planejamento baseado em riscos, avaliação da eficácia dos controles internos, acompanhamento de recomendações, qualificação técnica das equipes, uso de ferramentas tecnológicas e transparência na comunicação com a sociedade, tornando-se uma ferramenta essencial, em momento de, segundo Schnell *et al.* (2024), declínio da confiança nas instituições públicas.

A experiência da CGU demonstra que a modernização dos sistemas de controle interno vai além da adoção de estruturas formais: ela exige uma visão estratégica, compromisso com boas práticas internacionais e disposição para a transformação institucional. O uso do IA-CM como instrumento de avaliação e de aprimoramento contínuo tem se mostrado uma ferramenta eficaz para consolidar esse processo, ao oferecer um caminho estruturado para que as funções de auditoria avancem em direção à excelência, sempre em sintonia com os princípios da transparência, da responsabilidade e da integridade na gestão pública.

## 6.2 O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão de riscos segregada

O TCU também tem se destacado como referência nacional na modernização dos sistemas de controle interno, adotando práticas alinhadas aos mais recentes modelos de governança e às diretrizes internacionais, como o modelo das Três Linhas do IIA. Um dos avanços mais relevantes nesse processo foi a segregação entre as funções de supervisão da gestão de riscos e de avaliação independente, promovida institucionalmente por meio da Resolução TCU n. 287/2017 (Brasil, 2017).

Essa norma definiu expressamente a distribuição das funções entre a Secretaria de Planejamento (Seplan) e a Secretaria de Auditoria Interna (Seaud), em consonância com os princípios do modelo das Três Linhas. Com essa medida, a supervisão da gestão de riscos passou a ser atribuída à Seplan, como função típica de segunda linha. Já a Seaud ficou encarregada exclusivamente da avaliação independente, típica da terceira linha, reforçando seu papel de auditoria interna, conforme os padrões do IIA (2020).

A divisão adequada das atribuições foi um passo importante para que cada área atuasse com foco e sem conflitos de função, o que garante mais solidez e credibilidade ao controle interno. Ao evitar que a auditoria interna exerça funções de segunda linha, o Tribunal assegurou maior independência, objetividade e credibilidade à função, elementos indispensáveis para que a avaliação seja isenta e agregue valor à governança institucional.

Além disso, essa estrutura reforça a importância da atuação coordenada entre as diferentes linhas, com papéis bem definidos e colaborativos. A Seplan, ao apoiar a gestão de riscos e disseminar metodologias padronizadas de controle, fortalece o papel preventivo e propositivo do controle interno. A Seaud, por sua vez, assegura a verificação independente da eficácia dos controles e dos processos de governança, oferecendo recomendações fundamentadas à alta administração.

Com isso, o TCU conseguiu transformar princípios em prática institucional, mostrando que é possível alinhar teoria e realidade por meio de arranjos organizacionais claros, bem definidos e funcionalmente equilibrados. Ao institucionalizar essa segregação entre segunda e terceira linha, o TCU fortaleceu seu sistema de governança, aumentou a confiabilidade dos processos de controle e criou um ambiente mais propício à cultura da integridade, da responsabilidade e da melhoria contínua.

### 6.3 O Tribunal de Contas do Pará (TCE/PA) e o modelo de Três Linhas

O TCE/PA inovou ao instituir, por meio da Resolução n. 19.559/2023, um modelo de controle interno alinhado ao conceito das Três Linhas. Nesse modelo, a primeira linha é formada por todas as unidades, que são responsáveis pelos controles rotineiros; a segunda linha cabe às unidades centrais de sistemas administrativos, que estabelecem normas, monitoram riscos e orientam a primeira; e a terceira linha é exercida pela Secretaria de Controle Interno (Secin), responsável pela auditoria interna.

Para fortalecer a primeira linha, o TCE/PA criou um conjunto de instrumentos sistemáticos organizados por meio de Normas de Procedimentos de Controle. Cada norma define regras gerais e procedimentos específicos de controle para diversos processos institucionais, como licitações, cooperações técnicas, gestão de pessoal, tecnologia da informação e outros, com base na avaliação de riscos e em fluxogramas declarados. Essas normas padronizam os controles, promovendo clareza, previsibilidade e segurança nas rotinas.

A implementação das NPCs representa um salto qualitativo, aproximando o controle das atividades cotidianas, atuando na origem dos riscos e alinhando as práticas aos objetivos estratégicos da instituição. A estruturação por sistemas administrativos, prevista em portarias complementares, evidencia uma abordagem integrada e alinhada às boas práticas de gestão de riscos e de controle preventivo.

Trata-se, assim, de um dos modelos mais bem estruturados do país, por unir três pilares fundamentais: i) separação clara de responsabilidades entre as linhas de defesa; ii) fortalecimento da primeira linha, com base em normas claras e em práticas operacionais bem definidas; e iii) independência técnica da auditoria interna, respaldada por instrumentos formais.

Assim, o TCE/PA busca integrar controle, risco e governança de forma sistêmica e estruturada. As NPCs viabilizam o controle desde a execução dos processos, a segregação de funções promove a supervisão da segunda linha, por meio das unidades centrais de sistemas administrativos, e a auditoria interna, atribuída à Secin, entrega avaliações independentes e valor agregado à gestão pública.

## 7 Considerações finais

A modernização dos sistemas de controle interno no setor público brasileiro deixou de ser uma escolha e passou a ser uma necessidade urgente, diante das crescentes demandas por integridade, eficiência, transparência e responsabilidade na gestão pública. Ao longo do presente trabalho, constatou-se que, apesar dos avanços alcançados desde a Constituição de 1988, persiste no país uma visão

fragmentada e restritiva do controle interno, com ênfase excessiva em estruturas isoladas e foco predominantemente reativo (Brasil, 1988).

Superar esse modelo exige mais do que reformas formais. É preciso repensar de modo profundo como o controle interno é entendido e exercido nas instituições públicas. Nesse sentido, o modelo das Três Linhas do IIA e as estruturas do COSO oferecem marcos conceituais sólidos e atualizados, que permitem reorganizar os sistemas de controle interno de forma mais funcional, preventiva e integrada.

O artigo destaca que, embora existam desafios normativos e culturais, eles podem ser superados por meio de regulamentações internas, de definição clara das atribuições e de capacitação contínua das equipes. Redefinir o controle como sistema, e não como setor, é um passo essencial para assegurar que todas as unidades compreendam e assumam suas responsabilidades no fortalecimento dos controles internos.

Além dos desafios, o estudo identificou oportunidades que podem impulsionar a evolução dos sistemas de controle interno. O uso ampliado de tecnologias da informação, a análise de dados e a integração entre unidades despontam como vetores estratégicos para seu amadurecimento. Experiências bem-sucedidas da CGU, do TCU e do TCE/PA evidenciam que o avanço é possível quando há liderança institucional, clareza estratégica e compromisso com as boas práticas internacionais.

Embora este estudo tenha apresentado uma análise abrangente sobre a modernização dos sistemas de controle interno, persistem lacunas relevantes que podem ser exploradas em pesquisas futuras. Uma abordagem relevante seria avaliar a aplicação prática desses modelos em diferentes esferas e portes da administração pública, especialmente em pequenos municípios, nos quais as restrições de recursos humanos e tecnológicos podem impactar diretamente a efetividade dos controles internos. Outra lacuna refere-se à necessidade de investigar como a integração entre as linhas de defesa influencia os resultados institucionais, considerando variáveis como maturidade da governança, cultura organizacional e capacidade de inovação.

O estudo também apresenta limitações decorrentes do caráter predominantemente teórico da análise, o que restringe a capacidade de mensurar o impacto concreto das mudanças propostas sobre a eficiência, a transparência e a mitigação de riscos nas organizações públicas. A diversidade de arranjos institucionais e a heterogeneidade de interpretações jurídicas da legislação vigente podem dificultar a generalização das conclusões. Nesse sentido, futuras investigações poderiam adotar abordagens comparativas ou estudos de caso, permitindo identificar fatores críticos de sucesso e desafios específicos na implementação de modelos

de controle interno mais integrados, flexíveis e alinhados às boas práticas internacionais.

Diante do exposto, a modernização dos sistemas de controle interno deve ser encarada como uma estratégia de governança. Ao integrar os princípios do COSO e do modelo das Três Linhas à realidade da administração pública, será possível construir organizações mais resilientes, eficientes e orientadas à geração de valor à administração pública. Essa transformação, além de necessária, é plenamente viável e sua concretização depende do reconhecimento de que o controle começa com as pessoas e se fortalece com sistemas bem estruturados, colaborativos e comprometidos com o interesse público.

---

### **Modernizing Internal Control Systems: Integrating the Three Lines Model and COSO Into the Challenges of Contemporary Public Administration**

**Abstract:** This article examines the modernization of internal control systems within Brazilian public administration, emphasizing the need to overcome the historically fragmented and reactive approach to this function. Grounded in international frameworks such as COSO and the Three Lines Model of the Institute of Internal Auditors (IIA), the study proposes a systemic, integrated, and risk-oriented approach. It highlights conceptual challenges embedded in current legislation, such as Law No. 14,133/2021, and the need for a shift in organizational culture. Additionally, it presents concrete opportunities for improvement, including inter-unit integration, the adoption of technology, and best practices implemented by institutions such as CGU, TCU, and TCE/PA. The central proposal is to transform internal control into a strategic tool for governance and the creation of public value.

**Keywords:** Internal Control. The Three Lines Model. COSO.

---

## Referências

ALVES, Carina; VALENÇA, George; SANTANA, André Felipe. Understanding the factors that influence the adoption of BPM in two Brazilian public organizations. *In: International Workshop on Business Process Modeling, Development and Support*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2014. p. 272-286.

ANDERSON, Douglas J.; EUBANKS, Gina. Leveraging COSO across the three lines of defense. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, p. 1-32, 2015.

AZIZ, Mohamad Azizal Abd *et al.* Enhancement of the accountability of public sectors through integrity system, internal control system and leadership practices: A review study. *Procedia Economics and Finance*, v. 28, p. 163-169, 2015.

BARROS, Emmanoel Fernandes. O exercício do controle como barreira à gestão do conhecimento e à inovação nas compras públicas. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 2024.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo *et al.* Relato do uso do modelo COSO na gestão de contratos em governos. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 13, n. 2, p. 1-8, 2018.

BRASIL. Decreto-lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília: DOU, 27 fev. 1967 - 3ª Retif. em 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília: DOU, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.18, de 6 de fevereiro de 2001. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília: DOU, 7 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução n. 287, de 12 de abril de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília: DOU, 19 abr. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1ª de abril de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília: DOU, 1ª abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

CHEN, Yunhao *et al.* Information technology capability, internal control effectiveness, and audit fees and delays. *Journal of Information Systems*, v. 28, n. 2, p. 149-180, 2014.

CHEN, Na; YANG, Shuili; LI, Lei. Research on the influence of digital transformation on enterprise internal control quality. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, v. 31, n. 6, p. 1-21, 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 5. ed. São Paulo: GEN Atlas, 2021.

COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. *Internal control – Integrated framework: Executive Summary*. American Institute of Certified Public Accountants – AICPA, 2013. Disponível em: [https://www.coso.org/\\_files/ugd/3059fc\\_1df7d5dd38074006bce8fdf621a942cf.pdf](https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_1df7d5dd38074006bce8fdf621a942cf.pdf). Acesso em: 5 jul. 2025.

COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance. Executive Summary*. American Institute of Certified Public Accountants – AICPA, 2017. Disponível em:

[https://www.coso.org/\\_files/ugd/3059fc\\_61ea5985b03c4293960642fde408eaa.pdf](https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_61ea5985b03c4293960642fde408eaa.pdf). Acesso em: 5 jul. 2025.

SOUZA, Frederico Pinto de; LOUZADA, Fabiano da Rocha. O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. *Revista da CGU*, v. 9, n. 15, 2017.

FREIRE, Dimona Albuquerque Arraes; BATISTA, Paulo César de Sousa. Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público. *Revista Controle – Doutrinas e artigos*, v. 15, n. 2, p. 380-413, 2017.

GATTRINGER, João Luiz; MARINHO, Sidnei Vieira. O uso do modelo COSO na administração pública: um estudo nos municípios catarinenses. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 39, n. 1, p. 75-95, 2020.

GATTRINGER, João Luiz; MARINHO, Sidnei Vieira; MARTINS, Zilton Bartolomeu. Contribuição dos componentes do modelo COSO no controle interno da administração pública: um estudo nos municípios do estado de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 19, n. 51, p. 162-179, 2022.

HENK, Oliver. Internal control through the lens of institutional work: a systematic literature review. *Journal of Management Control*, v. 31, n. 3, p. 239-273, 2020.

IIA INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS – BRASIL. *Modelo das Três Linhas de Defesa*. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: IIA Brasil, 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758gIob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2025.

INTOSAI SUBCOMMITTEE ON INTERNAL CONTROL STANDARDS. Guidance on Cooperation with Internal Auditors. *INTOSAI Journal*, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://intosaijournal.org/intosai-subcommittee-on-internal-control-standards-publishes-draft-guidance-on-cooperation-with-internal-auditors-seeks-comments/>. Acesso em: 5 jul. 2025.

LEAL, Rogerio Gesta. Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. *Sequência*, n. 86, p. 148-169, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual da Gestão Pública Contemporânea*. 6. ed. São Paulo: GEN Atlas, 2020.

MACIEL, Antonio Edson; BACCI, Luciana; ASSI, Marcos. Transformando as três linhas em geração de valor: como a gestão de riscos e o sistema de controles internos. *Digitaliza Conteúdo*, 2022.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Transformação digital no controle externo: capacitação e cultura organizacional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 4, n. 2, p. 52-65, 2023.

OCDE. Internal Control and Risk Management for Public Integrity in the Middle East and North Africa. *OECD Publishing*, 2017.

PAIVA, Marlon Bruno Matos *et al.* Barreiras e facilitadores na gestão de processos de trabalho em instituição federal de ensino superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, p. 47-71, 2017.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). Resolução n. 19.559, de 14 de novembro de 2023. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém: DOE, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/>. Acesso em: 5 jul. 2025.

PEREIRA, Juliana da Rocha *et al.* Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. *Revista do TCU*, v. 154, p. 78-102, 2024.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 40, p. 81-104, 2006.

SALLES, José Renato; WOOD JR, Thomaz; CALDAS, Miguel Pinto. O desafio da mudança cultural. *GV-executivo*, v. 17, n. 3, p. 40-43, 2018.

SAVÉRIO, Natasja Alvarenga; NICOLAS, Maria Alejandra. O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. *In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, IX, São Paulo/SP*, 5 a 7 de outubro de 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/835.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2025.

SCHNELL, Sabina *et al.* How citizens want to “see” the state: Exploring the relationship between transparency and public values. *Public Administration Review*, v. 84, n. 2, p. 357-372, 2024.

THOMAZI, Thomaz; BONFIM, Mariana Pereira. O modelo IA-CM nas instituições associadas ao CONACI: facilidades e dificuldades na implementação. *Revista Estudo & Debate*, v. 31, n. 4, 2024.

TOSCANO JR., Euder Moacir; LEITÃO, Carla Renata Silva. Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do Estado: o caso do programa de modernização do controle interno do Estado da Paraíba (PROMOCIN). *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2006.

WANG, Chenxi *et al.* Research on the impact of enterprise digital transformation on internal control. *Sustainability*, v. 15, n. 10, p. 8392, 2023.

---

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

SCHIOCHET, Gabriel Augusto; KAWAI, Nubia Gabriela de Oliveira. Modernização dos sistemas de controle interno: integrando o modelo das Três Linhas e o COSO aos desafios da Administração Pública contemporânea. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 97-117, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.05.SC

---



# O impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação de prestações de contas anuais em Tribunais de Contas subnacionais

## **Lucas do Nascimento Magalhães**

Especialista em auditoria financeira pelo Tribunal de Contas da União/Instituto Serzedello Corrêa (2025). Graduado em ciências contábeis pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2015). Diversificada experiência contábil: Deloitte, multinacional especializada em serviços de auditoria, na área de serviços contábeis (2016); conselhos profissionais (2017); área educacional, em setores contábeis de instituições privadas e universidades federais (2021); e setor de cálculos de perícias judiciais na Advocacia- Geral da União (2023). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

## **Gissele Souza de Franceschi Nunes**

Doutora em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina, com mobilidade estudantil na Universidade de Lisboa (2024). Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013). Especialista em Contabilidade Pública (2006). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Itajaí (2002). Professora em cursos de pós-graduação e em cursos preparatórios para concursos. Atuou como Professora na Udesc e no Instituto Superior da Grande Florianópolis (IES). Experiência como professora nas disciplinas de Auditoria, Contabilidade Pública, Contabilidade Governamental, Contabilidade para Administradores e Economia do Setor Público e Orçamento Público. Atuou no Ensino a Distância do curso de Ciências Contábeis da UFSC. Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE/SC, onde ocupa o cargo de gestão de Diretora de Contas de Governo.

## **Filipi Assunção Oliveira**

Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Gestão Fiscal pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Contabilidade Pública pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Ciências Contábeis pela UFMG. Bacharel em Sistemas de Informação na Universidade Estácio de Sá. Auditor de Controle Externo do TCE/MG. Consultor/Mentor na Framework Consultoria e Capacitação. Assessor Técnico na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais (CTCONF) e membro do Comitê Técnico de Auditoria do Setor Público do Instituto Rui Barbosa (IRB). Aprovado em terceiro lugar no concurso para Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), homologado em março de 2023. Atuou como Professor de Contabilidade e Auditoria no IBMEC Belo Horizonte (2023-2024). Auditor Interno na Petrobras Transportes S.A. (2016-2019), como Auditor Independente na Baker Tilly Brasil (2013-2016), na Pricewaterhouse Coopers (2009-2012) e na BKR International (2008-2009). Responsável pela capacitação de servidores públicos no campo de auditoria governamental nos tribunais de contas dos estados do Acre (TCE/AC), Maranhão (TCE/MA), Rio de Janeiro (TCE/RJ) e Santa Catarina (TCE/SC), no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais (TRE/MG) e no Conselho de Contabilidade do Estado do Acre (CRC/AC).

**Resumo:** A auditoria financeira é elementar para relatórios financeiros, uma vez que lhes confere credibilidade. Por isso, a auditoria financeira é amplamente consolidada no setor privado, sendo, por exemplo, de obrigatória realização em empresas listadas na bolsa de valores brasileira. Contudo, no setor público, ainda está em fase de implementação. Nesse sentido, o presente estudo é pioneiro em mapear em quais circunstâncias a auditoria financeira se encontra nos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros, analisando o impacto que esse tipo de auditoria tem exercido sobre a apreciação de prestações de contas anuais nesses tribunais. Por meio de questionário específico, foi perguntado a um auditor de cada tribunal de contas subnacional se o seu respectivo tribunal já implementou a auditoria financeira e, em caso positivo, qual a percepção pessoal do valor que o tribunal dá a ela, se a inclui no processo de apreciação de prestação de contas anual e se já houve rejeição de contas anuais em decorrência de opinião de auditoria financeira. Os resultados revelam que cerca de metade dos tribunais ainda não realizam auditoria financeira e, entre os que realizam, o impacto da opinião de auditoria financeira é praticamente nulo na apreciação de contas anuais. Portanto, conclui-se que, a despeito de ser indispensável na análise de informações financeiras, o setor público brasileiro não tem usufruído plenamente dos benefícios que essa auditoria propicia.

**Palavras-chave:** Auditoria financeira. Prestação de contas anual. Tribunais de contas. Controle externo.

**Sumário:** 1 Introdução – 1.1 Problema de pesquisa – 1.2 Objetivos – 1.3 Estrutura do trabalho – 2 Revisão bibliográfica – 2.1 A auditoria financeira – 2.1.1 Opinião de auditoria – 2.2 O dever de prestar contas – 2.2.1 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) – 2.2.2 A auditoria financeira e o mandato jurídico brasileiro atribuído à EFS para fiscalizar as contas – 2.3 A prestação de contas e a auditoria financeira na crise financeira global – 2.4 A auditoria financeira e os riscos inerentes à fiscalização de prestação de contas – 2.4.1 Perda de legitimidade institucional e de confiança pública – 3 Metodologia – 4 Resultados – 4.1 Implementação da auditoria financeira nos tribunais de contas – 4.2 Percepção de valor atribuído pelos tribunais de contas às auditorias financeiras realizadas – 4.3 A inclusão da auditoria financeira no processo de prestação de contas anuais e a valorização da auditoria financeira – 4.4 O impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação das prestações de contas anuais – 5 Conclusões – Referências

## 1 Introdução

Os Tribunais de Contas brasileiros realizam serviços técnicos especializados, que verificam a legalidade, a legitimidade e a eficiência no uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, fortalecem a governança do Estado, em conformidade com o art. 71 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

As fiscalizações contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, prescritas no art. 70 da CF/88, são funções dos Tribunais de Contas exercidas mediante auditoria financeira, que é importante ferramenta de resguardo dos recursos do Estado, uma vez que seu principal objetivo é aumentar a credibilidade das demonstrações contábeis. Ao realizar auditorias financeiras no setor público, os Tribunais de Contas se assemelham às entidades de auditoria independente do setor privado.

Devido às crises financeiras globais, que desafiam cada vez mais os governos, a auditoria financeira emerge como um tema que merece atenção. Conforme Dutra e Cavalcante (2011), a auditoria financeira é extremamente relevante, tendo

em vista as crises financeiras, que resultam não apenas de aspectos econômicos, mas principalmente da saúde financeira dos governos.

De igual modo, o Brasil tem passado por crises orçamentárias cada vez mais evidentes. Diversas despesas crescem de maneira a sufocar o orçamento, o que exige cada vez mais habilidade dos gestores públicos. Em contrapartida, a população tem exigido a presença estatal em diversas áreas para disponibilizar os serviços públicos de forma mais eficiente.

Nesse contexto, há o aumento da expectativa sobre a atuação dos governantes. Termos como governança, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) são cada vez mais comuns na sociedade, comprovando o aumento de transparência que está sendo exigido dos governos mundiais sobre como têm sido utilizados os recursos públicos.

A esse respeito, no Brasil, a CF/88 obriga todo aquele que gerencia recursos públicos a prestar contas (art. 70, parágrafo único). Assim, as prestações de contas dos chefes do Poder Executivo englobam informações financeiras que detalham, em linguagem contábil, como o patrimônio do Estado foi utilizado para o alcance do fim público.

Nesse sentido, a auditoria financeira se apresenta como ferramenta para fiscalizar as prestações de contas à população. Ao emitir uma opinião sobre as demonstrações contábeis, a auditoria financeira torna-se um crivo elementar não apenas para validar se as contas que foram prestadas são idôneas, mas também para respaldar os que julgam tais contas, para que o façam com base em dados sólidos.

Consequentemente, a desconexão entre apreciação de prestação de contas e auditoria financeira impacta negativamente a responsabilização (*accountability*) no setor público, o que fragiliza a transparência e a confiança da sociedade nas instituições de controle externo.

Diante disso, embora incipiente, a auditoria financeira tem sido fomentada no setor público brasileiro, sobretudo nos Tribunais de Contas. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão n. 3.608/2014 (TCU, 2014), estabeleceu como meta institucional a convergência integral aos padrões e às boas práticas internacionais de auditoria financeira.

Após uma década desse movimento de convergência iniciado pelo TCU, o presente estudo busca preencher a lacuna de conhecimento sobre em que condição se encontra a auditoria financeira nos tribunais de contas subnacionais, com foco na influência que esse tipo de auditoria tem exercido sobre a apreciação de prestações de contas anuais, que é uma atividade perene, com prestígio constitucional, e que, portanto, necessita ser realizada sobre dados financeiros legítimos.

## 1.1 Problema de pesquisa

Diante da necessidade da realização de auditorias financeiras para fortalecer a prestação de contas dos governantes, em resposta à crescente demanda por prestação de contas da atuação dos agentes públicos, direitos sociais, transparência e responsabilização em um contexto de crise financeira e institucional mundial, surge o seguinte problema: *Qual é o impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação de prestações de contas anuais de entes subnacionais?*

## 1.2 Objetivos

Desse modo, o objetivo principal da pesquisa é aferir o impacto da opinião de auditoria financeira sobre a apreciação de contas anuais prestadas pelos chefes de Poderes Executivos nos tribunais de contas subnacionais.

Para atingir o objetivo principal, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- mapear o grau de implementação da auditoria financeira nos tribunais de contas subnacionais;
- aferir a percepção que os auditores de controle externo têm sobre o valor que seu respectivo tribunal confere à auditoria financeira;
- compreender como a inclusão da auditoria financeira no processo de prestação de contas anual afeta a sua valorização nos tribunais de contas.

## 1.3 Estrutura do trabalho

O presente trabalho divide-se em cinco capítulos:

- i. no primeiro, há uma contextualização da pesquisa realizada mediante a introdução do tema e sua relevância, o problema discutido, os objetivos propostos para alcançar respostas para o problema e a estrutura na qual a pesquisa está apresentada (este tópico);
- ii. no segundo, há a revisão bibliográfica a respeito do tema, com o embasamento técnico-científico sobre o assunto, contendo conceitos teóricos que preparam o leitor para interpretar os resultados da pesquisa;
- iii. no terceiro, há a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver a pesquisa;
- iv. no quarto, há o relato sintetizado dos dados obtidos junto aos auditores de controle externo, apresentando-os de maneira a fomentar o pensamento crítico do leitor sobre o assunto e, conseqüentemente, contribuir com o debate científico a respeito do tema;

- v. no quinto capítulo, por fim, há as conclusões e as considerações finais dos autores.

## 2 Revisão bibliográfica

### 2.1 A auditoria financeira

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, 2013a) define o conceito geral de auditoria no setor público como um processo sistemático de coleta e avaliação objetiva de evidências que permitam concluir se determinado objeto está de acordo com critérios aplicáveis. Nesse sentido, a auditoria no setor público é classificada em três tipos principais:

**Quadro 1:** Tipos de auditoria no setor público

Tipo de auditoria	Definição
Auditoria financeira	Apura se a informação financeira foi apresentada conforme a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável, por meio de evidência apropriada e suficiente, que permita ao auditor opinar se as informações financeiras estão livres de distorções relevantes.
Auditoria operacional	Apura se intervenções, programas e instituições estão conforme os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamentos. Esse desempenho é apurado conforme critérios adequados, e o desvio desses critérios é analisado.
Auditoria de conformidade	Apura se determinado objeto está conforme as normas identificadas como critérios; avalia se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as regras, leis, regulamentos, resoluções, políticas, acordos ou princípios aplicáveis à entidade auditada.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Intosai (2013a).

Crepaldi (2002) contribui ao ponderar que o conceito de auditoria financeira, foco do presente trabalho, pode ser definido como o estudo sistemático sobre transações, procedimentos, operações, rotinas e, conseqüentemente, das demonstrações contábeis de uma entidade.

O objeto da auditoria financeira é informado nas demonstrações contábeis, uma vez que esse tipo de auditoria verifica a posição financeira, o desempenho da entidade, os seus fluxos de caixa e outros elementos que são reconhecidos em demonstrações contábeis (Intosai, 2013a). As demonstrações contábeis são relatórios que resumem os dados lançados na escrituração contábil. A escrituração em si é mera inserção de dados em local físico ou informatizado, por isso, é

necessário que os dados escriturados sejam apresentados de forma estruturada para prover informação útil, o que é feito nas demonstrações contábeis (Pereira, 2011). Para o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) (2016a, p. 4):

Demonstrações contábeis são a representação estruturada de informações financeiras históricas, incluindo divulgações, com a finalidade de informar os recursos econômicos ou as obrigações da entidade em determinada data no tempo ou as mutações de tais recursos ou obrigações durante um período de tempo em conformidade com a estrutura de relatório financeiro.

O objetivo da auditoria financeira é justamente validar as informações contidas nas demonstrações contábeis. De acordo com o CFC (2016a, p. 2):

O objetivo da auditoria é aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários. Isso é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

Conforme exposto, o auditor é quem conduz a auditoria financeira, para o alcance de seu objetivo. Para a condução da auditoria financeira, são atribuídos dois objetivos gerais ao auditor, conforme CFC (2016a, p. 3):

- (a) obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis como um todo estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, possibilitando assim que o auditor expresse sua opinião sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável; e
- (b) apresentar relatório sobre as demonstrações contábeis e comunicar-se como exigido pelas NBCs TA, em conformidade com as constatações do auditor.

Os dois objetivos são dotados de conceitos intimamente interligados fundamentais para a auditoria financeira.

A segurança razoável é um nível alto de segurança, mas não absoluto. Logo, a segurança razoável é alcançada pelo auditor quando esse reduz o risco de auditoria a um nível baixo aceitável, não absoluto, o que permite que ele tire conclusões razoáveis e forme sua opinião a partir destas conclusões (CFC, 2016a).

Nesse sentido, o que permite ao auditor tirar suas conclusões e, conseqüentemente, fundamentar sua opinião é a evidência de auditoria, que inclui tanto

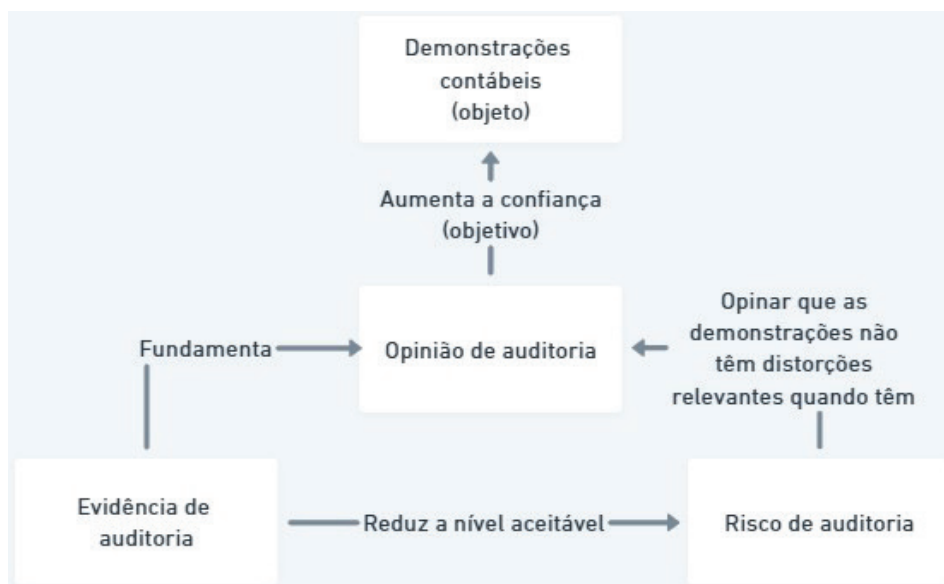
informações contidas nos registros contábeis sobre os quais as demonstrações contábeis são elaboradas como informações de outras fontes (CFC, 2016a).

O risco de auditoria mencionado é o risco de que o auditor opine que as demonstrações contábeis não possuem distorção relevante quando na realidade elas possuem, conferindo indevida confiança às demonstrações contábeis (CFC, 2016a).

A distorção, em si, é a diferença entre o que deveria constar das demonstrações contábeis, conforme a estrutura de relatório financeiro aplicável, e o que de fato constou. Essa diferença pode ser de valor, de classificação, de apresentação ou de divulgação. Cabe ressaltar que nem toda distorção é relevante, pois para ter relevância é necessário que, de forma individual ou conjunta, a distorção influencie nas decisões econômicas que os usuários tomam com base nas demonstrações contábeis (CFC, 2016a).

As interligações dos termos expressos nas normas de auditoria são demonstradas na figura a seguir:

**Figura 1:** Relação simplificada entre os conceitos contidos na auditoria financeira



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em CFC (2016a).

De acordo com as normas acima, nota-se que a opinião de auditoria é central na auditoria financeira. Em síntese, a evidência de auditoria fundamenta a opinião ao reduzir a um nível aceitável o risco de auditoria, que se materializa quando

o auditor opina que não há distorções relevantes em demonstrações contábeis que estão materialmente distorcidas.

Assim, a opinião de auditoria concretiza o objetivo da auditoria financeira, que é o aumento da confiança sobre as demonstrações contábeis.

### 2.1.1 Opinião de auditoria

Especificamente sobre a opinião de auditoria, a Intosai (2013b, p. 40) dispõe que:

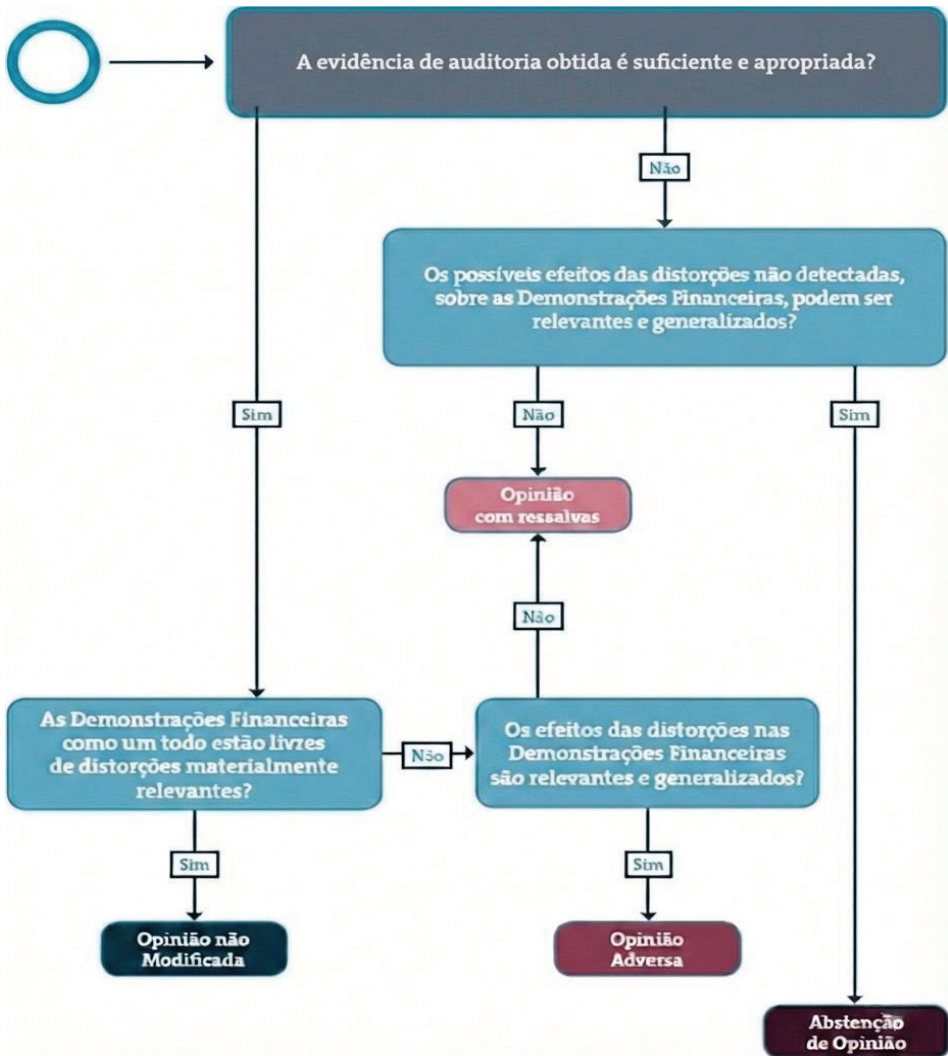
O auditor deve formar uma opinião com base na avaliação das conclusões atingidas pela evidência de auditoria obtida, sobre se as demonstrações financeiras como um todo foram elaboradas de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A opinião deve expressar claramente, por meio de um relatório escrito, que também deve descrever a base para a referida opinião.

Nesse sentido, quando o auditor conclui que as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável, deve expressar uma opinião não modificada. Porém, em caso contrário, a Intosai (2013b, p. 42) prescreve que:

Se o auditor concluir, com base na evidência de auditoria obtida, que as demonstrações financeiras como um todo não estão livres de distorção relevante, ou não conseguir obter evidência de auditoria suficiente e apropriada para concluir que as demonstrações financeiras como um todo estão livres de distorção relevante, ele deve modificar a opinião no seu relatório de auditoria, de acordo com a seção “Determinação do tipo de modificação na opinião do auditor”.

Assim, há uma sequência lógica para que o auditor emita a opinião de auditoria:

**Figura 2:** Árvore de decisão para emissão da opinião de auditoria



Fonte: TCE (2012, p. 176) *apud* TCU (2016, p. 210), com adaptações pelos autores.

Os tipos de opiniões modificadas são opinião com ressalva, opinião adversa e abstenção de opinião. O QUADRO 2 resume quando cada uma deve ser expressa:

**Quadro 2:** Quando utilizar opiniões modificadas de auditoria financeira

Natureza do assunto que gera a modificação	Julgamento do auditor sobre a disseminação de forma generalizada dos efeitos ou possíveis efeitos sobre as demonstrações contábeis	
	Relevante, mas não generalizado	Relevante e generalizado
As demonstrações financeiras apresentam distorções relevantes	Opinião com ressalva	Opinião adversa
Impossibilidade de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente		Abstenção de opinião

Fonte: *International Federation of Accountants (IFAC)* (2010, p. 341).

Em um contexto mais amplo, a emissão de uma opinião sobre demonstrações contábeis aumenta a credibilidade nas finanças públicas e a confiança no processo de responsabilização (*accountability*) (Dutra e Champomier, 2014).

## 2.2 O dever de prestar contas

“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”, conforme o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC<sup>1</sup>). Nesse contexto, depreende-se do termo “administração” a atuação das instituições públicas para efetivar os direitos dos cidadãos. A esse respeito, o art. 12 da DDHC diz que “[...] a garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; essa força é portanto instituída para benefício de todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”.

A “força pública” brasileira está sujeita à separação dos Poderes, conforme a CF/88 (art. 60, §4º, inciso III) (Brasil, 1988). Dessa forma, cada Poder está incumbido de funções para efetivar o bem-estar social.

Nesse sentido, a base jurídica elementar brasileira a respeito de prestação de contas consta da CF/88, que obrigou o Chefe do Poder Executivo – o executor precípua de ações públicas – a “[...] prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior” (art. 84, inciso XXIV) (Brasil, 1988).

<sup>1</sup> Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: [https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas\\_Direitos\\_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20DO%20HOMEM%20E%20DO%20CIDAD%C3%83O%20-%201789%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf](https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20DO%20HOMEM%20E%20DO%20CIDAD%C3%83O%20-%201789%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf) e em <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acessos em: 26 dez. 2024.

Por sua vez, o Poder Legislativo, fiscalizador e representante do povo, foi incumbido pela CF/88 (art. 49, inciso IX) a “[...] julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (Brasil, 1988). Em adição, a CF/88 obrigou o TCU a julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, em auxílio do Congresso Nacional (art. 71, inciso II), (Brasil, 1988).

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (2021, p. 7) dissecou tecnicamente o termo “contas” ao sintetizar o processo de prestação de contas:

Contas do Chefe do Poder Executivo: demonstram o retrato da situação fiscal da unidade federativa e revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, demonstrando os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, para educação e para gastos com pessoal, expressando os resultados da Atuação governamental. São submetidas ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

Especificamente sobre prestação de contas, o CFC (2016b, p. 12) explica que:

Governos e outras entidades do setor público devem prestar contas àqueles que proveem os seus recursos, bem como àqueles que dependam deles para que os serviços sejam prestados durante determinado exercício ou em longo prazo. O atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização (*accountability*) requer o fornecimento de informações sobre a gestão dos recursos da entidade confiados com a finalidade de prestação de serviços aos cidadãos e aos outros indivíduos, bem como a sua adequação à legislação, regulamentação ou outra norma que disponha sobre a prestação dos serviços e outras operações. Em razão da maneira pela qual os serviços prestados pelas entidades do setor público são financiados (principalmente pela tributação e outras transações sem contraprestação) e da dependência dos usuários dos serviços no longo prazo, o atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização (*accountability*) requer também o fornecimento de informação sobre o desempenho da prestação dos serviços durante o exercício e a capacidade de continuidade dos mesmos em exercícios futuros.

Ligadas à obrigatoriedade de não apenas haver a prestação de contas do que foi feito com os recursos públicos, mas também da responsabilização daqueles a quem os recursos foram confiados, estão as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que são órgãos que fazem parte de uma rede de instituições de controle, que, entre outras atribuições, exercem *accountability*, sendo responsáveis por fiscalizar as contas administradas pelos governantes (Nóbrega, 2021).

### 2.2.1 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

As EFS são entidades que prestam serviço de auditoria externa, portanto, não integradas à estrutura organizacional das instituições a serem auditadas. Nesse sentido, embora façam parte da estrutura do Estado como um todo, as EFS são independentes para desempenhar suas tarefas sobre as atividades do governo e suas autoridades administrativas (Intosai, 1977).

Há dois tipos principais de EFS no mundo, e o tipo mais adotado é Auditoria ou Controladoria-Geral. A seguir, há um quadro comparativo dos principais tipos de EFS:

**Quadro 3:** Características dos tipos de EFS

Auditorias ou Controladorias-Gerais	Tribunais ou Cortes de Contas
Monocrática, um dirigente máximo	Colegiada, corpo de conselheiros
Faz recomendações	Faz determinações e recomendações
Típica de países anglo-saxões e da maioria dos países latino-americanos: Austrália, Canadá, China, Colômbia, Estados Unidos, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela.	Típico da Europa continental: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Portugal. Adotado também no Brasil e no Uruguai.

Fonte: Vieira (2021, p. 41-42), com adaptações.

O tipo de EFS influencia o enfoque que é dado às auditorias realizadas. As controladorias-gerais focam na auditoria financeira e no custo-benefício com o qual os auditados utilizam seus recursos, enquanto os tribunais de contas focam na legalidade das transações (Dutra; Champomier, 2014).

Não obstante o seu tipo, quando uma EFS desenvolve auditoria financeira, exerce importante instrumento de governança, pois, ao analisar relatórios e balanços públicos de acordo com as normas aplicáveis, fortalece o controle social, a tomada de decisão pelos gestores e a responsabilização (*accountability*) (Carvalho Júnior, 2020).

## 2.2.2 A auditoria financeira e o mandato jurídico brasileiro atribuído à EFS para fiscalizar as contas

Vieira (2021) afirma que o TCU é a EFS brasileira, uma vez que a CF/88 (art. 71) lhe atribuiu competências de controle externo em auxílio ao Congresso Nacional. O autor ressalta, contudo, que as atribuições de controle externo são mais amplas que a auditoria externa, sendo a auditoria financeira parte de um grupo de competências constitucionais definidas.

Nesse sentido, a CF/88 (art. 71, inciso IV) concedeu ao TCU a competência de “[...] realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II” (Brasil, 1988). Ressalte-se que, por força do princípio da simetria constitucional, os tribunais de contas subnacionais possuem a mesma designação em suas jurisdições.

Ao esmiuçar as competências concedidas ao TCU pela CF/88 que envolvam prestação de contas, a Lei Orgânica do TCU (Brasil, 1992) prescreve que as contas do Poder Executivo que recebem o parecer prévio do TCU incluem os balanços gerais da União (art. 36, parágrafo único).

Assim, a apreciação dessas contas também inclui as demonstrações contábeis, uma vez que o art. 207 do Regimento Interno do TCU declara que “[...] as contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (TCU, 2022).

Cabe ressaltar que a exatidão dos demonstrativos contábeis, além de fortalecer a transparência, a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*), também é útil para avaliar de forma mais precisa a dívida pública, sobretudo em cenários de crise (CFC, 2016b).

## 2.3 A prestação de contas e a auditoria financeira na crise financeira global

O Relatório Fiscal Monitor do FMI de outubro de 2024<sup>2</sup> informa uma escalada da dívida pública global, que tinha previsão de atingir 93% do Produto Interno

<sup>2</sup> Notícia veiculada em português pela CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/divida-publica-global-deve-ultrapassar-us-100-tri-este-ano-diz-fmi/>. Acesso em: 1º jan. 2025. Relatório Monitor Fiscal em inglês obtido no *site* do FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/10/23/fiscal-monitor-october-2024>. Acesso em: 1º jan. 2025.

Bruto (PIB) global até o final de 2024 e de se aproximar de 100% até 2030, o que ultrapassaria seu pico de 99% durante a pandemia de covid-19.

Em paralelo à dívida, o Relatório enumera demandas sociais que pressionam os orçamentos dos governos mundiais, tais como gastos com transição energética, envelhecimento da população, preocupações com segurança etc.

Diante do cenário desafiador, Oliveira e Dutra (2014, p. 39) afirmam que “[...] a auditoria financeira tem um papel importante tanto no estágio inicial de prevenção quanto nos estágios de gestão e recuperação da crise”.

Nesse sentido, Dutra e Cavalcante (2011, p. 66) alertam que “o tema auditoria financeira no setor público é extremamente atual e relevante, em razão da crise dos países desenvolvidos, resultante não só de aspectos econômicos, mas principalmente em razão da saúde financeira dos governos”.

A crescente demanda por atuação estatal, somada ao aumento da dívida pública e aos problemas orçamentários dos países, aumenta a exposição dos governos mundiais ao risco da perda de credibilidade. Assim, Oliveira e Dutra (2014, p. 39) pontuam que “diante dos riscos sociais e econômicos relacionados à perda de credibilidade dos governos, as EFS têm-se preocupado cada vez mais em realizar fiscalizações voltadas a fornecer segurança tanto à população quanto aos representantes eleitos para as casas legislativas”.

As EFS devem certificar que as contas dos governos são confiáveis e apresentam a realidade da situação e do desempenho financeiros deles. Portanto, a auditoria financeira é fundamental para as EFS medirem a credibilidade das finanças governamentais (Oliveira; Dutra, 2014).

Em consonância, Dutra e Champomier (2014, p. 71) afirmam que:

No contexto de crise de credibilidade, tem sido evidente o importante papel da função de auditoria financeira para aumentar a confiança de usuários das informações financeiras das entidades governamentais. Muitas decisões sociais, econômicas e políticas são tomadas com base em informações sobre os ativos, passivos, receitas e despesas do governo. Quanto mais confiável a informação, mais útil ela será.

## 2.4 A auditoria financeira e os riscos inerentes à fiscalização de prestação de contas

Ao tratar da confiança que os cidadãos exprimem em suas lideranças políticas em um Estado democrático, Oliveira e Dutra (2014, p. 39) explicam que:

Em uma democracia essa relação é contratualizada no voto, que simboliza não só a escolha de representantes políticos, mas também um evento bem definido no tempo e no espaço, no qual cada cidadão deposita esperança em seus candidatos, para que, caso eleitos, decidam os rumos do país como um todo e, direta ou indiretamente, de cada cidadão.

Essa relação de confiança expressa no voto popular é a base do Estado democrático. O parágrafo único do art. 1º da CF/88 afirma que “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Assim, no segundo caso, a legitimidade do poder popular é transferida aos representantes pela relação de confiança estabelecida no voto.

O processo de prestação de contas está diretamente relacionado a essa confiança, retroalimentando-a. Conforme a CF/88:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único).

Em sequência, a CF/88 designou os órgãos de controle externo para fiscalizar os recursos públicos (art. 71) destas prestações de contas. Assim, fica comprovado que a confiança do povo, detentor de todo o poder, não repousa apenas sobre os gestores dos recursos públicos, mas também sobre os responsáveis legais pela fiscalização deles.

Nessa relação de confiança entre o povo e a EFS, a auditoria financeira é uma ferramenta indispensável. A esse respeito, Intosai (1977, p. 4) discorre que:

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações.

Uma vez que os tribunais de contas emitem opiniões técnicas sobre a gestão de recursos públicos, é elementar que tais opiniões sejam embasadas em relatórios financeiros sólidos. Nesse sentido, Dutra e Cavalcante (2011, p. 66) afirmam que “[...] a auditoria de demonstrações contábeis é imprescindível para aumentar a utilidade das informações financeiras produzidas pela contabilidade, tendo em vista seu potencial para incrementar a credibilidade dessas informações”.

Ao não conferir a devida importância à auditoria financeira, a EFS incorre em diversos riscos ao julgar as prestações de contas, que variam desde riscos institucionais e gerenciais até riscos econômicos e sociais (Oliveira; Dutra, 2014). A esse respeito, os autores coletaram junto às EFS em todo o mundo respostas de livre preenchimento sobre quais seriam os riscos de não haver uma função de auditoria financeira forte na EFS (Oliveira; Dutra, 2014, p. 47):

- Governança pública fraca;
- Aumento do risco de fraude e de corrupção;
- Erros materialmente relevantes nas demonstrações contábeis;
- Falhas de transparência e prestação de contas sobre o uso de recursos públicos;
- Desconformidade com leis e regulamentos;
- Baixa confiança sobre a fidedignidade das informações apresentadas nas demonstrações contábeis;
- Impacto negativo na reputação e na credibilidade da EFS, bem como na sua capacidade para cumprir os seus mandatos;
- Aumento do risco de haver controles internos fracos;
- Aumento do risco de o Parlamento não ser bem informado sobre a gestão financeira dos entes governamentais; e,
- Aumento do risco de não identificar outras áreas que deveriam ser objeto de uma auditoria operacional ou de uma auditoria de propósito especial.

### 2.4.1 Perda de legitimidade institucional e de confiança pública

De todos os riscos supracitados, o risco de “[...] impacto negativo na reputação e na credibilidade da EFS, bem como na sua capacidade para cumprir seus mandatos”, está diretamente ligado à questão da confiança que os cidadãos depositam nessas instituições. Contudo, devido à longevidade inerente do setor público, esse risco é pouco mencionado. Conforme afirma o CFC (2016b, p. 12):

Embora o controle político possa mudar periodicamente, os estados soberanos, geralmente, têm existências muito longas. Eles continuam a existir mesmo que passem por severas dificuldades financeiras e se tornem inadimplentes com as obrigações oriundas da sua respectiva dívida soberana. Se os entes subnacionais passarem por dificuldades financeiras, os governos nacionais podem, por exemplo, agir como credores em última instância ou podem prestar garantias em larga escala para os empréstimos tomados por esses entes. Nesse exemplo, os principais compromissos de prestação de serviços das entidades subnacionais podem continuar a serem financiados pelo governo nacional (ou central). Em outros exemplos, as entidades do setor público que são incapazes de liquidar as suas obrigações na data de vencimento podem continuar a existir por meio da reestruturação de suas operações.

Dessa forma, devido à capacidade de o setor público transpor crises financeiras, principalmente em comparação ao setor privado, o impacto de um equívoco de uma EFS é reduzido em relação ao de empresas de auditoria independente.

A esse respeito, Pereira (2011, p. 36) cita os conhecidos casos de fraudes em informações financeiras das empresas estadunidenses Enron e WorldCom, que terminaram por conduzir a sociedade de auditoria independente Arthur Andersen à falência. Vieira (2021, p. 46) pondera que:

O valor e os benefícios da auditoria são fortemente baseados na credibilidade dos auditores e instituições, portanto, é indispensável que eles estejam sempre em estrita conformidade com as normas ou padrões de auditoria governamental, para que o caráter fiduciário típico da atividade não seja rompido.

Dessa forma, caso os tribunais de contas venham a emitir opiniões equivocadas sobre prestações de contas, o impacto negativo sobre a reputação dessas instituições não pode ser descartado, a depender do nível de perda da confiança pública. Nesse sentido, o risco sobre a reputação e a continuidade mencionado por Oliveira e Dutra (2014) não pode ser ignorado, a despeito da longevidade das instituições públicas.

### 3 Metodologia

A respeito dos tipos de pesquisa, há pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa exploratória busca o conhecimento sobre determinado problema, tornando-o mais explícito. Já uma pesquisa descritiva discorre sobre características ou faz relações entre variáveis (Gil, 2002).

Assim, a presente pesquisa classifica-se como exploratória, ao imergir no universo das auditorias financeiras no setor público, especificamente quanto à influência dessas sobre a apreciação das contas anuais; e descritiva, ao estabelecer convergências entre dados coletados junto a auditores dos tribunais de contas subnacionais, bem como ao identificar características dos trabalhos desempenhados por esses tribunais.

Sobre o tratamento dispensado aos resultados da pesquisa, uma pesquisa qualitativa coleta opiniões sobre o fenômeno estudado, enquanto uma pesquisa quantitativa coleta dados numéricos para medição de grandezas (Pereira *et al.*, 2018).

Dessa forma, a presente pesquisa produziu tanto dados qualitativos, ao trabalhar com percepções particulares dos entrevistados, quanto dados quantitativos, ao elaborar percentuais e análises numéricas sobre as respostas obtidas.

Em relação às fontes utilizadas, uma pesquisa do tipo bibliográfica incide sobre materiais já elaborados, basicamente livros e artigos científicos. Por sua vez, uma pesquisa do tipo levantamento tem como característica a interrogação direta das pessoas, solicitando-se informações a um grupo de pessoas inseridas no problema a ser estudado (Gil, 2002).

Nesse sentido, a presente pesquisa classifica-se como uma pesquisa bibliográfica, ao aplicar revisão bibliográfica em livros, legislação e artigos científicos; bem como de levantamento, ao aplicar formulário específico e contextualizado a auditores de todos os tribunais de contas subnacionais.

Esse formulário foi produzido via Google Forms e dividido em seis seções, conforme QUADRO 4:

**Quadro 4:** Estrutura do questionário aplicado no presente estudo

Seção	Descrição dos dados coletados
Seção 1: Identificação geral do Tribunal de Contas	Qual o tribunal do auditor e se já havia implementado a auditoria financeira. Se o tribunal ainda não implementou, o auditor foi encaminhado direto para a Seção 6.
Seção 2: Dados gerais sobre auditoria financeira nos tribunais que já implementaram	Ano de implementação, nível hierárquico, percepção do auditor sobre o valor atribuído à auditoria financeira pelo respectivo tribunal e se inclui ou segrega a auditoria financeira do processo de prestação de contas anual.
Seções 3 e 4: Consequência de incluir/excluir a auditoria financeira dos processos de prestação de contas anuais	Aqui os auditores foram segregados em dois grupos:  Seção 3, tribunais que incluem a auditoria financeira no processo de prestação de contas anual: foi perguntado sobre a consequência de passar a excluir a auditoria desse processo.  Seção 4, tribunais que apartam auditoria financeira do processo de prestação de contas anual: foi perguntado sobre a consequência de passar a incluir a auditoria financeira nesse processo.
Seção 5: Impacto da opinião de auditoria financeira sobre a apreciação de contas anuais	Foi perguntado se o tribunal já havia rejeitado prestação de contas anual por opinião de auditoria financeira; se rejeitou não por opinião, mas apenas por fato relevado em auditoria; ou se nunca rejeitou contas baseado em auditoria financeira.
Seção 6: Opinião dos auditores sobre distorções em demonstrações contábeis e prestação de contas	Foi perguntado se demonstrações contábeis com distorções relevantes e generalizadas deveriam ensejar a rejeição das contas anuais. A pergunta foi estendida a todos os auditores, independentemente de o tribunal realizar ou não auditorias financeiras.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Por fim, informa-se que o formulário foi respondido entre os dias 2 e 16 de dezembro de 2024.

## 4 Resultados

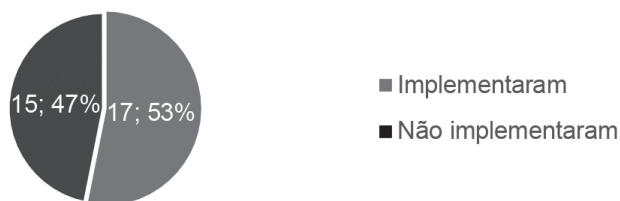
Nos tópicos a seguir, são detalhados os resultados da pesquisa, que foi aplicada a todos os 32 Tribunais de Contas subnacionais, representados por um auditor, respectivamente.

Os dados obtidos foram agrupados nos temas a seguir: implementação da auditoria financeira; percepção de valor atribuído à auditoria financeira; inclusão ou não do relatório de auditoria financeira no processo de prestação de contas; e o impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação de prestações de contas.

#### 4.1 Implementação da auditoria financeira nos tribunais de contas

A auditoria financeira não foi totalmente implementada nos tribunais de contas brasileiros: apenas 17 dos 32 tribunais implementaram a auditoria financeira.

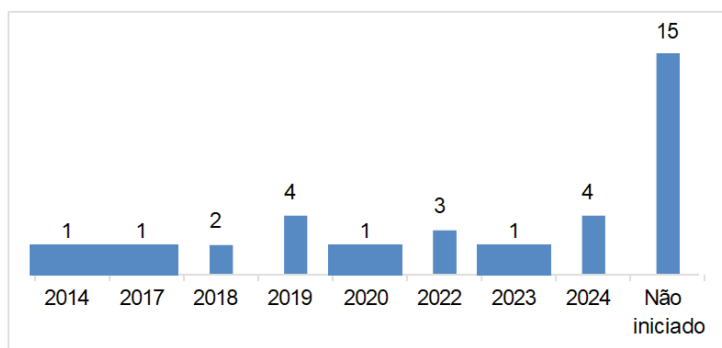
**Figura 3:** Implementação da auditoria financeira nos tribunais de contas do Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A implementação iniciou-se em 2014 e, até 2024, alcançou apenas pouco mais da metade dos tribunais de contas. Nota-se que, após 10 anos do início do fomento da auditoria financeira por parte do TCU, por meio do Acórdão n. 3.608/2014 (TCU, 2014), houve uma implementação gradual nos demais tribunais de contas. Contudo, as adesões ainda estão em andamento e, até 2024, abrangem pouco mais da metade dos tribunais subnacionais:

**Figura 4:** Ano de início da auditoria financeira nos tribunais de contas

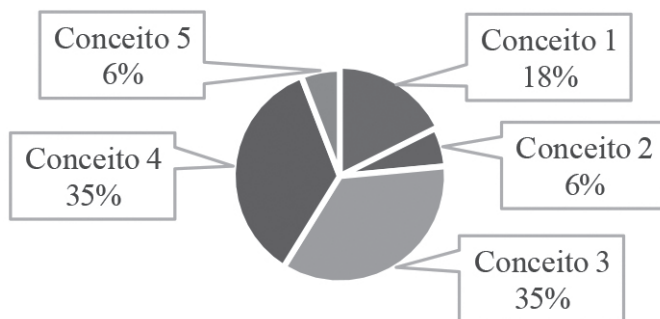


Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

## 4.2 Percepção de valor atribuído pelos tribunais de contas às auditorias financeiras realizadas

Foi questionado aos auditores que realizam auditoria financeira qual a percepção deles sobre o valor que seu respectivo tribunal atribui às auditorias financeiras realizadas. Em uma escala de 1 a 5, em que 1 significa “pouco valor” e 5, “muito valor”, o valor médio total atribuído foi 3,1, com a seguinte distribuição:

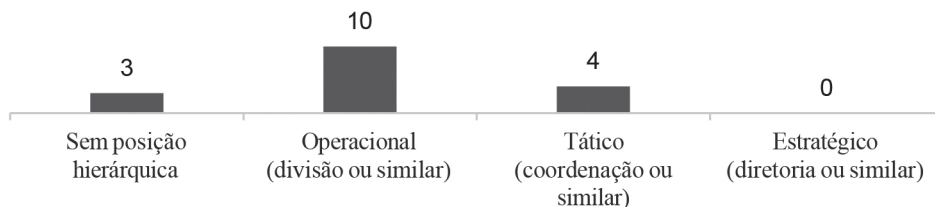
**Figura 5:** Percepção dos auditores ao valor atribuído por seus respectivos tribunais às auditorias financeiras realizadas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Outro dado importante para entender essa percepção é o nível hierárquico ao qual a auditoria financeira foi alçada no respectivo tribunal. Foi questionado qual é o nível hierárquico máximo atribuído à auditoria financeira, considerando as seguintes categorias: estratégico (diretoria ou similar), tático (coordenação ou similar), operacional (divisão ou similar) ou sem posição hierárquica específica.

**Figura 6:** Nível máximo hierárquico atribuído à auditoria financeira



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Ao analisar o valor percebido pelos auditores em conjunto com o nível hierárquico em seus respectivos tribunais, observa-se que o valor médio de 3,1 pode ser assim distribuído:

**Tabela 1:** Valor percebido pelo auditor estratificado por hierarquias

Nível hierárquico	Quantidade de tribunais	Quantidade em %	Valor médio percebido	Valor total médio percebido
Sem hierarquia	3	18%	2,3	3,1
Operacional	10	59%	3,1	
Tático	4	23%	3,5	

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Dessa forma, os resultados indicam que a estrutura organizacional adotada pelo respectivo Tribunal de Contas pode influenciar a percepção interna sobre a auditoria financeira.

### 4.3 A inclusão da auditoria financeira no processo de prestação de contas anuais e a valorização da auditoria financeira

Foi questionado se os tribunais incluem o relatório de auditoria financeira no processo de apreciação das prestações de contas anuais:

**Figura 7:** Inclusão do relatório de auditoria financeira no processo de prestação de contas anuais



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Em complemento, em relação ao relatório de auditoria no processo de prestação de contas, foi questionado aos auditores qual seria a consequência sobre as auditorias financeiras caso seu respectivo tribunal:

- removesse os relatórios de auditoria do processo (para os que incluem);
- incluísse os relatórios de auditoria no processo (para os que não incluem).

Os tipos de consequência possíveis foram: indiferente, fragilização ou valorização da auditoria financeira no tribunal. Os resultados obtidos foram:

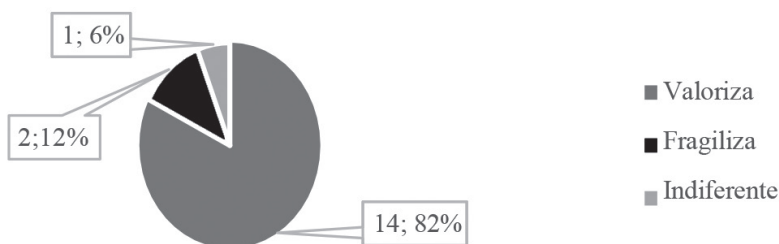
**Tabela 2:** Consequência sobre a auditoria financeira ao incluir o relatório de auditoria na prestação de contas anual

Consequências	Tribunais que incluem, excluírem	Tribunais que não incluem, incluem
Fragilização	67% (6 votos)	
Indiferente	11% (1 voto)	
Valorização	22% (2 votos)	100% (8 votos)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Nesse sentido, a opinião dos auditores sobre o tema pode ser agrupada da seguinte maneira:

**Figura 8:** Opinião agrupada sobre a inclusão do relatório de auditoria financeira no processo de prestação de contas anual



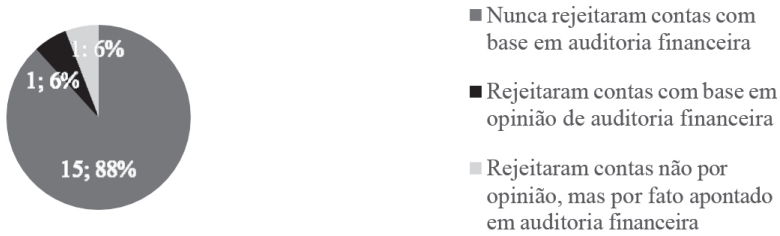
Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Entre os tribunais que já incluem o relatório no processo de prestação de contas, a maioria dos auditores considera que sua remoção resultaria em fragilização da auditoria financeira. Por outro lado, nos tribunais que ainda não adotam essa prática, todos os auditores entendem que sua implementação contribuiria para a valorização da auditoria financeira. Assim, há um consenso de que a exclusão da auditoria financeira do processo de prestação de contas anuais representa um prejuízo à sua efetividade.

#### 4.4 O impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação das prestações de contas anuais

Foi questionado aos auditores se seus respectivos tribunais já rejeitaram contas anuais com base em opinião modificada em auditoria financeira.

**Figura 9:** Rejeição de contas anuais com base em opinião de auditoria financeira

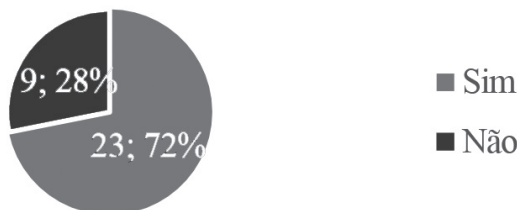


Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Apenas dois tribunais de contas rejeitaram contas devido à influência da auditoria financeira, sendo que em apenas um deles a rejeição ocorreu em razão de opinião modificada (adversa). Ressalte-se que esses dois tribunais incluem o relatório de auditoria financeira no processo de apreciação de contas anuais.

Além disso, foi questionado a todos os tribunais representados (não apenas àqueles que realizam auditoria financeira) se demonstrações contábeis com distorções relevantes e generalizadas deveriam ensejar a rejeição das contas anuais de um ente:

**Figura 10:** Demonstrações contábeis com distorções relevantes e generalizadas devem ensejar a rejeição de prestação de contas anual?



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

De acordo com a figura 10, 72% dos auditores concordam que demonstrações contábeis com tais distorções deveriam resultar na rejeição da prestação de

contas. Essa opinião pode ser detalhada por adoção da auditoria financeira nos tribunais:

**Tabela 3:** Rejeição das contas anuais de ente ensejada por demonstrações contábeis com distorções relevantes e generalizadas

Tribunais de Contas	N.º de tribunais	Deve haver rejeição	Não deve haver rejeição
Que realizam auditoria financeira	17	10 (59%)	7 (41%)
Que não realizam auditoria financeira	15	13 (87%)	2 (13%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Embora a maioria dos auditores concorde que distorções relevantes e generalizadas em demonstrações contábeis devem levar à rejeição de prestação de contas, essa prática ainda não é amplamente adotada pela maioria dos tribunais de contas.

## 5 Conclusões

O objetivo principal desta pesquisa foi aferir o impacto da opinião de auditoria financeira sobre a apreciação de contas anuais prestadas pelos chefes dos Poderes Executivos nos tribunais de contas subnacionais.

Nesse sentido, os resultados mostraram que 88% dos tribunais de contas que realizam auditoria financeira nunca rejeitaram contas por opinião modificada de auditoria; 6% rejeitaram contas não com base em opinião modificada, mas por fatos revelados pela auditoria. Apenas um tribunal, representando os 6% restantes, rejeitou contas anuais com base em opinião modificada de auditoria financeira. É fundamental ressaltar que uma opinião modificada na auditoria financeira indica que as demonstrações contábeis possuem distorções relevantes capazes de influenciar os usuários da informação.

Dessa forma, ficou demonstrado o baixo impacto que a opinião de auditoria financeira tem na apreciação de contas nos tribunais de contas subnacionais. Em contraste, 72% dos auditores concordam que demonstrações contábeis com distorções relevantes e generalizadas deveriam ensejar a rejeição das contas anuais.

A falta de impacto da opinião de auditoria financeira sobre a apreciação das contas anuais pode ser compreendida à luz do viés orçamentário que ainda persiste no Brasil. A esse respeito, Dutra e Cavalcante (2011) mencionam os esforços da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do CFC, ao iniciarem um forte

processo de reforma na contabilidade pública, redirecionando-a do viés orçamentário para o patrimônio, por meio da criação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Cabe ressaltar que esses esforços têm como contexto mais amplo a convergência aos padrões e boas práticas internacionais tanto de contabilidade pública quanto de auditoria.

Em relação aos objetivos específicos, o primeiro foi mapear o grau de implementação da auditoria financeira nos tribunais de contas subnacionais. Foi identificado que pouco mais da metade (53%, 17 dos 32) dos tribunais de contas subnacionais implementaram a auditoria financeira em suas fiscalizações.

Embora a auditoria financeira esteja em pauta no controle externo brasileiro, ainda há muito a ser feito. Os resultados mostram que 47% dos tribunais de contas apreciam prestações de contas sem realizar auditoria financeira, ou seja, sem a devida segurança quanto à adequação das demonstrações contábeis, o que aumenta o risco sobre as decisões que esses tribunais têm tomado sobre prestações de contas.

O segundo objetivo específico foi aferir a percepção que os auditores de controle externo têm sobre o valor que seu respectivo tribunal confere à auditoria financeira. Em termos hierárquicos, os resultados demonstraram que nenhum tribunal de contas subnacional possui uma diretoria ou similar dedicada exclusivamente à auditoria financeira. A coordenação é o nível máximo alcançado, e o nível mais comum é o operacional, com divisões específicas de auditoria financeira.

Em uma escala de 1 (pouco valor) a 5 (muito valor), foi obtido 3,1 como percepção média de valor. Ao cruzar a percepção de valor com o grau hierárquico, percebeu-se que a média da percepção de valor foi maior nos tribunais que criaram hierarquias específicas para auditoria financeira e que, quanto maior o nível hierárquico, maior a percepção de valor por parte dos auditores.

Nesse sentido, Dutra e Champomier (2014) explicam que tribunais de contas tradicionalmente focam na legalidade. Dessa forma, a auditoria financeira, que é um dos três tipos de auditoria preconizados pela Intosai (2013a), ainda não possui o mesmo reconhecimento que auditorias de conformidade e operacional.

O terceiro objetivo específico buscou compreender como a inclusão da auditoria financeira no processo de prestação de contas anual afeta a sua valorização. Os resultados demonstraram que 82% dos auditores entendem que incluir o relatório de auditoria na prestação de contas traz valorização e que, por conseguinte, o excluir causa fragilização da auditoria financeira no Tribunal de Contas.

Esse resultado é agravado pelo fato de que 100% dos auditores de tribunais de contas que não incluem a auditoria financeira no processo de contas anual consideraram que essa ausência fragiliza esse tipo de fiscalização. Ou seja, embora os resultados indiquem que a auditoria financeira tenha um impacto

limitado na apreciação das contas, sua exclusão do processo pode gerar um impacto negativo ainda maior. Isso se deve, entre outros fatores, ao estágio embrionário da auditoria financeira no setor público, o que compromete seu desenvolvimento e sua efetividade.

Embora a pesquisa tenha revelado padrões relevantes, a exemplo da relação entre hierarquia atribuída à auditoria financeira e à percepção de valor, há possibilidade de aprofundamento em assuntos como as razões para a baixa implementação da auditoria financeira, fatores que esvaziam o impacto da opinião da auditoria financeira sobre a apreciação de prestações de contas anuais, o porquê de a auditoria ser fragilizada ao ser removida do processo de contas, entre outros.

O presente estudo contribuiu fornecendo uma perspectiva singular ao aferir o panorama atualizado da auditoria financeira nos tribunais de contas subnacionais, ressaltando os avanços e identificando fatores que fragilizam a consolidação desse tipo de auditoria no setor público brasileiro. Dessa forma, sugere-se que pesquisas futuras sejam realizadas para avaliar as dificuldades presentes nas cortes de contas brasileiras em considerar os resultados da auditoria financeira no processo de apreciação de contas.

Por fim, a valorização da auditoria financeira e, conseqüentemente, a sua integração à apreciação de prestação de contas anual representa, além de um avanço técnico, uma necessidade urgente e evidente, tendo em vista o compromisso que o controle externo brasileiro tem assumido com a governança pública. Essa valorização passa pela conscientização das lideranças do controle externo sobre os benefícios potenciais da auditoria financeira para o setor público, benefícios esses há muito considerados indispensáveis para o setor privado.

---

### **The Impact of Financial Audit Opinions on the Assessment of Annual Financial Statements in Subnational Courts of Auditors**

**Abstract:** Financial auditing is fundamental to financial reporting, as it lends credibility to the documents. Therefore, financial auditing is widely established in the private sector, being, for example, mandatory for companies listed on the Brazilian stock exchange. However, in the public sector, it is still in the implementation phase. In this sense, this study is pioneering in mapping the circumstances under which financial auditing is carried out in Brazilian subnational Courts of Accounts, analyzing the impact that this type of audit has had on the assessment of annual financial statements in these courts. Through a specific questionnaire, an auditor from each subnational Court of Accounts was asked whether their respective court has implemented financial auditing and, if so, what their personal perception is of the value the court places on it, whether it is included in the annual financial statement assessment process, and whether there has been any rejection of annual accounts due to a financial audit opinion. The results reveal that about half of the courts still do not conduct financial audits and, among those that do, the impact of the financial audit opinion is practically nil on the assessment of annual accounts. Therefore, it can be concluded that, despite being indispensable in the analysis of financial information, the Brazilian public sector has not fully benefited from the advantages that this type of audit provides.

**Keywords:** Financial Audit. Annual Financial Reporting. Courts of Auditors. External Control.

---

## Referências

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. *Resolução Atricon nº 01/2021 – Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”*. 2021. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-012021/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 – CF/88. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992: dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm). Acesso em: 30 dez. 2024.

CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de. *Benefícios advindos de auditorias financeiras realizadas com fulcro na ISSAI 200 e demais normas aplicáveis, recepcionadas pela Intosai: a experiência do TCMSP*. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/beneficios-advindos-de-auditorias-financeiras-realizadas-com-fulcro-na-issai-200-e-demais-normas-aplicaveis-recepcionadas-pela-intosai-a-experiencia-do-tcmsp/>. Acesso em: 29 dez. 2024.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TA 200 (R1): Objetivos gerais do auditor independente e a condução da auditoria em conformidade com normas de auditoria*. Brasília, ago. 2016a. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf). Acesso em: 22 dez. 2024.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TSP Estrutura Conceitual – Estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público*. Brasília, set. 2016b. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>. Acesso em 22 dez. 2024.

CREPALDI, Silvio Aparecido. *Auditoria Contábil: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

*DÍVIDA pública global deve ultrapassar US\$ 100 tri este ano, diz FMI*. CNN Brasil, [s. l.], 15 out. 2024. Economia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/divida-publica-global-deve-ultrapassar-us-100-tri-este-ano-diz-fmi/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins; CAVALCANTE, Renato Lima. Auditoria financeira na apreciação das Contas de Governo da República. *Revista do TCU*, Brasília, DF, ano 43, n. 121, p. 62-75, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/12>. Acesso em: 16 dez. 2024.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins; CHAMPOMIER, Jean-Michel. A função da auditoria financeira em Tribunais de Contas: as perspectivas do TCU e a experiência da Corte de Contas da França. *Revista do TCU*, Brasília, DF, ano 46, n. 130, p. 70-81, mai./ago. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/12>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FRANÇA. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789)*. [S. l.: s. n.], 20–. Disponível em: [https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas\\_Direitos\\_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20DO%20HOMEM%20E%20DO%20CIDAD%C3%83O%20-201789%20-20PORTUGU%C3%8AS.pdf](https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20DO%20HOMEM%20E%20DO%20CIDAD%C3%83O%20-201789%20-20PORTUGU%C3%8AS.pdf). Disponível também em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 26 dez. 2024.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IFAC. *International Federation of Accountants. Guia de Utilização das Normas de Auditoria em Auditorias de Entidades de Pequeno Porte*. Volume 2, 2. ed. Tradução: CFC. Estados Unidos, 2010. Disponível em: [https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/11\\_Guia\\_Normas\\_de\\_Auditoria\\_em\\_EPMP\\_volume\\_2\\_seminario-2.pdf](https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/11_Guia_Normas_de_Auditoria_em_EPMP_volume_2_seminario-2.pdf). Acesso em: 13 jan. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Monitor, October 2024: putting a lid on public debt*. Washington, DC: IMF, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/10/23/fiscal-monitor-october-2024>. Acesso em: 1º jan. 2025.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions. Issai 1: Declaração de Lima*. 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions. Issai 100*. 2013a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions. Issai 200*. 2013b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da. *As instituições de controle importam? Analisando o impacto das entidades fiscalizadoras superiores e da rede de controle horizontal na corrupção na América Latina*. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2021.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de; DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins. Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira. *Revista do TCU*, Brasília, DF, ano 46, n. 129, p. 38-49, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/6>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PEREIRA, Adriana Soares; SHITSUKA, Dorlivete Moreira; PARREIRA, Fabio José; SHITSUKA, Ricardo. *Metodología da pesquisa científica*. Santa Maria: UFSM, 2018.

PEREIRA, Alexandre Demetrius. *Auditoria das Demonstrações Contábeis: uma abordagem jurídica e contábil*. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3608/2014*. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 9/12/2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1588C235001588D19DACC0542>. Acesso em: 15 dez. 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Financeira*. 2016. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/93/AA/31/5EB3C710D79E7EB7F18818A8/Manual\\_auditoria\\_financeira.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/93/AA/31/5EB3C710D79E7EB7F18818A8/Manual_auditoria_financeira.pdf). Acesso em: 26 dez. 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AA/97/D7/1C/631D2810DFE0FF7F18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.

VIEIRA, Laércio Mendes. *Auditoria contábil-financeira no setor público: fundamentos, técnicas e aplicações: de acordo com as normas da INTOSAI e do TCU*. Brasília: Gestão Pública, 2021.

---

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

MAGALHÃES Lucas do Nascimento; NUNES, Gissele Souza de Franceschi; OLIVEIRA, Filipi Assunção. O impacto da opinião de auditoria financeira na apreciação de prestações de contas anuais em Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 119-148, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.06.RJ

---

# Igualdade racial nas políticas públicas de Santa Catarina: desafios e avanços com base em auditoria do TCE/SC

## **Breno Jaime Amaral Souto**

Doutorando em Gestão do Conhecimento pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Mídia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

## **Inara Antunes Vieira Willerding**

Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Gestão do Conhecimento pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGEGC/UFSC). Professora do Curso de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

---

**Resumo:** O presente artigo analisa de que maneira as políticas públicas estaduais em Santa Catarina têm incorporado a perspectiva da igualdade racial e quais são os principais desafios e avanços identificados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) no enfrentamento do racismo institucional nas instituições públicas. O estudo tem como bases teóricas as contribuições sobre racismo estrutural e institucional, políticas públicas de igualdade racial e gestão da diversidade no setor público. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza documental, fundamentada na análise do Relatório de Auditoria Operacional DAE nº 46/2023, complementada por dados secundários provenientes do IBGE, IPEA e DIEESE, bem como por revisão bibliográfica especializada. Os resultados evidenciam a persistente sub-representação da população negra nos quadros da administração pública estadual, a fragilidade na produção e na utilização de dados desagregados por raça/cor, a inexistência ou a incipiência de políticas estruturadas de promoção da igualdade racial em diversos órgãos e a presença de barreiras institucionais que limitam a igualdade material de oportunidades. Por outro lado, identificam-se avanços relevantes, especialmente no âmbito do próprio TCE/SC, como a implementação de ações afirmativas em concursos públicos, programas de letramento racial e a criação de instâncias permanentes voltadas à promoção da equidade racial. Conclui-se que, embora haja iniciativas promissoras, a incorporação da perspectiva racial nas políticas públicas estaduais ainda ocorre de forma fragmentada, exigindo maior institucionalização, planejamento estratégico e fortalecimento do papel do controle externo como indutor de práticas antirracistas na administração pública.

**Palavras-chave:** Igualdade racial. Políticas Públicas. Administração Pública. Diversidade institucional.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Racismo estrutural e institucional – **2.1** Produção acadêmica recente: teses e dissertações sobre igualdade racial e políticas públicas – **3** Marcos legais – **4** Questão racial em Santa Catarina – **5** Análise e caminhos para a equidade racial na Administração Pública de Santa Catarina – **6** Considerações finais – Referências

---

## **1** Introdução

A promoção da igualdade racial no âmbito das políticas públicas constitui um dos pilares fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa,

equânime e democrática. No Brasil, a herança histórica da escravidão e a persistência do racismo estrutural configuram barreiras significativas para a plena cidadania da população negra, produzindo desigualdades profundas no acesso a direitos, oportunidades e posições de poder (Almeida, 2019). A superação dessas barreiras demanda não apenas ações governamentais pontuais, mas políticas públicas estruturadas, contínuas e transversais, bem como mecanismos institucionais de controle e de monitoramento capazes de avaliar sua efetividade e de induzir melhorias na gestão pública.

No Estado de Santa Catarina, essa temática assume contornos específicos. Trata-se de uma unidade federativa cuja composição demográfica apresenta, segundo o Censo 2022, uma proporção de 16,6% de população negra (pretos e pardos), percentual inferior à média nacional (IBGE, 2023). Ainda que apresente uma menor representatividade numérica, as desigualdades raciais se manifestam de forma significativa, especialmente no acesso a cargos de gestão, a serviços públicos de qualidade e a oportunidades no mercado de trabalho, evidenciando que a dimensão racial permanece como fator estruturante das desigualdades sociais também no contexto catarinense.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), instituído pela Constituição Estadual e regido pela Constituição Federal, desempenha papel central na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública estadual e municipal. Como órgão de controle externo, o TCE/SC não se limita à verificação da legalidade dos atos administrativos, mas atua na avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas públicas, e assume função estratégica na indução de boas práticas de governança e na promoção de direitos fundamentais.<sup>1</sup> A auditoria operacional, consolidada no Relatório DAE nº 46/2023, representa um marco institucional nesse processo, ao avaliar de forma sistemática a incorporação da perspectiva racial nas políticas públicas estaduais e ao diagnosticar os avanços e os desafios enfrentados pelas instituições catarinenses no enfrentamento do racismo institucional.

Diante desse contexto, este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: de que maneira as políticas públicas estaduais em Santa Catarina têm incorporado a perspectiva da igualdade racial e quais são os desafios e avanços identificados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no enfrentamento do racismo institucional nas instituições públicas estaduais? A partir dessa questão,

<sup>1</sup> O TCE/SC não elabora políticas públicas, mas avalia se elas são eficientes, eficazes e efetivas diante dos problemas sociais que pretendem enfrentar. Ao incorporar a dimensão racial em auditorias operacionais, o Tribunal conecta controle externo com direitos fundamentais, especialmente o princípio da igualdade material. A auditoria operacional se torna um instrumento de governança democrática, ao revelar falhas estruturais, assimetrias e oportunidades de melhoria na ação estatal.

o estudo tem como objetivo geral analisar os desafios e os avanços das políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial no Estado de Santa Catarina, com base nos achados da auditoria operacional realizada pelo TCE/SC, consolidada no Relatório DAE nº 46/2023.

De forma específica, busca-se (a) examinar o referencial teórico contemporâneo sobre racismo estrutural, racismo institucional e políticas públicas de igualdade racial; (b) contextualizar a questão racial em Santa Catarina a partir de aspectos demográficos e institucionais; (c) analisar os principais achados da auditoria do TCE/SC relacionados à representatividade racial, à coleta de dados desagregados por raça/cor e à existência de políticas afirmativas; (d) identificar os avanços e as boas práticas institucionais apontadas no relatório; e (e) discutir o papel do controle externo no enfrentamento das desigualdades raciais e na indução de políticas públicas voltadas à equidade racial.

Ao integrar dados empíricos da auditoria com a literatura especializada, o artigo busca contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional sobre a promoção da igualdade racial no setor público, destacando o papel do controle externo como instrumento relevante para o combate ao racismo institucional e para o fortalecimento de uma administração pública mais inclusiva, democrática e comprometida com a justiça social.

## 2 Racismo estrutural e institucional

Esta seção atende ao objetivo específico (a), descrito acima, ao examinar o referencial teórico contemporâneo sobre racismo estrutural, racismo institucional e políticas públicas de igualdade racial. O debate sobre igualdade racial no Brasil é indissociável da compreensão do racismo estrutural, entendido como um sistema historicamente constituído que organiza as relações sociais, econômicas e políticas de forma desigual, produzindo e reproduzindo hierarquias raciais de maneira naturalizada (Almeida, 2019). Diferentemente de concepções que reduzem o racismo a atitudes individuais ou a comportamentos isolados, a perspectiva estrutural evidencia que as desigualdades raciais são resultado de arranjos institucionais, normativos e simbólicos, que operam de modo contínuo e sistêmico.

Florestan Fernandes (2007) já apontava que a abolição formal da escravidão no Brasil não foi acompanhada da inserção social, econômica e política da população negra, produzindo um processo de marginalização estrutural que persiste no período republicano. Essa leitura é aprofundada por Kabengele Munanga (2003), ao demonstrar que a negação histórica da cidadania plena à população negra resultou não apenas em desigualdades materiais, mas também em mecanismos simbólicos de inferiorização e exclusão, fortemente presentes nas instituições estatais.

Nesse contexto, Schwarcz (2019) contribui ao evidenciar como o mito da democracia racial operou historicamente como um dispositivo ideológico de ocultamento das desigualdades raciais, dificultando o reconhecimento do racismo como problema público e institucional. A leitura crítica de Gilberto Freyre, tradicionalmente associado à ideia de harmonia racial, permite compreender como narrativas culturalistas foram instrumentalizadas para deslegitimar demandas por políticas específicas de enfrentamento das desigualdades raciais, reforçando a naturalização da exclusão (Schwarcz, 2019).

O conceito de racismo institucional, formulado no Relatório Macpherson (1999), complementa essa abordagem, ao definir o fenômeno como o fracasso coletivo das organizações em oferecer serviços adequados em razão da cor, origem étnica ou cultura dos indivíduos. No âmbito da administração pública, esse racismo se manifesta por meio de práticas aparentemente neutras — como critérios de seleção, ausência de dados desagregados e inexistência de políticas afirmativas —, as quais produzem impactos desiguais sobre grupos racializados.

As políticas públicas de igualdade racial emergem, portanto, como instrumentos fundamentais para a reversão dessas desigualdades estruturais. Conforme argumenta Almeida (2019), o enfrentamento do racismo estrutural exige a atuação sistemática do Estado por meio de políticas institucionais capazes de alterar padrões históricos de exclusão. Nesse mesmo sentido, Munanga (2003) destaca que a superação das desigualdades raciais demanda ações planejadas e permanentes, orientadas para a ampliação do acesso da população negra a direitos sociais, econômicos e políticos. No âmbito da administração pública, Silva (2018) e Costa (2021) demonstram que políticas de igualdade racial eficazes devem ir além de iniciativas pontuais, exigindo institucionalização, transversalidade nas diferentes áreas governamentais e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação. A experiência brasileira, especialmente após a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010), evidencia que a existência de marcos legais, embora necessária, não é suficiente para produzir mudanças substantivas, sendo indispensável a criação de instrumentos de controle, acompanhamento e responsabilização institucional.

No campo organizacional, Gilbert, Stead e Ivancevich (1999) argumentam que a gestão da diversidade requer mudanças culturais profundas, sustentadas por liderança institucional, capacitação contínua e sistemas de acompanhamento de resultados. Transposto para o setor público, esse argumento reforça a necessidade de estruturas institucionais capazes de avaliar se as políticas adotadas estão, de fato, promovendo equidade racial ou apenas reproduzindo desigualdades sob novas formas.

É nesse ponto que o controle externo assume relevância estratégica. Ao avaliar não apenas a legalidade, mas também a efetividade das políticas públicas,

os tribunais de contas podem atuar como agentes indutores da equidade racial, ao identificar lacunas, fragilidades institucionais e boas práticas. A auditoria operacional realizada pelo TCE/SC, consolidada no Relatório DAE nº 46/2023, insere-se nessa perspectiva ao incorporar a dimensão racial como critério de análise da ação estatal.

Dessa forma, este estudo fundamenta-se na articulação entre três eixos teóricos centrais: (i) a compreensão do racismo estrutural e institucional como fenômenos constitutivos das desigualdades raciais; (ii) o papel das políticas públicas de igualdade racial como instrumentos de enfrentamento dessas desigualdades; e (iii) a função do controle externo como mecanismo de indução, de monitoramento e de aprimoramento das ações estatais voltadas à promoção da equidade racial. Essa articulação permite compreender a auditoria do TCE/SC não apenas como um exercício técnico, mas como uma intervenção institucional relevante no enfrentamento do racismo no âmbito da administração pública catarinense.

## 2.1 Produção acadêmica recente: teses e dissertações sobre igualdade racial e políticas públicas

A literatura acadêmica recente tem aprofundado a análise das políticas públicas de igualdade racial e do racismo institucional no âmbito do Estado brasileiro, especialmente por meio de pesquisas desenvolvidas em programas de pós-graduação *stricto sensu*. Essas produções contribuem para a compreensão empírica e institucional dos limites e das potencialidades das ações governamentais voltadas à promoção da equidade racial.

Silva (2018), em tese defendida na Universidade de Brasília, analisa a implementação de políticas de igualdade racial no serviço público federal e demonstra que, embora existam avanços normativos relevantes, a ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e de avaliação compromete a efetividade das ações institucionais. O autor evidencia que a transversalização da pauta racial ainda ocorre de forma fragmentada e depende fortemente da iniciativa individual de gestores, o que limita sua sustentabilidade ao longo do tempo.

No mesmo sentido, Oliveira (2020), em dissertação apresentada à Universidade Federal da Bahia, investiga as manifestações do racismo institucional em órgãos públicos estaduais, em que identifica padrões recorrentes de invisibilização estatística da população negra, ausência de protocolos específicos de enfrentamento à discriminação racial e baixa representatividade em cargos de direção. A pesquisa conclui que a neutralidade administrativa frequentemente opera como mecanismo de reprodução das desigualdades raciais.

Costa (2021), em tese defendida na Universidade Federal de Minas Gerais, analisa os impactos das ações afirmativas no ingresso e na permanência de

servidores negros na administração pública. Seus resultados indicam que, embora as políticas de cotas ampliem o acesso inicial, a permanência e a progressão funcional continuam condicionadas por barreiras institucionais implícitas, relacionadas à cultura organizacional e à ausência de políticas internas de valorização da diversidade.

Já Pereira (2019), em dissertação desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina, examina a capacidade dos órgãos de controle externo de incorporar indicadores sociais e raciais em processos de auditoria de políticas públicas. O estudo aponta que a utilização sistemática de dados desagregados por raça potencializa a identificação de desigualdades estruturais e fortalece o papel das instituições de controle como indutoras de políticas públicas mais equitativas.

Essas pesquisas convergem ao indicar que a eficácia das políticas de igualdade racial depende não apenas da existência de marcos legais e de programas formais, mas da consolidação de estruturas institucionais permanentes, da produção regular de dados qualificados e do engajamento ativo dos órgãos de controle e de fiscalização. Nesse sentido, a auditoria realizada pelo TCE/SC dialoga diretamente com os achados da produção acadêmica recente, ao evidenciar lacunas semelhantes no contexto catarinense e ao reforçar a centralidade do controle externo como instrumento de enfrentamento do racismo institucional.

### 3 Marcos legais

Esta seção contribui para o desenvolvimento do objetivo específico voltado à apresentação do arcabouço normativo que fundamenta as políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil e em Santa Catarina.

A promoção da igualdade racial no Brasil ganhou respaldo normativo a partir de marcos constitucionais e infraconstitucionais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, inciso IV, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Essa diretriz é reforçada pelo art. 5º, que garante a igualdade de todos perante a lei.

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) representa um marco na consolidação de direitos, prevendo políticas públicas para a população negra em áreas como saúde, educação, cultura, trabalho e segurança. Também estabelece, no art. 4º, a obrigatoriedade da participação da população negra na formulação e na execução de políticas, garantindo mecanismos de monitoramento e de avaliação.

No âmbito estadual, Santa Catarina aderiu a programas federais e instituiu ações próprias voltadas à igualdade racial, como a criação de conselhos e coordenações específicas. Entretanto, o Relatório DAE nº 46/2023 identificou que,

apesar da existência formal de instrumentos legais e institucionais, há fragilidade na implementação e no monitoramento dessas ações, bem como ausência de metas específicas e de indicadores de desempenho racializados.

O TCE/SC, como órgão de controle externo, possui respaldo constitucional (CF/88, art. 71) e na Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e avaliar a eficiência e a eficácia das políticas. Sua atuação na temática racial é pioneira entre tribunais de contas estaduais, pois extrapola a análise contábil-financeira e incorpora a dimensão da equidade e dos direitos humanos.

## 4 Questão racial em Santa Catarina

Esta seção atende ao objetivo específico voltado à contextualização da questão racial no Estado de Santa Catarina a partir de dados demográficos, institucionais e socioeconômicos.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023), Santa Catarina apresenta 16,6% de população autodeclarada preta ou parda, percentual significativamente inferior à média nacional, que alcança 56,1%. Apesar dessa diferença quantitativa, as desigualdades raciais manifestam-se de forma expressiva no estado, refletindo em menores níveis de escolaridade, rendimentos salariais inferiores e reduzido acesso a cargos de direção e de gestão na administração pública (IPEA, 2022).

O Relatório DAE nº 46/2023 evidenciou que a participação de pessoas negras em cargos de liderança no Poder Executivo estadual é limitada, refletindo tanto a baixa representatividade numérica quanto a presença de barreiras institucionais e culturais. Ademais, a auditoria identificou fragilidades na coleta e na utilização de dados desagregados por raça/cor, o que compromete a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas específicas voltadas à promoção da equidade racial (TCE/SC, 2024).

Esse cenário se articula ao conceito de racismo institucional apresentado por Almeida (2019), segundo o qual práticas, rotinas administrativas e critérios organizacionais aparentemente neutros podem reproduzir desigualdades históricas mesmo na ausência de intenção discriminatória explícita. Assim, a compreensão da realidade catarinense exige não apenas a análise de indicadores populacionais, mas também a investigação dos mecanismos institucionais que condicionam o acesso diferenciado a oportunidades no interior do Estado.

A composição demográfica da Região Sul, marcada por maior presença relativa de população branca, está associada a processos históricos de colonização europeia e a políticas migratórias seletivas, cujos efeitos persistem na configuração social e institucional contemporânea. Dados do IBGE (2023) e do IPEA

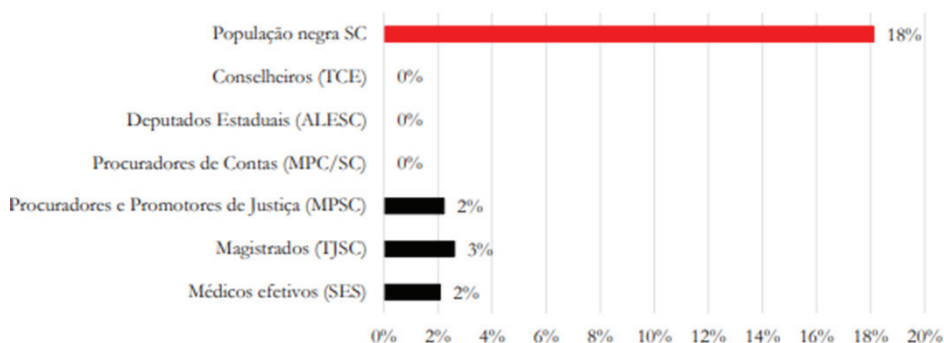
(2022) indicam que, embora a população negra represente parcela significativa da sociedade brasileira, sua presença nos estados do Sul é proporcionalmente menor e acompanhada de indicadores sistematicamente desfavoráveis em termos de renda, de escolaridade e de inserção ocupacional.

Nesse sentido, Munanga (2003) argumenta que a marginalização histórica da população negra produziu barreiras duradouras ao acesso a direitos sociais e econômicos, especialmente nos espaços de poder e de decisão. No âmbito do serviço público, Costa (2021) demonstra que tais desigualdades se traduzem em dificuldades concretas de ingresso, permanência e progressão funcional, evidenciando que a sub-representação racial decorre, também, de fatores institucionais e organizacionais.

Dados do DIEESE (2020) confirmam que os estados do Sul apresentam proporções reduzidas de população negra em comparação à média nacional, ao mesmo tempo em que revelam forte sub-representação desse grupo em cargos de comando. Informações da PNAD Contínua indicam que, no segundo trimestre de 2023, apenas 2,1% dos homens negros e 1,6% das mulheres negras ocupavam cargos de gerência e de direção na região, enquanto entre pessoas não negras os percentuais alcançavam 4,1% e 5,1%, respectivamente (DIEESE, 2020).

O racismo estrutural, portanto, opera de maneira transversal nas diferentes esferas sociais, demandando respostas estatais integradas e contínuas. A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) estabelece que a dimensão racial deve ser incorporada de forma transversal às políticas públicas, abrangendo áreas como educação, saúde, segurança pública, trabalho e planejamento governamental.

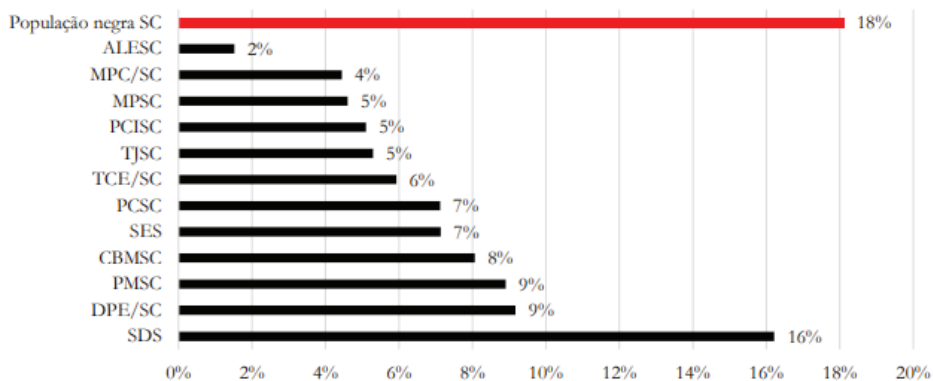
É nesse contexto que se insere a auditoria realizada pelo TCE/SC em 2024, voltada à avaliação das políticas públicas de promoção da igualdade racial no âmbito estadual (TCE/SC, 2024). O levantamento identificou lacunas relevantes, como a inexistência ou a fragilidade de políticas específicas, a sub-representação de pessoas negras nos quadros institucionais e a insuficiência de dados racialmente desagregados. Paralelamente, foram observadas iniciativas positivas, como programas de capacitação, ações de sensibilização e experiências institucionais voltadas à incorporação da perspectiva racial na gestão pública.

**Figura 1:** Percentual de negros nos cargos de maior prestígio em SC

Fonte: TCE/SC (2024).

Esses dados demonstram, de forma inequívoca, a persistente sub-representação da população negra em posições de liderança e de decisão no Estado, o que reforça a urgência de medidas concretas para a promoção da equidade racial no serviço público (TCE/SC, 2024).

A FIG. 2 do relatório do TCE/SC (TCE/SC, 2024) apresenta o percentual de servidores efetivos negros por instituição no estado, em comparação com a proporção da população negra catarinense, estimada em 18%. Os dados revelam uma sub-representação generalizada da população negra nas instituições públicas estaduais. Apenas a Defensoria Pública do Estado (DPE/SC), com 9%, e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), com 16%, se aproximam da média populacional. Em contrapartida, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) apresenta o menor percentual, com apenas 2% de servidores efetivos negros.

**Figura 2:** Percentual de servidores efetivos negros, por Instituição, Santa Catarina

Fonte: TCE/SC (2024).

Essa disparidade entre a composição étnico-racial da população geral e a dos quadros funcionais das instituições públicas evidencia a presença de barreiras estruturais à equidade racial no serviço público. Os achados da auditoria realizada pelo TCE/SC confirmam esse cenário, identificando aspectos críticos relacionados à desigualdade racial na Administração Pública Estadual, organizados nos seguintes subachados:

- a) desigualdade racial em indicadores das principais áreas de atuação da administração pública;
- b) baixa representatividade de pessoas negras nos quadros de servidores;
- c) deficiências na coleta e na sistematização de dados desagregados por cor/raça; e
- d) ausência de ações afirmativas para o ingresso de pessoas negras em algumas instituições (TCE/SC, 2024).

A promoção da igualdade racial no âmbito da administração pública é um passo fundamental para o enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil. A adoção de práticas institucionais antirracistas — como programas de capacitação, ações afirmativas e políticas voltadas à equidade racial — fortalece o compromisso do Estado com os princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade e da justiça social. Quando a temática racial é incorporada às agendas institucionais, torna-se possível influenciar a formulação e a execução de políticas públicas, assim como a alocação de recursos para ações específicas voltadas à promoção da igualdade racial.

Essa abordagem não apenas favorece a inclusão da população negra nos espaços institucionais, mas também contribui para a construção de um ambiente mais representativo, justo e democrático. O relatório exemplifica boas práticas identificadas durante a auditoria e oferece caminhos concretos para a efetivação da equidade racial nas estruturas do Estado.

Em síntese, a análise da realidade catarinense evidencia um quadro alarmante de sub-representação da população negra nos diferentes setores da administração pública, reflexo de desigualdades históricas e estruturais ainda não superadas. Os dados apresentados reforçam a urgência da implementação de políticas públicas efetivas e contínuas que promovam a equidade racial e garantam a todos os cidadãos condições justas e igualitárias de participação na vida pública e institucional (TCE/SC, 2024).

## 5 Análise e caminhos para a equidade racial na Administração Pública de Santa Catarina

Esta seção atende aos objetivos específicos (c), (d) e (e), ao analisar os resultados da auditoria do TCE/SC, identificar avanços e boas práticas institucionais e discutir o papel do controle externo na promoção da equidade racial.

A análise dos dados apresentados pela auditoria do TCE/SC (2024) revela uma realidade de desigualdade racial profundamente enraizada na estrutura da Administração Pública de Santa Catarina. Conforme sintetizado na Dimensão “Representatividade racial” do Quadro 1, observa-se a sub-representação da população negra nos cargos de maior prestígio — como conselheiros do Tribunal de Contas, deputados estaduais, procuradores e magistrados —, evidenciando a persistência de padrões históricos de exclusão.

**Quadro 1:** Síntese analítica dos achados da auditoria do TCE/SC à luz do referencial teórico

Dimensão analisada	Achados da auditoria (TCE/SC, 2024)	Fundamentação teórica	Implicações institucionais
Representatividade racial	Baixa presença de pessoas negras em cargos de liderança e de prestígio	Fernandes (2007); Munanga (2003); Almeida (2019)	Reforça a persistência de desigualdades estruturais no acesso ao poder estatal
Políticas afirmativas	Ausência ou fragilidade em parte dos órgãos estaduais	Santos (2017); Jesus (2017)	Limita a correção de desigualdades históricas e a democratização do serviço público
Produção de dados raciais	Deficiência na coleta e na sistematização por raça/cor	Almeida (2019); Santos (2017)	Compromete diagnósticos e políticas baseadas em evidências
Cultura organizacional	Baixa institucionalização da pauta racial	Gilbert; Stead; Ivancevich (1999)	Reduz a sustentabilidade das políticas de diversidade
Boas práticas no TCE/SC	Comissão permanente, cotas, capacitações, ações educativas	Santos (2017); Macpherson (1999)	Indicam potencial do controle externo como indutor de equidade racial
Papel do controle externo	Ampliação da auditoria para abranger a dimensão racial	Macpherson (1999); Almeida (2019)	Reposiciona o Tribunal como agente de promoção de direitos e de justiça social

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

Tal cenário confirma as análises de Fernandes (2007), para quem a abolição da escravidão não foi acompanhada da incorporação social da população negra, produzindo uma marginalização estrutural duradoura. Do mesmo modo,

Munanga (2003) demonstra que a negação sistemática de oportunidades institucionais consolida hierarquias raciais que se reproduzem nos espaços estatais contemporâneos. Esses elementos são interpretados, na perspectiva de Almeida (2019), como manifestações típicas do racismo estrutural, isso é, de mecanismos institucionais que produzem desigualdades independentemente de intenções individuais explícitas.

Outro aspecto crítico identificado pela auditoria refere-se à fragilidade das políticas afirmativas nos órgãos estaduais, conforme destacado na Dimensão “Políticas afirmativas” do Quadro 1. A discrepância entre a proporção de pessoas negras na população catarinense (aproximadamente 18%) e sua presença nos quadros efetivos e de liderança revela não apenas a insuficiência dessas políticas, mas também a limitada capacidade do Estado de corrigir desigualdades historicamente produzidas.

Santos (2017) e Jesus (2017) argumentam que políticas públicas de igualdade racial somente produzem efeitos estruturantes quando institucionalizadas, monitoradas e dotadas de continuidade administrativa, o que ainda ocorre de forma parcial no contexto estadual.

A auditoria também evidenciou deficiências significativas na produção e na sistematização de dados desagregados por raça/cor, conforme indicado na Dimensão “Produção de dados raciais” do QUADRO 1. Essa limitação compromete a elaboração de diagnósticos precisos e a formulação de políticas baseadas em evidências, reforçando, segundo Almeida (2019), a opacidade institucional típica de contextos marcados pelo racismo estrutural.

No plano organizacional, os resultados da auditoria apontam para a baixa institucionalização da pauta racial na cultura administrativa, aspecto sistematizado na Dimensão “Cultura organizacional” do Quadro 1. Gilbert, Stead e Ivancevich (1999) sustentam que iniciativas de diversidade tendem a fracassar quando não são acompanhadas por mudanças profundas nos valores, nas rotinas e nos sistemas internos das organizações públicas.

Apesar dessas limitações, a auditoria identificou boas práticas relevantes no âmbito do próprio TCE/SC, tais como a criação de uma Comissão Permanente para a Promoção da Equidade Racial, a implementação de cotas raciais em concursos públicos, os programas de capacitação continuada e as ações educativas institucionais. Esses elementos estão sintetizados na Dimensão “Boas práticas no TCE/SC” do Quadro 1 e dialogam diretamente com a literatura sobre ações afirmativas como instrumentos legítimos de correção de desigualdades estruturais (Santos, 2017).

Por fim, conforme destacado na Dimensão “Papel do controle externo” do Quadro 1, a incorporação da variável racial nas auditorias operacionais representa um avanço qualitativo no exercício do controle estatal. Essa atuação aproxima-se

da concepção de racismo institucional formulada por Macpherson (1999), ao reconhecer que a neutralidade administrativa pode produzir efeitos discriminatórios sistemáticos, o que exige intervenções organizacionais deliberadas.

Dessa forma, a auditoria do TCE/SC ultrapassa o papel tradicional de fiscalização formal e se configura como uma intervenção institucional relevante no enfrentamento das desigualdades raciais. Como observa Almeida (2019), a promoção da equidade racial é condição para a legitimidade democrática e para a eficiência das instituições públicas. Ao ampliar a representatividade e qualificar suas práticas internas, o Estado de Santa Catarina fortalece sua capacidade de formular políticas públicas mais inclusivas, eficazes e socialmente responsivas.

## 6 Considerações finais

A persistente sub-representação da população negra nas instituições públicas do Estado de Santa Catarina, evidenciada pela auditoria realizada pelo TCE/SC em 2024, revela a permanência do racismo estrutural nas estruturas estatais e reforça a necessidade de ações públicas concretas, sistemáticas e contínuas para o seu enfrentamento. Os achados do Relatório DAE nº 46/2023 demonstram que a igualdade formal assegurada pela Constituição Federal ainda não se traduz, de maneira efetiva, em igualdade material no âmbito da gestão pública estadual.

À luz do referencial teórico mobilizado neste estudo, observa-se que o racismo estrutural e institucional, conforme discutido por autores como Silvio Luiz de Almeida (2019), Munanga (2003) e Fernandes (2007), manifesta-se por meio de práticas organizacionais aparentemente neutras, mas que produzem efeitos desiguais sobre a população negra. A insuficiência de políticas públicas específicas, a fragilidade na coleta e na sistematização de dados desagregados por cor ou raça e a ausência de ações afirmativas para ingresso e permanência de pessoas negras nos quadros institucionais confirmam o caráter estrutural dessas desigualdades, atendendo ao objetivo de examinar criticamente os fundamentos teóricos da desigualdade racial no setor público.

A contextualização da questão racial em Santa Catarina evidenciou que, embora o estado apresente menor proporção de população negra em relação à média nacional, as desigualdades raciais se expressam de forma significativa nos indicadores sociais, econômicos e institucionais, especialmente no acesso a cargos de liderança e de decisão. Esses achados confirmam que a dimensão racial permanece como variável central na reprodução das desigualdades, atendendo ao objetivo de contextualizar a realidade catarinense a partir de dados empíricos e institucionais.

A análise dos resultados da auditoria do TCE/SC permitiu identificar tanto fragilidades quanto avanços institucionais. Entre os principais desafios, destaca-se

a baixa representatividade de pessoas negras nos quadros da administração pública, a ausência de metas e de indicadores racializados e a limitada institucionalização de políticas afirmativas. Por outro lado, a auditoria também evidenciou boas práticas relevantes, como a criação de estruturas internas voltadas à promoção da equidade racial, à implementação de programas de capacitação e de letramento racial e à adoção de ações afirmativas em concursos públicos, o que atende ao objetivo de identificar avanços e oportunidades de melhoria nas políticas públicas estaduais.

No que se refere ao papel do controle externo, o estudo demonstra que a atuação do TCE/SC extrapola a função tradicional de fiscalização contábil-financeira, e assume caráter estratégico na indução de políticas públicas voltadas à equidade racial. A incorporação da perspectiva racial nas auditorias operacionais fortalece a governança pública, contribui para a promoção dos direitos humanos e posiciona o Tribunal como ator relevante no enfrentamento do racismo institucional, atendendo ao objetivo de discutir o papel do controle externo na promoção da igualdade racial.

Dessa forma, os achados da auditoria não devem ser compreendidos apenas como um diagnóstico pontual, mas como um convite à transformação institucional. A promoção da igualdade racial exige o comprometimento permanente do poder público com a justiça racial, o que implica revisar práticas organizacionais, fortalecer políticas antirracistas, capacitar gestores e servidores e garantir espaços efetivos de participação social. A transversalização da pauta racial em áreas como educação, saúde, segurança, orçamento e planejamento mostra-se fundamental para romper ciclos históricos de exclusão.

Por fim, a experiência do próprio TCE/SC, ao instituir comissões, programas de letramento racial e políticas afirmativas, demonstra que é possível construir alternativas viáveis e inspiradoras no âmbito do setor público. A sistematização, o monitoramento e a replicação dessas boas práticas podem contribuir para o fortalecimento de redes institucionais comprometidas com a equidade racial. Promover a igualdade racial na administração pública não é apenas uma exigência ética e constitucional, mas condição essencial para a legitimidade democrática, a eficiência institucional e a construção de políticas públicas mais justas, representativas e eficazes no Estado de Santa Catarina.

---

### **Racial Equality in Public Policies in Santa Catarina: Challenges and Progress Based on the Audit by the TCE/SC**

**Abstract:** This article analyzes how public policies implemented by the State of Santa Catarina have incorporated the perspective of racial equality and identifies the main challenges and advances pointed out by the Santa Catarina State Court of Accounts (TCE/SC) in addressing institutional racism within public institutions. The theoretical framework is based on studies on structural and institutional racism,

public policies for racial equality, and diversity management in the public sector. Methodologically, this is a qualitative documentary study grounded on the analysis of the Operational Audit Report DAE No. 46/2023, complemented by secondary data from IBGE, IPEA, and DIEESE, as well as a specialized literature review. The results indicate the persistent underrepresentation of the Black population in the state public administration, weaknesses in the production and use of race-disaggregated data, the absence or incipient development of structured racial equality policies in several public agencies, and the existence of institutional barriers that hinder substantive equality of opportunities. On the other hand, relevant advances were identified, especially within the TCE/SC itself, such as the implementation of affirmative action in public service examinations, racial literacy programs, and the creation of permanent bodies dedicated to promoting racial equity. It is concluded that, although promising initiatives exist, the incorporation of the racial perspective into state public policies remains fragmented and requires greater institutionalization, strategic planning, and strengthening of external control as a driver of anti-racist practices in public administration.

**Keywords:** Racial Equality. Public Policies. Public Administration. Institutional Diversity.

---

## Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2010.

COSTA, Juliana Pereira da. *Ações afirmativas no serviço público brasileiro: ingresso, permanência e progressão funcional da população negra*. 2021. 289 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Caderno de dados: mercado de trabalho e população negra no Brasil*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 9 set. 2023.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. 2. ed. São Paulo: Global, 2007.

GILBERT, J. A.; STEAD, B. A.; IVANCEVICH, J. M. Diversity management: a new organizational paradigm. *Journal of Business Ethics*, v. 21, n. 1, p. 61–77, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2022: resultados gerais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Desigualdades raciais no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2022.

JESUS, Fernando S. de. *Os desafios para a implementação da Lei 10.639/03: uma análise a partir de outros olhares epistêmicos*. Horizontes, Itatiba, v. 35, p. 49-116, 2017.

MACPHERSON, William. *The Stephen Lawrence inquiry: report of an inquiry*. London: The Stationery Office, 1999.

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

OLIVEIRA, Ricardo Almeida de. *Racismo institucional e burocracia estatal: um estudo sobre órgãos públicos estaduais*. 2020. 168 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

PEREIRA, Lucas Rodrigues. *Indicadores raciais e controle externo: contribuições das auditorias governamentais para a promoção da equidade*. 2019. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SANTOS, Jean Victor. *Diversidade nas Organizações: Inclusão Social ou Estratégia Competitiva?* 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

SCHWARCZ, Lilia M. *A abertura para o mundo: 1889–1930*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

SILVA, Mariana dos Santos. *Políticas públicas de igualdade racial no serviço público federal: limites institucionais e desafios de implementação*. 2018. 312 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Auditoria operacional sobre igualdade racial na administração pública estadual*. Florianópolis: TCE/SC, 2024.

---

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

SOUTO, Breno Jaime Amaral; WILLERDING, Inara Antunes Vieira. Igualdade racial nas políticas públicas de Santa Catarina: desafios e avanços com base em auditoria do TCE/SC. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 149-164, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.07.SC

---

# O regime disciplinar dos servidores públicos civis catarinenses sob a Lei (estadual) nº 6.745/1985: inconstitucionalidades e desatualizações normativas<sup>1</sup>

**Geovane Eziel Cardoso**

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e Assessor de Gabinete da Corregedoria-Geral. Membro da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas ações de fiscalização da Corte de Contas catarinense (CPFAR). Coordenador da Comissão de Prevenção e de Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação (CPEAD) do TCE/SC.

---

**Resumo:** A Lei (estadual) nº 6.745/1985, que rege os servidores públicos civis do Estado de Santa Catarina, permanece em vigor mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e gera tensões normativas e práticas na Administração Pública estadual. Este artigo analisa os dispositivos disciplinares da referida lei, especialmente os arts. 135, 136, 137 e 152, à luz dos princípios constitucionais, da jurisprudência atual e das normas contemporâneas de Direito Administrativo. A pesquisa identifica dispositivos incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente, aponta omissões que dificultam a responsabilização administrativa de condutas modernas e revela a necessidade urgente de atualização do regime disciplinar catarinense, para garantir segurança jurídica, proporcionalidade e efetividade na responsabilização funcional. A pesquisa adota o método jurídico-dogmático, com enfoque qualitativo, tendo como eixo central a análise da legislação federal e estadual aplicável, bem como das normas infralegais correlatas. Foram examinadas, ainda, a jurisprudência e as súmulas dos tribunais superiores, juntamente com a doutrina especializada em Direito Administrativo. O estudo é, portanto, de natureza eminentemente teórica e documental, voltado à identificação de incompatibilidades constitucionais, de lacunas normativas e de desatualizações legais no regime disciplinar dos servidores públicos civis do Estado de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Regime disciplinar. Servidor público. Inconstitucionalidade. Sanção administrativa. Desatualização normativa.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Os poderes da Administração Pública e o breve histórico de alterações e revogações parciais na Lei (estadual) nº 6.745/1985 – **3** As sanções disciplinares e as infrações genéricas ou imprecisas previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985 – **3.1** Sanções disciplinares previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985 – **3.2** Infrações disciplinares genéricas ou imprecisas previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985 – **3.3** A prisão administrativa do servidor público civil e sua inaplicabilidade após a Constituição de 1988 – **4** As infrações disciplinares contemporâneas – **4.1** Assédio moral, assédio sexual e discriminação na legislação disciplinar – **5** Conclusão – Referências

---

<sup>1</sup> Este artigo científico decorre de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) desenvolvido no curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

# 1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) instituiu um novo paradigma jurídico no Brasil, com repercussões diretas sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis. A partir do art. 37 da Carta Magna, consagraram-se os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, esse último após a reforma administrativa de 1998, o que resultou em uma nova relação entre Estado e servidor. Em Santa Catarina, a Lei (estadual) nº 6.745/1985, anterior à Constituição Federal de 1988, permanece como norma disciplinadora das condutas funcionais dos servidores civis. Entretanto, diversas de suas disposições não compatibilizam com os valores constitucionais, tampouco com a evolução legislativa e jurisprudencial ocorrida desde então.

Este artigo tem por objetivo analisar criticamente os arts. 135, 136, 137 e 152 da referida lei, que tratam das infrações e das sanções disciplinares, à luz da Constituição de 1988 e de normas posteriores à Carta Magna, como a Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 1990), que estabeleceu o regime jurídico único dos servidores civis da União, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) (Brasil, 1992), a Lei nº 13.655/2018 (Brasil, 2018), que promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e a Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) (Brasil, 2019a). Busca-se identificar dispositivos tacitamente revogados, inconstitucionais ou desatualizados, além de apontar lacunas normativas que comprometam a eficácia das apurações disciplinares na administração pública catarinense.

A pesquisa adota o método jurídico-dogmático, com abordagem qualitativa, mediante análise normativa, sistemática e crítica. A investigação foi conduzida a partir do confronto entre a norma pré-constitucional e o paradigma inaugurado na Constituição de 1988, com especial atenção aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, da proporcionalidade, da legalidade e da segurança jurídica, no âmbito do direito administrativo sancionador.

O procedimento metodológico consiste na interpretação integrada do regime jurídico disciplinar estadual, na identificação de antinomias, de lacunas e de descompassos normativos, bem como na análise comparativa em relação aos modelos disciplinares contemporâneos, de modo a avaliar a adequação do estatuto catarinense às exigências constitucionais e institucionais atuais. A jurisprudência e as súmulas dos tribunais superiores foram examinadas como parâmetros interpretativos para a adoção dos princípios constitucionais aplicáveis ao direito administrativo sancionador, enquanto a doutrina especializada na temática foi utilizada como suporte teórico para a interpretação dos dispositivos legais analisados e para a construção crítica das conclusões do estudo.

Trata-se, portanto, de pesquisa de natureza eminentemente teórica e documental, orientada à verificação da compatibilidade constitucional e da atualidade normativa do regime disciplinar dos servidores públicos civis do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1985), cuja relevância reside na necessária modernização do regime disciplinar estadual, de modo a garantir segurança jurídica, coerência com os princípios constitucionais e eficiência na responsabilização de condutas funcionais.

## 2 Os poderes da Administração Pública e o breve histórico de alterações e revogações parciais na Lei (estadual) nº 6.745/1985

Os poderes da Administração Pública são instrumentos jurídicos conferidos ao Estado para assegurar a realização do interesse público, exercidos não como privilégios, mas como verdadeiros *poderes-deveres*, ou seja, prerrogativas que impõem à autoridade pública a obrigação de agir nos limites da legalidade e da finalidade administrativa. Dentre esses poderes, destacam-se o *poder hierárquico* e o *poder disciplinar*, que se correlacionam intimamente.

O *poder hierárquico* permite à Administração organizar sua estrutura interna, distribuir competências, fiscalizar a atuação dos subordinados e rever atos administrativos. É, portanto, a base que sustenta a relação de subordinação entre os agentes públicos. Decorre da hierarquia a prerrogativa que tem a Administração Pública de dar ordens a seus subordinados que, salvo manifesta ilegalidade, por eles devem ser cumpridas, e o de aplicar sanções a servidores em decorrência de cometimento de infração disciplinar, entre outras (Di Pietro, 2024).

Já o *poder disciplinar* decorre dessa mesma estrutura e confere à Administração a competência para apurar infrações funcionais e aplicar sanções aos servidores que violem deveres funcionais e às outras pessoas sujeitas à disciplina administrativa por um determinado período, como no caso dos estudantes de escola pública (Medaur, 2023). Assim, o exercício do *poder disciplinar* pressupõe a existência da hierarquia administrativa, pois é por meio dela que se define a autoridade competente para instaurar processos e impor penalidades, o que evidencia a interdependência entre esses dois poderes.

Para exercer os *poderes hierárquico* e *disciplinar* na relação com os seus servidores públicos, a Administração Pública fundamenta-se em leis e outras normas que disciplinam aquilo que o servidor pode, deve ou não deve fazer, assim como os limites da própria administração nessa relação. A principal norma que disciplina o assunto, após o texto constitucional, é o regime jurídico dos servidores públicos que, geralmente, é de iniciativa do chefe do poder executivo de cada ente da federação.

Em Santa Catarina, o *Estatuto dos Servidores Públicos Civis*, instituído pela Lei (estadual) nº 6.745/1985, permanece em vigor, ainda que a norma em comento tenha sido promulgada anteriormente à Constituição Federal de 1988. Das quase trinta alterações e revogações parciais pelas quais o estatuto passou,<sup>2</sup> apenas três foram direcionadas ao Capítulo III, que trata do regime disciplinar.<sup>3</sup> Das três alterações, apenas uma foi dedicada à parte material da referida lei, que tipificou a *violação de direito ou prerrogativa de advogado no exercício de sua função*, como infração disciplinar punível com suspensão de até trinta dias (art. 137, inciso III, item “12”) (Santa Catarina, 1985).

A análise dos arts. 135 a 137 e 152 da Lei (estadual) nº 6.745/1985 revela diversas disposições em descompasso com o ordenamento jurídico atual. Entre os principais problemas estão: (i) sanções que não podem mais ser aplicadas ou com nomenclaturas desatualizadas; (ii) a tipificação de condutas de forma genérica ou imprecisa; (iii) a prisão administrativa do servidor público civil; e (iv) a inexistência de previsão de novas figuras de desvio funcional exigidas pelas relações contemporâneas.

### 3 As sanções disciplinares e as infrações genéricas ou imprecisas previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985

A comparação da norma estadual com a Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, evidencia avanços importantes no plano federal, especialmente no detalhamento das infrações e penalidades (art. 127), dos deveres (art. 116) e das proibições (art. 117), nas garantias processuais e na clareza dos procedimentos (arts. 128 a 182), como se verá adiante (Brasil, 1990).

#### 3.1 Sanções disciplinares previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985

As penalidades disciplinares previstas na Lei nº 8.112/1990 são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada (art. 127).

<sup>2</sup> Alterada pelas Leis: 6.800/1986; 6801/1986; 6.901/1986; 6.902/1986; 7.373/1988; 1.114/1988; 28/1989; 38/1991; 47/1992; 8.786/1992; 54/1992; 63/1992; 81/1993; 106/1994, 187/1999; 210/2001; 215/2001; 381/2007; 447/2009; 491/2010; 561/2011; 605/2013; 18.111/2021; 18.316/2021. Revogada parcialmente pelas Leis: 6.902/19886; 36/1991; 421/2008; 447/2009; 491/2010.

<sup>3</sup> Lei Complementar (estadual) nº 106/1994, Lei Complementar (estadual) nº 491/2010 e Lei (estadual) nº 18.111/2021.

Já na Lei (estadual) nº 6.745/1985, as penalidades disciplinares estão elencadas no art. 136 (Santa Catarina, 1985):

Art. 136. São penas disciplinares:

- I - repreensão verbal;
- II - repreensão escrita;
- III - suspensão;
- IV - destituição de cargo de confiança;
- V - demissão simples;
- VI - demissão qualificada;
- VII - cassação de aposentadoria; e
- VIII - cassação de disponibilidade.

Os principais problemas encontram-se nas duas primeiras sanções previstas pela norma estadual. O primeiro problema é mais evidente e trata da *repreensão verbal* (art. 136, inciso I). Tal prática, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, poderia se dar sob o fundamento do *princípio da verdade sabida*,<sup>4</sup> cujas garantias do contraditório e da ampla defesa eram preteridas em razão da competência da autoridade repreensora.

Todavia, conforme ensina Di Pietro (2024, p. 726), “[...] esse dispositivo estatutário não mais prevalece, diante da norma do art. 5º, LV, da Constituição, que exige o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos”.

Em outros termos, com o advento da Carta Magna, o contraditório e a ampla defesa foram elevados a direito fundamental dos acusados em processos judiciais ou administrativos, aí incluídos os disciplinares.<sup>5</sup> Portanto, a *repreensão verbal*, que se daria quando o servidor praticasse algum ato que pudesse configurar uma das infrações disciplinares previstas no art. 137, inciso V, da Lei (estadual) nº 6.745/1985, tornou-se inconstitucional, por ausência de devido processo legal que garanta o contraditório e a ampla defesa.<sup>6</sup>

Carlos Ari Sundfeld (2025, p. 337), ao versar sobre a constitucionalização do direito administrativo, ensina que:

<sup>4</sup> “Verdade sabida é o conhecimento pessoal e direto da falta pela autoridade competente para aplicar a pena” (Di Pietro, 2024, p. 726).

<sup>5</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...].

<sup>6</sup> Isso não impede que a chefia imediata do servidor o repreenda ao presenciar alguma conduta reprovável no exercício de suas atribuições. Porém, tal medida deve ser considerada como de gestão, jamais disciplinar.

[...] sendo o direito constitucional à ampla defesa aplicável na esfera administrativa, seu exercício *tem de se materializar em um processo administrativo, de instauração obrigatória*. A sanção só pode vir ao fim do processo administrativo, depois de haver sido conferida ao acusado a oportunidade de se defender amplamente (grifo nosso).

Para arrematar a questão da inaplicabilidade da repreensão verbal, recorre-se à Lei nº 9.784/1999 (Brasil, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, mas que pode ser aplicada de forma subsidiária aos demais entes da federação que não possuam lei que discipline a matéria.<sup>7</sup> Dispõe a referida lei que os atos do processo administrativo devem ser produzidos por escrito e motivados sempre que imponham sanções, como o caso dos procedimentos disciplinares. É o que se extrai dos arts. 22 e 50 (Brasil, 1999):

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§1º *Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.*

[...]

Art. 50. *Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§1º *A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores*

<sup>7</sup> STJ. Súmula 633. A Lei nº 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria (Brasil, 2019b).

*pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

§2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito (grifos nossos).

Não obstante, a *repreensão verbal* permanece formalmente em vigor no inciso I do art. 136 da Lei (estadual) nº 6.745/1985 e foi abordada na Lei Complementar (estadual) nº 491/2010 (arts. 9º e 20) (Santa Catarina, 2010), embora não recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

O segundo problema é apenas questão de nomenclatura, gerada após a entrada em vigor da Lei Complementar (estadual) nº 491/2010, que criou o *Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina* e revogou a parte processual da Lei (estadual) nº 6.745/1985 (arts. 153 a 167). Enquanto essa norma prevê a *repreensão verbal* ou *escrita* como sanções disciplinares (art. 136, incisos I e II), aquela prevê a *repreensão verbal*, *escrita* ou *advertência* como algumas das infrações nas quais poderá ser firmado o termo de ajustamento de conduta (art. 9º).<sup>8</sup> A interpretação não pode ser outra a não ser a de que *repreensão escrita* e *advertência* são a mesma infração disciplinar, visto que, se a *repreensão verbal* se tornou inconstitucional, a *advertência verbal* também o é. Dessa forma, é necessária uma atualização legislativa para revogar o inciso I e alterar o inciso II do art. 136 da Lei (estadual) nº 6.745/1985, e para alterar o art. 9º da Lei Complementar (estadual) nº 491/2010, de modo a eliminar os termos *repreensão verbal* e *repreensão escrita*, e manter apenas a *advertência*, termo mais utilizado na esfera disciplinar, inclusive na Lei nº 8.112/1990 (art. 127, inciso I).

Cabe registrar que o Estado de Santa Catarina possui, ao menos, quatro estatutos relacionados a servidores públicos civis e que cada estatuto adota *repreensão* e/ou *advertência* como penalidade disciplinar: o geral, previsto na Lei (estadual) nº 6.745/1985 (*repreensão verbal* ou *escrita* – art. 136, incisos I e II); o da Polícia Civil, previsto na Lei (estadual) nº 6.843/1986 (*repreensão* – art. 206, inciso I); o do Magistério, aprovado pela Lei (estadual) nº 6.844/1986 (*advertência*

<sup>8</sup> Art. 9º A autoridade poderá optar pelo ajustamento de conduta nas infrações puníveis com *repreensão verbal* ou *escrita*, *advertência* ou suspensão de até 15 (quinze) dias, a ser adotado como medida alternativa de procedimento disciplinar e de punição, visando à reeducação do servidor, e este, ao firmar o termo de compromisso de ajuste de conduta, deve estar ciente dos deveres e das proibições, comprometendo-se, doravante, em observá-los no seu exercício funcional (grifo nosso).

e *repreensão*<sup>9</sup> – art. 164, incisos I e II) (Santa Catarina, 1986b); e o dos servidores da Secretaria de Estado da Saúde, nos termos da Lei Complementar (estadual) nº 323/2006 (*advertência* – art. 38, inciso I) (Santa Catarina, 2006). Todos eles versam sobre o direito material dos servidores públicos dos respectivos órgãos, ao passo que o direito processual é o mesmo: o previsto na Lei Complementar (estadual) nº 491/2010.

Em que pese ser possível alegar que a previsão da *repreensão verbal*, da *repreensão escrita* e da *advertência* na Lei Complementar (estadual) nº 491/2010 tenha por objetivo abarcar todos os estatutos existentes, a compatibilização das normas que regem o regime jurídico dos servidores públicos civis catarinenses, aí incluídas as espécies e nomenclaturas das sanções aplicáveis, é requisito essencial para garantir a segurança jurídica dos procedimentos administrativos disciplinares e evitar interpretações equivocadas por parte dos operadores do Direito Disciplinar.

### 3.2 Infrações disciplinares genéricas ou imprecisas previstas na Lei (estadual) nº 6.745/1985

No direito penal, além da *juricidade* e da *culpabilidade*, a *tipicidade* é um princípio fundamental e inafastável, e exige que a conduta do agente se enquadre perfeitamente em um tipo penal previamente definido em lei, em respeito ao *princípio da legalidade estrita* e da *segurança jurídica*. Já no direito administrativo sancionador, embora grande parte da doutrina defenda a necessidade de *tipicidade administrativa* – por analogia ao direito penal –,<sup>10</sup> ainda há o entendimento de que é possível a adoção da *atipicidade relativa*, pois “muitas infrações administrativas, ainda que previstas em lei, não são descritas com precisão, ou seja, não correspondem a um modelo definido em lei” (Di Pietro, 2024, p. 719), dado o uso de tipos abertos ou de cláusulas genéricas nos estatutos disciplinares. Medauar (2024, p. 309) pondera que:

<sup>9</sup> Aqui, o legislador estabeleceu a repreensão como penalidade aplicável aos casos de “reincidência contumaz” em infrações disciplinares originalmente puníveis com advertência (art. 165, parágrafo único). Tal previsão parece ser inadequada ou, ao menos, conflituosa, já que a reincidência contumaz em infrações administrativas pode caracterizar, em tese, a desídia no exercício das atribuições do servidor, infração disciplinar que costuma resultar em demissão do serviço público (sanção prevista no art. 167, inciso XI, do próprio estatuto).

<sup>10</sup> Na lição de Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2024, p. 720), “[...] a grande maioria da doutrina defende, hoje, o princípio da tipicidade na esfera administrativa, como decorrência do princípio da legalidade e aplicação analógica do princípio do direito penal, segundo o qual não existe crime nem pena sem lei que o preveja (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). No entanto, a legislação nem sempre o observa, como ocorre nos exemplos já mencionados dos Estatutos dos Servidores Públicos e na lei de licitações e contratos administrativos. Desse modo, o princípio da tipicidade, no direito administrativo, ainda é aplicado de forma limitada, se comparado com o direito penal”.

Os estatutos utilizam, muitas vezes, fórmulas amplas e abertas, por exemplo, “procedimento irregular de natureza grave”, “inobservância de dever funcional”. Daí se mencionar a característica da “*atipicidade*” das infrações disciplinares, sobretudo no confronto com os ilícitos de natureza penal, para os quais prevalece a tipicidade. Nessa linha, seria inaplicável ao âmbito disciplinar o famoso brocardo do direito penal *nullum crimen sine lege*.

Cabem algumas ressalvas a respeito da atipicidade das infrações. Dois argumentos aparecem amiúde para justificar essa atipicidade ou a não aplicação do adágio *nullum crimen sine lege*: a) dificuldade de catalogar com exatidão todas as condutas que possam desatender deveres e proibições funcionais; b) discricionariedade do poder disciplinar.

Nessa esteira de ponderação, tem-se que a aplicação da *atipicidade* em âmbito disciplinar é limitada. É o que se extrai do Manual de Sindicância Disciplinar do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (Distrito Federal, 2011, p. 24):

### 2.2.2. Atipicidade

*Excetuadas as hipóteses de demissão*, não se exige, no Direito Disciplinar, absoluta correspondência entre o tipo previsto em lei e o fato cometido pelo agente, tendo em vista que é dever do Estado apurar quaisquer condutas que afrontem a regularidade dos serviços e os princípios que regem a Administração Pública (grifo nosso).

Ainda que não seja unanimidade entre doutrinadores, a adoção da *atipicidade* como princípio aplicável aos procedimentos administrativos disciplinares ocorre porque a relação entre a Administração Pública e seus agentes é regida por princípios próprios, como a *supremacia do interesse público*, de modo a permitir que condutas inadequadas, ainda que não previstas de forma minuciosa, sejam passíveis de sanção com base em uma valoração razoável da autoridade competente, desde que assegurados o *contraditório*, a *ampla defesa* e a *motivação* adequada.

Desse modo, em que pese o servidor, durante o curso da sindicância acusatória ou do processo administrativo disciplinar, se defenda dos fatos a ele imputados e não da capitulação legal,<sup>11 12</sup> a comissão processante e a autoridade

<sup>11</sup> [...] 3. A combinada exegese dos artigos 121 e 124 da Lei 8.112/1990, diploma que regula a relação da União com os seus servidores, autoriza a conclusão de que o servidor público responde administrativamente pelos seus próprios atos ilícitos, omissivos ou comissivos. Por outras palavras, assume o agente as consequências do que ilegalmente faz, ou do que, irregularmente, deixa de fazer no exercício da função.

juizadora precisam de forma fundamentada demonstrar, além da materialidade da conduta atribuída e da autoria do servidor que será punido, o dispositivo legal ou regulamentar transgredido.<sup>13</sup>

Algumas infrações disciplinares constantes da Lei (estadual) nº 6.745/1985 são genéricas e de difícil aplicação. A norma classifica, por exemplo, *qualquer ato de manifesta improbidade no exercício da função pública* como infração disciplinar punível com *demissão qualificada* ou *simples* (art. 137, inciso I, item “3”), mas não elenca quais atos são considerados ímprobos para fins disciplinares.

Como a Lei (estadual) nº 6.745/1985 não define o que é ato de manifesta improbidade para fins disciplinares, a tipificação prevista no art. 137, inciso I, item “3”, precisa ser combinada com algum outro diploma legal que o defina, como é o caso da Lei nº 8.429/1992.<sup>14</sup> A aplicação desse dispositivo tornou-se ainda mais dificultosa após o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 ser alterado pela Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021). A partir de então, os atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública, outrora exemplificativos, passaram a ser taxativos e estão previstos nos incisos I ao XII do citado artigo. Nesse sentido, defende a Controladoria-Geral da União (CGU) (Brasil, 2024a) que:

*[...] com as alterações promovidas na Lei nº 8.429, de 1992, pela Lei nº 14.230, de 2021 – notadamente a transformação em taxativo do rol de condutas previstos no citado art. 11 e a exclusão, de tal artigo, do inciso que tipificada como ato de improbidade a conduta de “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento” – passou a ser juridicamente inviável seguir tipificando o assédio moral como ato de improbidade (grifos nossos).*

Daí porque, diante da notícia de falta disciplinar, cabe à Administração apurar a conduta objetiva do seu agente, sem perquirir o ânimo do denunciante. Se a denúncia for infundada, há meios próprios para responsabilizar, inclusive criminalmente, quem deu causa ao apuratório. 4. Não se declara a nulidade do procedimento disciplinar sem a demonstração de efetivo prejuízo à defesa. Precedentes. 5. *Em processo disciplinar, o servidor acusado se defende dos fatos, e não da capitulação legal. Assim, posterior modificação do enquadramento legal da conduta ilícita não afeta, só por isso, a validade do procedimento disciplinar.* [...] (MS nº 25.375/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 14/6/2023, DJe de 19.6.2023, grifo nosso).

<sup>12</sup> Súmula STJ 672: A alteração da capitulação legal da conduta do servidor, por si só, não enseja a nulidade do processo administrativo disciplinar (Primeira Seção, aprovada em 11/9/2024, DJe de 16/9/2024) (Brasil, 2024b).

<sup>13</sup> Art. 55. Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção. §1º O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor. §2º *Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido*, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Art. 56. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento (Lei Complementar Estadual nº 491/2010, grifo nosso).

<sup>14</sup> A Lei nº 10.257/2001 também trata de improbidade administrativa, mas apenas em relação aos prefeitos municipais (art. 52).

Como as instâncias administrativas e judiciais são independentes, melhor seria se o próprio estatuto definisse, para fins disciplinares, quais seriam atos caracterizadores de manifesta improbidade. A ausência de definição, aliada à taxatividade do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, dificulta a interpretação do art. 137, inciso I, item “3”, e prejudica até mesmo o enquadramento de condutas funcionais altamente reprováveis que atentam contra a moralidade da administração pública, mas que não estão definidas expressamente como infração disciplinar, como o assédio moral, citado pela CGU, entre outras condutas que serão abordadas mais adiante.

Outro ponto que merece atenção são os três tipos de inassiduidade previstos no estatuto dos servidores civis catarinenses: *inassiduidade permanente* (art. 137, inciso II, item “2”), *inassiduidade intermitente* (art. 137, inciso II, item “3”) e *inassiduidade* (art. 137, inciso III, item “4”). Enquanto esta infração é punida com *suspensão* de até trinta dias, essa e aquela são puníveis com *demissão simples*. O parágrafo único do art. 137 traz as seguintes definições para a inassiduidade (Santa Catarina, 1985):

Art. 137. São infrações disciplinares, entre outras definidas nesta Lei: [...]

Parágrafo único. Considera-se *inassiduidade permanente* a ausência ao serviço, sem justa causa, por mais de 30 (trinta) dias consecutivos; e *inassiduidade intermitente*, a ausência ao serviço, sem justa causa, por 60 (sessenta) dias, intercaladamente, num período de 12 (doze) meses (grifos nossos).

Como se percebe, a Lei (estadual) nº 6.745/1985 não trouxe a definição da *inassiduidade* prevista em seu art. 137, inciso III, item “4”. Além disso, há um conflito de definições entre a norma de direito material e a norma de direito processual, já que o art. 13, §§2º e 3º, da Lei Complementar (estadual) nº 491/2010, ao tratar do procedimento sumário,<sup>15</sup> define o *abandono de cargo* como a ausência do servidor ao serviço por período superior a 30 (trinta) dias consecutivos e a *inassiduidade* como a ausência ao serviço sem justa causa, por 60 (sessenta) dias intercalados, no período de 12 (doze) meses.

Esse redesenho conceitual, além de gerar conflito terminológico e insegurança quanto à tipificação das condutas, revela um problema mais profundo: a indevida intromissão de uma norma processual no campo material do regime disciplinar. Ao atribuir conteúdo normativo à materialidade das infrações, a Lei Complementar

<sup>15</sup> Tipo de processo disciplinar utilizado para infrações disciplinares com prova pré-constituída e cuja penalidade aplicável é a de *demissão (acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; abandono de cargo; e inassiduidade)*.

(estadual) nº 491/2010 extrapola sua função original de estabelecer o rito procedimental e invade a competência que deveria ser reservada à legislação substantiva prevista na Lei (estadual) nº 6.745/1985. Essa sobreposição normativa compromete a coerência do ordenamento jurídico estadual e desafia os princípios da legalidade estrita, da tipicidade (exigida nas infrações disciplinares puníveis com *demissão*, como já mencionado) e da reserva legal em matéria disciplinar.

Ademais, a *inassiduidade* genérica prevista no art. 137, inciso III, item “4”, da Lei (estadual) nº 6.745/1985 – punível com *suspensão* – permanece em vigor, mas destituída de definição legal clara após a entrada em vigor da lei processual. Assim, tanto ela quanto a *inassiduidade permanente* (art. 137, inciso II, item “2”) tornaram-se dispositivos praticamente inaplicáveis na prática, em razão da interferência normativa posterior, que reconfigurou os tipos disciplinares sem a necessária revogação expressa ou atualização sistemática da legislação estatutária. A seguir, quadro comparativo para elucidar a confusão causada pelas duas normas:

Quadro Comparativo  
Inassiduidade e Abandono de Cargo na Lei (estadual) nº 6.745/1985 e na Lei Complementar (estadual) nº 491/2010

<b>Categoria</b>	<b>Lei (estadual) nº 6.745/1985</b>	<b>Lei Complementar (estadual) nº 491/2010</b>	<b>Observações Críticas</b>
<i>Inassiduidade permanente</i>	Art. 137, inciso II, item “2” – Demissão simples.	Não mencionada com esse nome. Conduta semelhante tratada como <i>abandono de cargo</i> (art. 13, §2º).	Conceito absorvido sob nova terminologia, sem revogação expressa. Causa confusão e sobreposição normativa.
<i>Inassiduidade intermitente</i>	Art. 137, inciso II, item “3” – Demissão simples.	Tratada como <i>inassiduidade</i> (art. 13, §3º): ausência injustificada por 60 dias intercalados em 12 meses.	Redenominação da conduta, com critérios objetivos. Insegurança jurídica por falta de revogação expressa da norma anterior.
<i>Inassiduidade (genérica)</i>	Art. 137, inciso III, item “4” – Suspensão até 30 dias.	Definida como ausência injustificada por 60 dias intercalados em 12 meses, ou seja, a definição de <i>inassiduidade intermitente</i> da Lei (estadual) nº 6.745/1985.	Permanece em vigor, mas sem critérios objetivos para aplicação. Tornou-se, na prática, inaplicável.
<i>Abandono de cargo</i>	Não previsto expressamente com esse nome.	Art. 13, §2º – Ausência injustificada por mais de 30 dias consecutivos. É a definição de <i>inassiduidade permanente</i> prevista na norma substantiva.	Substitui materialmente a <i>inassiduidade permanente</i> . Problema de nomenclatura e conteúdo substantivo em norma processual.
Natureza da norma	Substantiva (regime jurídico do servidor).	Processual (regula o rito dos processos disciplinares).	A Lei Complementar (estadual) 491/2010 inova em campo material e contraria sua função processual.

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Cabe mencionar que o elenco de infrações disciplinares previsto na Lei nº 6.745/1985 não se apresenta como exaustivo no art. 137, conforme se depreende da redação de seu *caput*.<sup>16</sup> Sendo assim, infere-se que o *caput* do art. 135 também trata de infração disciplinar, *lato sensu*,<sup>17</sup> mas o seu descumprimento não possui penalidade diretamente correspondente no art. 137. Nessa linha de inteligência, a penalidade aplicável para a infração prevista no *caput* do art. 135 só pode ser a elencada no art. 137, inciso III, item “8”, da mesma lei, por deixar o servidor de *cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as normas legais a que esteja sujeito*, ou, ainda, a prevista no art. 137, inciso III, item “3”, por *indisciplina*. Ambas as infrações disciplinares são puníveis com *suspensão* de até 30 (trinta) dias.

Por fim, mencionam-se as infrações de *impontualidade* (art. 137, inciso III, item “5”) e de *apresentar-se ao serviço sem estar decentemente trajado e em condições satisfatórias de higiene pessoal* (art. 137, inciso V, item “2”). A norma disciplinar não define de forma precisa o que configura impontualidade, tampouco esclarece se a infração exige reiteração da conduta ou se pode ser caracterizada por um único episódio.

A segunda infração mencionada no parágrafo anterior é mais complexa. A previsão disciplinar contida no art. 137, inciso V, item “2”, da Lei (estadual) nº 6.745/1985 – que considera infração funcional o fato de o servidor *apresentar-se ao serviço sem estar decentemente trajado e em condições satisfatórias de higiene pessoal* – revela-se problemática sob a ótica contemporânea dos direitos fundamentais e das transformações sociais ocorridas desde a edição da norma.

A redação aberta e subjetiva do dispositivo não apenas carece de parâmetros objetivos que permitam uma aplicação segura e isonômica, como também pode resultar em interpretações arbitrárias, baseadas em concepções morais ou estéticas ultrapassadas. Impor códigos de vestimenta ou padrões de higiene sem considerar a diversidade cultural, religiosa, de gênero e de expressão individual dos servidores públicos vai de encontro aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade (art. 1º, inciso III; art. 5º, *caput*) (Brasil, 1988). Questões como o uso de barba, brinco, *piercing*, tranças, turbantes ou vestimentas tradicionais não podem ser vistas, por si só, como sinais de inadequação funcional, salvo se comprometerem objetivamente o desempenho do cargo ou violarem normas de segurança específicas e previamente estabelecidas de forma clara e motivada.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Art. 137. São infrações disciplinares, *entre outras definidas nesta Lei* [...] (grifo nosso).

<sup>17</sup> Art. 135. Constitui infração disciplinar toda a ação ou omissão do funcionário que possa comprometer a dignidade e o decoro da função pública, ferir a disciplina e a hierarquia, prejudicar a eficiência dos serviços públicos ou causar prejuízo de qualquer natureza à Administração.

<sup>18</sup> O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Portaria nº TC-140/2023, vedou “[...] o uso de vestes como *bermuda, chinelo, trajes de banho, bonés*, bem como é proibida a utilização de bandeiras,

As normas disciplinares devem respeitar os direitos da personalidade e a razoabilidade das exigências administrativas, sob pena de nulidade por abuso de poder. A ausência de critérios legais ou regulamentares que definam, de maneira impessoal e proporcional, o que se entende por *decência e higiene* no ambiente institucional reforça a necessidade urgente de revisão legislativa ou, ao menos, de interpretação conforme a Constituição, para evitar práticas discriminatórias ou incompatíveis com o pluralismo da sociedade contemporânea.

Portanto, constata-se que o regime jurídico disciplinar catarinense sofre de uma falta de integração entre as normas material e processual,<sup>19</sup> além de descon siderar certos elementos da contemporaneidade. Revela-se a urgência de revisão legislativa que restabeleça a coerência terminológica, respeite os limites entre os planos processual e substantivo, considere os comportamentos contemporâneos e assegure plena observância aos princípios constitucionais que regem o direito administrativo sancionador.

### 3.3 A prisão administrativa do servidor público civil e sua inaplicabilidade após a Constituição de 1988

Prevista no art. 152 da Lei (estadual) nº 6.745/1985, ainda em vigor, a denominada prisão administrativa do servidor público civil consistia em medida de natureza eminentemente cautelar, voltada à proteção do patrimônio público e à garantia da efetividade do processo administrativo disciplinar. Seu fundamento histórico residia na possibilidade de privação da liberdade do agente quando houvesse indícios de responsabilidade por dano ao erário, com a cessação da medida tão logo se desse a recomposição dos valores devidos.<sup>20</sup> Como observa Costa (2004, p. 381, *apud* Teixeira, 2024, p. 2271):

---

megafone, faixas, cartazes ou similares” nas dependências do Tribunal (art. 23, §1º, grifo nosso). Dessa forma, é possível combinar, no âmbito da Corte de Contas catarinense, o art. 137, inciso V, item “2”, com o art. 23, §1º, da referida portaria.

<sup>19</sup> Registra-se, ainda em relação ao assunto, que o art. 25, §2º, da Lei Complementar (estadual) nº 491/2010 prevê a obrigatoriedade de instauração de processo administrativo disciplinar para infrações disciplinares puníveis com *suspensão por mais de 30 (trinta) dias*, demissão, cassação de aposentadoria, disponibilidade e destituição de cargo em comissão. Ocorre que a penalidade grifada não encontra amparo na Lei (estadual) nº 6.745/1985 e a previsão dessa penalidade na lei processual pode confundir o operador do Direito Disciplinar. A penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias está prevista apenas no Estatuto da Polícia Civil catarinense, previsto na Lei (estadual) nº 6.843/1986 (Santa Catarina, 1986a).

<sup>20</sup> Art. 152. Compete aos Secretários de Estado, autoridades equivalentes ou dirigentes de autarquias e, em caso de processo disciplinar, à autoridade instauradora, ordenar, fundamentalmente e por escrito, a prisão administrativa do responsável por dinheiros e valores pertencentes à Fazenda Estadual ou sob a guarda desta, no caso de alcance ou omissão em efetuar as entradas nos devidos prazos. §1º A autoridade que ordenar a prisão comunicará imediatamente o fato ao Tribunal de Contas e ao Juiz competente e providenciará, com urgência, o processo de tomada de contas. §2º A prisão administrativa, que não excederá de 90 (noventa) dias, poderá ser relaxada a qualquer tempo, desde que o acusado haja ressarcido o dano ou oferecido garantias seguras de ressarcimento. §3º Aplicam-se à prisão administrativa, no que couber, as disposições do art. 153, §2º (Santa Catarina, 1985).

Em resumo, pode-se assentar que tal reprimenda, preordenando-se a constranger o servidor a submeter-se a essa providência de caráter médico, tem índole proeminentemente precautória, tal qual ocorre nas hipóteses das prisões do devedor alimentício e do depositário infiel. *O mesmo ocorria em relação à prisão administrativa (que vigorou entre nós até o advento da Carta Política de 1988), a qual, destinando-se a acautelar o patrimônio público, deveria ser relaxada tão logo fosse recomposto o erário (grifo nosso).*

Com o advento da Constituição da República de 1988, tal medida tornou-se incompatível com a nova ordem constitucional, que estabeleceu, no art. 5º, inciso LXI, que “[...] ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente” e, no inciso LXVII, que “[...] não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”.<sup>21</sup> Ao restringir as hipóteses de privação de liberdade, a Constituição eliminou qualquer possibilidade de prisão administrativa do servidor civil por ato de autoridade não judiciária, incluindo aquela prevista na legislação disciplinar dos servidores.

No âmbito estadual, embora o art. 152 da Lei nº 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis de Santa Catarina) ainda contenha previsão de prisão administrativa, a norma encontra-se materialmente revogada por incompatibilidade com a Constituição de 1988. Sua eficácia jurídica está suspensa, subsistindo apenas como resquício histórico de um modelo sancionatório superado. A permanência formal desse dispositivo no ordenamento estadual reforça a necessidade de atualização legislativa, a fim de adequar integralmente o estatuto aos princípios e às garantias fundamentais consagrados pela Carta Magna de 1988.

## 4 As infrações disciplinares contemporâneas

As transformações sociais e institucionais das últimas décadas, aliadas ao fortalecimento dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, impuseram novos desafios nas atividades administrativas e nas relações entre Estado e sociedade. Para a doutrinadora Odete Medauar, a aproximação entre esses dois atores exige “[...] novos mecanismos nas atividades administrativas, nem sempre possíveis de enquadrar em figuras jurídicas clássicas, elaboradas para outra realidade” (Medauar, 2024, p. 32).

<sup>21</sup> Embora prevista na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a prisão do depositário infiel se tornou ilícita, em razão do Pacto de San José da Costa Rica e da Súmula Vinculante 25, do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2009).

O cenário não é diferente no direito administrativo sancionador, especialmente no que tange à definição e ao tratamento das infrações disciplinares. Conduitas como o *assédio moral*, o *assédio sexual* e a *discriminação*, historicamente invisibilizadas ou tratadas com tolerância, passaram a demandar respostas mais efetivas da Administração Pública, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da moralidade administrativa e da vedação à discriminação. Tais práticas, embora ainda não tipificadas de forma expressa em muitos estatutos disciplinares, a exemplo da Lei (federal) nº 8.112/1990 e da Lei (estadual) nº 6.745/1985, têm sido objeto de interpretações sistemáticas e finalísticas por parte das autoridades correccionais, com respaldo em orientações normativas e pareceres técnicos da CGU e da Advocacia-Geral da União (AGU).

Nesse contexto, emerge a necessidade de repensar a *tipicidade* no direito disciplinar e de revisar os marcos normativos vigentes, de modo a assegurar que tais condutas, incompatíveis com o ambiente institucional contemporâneo, sejam enfrentadas com a devida gravidade e com respeito às garantias do devido processo legal.

#### 4.1 Assédio moral, assédio sexual e discriminação na legislação disciplinar

Embora não tipificados expressamente na Lei (estadual) nº 6.745/1985 como infrações disciplinares, nem mesmo na Lei (federal) nº 8.112/1990, que trata do regime jurídico único dos servidores civis federais, o *assédio moral*, o *assédio sexual* e a *discriminação* têm ganhado atenção na seara administrativa sancionadora, já que suas consequências permitem o enquadramento da conduta em alguma infração disciplinar prevista no regime jurídico aplicável.

Não é demais recordar que a Constituição Federal de 1988 eleva expressamente a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, o que impõe à Administração Pública uma postura permanente de combate a práticas assediadoras e discriminatórias no ambiente de trabalho de seus órgãos e de suas entidades.

A CGU,<sup>22</sup> por meio da Nota Técnica nº 93/2024/CGUNE/DICOR/CRG (Brasil, 2024a), ao se manifestar sobre o *assédio moral* e a *discriminação*, defendeu que:

[...] a) A atividade correccional deve voltar suas atenções e sua atuação no sentido de prevenir e combater qualquer conduta imprópria nas relações interpessoais de trabalho, praticada no exercício da função ou a pretexto dela, ou ainda no âmbito da repartição pública,

<sup>22</sup> Dada a ausência de documentos e pareceres a respeito do tema por parte da Controladoria-Geral do Estado e da Procuradoria-Geral do Estado, utilizar-se-ão documentos e pareceres elaborados em âmbito federal.

que contribua, mesmo que de forma leve, para a deterioração do ambiente de trabalho, abrangendo em tal escopo desde condutas graves (assédio moral e discriminação) até condutas de baixo ou médio grau de reprovabilidade que tenham potencial para causar prejuízos às relações de trabalho e à manutenção de um ambiente laboral saudável e íntegro;

b) Para fins de tipificação de infrações disciplinares, propõe-se utilizar a expressão “assédio moral” apenas para condutas graves que impliquem: a) uso indevido das prerrogativas/poderes/ferramentas do cargo com o intuito de causar grave humilhação, afronta à dignidade ou dano à saúde psicológica da vítima; b) a prática de condutas graves, consideradas escandalosas nos termos da lei, o que também envolve a prática de alguma conduta tipificada no código penal como gravemente ofensiva à vítima; e c) a situação de ofensa física. Daí decorre que, *configurado o assédio moral nesta perspectiva, impõe-se o enquadramento da conduta como infração disciplinar grave (art. 117, IX – Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública –, art. 132, V – Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição – ou art. 132, VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular), em face da qual se obriga a autoridade competente à aplicação de penalidade expulsiva, sem qualquer margem de discricionariedade para dosimetria diversa;*

c) Na mesma linha, propõe-se utilizar a expressão “discriminação” apenas para condutas graves que impliquem: a) conduta tipificada como crime (racismo, injúria racial, homofobia e transfobia); b) conduta grave que seja direcionada diretamente a uma pessoa ou conjunto determinado de pessoas, que se vale de uma condição específica da vítima (etnia, orientação sexual ou de gênero, etc.) com intenção discriminatória, tendo como intuito ou resultado causar humilhação, grave constrangimento ou dano psicológico. *Configurada a discriminação nesta perspectiva, impõe-se o enquadramento da conduta como infração disciplinar grave (art. 132, V – Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição), em face da qual se obriga a autoridade competente à aplicação de penalidade expulsiva, sem qualquer margem de discricionariedade para dosimetria diversa;*

d) Propõe-se, por outro lado, a utilização da expressão “outras condutas impróprias nas relações interpessoais de trabalho” para os demais casos de condutas menos gravosas, desagradáveis e prejudiciais ao ambiente de trabalho, as quais poderão configurar infrações disciplinares leves ou intermediárias, sujeitas às penalidades de advertência ou suspensão;

e) Vale destacar, por fim, que os pequenos conflitos e atritos inerentes às relações de trabalho, que não representam ofensa a alguém nem desrespeito a deveres funcionais, não devem ser objeto de atenção da seara disciplinar e da atuação correccional (grifos nossos).

Em relação ao *assédio sexual*, a CGU, ao editar a Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG (Brasil, 2023c), firmou o seguinte entendimento:

a) A atividade correcional deve voltar suas atenções e sua atuação no sentido de prevenir e combater qualquer conduta imprópria de teor sexual, não consentida, praticada no exercício da função ou a pretexto dela, que contribua, mesmo que de forma leve, para a deterioração do ambiente de trabalho, abrangendo em tal escopo desde condutas graves (estupro, importunação sexual, contato físico íntimo indesejado, etc.) até condutas de baixo ou médio grau de reprovabilidade (piadas ou conversas indesejáveis de conteúdo sexual) que tenham potencial para causar prejuízos às relações de trabalho e à manutenção de um ambiente laboral saudável e íntegro, desde que não configurem utilização do cargo para obtenção de vantagem sexual;

b) *Para fins de tipificação de infrações disciplinares, propõe-se utilizar a expressão “assédio sexual” apenas na perspectiva tratada no Parecer Vinculante nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, referindo-se somente às condutas de natureza sexual, não consentidas, que impliquem utilização do cargo para obtenção de vantagem sexual ou tenham como efeito causar constrangimento e prejuízo a bens jurídicos relevantes, tais como a dignidade, a intimidade, a privacidade, a honra e a liberdade sexual de outro agente público ou de usuário de serviço público. Daí decorre que, configurado o assédio sexual nesta perspectiva, impõe-se o enquadramento da conduta como infração disciplinar grave (art. 117, IX – Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública – ou art. 132, V – Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição), em face das quais se obriga a autoridade competente à aplicação de **penalidade expulsiva**, sem qualquer margem de discricionariedade para dosimetria diversa;*

c) Propõe-se, por outro lado, a utilização da expressão “*outras condutas de conotação sexual*” para os demais casos de condutas menos gravosas, desagradáveis e prejudiciais ao ambiente de trabalho, as quais poderão configurar infrações disciplinares leves ou intermediárias, sujeitas às penalidades de **advertência ou suspensão**.

d) Para todos os casos, sugere-se utilizar a expressão genérica “**condutas de conotação sexual**”, como gênero que compreende as espécies “*assédio sexual*” e “*outras condutas de conotação sexual*” (grifos nossos).

Utilizada como fundamento na Nota Técnica supracitada, o Parecer Vinculante nº 15/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU (Brasil, 2023a) sugere que as condutas ofensivas à dignidade sexual devem ser punidas com a expulsão do servidor

do serviço público, com fundamento no art. 132, inciso XIII,<sup>23</sup> c/c o art. 117, inciso IX,<sup>24</sup> e no art. 132, inciso V,<sup>25</sup> da Lei (federal) nº 8.112/1990. No mesmo parecer, argumenta a AGU (Brasil, 2023c) que:

56. *Não é necessário que o agente tenha êxito em obter a vantagem sexual perseguida. Basta que ele se tenha utilizado do cargo na tentativa de obter algum benefício de natureza sexual. Trata-se de um ilícito de mera conduta, não sendo necessária a consumação do ato ou da interação sexual para surgir a necessidade de punição. Desnecessária, de igual modo, a reiteração. É suficiente um único ato indesejado, inaceitável, impróprio ou ofensivo para o destinatário, que ultrapasse as balizas de um simples elogio, social e culturalmente aceitável, e desde que fique clara a utilização indevida do cargo para esse fim.*

57. Nesse ponto, em específico, a ausência de consentimento da vítima é ponto fundamental para configuração do ilícito administrativo disciplinar. Com efeito, não se configura proveito pessoal indevido a interação de natureza sexual consensual, bem-vinda ou retribuída, entre pessoas adultas e com plena capacidade de consentir, como reconhece a própria OIT.

58. Conquanto não se exija a reiteração das condutas para a configuração do assédio sexual - no caso, do valimento do cargo - não se desconhece que a insistência do agente, mesmo em face da ausência de consentimento da vítima, configura uma circunstância agravante e de grande relevância probatória. Em certas situações, *pode não ser fácil determinar o caráter ilícito de uma conduta pontual, mas a repetição dos atos não consentidos colabora para tornar evidente a ilicitude.*

59. Importante pontuar, ainda: *Que ausência de consentimento não pressupõe a necessidade de negativa explícita.* Se a vítima não consentiu expressamente, não retribuiu ou não demonstrou, claramente, que a interação é bem-vinda, não há consensualidade (grifos nossos).

Registra-se, para melhor compreensão da conceituação de *assédio sexual* no direito administrativo sancionador – mais abrangente do que no direito penal –,<sup>26</sup> a manifestação da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à AGU, exarada no Parecer nº 1/2023/PG-ASSEDIO/SUBCONSU/PGF/AGU (Brasil, 2023b):

<sup>23</sup> Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

<sup>24</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido: [...] IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; [...].

<sup>25</sup> Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; [...].

<sup>26</sup> Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função (Brasil, 1940).

A prática de assédio sexual, *compreendida de forma ampla como quaisquer condutas de natureza sexual manifestadas no exercício do cargo*, emprego ou função pública ou em razão dele, *externada por atos, palavras, mensagens, gestos ou outros meios, propostas ou impostas* a pessoas contra a sua vontade, independentemente do gênero, que causem constrangimento e violem sua liberdade sexual, sua intimidade, sua privacidade, sua honra e sua dignidade, afrontam a moralidade administrativa, o decoro, a dignidade da função pública e da instituição, caracterizando-se como transgressão disciplinar de natureza gravíssima (grifos nossos).

Por fim, repisa-se que o enquadramento do *assédio moral*, do *assédio sexual* e da *discriminação* como ato de improbidade administrativa, infração disciplinar punível com a *demissão* do servidor (art. 137, inciso I, item “3”, da Lei Estadual nº 6.745/1985), deixou de ser possível com a entrada em vigor da Lei (federal) nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Nesse sentido, reforça-se a manifestação da CGU (Brasil, 2024a) sobre o assunto:

Especificamente quanto ao enquadramento da conduta analisada como ato de Improbidade Administrativa, conforme apontado no estudo, importa elucidar que predominava, até 2021, o entendimento de que “*o assédio moral também pode[ria] configurar ato de improbidade administrativa, pois o ato do servidor público, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém, se enquadraria na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do abuso de poder, desvio de finalidade, ofensa ao princípio da moralidade administrativa*”. Entretanto, *com as alterações promovidas na Lei nº 8.429, de 1992, pela Lei nº 14.230, de 2021 – notadamente a transformação em taxativo do rol de condutas previstos no citado art. 11 e a exclusão, de tal artigo, do inciso que tipificada como ato de improbidade a conduta de “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento” – passou a ser juridicamente inviável seguir tipificando o assédio moral como ato de improbidade* (grifos nossos).

Em que pesem as relevantes manifestações da CGU e da AGU, que evidenciam a gravidade dos casos de *assédio moral*, *assédio sexual* e *discriminação*, bem como a seriedade com que tais casos devem ser apurados pela área correcional, as tipificações da Lei (federal) nº 8.112/1990 enquadráveis a essas condutas de *natureza gravíssima*<sup>27</sup> não encontram paralelo na Lei (estadual) nº 6.745/1985.

<sup>27</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido: [...] IX - *valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública*; [...] Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

Das infrações disciplinares previstas no art. 137 do regime jurídico dos servidores civis catarinenses, as possibilidades de enquadramento de *assédio moral*, de *assédio sexual* ou de *discriminação* ficam limitadas à suspensão de até 30 (trinta) dias, por, em tese, haver infração aos dispositivos previstos no art. 137, inciso III, itens “1” e “3”, respectivamente, por *ofensa moral contra qualquer pessoa no recinto da repartição e indisciplina*, e, se combinado o art. 137, inciso III, item “8”, com os arts. 2º, inciso IV, e 16 da Resolução nº TC-254/2024, por *deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as normas legais a que esteja sujeito* (Santa Catarina, 2024b).

Ainda, a leitura do art. 137, inciso III, itens “3” e “8”, pode ser realizada em conjunto com o *caput* do art. 135 da Lei nº 6.745/1985, o qual prescreve que a infração disciplinar é constituída em *toda a ação ou omissão do funcionário que comprometa a dignidade e o decoro da função pública, fira a disciplina e a hierarquia, prejudique a eficiência dos serviços públicos ou cause prejuízo de qualquer natureza à Administração*. Isso porque, como já mencionado, o elenco de infrações disciplinares previsto na Lei nº 6.745/1985 não se apresenta como exaustivo no art. 137, conforme se depreende da redação de seu *caput*.<sup>28</sup>

Acrescenta-se, ainda, que situações que envolvam *assédio moral*, *assédio sexual* ou *discriminação* são sensíveis e exigem certos cuidados na condução do procedimento disciplinar. A suposta vítima não deve se sentir em situação de revitimização, nem deve ser colocada no mesmo ambiente que o suposto infrator, argumentos que igualmente se amoldam à impossibilidade de adoção de algum instrumento de consensualismo.<sup>29</sup>

Em relação ao ajustamento de conduta previsto nos arts. 9º a 11 da Lei Complementar (estadual) nº 491/2010, a sua adoção exige profunda análise do caso concreto, visto que o inciso I do art. 10 fixa, como um dos requisitos para o ajustamento de conduta, a inexistência de dolo ou má-fé na conduta do servidor infrator.

Portanto, observa-se que, embora os institutos do *assédio moral*, do *assédio sexual* e da *discriminação* não estejam expressamente tipificados como infrações disciplinares na Lei (estadual) nº 6.745/1985, é possível, a partir de uma interpretação sistemática e finalística do ordenamento jurídico, realizar o seu enquadramento com fundamento em dispositivos que tutelam a moralidade, a disciplina, o decoro e a dignidade da função pública. As manifestações da CGU e da AGU reforçam a gravidade dessas condutas, bem como a necessidade de

---

[...] V - *incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição*; [...] XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117 (grifos nossos).

<sup>28</sup> Art. 137. São infrações disciplinares, **entre outras** definidas nesta Lei: [...] (grifo nosso).

<sup>29</sup> Como a mediação, adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Resolução N. TC-261/2024 (Santa Catarina, 2024c).

seu enfrentamento rigoroso pelas instâncias correcionais, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da moralidade administrativa e da vedação à discriminação.

Os entendimentos e as interpretações firmados até então não eliminam a necessidade de atualização normativa, tanto da Lei nº 8.112/1990 quanto da Lei (estadual) nº 6.745/1985, a exemplo do que fez a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em seu estatuto, previsto na Lei nº 8.906/1994 (Brasil, 1994). O inciso XXX do art. 34 do citado diploma legal, incluído pela Lei nº 14.612/2023, define expressamente como infração administrativa *praticar assédio moral, assédio sexual ou discriminação*.

A Administração Pública deve zelar por um ambiente livre de assédio e discriminação e, para isso, deve promover não apenas campanhas preventivas, mas também corretivas quando necessário. No entanto, a ausência de correspondência normativa direta no regime jurídico estadual impõe desafios à responsabilização proporcional e efetiva dos servidores públicos no âmbito do Estado de Santa Catarina e exige, por um lado, uma atuação interpretativa cuidadosa por parte da autoridade disciplinar e, por outro, a urgente atualização legislativa da Lei (estadual) nº 6.745/1985, de modo a contemplar expressamente essas condutas incompatíveis com um ambiente institucional saudável, ético e inclusivo, além de tipificá-las como conduta de *natureza gravíssima*, cuja penalidade seja a *expulsória* do serviço público, em consonância com o entendimento da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União.

## 5 Conclusão

A permanência da Lei (estadual) nº 6.745/1985 como norma disciplinar dos servidores civis do Estado de Santa Catarina, sem a devida atualização à luz da Constituição de 1988, representa um entrave à efetiva responsabilização funcional e à segurança jurídica. A análise dos arts. 135 a 137 e 152 evidencia a necessidade urgente de revisão normativa, tanto para suprimir dispositivos incompatíveis com os princípios constitucionais e eliminar conflitos terminológicos entre a norma de direito material e a norma de direito processual quanto para incorporar novas infrações disciplinares relevantes à realidade da administração pública contemporânea.

Recomenda-se, portanto, a elaboração de uma nova legislação que atualize a Lei (estadual) nº 6.745/1985 e contemple os avanços normativos e jurisprudenciais ocorridos nas últimas décadas, de modo a promover um regime disciplinar coerente, proporcional, eficiente e em conformidade com os direitos fundamentais dos servidores públicos.

Além disso, é imprescindível que a futura legislação estadual contemple, de forma expressa, a tipificação de condutas, como o *assédio moral*, o *assédio sexual* e a *discriminação*, que, embora não previstas de maneira específica na Lei (estadual) nº 6.745/1985, têm merecido crescente atenção na esfera administrativa sancionadora, em razão da gravidade de seus efeitos.

A ausência de tipificação direta não impede que tais práticas sejam enquadradas em infrações disciplinares já existentes, conforme demonstrado neste artigo, mas a previsão explícita contribuiria para a segurança jurídica e para a prevenção dessas condutas.

Por fim, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 consagra a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, o que impõe à Administração Pública o dever permanente de prevenir e combater práticas abusivas e discriminatórias, de modo a assegurar um ambiente de trabalho ético, seguro e respeitoso.

---

#### **The Disciplinary System of Civil Public Servants in Santa Catarina under State Law no. 6.745/1985: Unconstitutionality and Normative Obsolescence**

**Abstract:** State Law No. 6.745/1985, which governs civil public servants in the State of Santa Catarina, remains in force even after the promulgation of the 1988 Federal Constitution and generates both normative and practical tensions within the state Public Administration. This article examines the disciplinary provisions of the aforementioned law, particularly Articles 135, 136, 137, and 152, considering constitutional principles, current case law, and contemporary standards of Administrative Law. The research identifies provisions incompatible with the existing legal framework, underscores omissions that hinder the administrative accountability of modern forms of misconduct and highlights the urgent need to update Santa Catarina's disciplinary regime to ensure legal certainty, proportionality, and effectiveness in functional accountability. The research adopts a dogmatic legal method with a qualitative approach, centered on the analysis of federal and state legislation, as well as related regulatory instruments. Case law and precedents from higher courts were also examined, along with specialized doctrine in Administrative Law. The study is therefore essentially theoretical and documentary in nature, aiming to identify constitutional incompatibilities, normative gaps, and legal obsolescence in the disciplinary regime applicable to civil public servants in the State of Santa Catarina.

**Keywords:** Disciplinary System. Public Servant. Unconstitutionality. Administrative Sanction. Normative Obsolescence.

---

## Referências

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF; Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8906.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Súmula Vinculante nº 25. Sessão Plenária de 16 dez. 2009. *Diário de Justiça Eletrônico (DJe)* n. 238, 23 dez. 2009, p. 1. *Diário Oficial da União (DOU)*, 23 dez. 2009, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula774/false>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui normas sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula 633. Julgado em 12 jun. 2019. *DJe* 12 jun. 2019b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&b=SUMU&ordenacao=MAT%2CTIT%2CORD&thesaurus=JURIDICO&i=100&i=1&p=true&livre=633&inde=>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e dispõe sobre a improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Parecer Vinculante nº 0015/2023/CONSUNIAO/ CGU/ AGU*. Publicado em: 6 set. 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-03-2023.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-03-2023.htm). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Procuradoria-Geral Federal. Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual. *Parecer nº 00001/2023/PG-ASSEDIO/SUBCONSU/ PGF/AGU*. Assinado em: 15 ago. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/prevencao-e-enfrentamento-ao-assedio-sexual/parecer-00001-2023-pg-assedio-subconsu-pgf-agu.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Nota Técnica nº 3.285, de 11 de dezembro de 2023c*. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77812>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Mandado de Segurança nº 25.375/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 14 jun. 2023d, publicado no *DJe* em 19 jun. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Nota Técnica* nº 93, de 26 de fevereiro de 2024a. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93461/1/Nota\\_Tecnica\\_93\\_2024\\_CGUNE\\_DICOR\\_CRG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93461/1/Nota_Tecnica_93_2024_CGUNE_DICOR_CRG.pdf). Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmula 672. Julgado em 11 set. 2024. *DJe* 16 set. 2024b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&b=SUMU&ordenacao=MAT%2CTIT%2CORD&thesaurus=JURIDICO&l=100&i=1&p=true&livre=672&inde=>. Acesso em: 23 ago. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). *Manual de Sindicância Disciplinar*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/ementario-disciplinar/manual-de-sindicancia>. Acesso em: 3 ago. 2025.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 24. ed. rev., e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1553/E6009>. Acesso em: 3 ago. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei* nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 1985. Disponível em: [https://leis.alesc.sc.gov.br/html/1985/6745\\_1985\\_Lei.html](https://leis.alesc.sc.gov.br/html/1985/6745_1985_Lei.html). Acesso em: 23 ago. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei* nº 6.843, de 28 de julho de 1986. Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 1986a. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/8064>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei* nº 6.844, de 29 de julho de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 1986b. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/8065>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar* nº 323, de 2 de março de 2006. Estabelece Estrutura de Carreira, reestrutura o sistema de remuneração e dispõe sobre o regime disciplinar dos servidores da Secretaria de Estado da Saúde e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 2006. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/15472>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar* nº 491, de 20 de janeiro de 2010. Cria o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 2010. Disponível em: [https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/491\\_2010\\_lei\\_complementar.html](https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/491_2010_lei_complementar.html). Acesso em: 23 ago. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). *Portaria N. TC-140*, de 17 de 17 de março de 2023. Institui a Norma de Segurança da Informação, Comunicação, Privacidade e Proteção de Dados – Controle de Acesso e do Ambiente (NSICPD-13), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/PORTARIA%20N.TC%200140-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%200140-2023%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 3 ago. 2025.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar* nº 855, de 30 de janeiro de 2024a. Dispõe sobre o regime disciplinar aplicável aos servidores do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa do Estado, 2024a. Disponível em: [https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2024/855\\_2024\\_lei\\_complementar.html](https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2024/855_2024_lei_complementar.html). Acesso em: 23 ago. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). *Resolução N. TC-254*, de 3 de maio de 2024b. Institui a Política de Prevenção e de Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLU%C3%87%C3%830%20N.%20TC%20254-2024%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%830%20N.%20TC%20254-2024%20CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 3 ago. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). *Resolução N. TC-261*, de 19 de julho de 2024c. Institui a mediação como instrumento de gestão disciplinar no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em: [https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/RESOLUCAO-N-TC-261-2024-CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLUCAO-N-TC-261-2024-CONSOLIDADA.pdf). Acesso em: 3 ago. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para + Céticos*. 3. ed., modificada e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. [versão atualizada até 7 mar. 2024]. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78261>. Acesso em: 9 ago. 2025.

---

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

CARDOSO, Geovane Eziel. O regime disciplinar dos servidores públicos civis catarinenses sob a Lei (estadual) nº 6.745/1985: inconstitucionalidades e desatualizações normativas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 165-190, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.08.SC

---

**DOCTRINA**

# TRABALHOS TÉCNICOS



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA



**Processo n.:** PNO 25/00066180

**Assunto:** Processo Normativo - Nota Técnica sobre contratação de alimentação artificial de praias

**Interessado:** Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

**Unidade Gestora:** Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

**Unidade Técnica:** DLC Nota Técnica n.: TC-18/2025

## NOTA TÉCNICA N. TC-18/2025

**Assunto:** Alimentação Artificial de Praias – Aspectos Técnicos, Jurídicos e Boas Práticas

**Ementa:** NOTA TÉCNICA. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES. CONTRATAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ARTIFICIAL DE PRAIAS. ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO. EXIGÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES TÉCNICAS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SINCRONIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES.

Orientação aos gestores públicos com o objetivo de disseminar boas práticas para melhorar a eficiência na gestão das licitações e das contratações de obras de alimentação artificial de praias e para contribuir com o aprimoramento da governança e da gestão pública.

### 1 Introdução

A elaboração desta Nota Técnica decorre do recente histórico de projetos voltados à ampliação das faixas de areia em praias do litoral catarinense, bem como da crescente tendência à adoção de iniciativas semelhantes. Considerando a expressiva magnitude dos investimentos, a natureza pública dos recursos empregados e o potencial impacto ambiental em âmbito local e regional, o Tribunal de Contas de Santa Catarina entende ser oportuno oferecer orientações sobre o tema, com base em experiências recentes no Estado, notadamente quanto às irregularidades já identificadas por esta Corte de Contas nos processos de alimentação artificial de praias.

## 2 Análise

### 2.1 Conceitos, fundamentos e processo executivo

A alimentação artificial de praias – técnica de engenharia costeira também conhecida como “engordamento de praia” – consiste na execução de aterros hidráulicos com sedimentos arenosos, com o objetivo de mitigar a erosão litorânea, de recuperar áreas de lazer e de proteger infraestruturas situadas na zona costeira. O método envolve a adição controlada de sedimentos compatíveis com a morfologia natural da praia, geralmente extraídos de jazidas subaquáticas<sup>1</sup> e transportados até a faixa de areia por meio de dragas especializadas.

O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC)<sup>2</sup> destaca que, sob a ótica da Engenharia Civil, o projeto de alimentação artificial de praias demanda a aplicação integrada de fundamentos de mecânica dos solos, de hidráulica marítima e de estruturas, uma vez que o dimensionamento do volume de areia, o traçado do perfil de equilíbrio e o estudo da dinâmica de ondas e de correntes são determinantes para a estabilidade e para a durabilidade da obra. Cumpre destacar, ainda, a necessidade de considerar parâmetros de granulometria, de transporte litorâneo e de resistência a eventos extremos, empregando modelagens numéricas e ensaios laboratoriais para prever o comportamento do sistema costeiro e para garantir a compatibilidade entre o material de empréstimo e o sedimento da praia receptora.

Antes de avançar nas orientações técnicas sobre o planejamento e a contratação dessas intervenções (Item 2.2), e com o propósito de ampliar a compreensão do tema, apresenta-se, a seguir, um conjunto de informações de caráter didático. São abordados o funcionamento do sistema praias, os fundamentos da alimentação artificial como solução de engenharia costeira e o processo executivo envolvido, incluindo os principais equipamentos utilizados.

Em seguida, são apresentados os principais conceitos, fundamentos técnicos, ambientais e operacionais, com base em literatura especializada, em experiências práticas e em materiais produzidos por instituições acadêmicas e por órgãos públicos.

<sup>1</sup> Jazidas subaquáticas sedimentares são depósitos de sedimentos localizados abaixo da superfície da água. No contexto de alimentação artificial de praias, essas jazidas são utilizadas como fonte de material para a reposição ou para a expansão de áreas de praias.

<sup>2</sup> Autarquia federal vinculada ao Sistema CONFEA/CREA, responsável por fiscalizar o exercício profissional e por assegurar que obras e serviços de engenharia, de agronomia e de áreas afins sejam realizadas por profissionais habilitados, assegurando a responsabilidade técnica e a segurança da sociedade.

## 2.1.1 Ecossistema Praia: processo de formação e funcionamento

As praias arenosas são resultantes de processos que ocorrem em terra, em água e em ar, sendo essenciais para entender a dinâmica costeira.<sup>3</sup> O transporte de sedimentos pelos rios desde o interior do continente até sua deposição na foz, onde encontram o mar, é um dos principais mecanismos de formação das praias. Posteriormente, as ondas e as correntes marítimas distribuem gradualmente esses sedimentos ao longo da região costeira e do leito oceânico. Uma parte dos sedimentos deposita-se na porção submersa da praia, enquanto outra parte é depositada na porção emersa.

Na porção submersa, a atividade das ondas, as correntes locais e os ventos provocam o transporte de sedimentos entre as áreas rasas e profundas da praia, resultando na remobilização e na suspensão das areias. A intensa atividade biológica nessas regiões contribui para a formação de sedimentos carbonáticos, especialmente notáveis em praias do litoral brasileiro.

Já na porção emersa, a areia seca pode ser deslocada pelo vento para áreas mais elevadas da praia, formando dunas. Essas dunas, juntamente com a vegetação que nelas cresce, estabilizam-se e contribuem para a formação de mais dunas, capturando sedimentos transportados pelos ventos. As dunas, por sua vez, atuam como um fornecedor local de areia para a porção submersa da região costeira, promovendo um ciclo autorregenerativo do sistema praial.

Compreender essa dinâmica de transporte e de deposição de sedimentos é crucial para o planejamento e para a gestão adequadas das áreas costeiras, garantindo a preservação e a sustentabilidade das praias.

As praias, por serem compostas majoritariamente por areia, estão mais suscetíveis às mudanças ambientais, como as provocadas por frentes frias no inverno, que podem alterar sua morfologia. No entanto, sua dinâmica de distribuição, de transporte e de deposição de sedimentos confere a elas uma alta capacidade de se recuperarem e retornarem ao equilíbrio original, como evidenciado pelo restabelecimento da linha da costa após a passagem das frentes frias, especialmente no verão.

Nesse contexto, a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) destaca que o restabelecimento do perfil praial emerso após eventos de tempestade depende da preservação e da funcionalidade das áreas de retroalimentação dunares e dos bancos arenosos submersos adjacentes à linha de costa, que atuam como reservatórios naturais de sedimentos. A realimentação ocorre de forma

<sup>3</sup> Processos naturais que ocorrem na interface entre o oceano e a terra ao longo das costas.

natural ao longo do ano, especialmente durante períodos de calmaria oceânica, caracterizando o processo de autorregeneração do sistema praial, independentemente da estação.

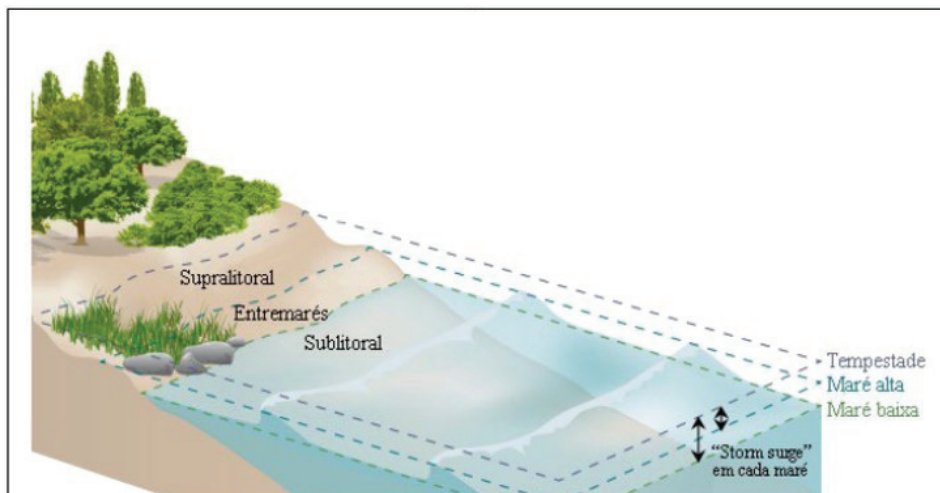
É importante notar que qualquer interferência, seja ela local, regional ou global, que afete essa dinâmica sedimentar pode alterar esse ponto de equilíbrio, resultando em mudanças na configuração da praia. Isso pode ocorrer quando há interrupção na dinâmica dos sedimentos entre a parte terrestre e a parte aquosa da praia.

Vale mencionar que as praias arenosas contam com um relevante componente biológico que atua como um agente estabilizador do ecossistema em escala local. A vegetação das dunas e a rede trófica aquática desempenham papéis importantes nesse sentido. Portanto, é importante que estratégias de restauração das praias levem em consideração a reabilitação desse componente biológico, visando fortalecer a resiliência do ecossistema praial.

Da mesma forma, é fundamental assegurar a preservação dos campos de dunas livres de obras e de infraestruturas costeiras, a fim de manter o equilíbrio sedimentar do ambiente que integra as praias. A ocupação dessas áreas de acúmulo natural de sedimentos pode ampliar o déficit sedimentar e alterar a dinâmica de transporte e de fornecimento de areias, favorecendo a intensificação de processos erosivos. Portanto, a conservação e o manejo adequado das feições dunares constituem condições importantes para a estabilidade morfológica e para a funcionalidade do sistema praial.

### **2.1.2 Impacto da ocupação humana nas praias**

Para uma compreensão mais abrangente dos potenciais causas de mudanças na dinâmica praial, seus impactos e possíveis soluções, é instrutivo segmentar a praia em três áreas distintas, cada uma relacionada com as variações das marés: o supralitoral, o entremarés e o sublitoral (FIG. 1).

**Figura 1** – Esquema de praia ilustrando as zonas do supralitoral, entremarés e sublitoral

Fonte: Adaptado de Webb (2023).

O supralitoral, também conhecido como pós-praia ou berma, é a faixa não alcançada pela maré, exceto em condições climáticas extremas. Já o entremarés refere-se à zona em que ocorrem as variações diárias do nível da água devido às marés. Por fim, o sublitoral é a região permanentemente inundada, englobando geralmente a zona de quebra das ondas (ou zona de surfe) e a área adjacente mais calma.

A influência humana estende-se pelos três compartimentos da praia, abrangendo as escalas local, regional e global. Em uma perspectiva global, parte da comunidade científica reconhece que as ações humanas, como emissão de gases de efeito estufa, desempenham um papel relevante no cenário climático, interferindo na frequência e na intensidade de eventos extremos, como ressacas e inundações, além de contribuírem para o aumento do nível do mar. Em escala regional, ações como o desmatamento de áreas adjacentes a bacias hidrográficas que alimentam os rios que deságuam nas praias e o represamento desses rios para abastecimento ou para produção de energia elétrica retêm sedimentos essenciais para a formação e para a estabilidade das praias, privando a região costeira desse aporte natural. A nível local, atividades como a extração de areia para construção civil e a urbanização do supralitoral, a construção de estruturas costeiras, como quebra-mares, marinas e portos, podem alterar os padrões de sedimentação, comprometendo diretamente a integridade e a funcionalidade do ecossistema praiial.

A ocupação humana intensa e, por vezes, pouco planejada nas áreas do supralitoral, por meio da implantação de infraestruturas como casas, edifícios e estradas, pode gerar impactos significativos ao ambiente costeiro. Além de fragmentar *habitats* naturais e de promover alterações físicas no meio, essa ocupação interfere no transporte natural de sedimentos entre os compartimentos da praia, contribuindo para desequilíbrios no balanço sedimentar e favorecendo processos erosivos. Ressalta-se, ainda, que a supressão da vegetação nativa associada à ocupação compromete a estabilidade do solo, tornando as praias mais vulneráveis à erosão.

Portanto, as intervenções locais, combinadas com a redução de sedimentos em nível regional e as mudanças climáticas globais, culminam na perda dos benefícios que as praias proporcionam às comunidades. Isso se traduz na redução visível da área de praia disponível para atividades recreativas e comerciais, além de impactar em prejuízos materiais substanciais oriundos do colapso de estruturas já construídas.

Por essa razão, qualquer proposta de alimentação artificial de praias deve ser acompanhada por um programa de avaliação de impacto ambiental, integrado a medidas mitigadoras, como a seleção de áreas de empréstimo de baixa relevância ecológica, a execução em períodos sazonais menos sensíveis e o monitoramento biológico antes, durante e após a obra. Essa abordagem interdisciplinar amplia a segurança técnica e ambiental da intervenção e reforça a necessidade de planejamento coordenado entre órgãos ambientais, projetistas e gestores públicos.

### **2.1.3 A alimentação artificial de praias como solução local de engenharia costeira**

A alimentação artificial de uma praia é considerada uma solução “leve” de engenharia, alinhando-se a uma abordagem de “soluções baseadas na natureza” para proteção costeira.

O ideal é que o processo de aterramento seja cuidadosamente integrado a um plano abrangente de proteção costeira, incorporando considerações socioambientais detalhadas. Ou seja, o aterro hidráulico, realizado pontual e temporariamente, não solucionará a causa da erosão costeira. Porém, adicionará sedimentos que serão moldados pela ação das ondas, das correntes e do vento, seguindo uma estratégia pré-definida, e atuarão como amortecedores, ainda que temporários, contra ondas e tempestades que poderiam atingir infraestruturas existentes na porção supralitoral, como estradas, residências e comércios. Além disso, há um estímulo para intensificar o uso da praia, o que pode aquecer a economia local e valorizar o mercado imobiliário. Ainda, por ser uma solução

temporária que demanda manutenção periódica ou reconstrução regular,<sup>4</sup> a obra impulsiona o mercado da engenharia, criando oportunidades contínuas para o setor.

Cabe ressaltar que existem outras soluções de engenharia<sup>5</sup> frequentemente implementadas para enfrentar a erosão costeira. No entanto, muitas técnicas são ambientalmente agressivas e resultam na transformação de praias arenosas em praias predominantemente rochosas, além de interromperem o transporte natural de sedimentos e causarem eventual erosão de áreas adjacentes. Ao contrário dos métodos de alimentação artificial mediante aterro hidráulico, essas alternativas implicam na artificialização do sistema praiial, em vez de sua restauração ou reabilitação.

Diante do exposto, entende-se que, embora isoladamente não apresente uma solução global e definitiva para a erosão costeira, a alimentação artificial de praias é uma medida de engenharia leve, reconhecida por gestores públicos, com potenciais benefícios a sociedade.

## 2.1.4 Processo executivo e equipamentos envolvidos na alimentação artificial de uma praia

Para ilustrar os procedimentos executivos envolvidos na alimentação artificial de praias, considera-se pertinente a reprodução de imagens e de informações obtidas junto a especialistas e à literatura técnica consultada durante a elaboração desta nota. Tais ilustrações e dados contribuem para o entendimento do método adotado, detalhando as etapas de execução e os equipamentos utilizados.

O processo de planejamento<sup>6</sup> de uma obra de alimentação artificial de praia demanda uma sequência estruturada de análises técnicas que visam à viabilidade e à eficiência do procedimento (FIG. 2).

<sup>4</sup> É importante destacar que obras de engenharia, desde edificações a rodovias, requerem manutenção regular para garantir sua eficácia funcional e segurança ao longo do tempo, além de possuírem uma vida útil projetada.

<sup>5</sup> Soluções que envolvem a construção de estruturas rígidas como molhes e espigões ou a colocação de grandes blocos de pedras ao longo das cotas (enrocamento).

<sup>6</sup> Cabe destacar que a movimentação de grandes volumes de sedimentos pode interferir em sistemas de drenagem, em emissores submarinos e em infraestruturas de saneamento, tornando indispensável a coordenação técnica com os órgãos gestores locais para prevenir conflitos de uso e riscos de poluição difusa durante as obras.

**Figura 2** – Representação esquemática das principais etapas do planejamento e do dimensionamento de um projeto de alimentação artificial de praia



Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo<sup>7</sup> em curso oferecido no TCE/SC.

Na sequência, procede-se à triagem dos equipamentos disponíveis, etapa essencial para garantir que os recursos mobilizados estejam adequados às exigências operacionais do projeto. Dentre os principais equipamentos envolvidos, destaca-se inicialmente as dragas de sucção e de arrasto TSHD (do inglês, *Trailing Suction Hopper Dredger* – FIG. 3), popularmente conhecidas como dragas *hopper*, responsáveis pela extração do material arenoso na jazida subaquática, seu transporte e posterior descarga na linha de recalque. Essas dragas, além de possuírem grande autonomia operacional, concentram em uma única embarcação as etapas de dragagem, de transporte e de bombeamento do sedimento.

<sup>7</sup> Engenheiro Civil, Oceanógrafo, Mestre em Engenharia Ambiental e Especialista em Engenharia Portuária, responsável por curso de capacitação técnica voltado aos servidores deste Tribunal.

**Figura 3** – Representação esquemática de uma draga autotransportadora TSHD, principal equipamento utilizado na alimentação artificial de praias<sup>8</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

O bombeamento do material sedimentar ocorre por intermédio de bombas centrífugas de alta potência que, associadas a sistemas de pressurização, garantem o envio do material por meio das chamadas linhas de recalque (ou *pipeline*), compostas por trechos flutuantes ou submersos no mar, além de por seções dispostas em terra. Essas tubulações são geralmente fabricadas em aço ou em Polietileno de Alta Densidade (PEAD) e devem ser dimensionadas conforme o volume de material, a distância entre jazida e faixa de praia e a altura manométrica envolvida.

Essas dragas atuam em áreas de empréstimo *offshore*,<sup>9</sup> onde realizam a sucção do material arenoso por meio de tubos laterais (*drag heads*), armazenando os sedimentos em cisternas internas (hoppers) – (FIG. 4).

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GVS0gfTNMhQ&t=27s>. Acesso em: 30 maio 2025.

<sup>9</sup> Área de empréstimo offshore é uma região localizada no mar (geralmente distante da costa) de onde se extrai material (como areia, cascalho ou sedimentos) para ser utilizado em obras costeiras ou marítimas.

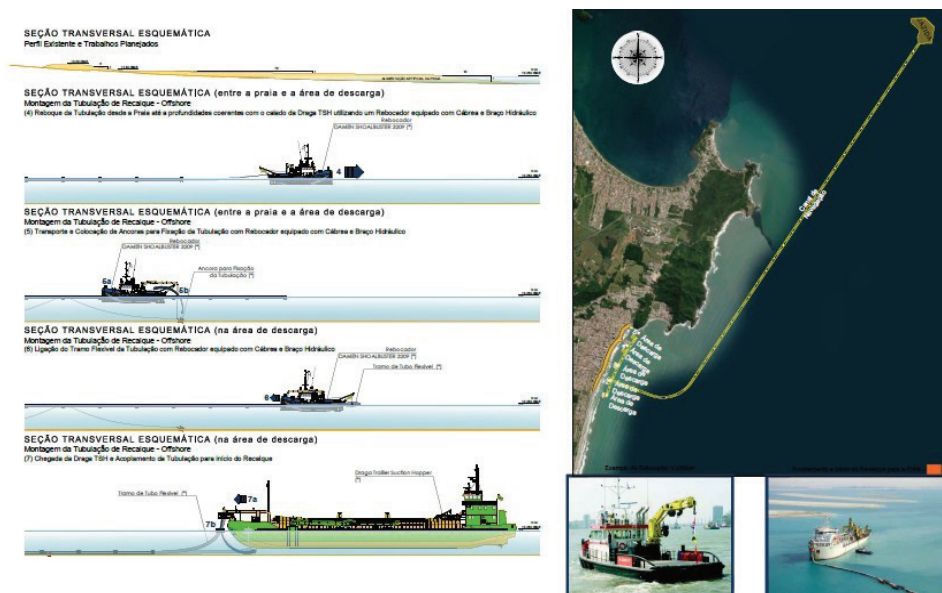
**Figura 4** – Imagem extraída do projeto de alimentação artificial da Praia do Gravatá, que ilustra o procedimento de extração do material da jazida subaquática pela draga *hopper*



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

Após o carregamento, a draga navega até um ponto próximo à linha de costa, onde se conecta a uma tubulação de recalque – o *pipeline* – composta por seções flutuantes, submersas e terrestres (FIG. 5), conduzindo o material até o ponto de descarregamento na praia.

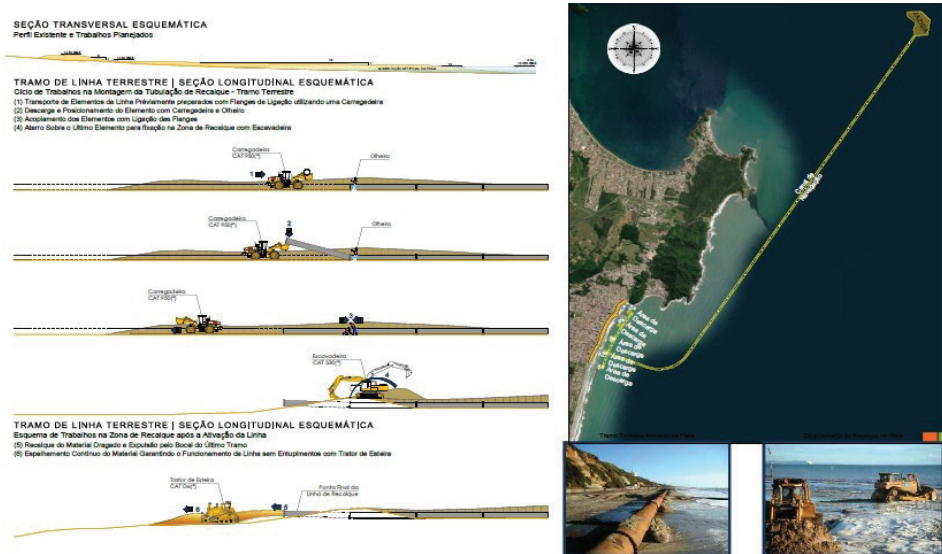
**Figura 5** – Imagem extraída do projeto de alimentação artificial da Praia do Gravatá, que ilustra o procedimento de montagem da tubulação de recalque e do acoplamento da draga *hopper* à linha para o bombeamento dos sedimentos



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

Na faixa de areia, o espalhamento e a conformação do aterro são realizados por meio de máquinas de terraplenagem (FIG. 6), como tratores de esteiras (FIG. 7), escavadeiras hidráulicas (FIG. 8) e pás carregadeiras (FIG. 9).

**Figura 6** – Imagem extraída do projeto de alimentação artificial da Praia do Gravatá, que ilustra a operação da patrulha de equipamentos realizando o espalhamento do material dragado na praia



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

**Figura 7** – Detalhamento dos equipamentos utilizados no espalhamento do material em terra

## 2.10. Equipamentos de Terraplenagem

### 2.10.2. Trator de Esteira

Possui função de distribuir o material de forma homogênea, devendo o serviço ser iniciado já na ponta da linha, onde ocorre o descarte. O material após adensado, é espalhado e nivelado.

Geralmente são empregados tratores de 158 HP (D6) com lâmina de dimensões mínimas de 3,27 m x 1,12 m.

Tratores com essa configuração movimentam em média 70 m<sup>3</sup>/h.



<https://pngtree.com/>

Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

**Figura 8** – Detalhamento dos equipamentos utilizados no espalhamento do material em terra

## 2.10. Equipamentos de Terraplenagem

### 2.10.1. Escavadeira Hidráulica

Atua na montagem e posicionamento da linha de de terra e realiza serviços de terraplenagem na conformação de trincheiras de contenção do material, para que ele seja adensado pelo escoamento da água.

Peças de tubos de Aço ASTM A-36 de 12,00 m de comprimento, com peso médio de 145,00 Kg/m (800 mm) + mistura, exigem escavadeiras com no mínimo 155 HP e peso operacional mínimo de 20 toneladas. Equipamentos com concha de 1,16m<sup>3</sup> movimentam 80 m<sup>3</sup>/h.



<https://pngtree.com/>

Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

**Figura 9** – Detalhamento dos equipamentos utilizados no espalhamento do material em terra

## 2.10. Equipamentos de Terraplenagem

### 2.10.3. Carregadeira de Rodas

Utilizada no transporte das peças de tubo do pátio até a frente de obra, transporte acessórios (válvulas, tubo em “Y”, flanges...), arrasto de trenó para movimentar geradores e torres de iluminação conforme o avanço do serviço.

É comum o uso de pás sulcadas, para auxiliar no manejo dos tubos. O equipamentos devem possuir potência mínima de 304 HP.



<https://pngtree.com/>

Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

Esses equipamentos atuam diretamente na formação do novo perfil da praia, distribuindo os sedimentos ao longo da faixa costeira e ajustando as cotas do aterro conforme o projeto executivo. À medida que o serviço avança, a tubulação em terra é reposicionada ou prolongada, permitindo a continuidade da alimentação artificial em novos trechos.

Para ampliar o conhecimento do leitor acerca dos procedimentos envolvidos na alimentação artificial de uma praia, com ênfase nos procedimentos realizados em terra, este Tribunal compilou e organizou fotos e vídeos de alimentações artificiais realizadas nas praias de Santa Catarina (FIG. 10, 11, 12 e 13).

**Figura 10** – Captura de imagem em vídeo que evidencia a patrulha de equipamentos em operação no espalhamento de material na faixa de areia da Praia de Canasvieiras, em 2019<sup>10</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

**Figura 11** – Captura de imagem em vídeo que evidencia a patrulha de equipamentos em operação no espalhamento de material na faixa de areia da Praia Central de Balneário Camboriú, em 2021<sup>11</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8JEhKpcelCk>. Acesso em: 23 maio 2024.

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=MX4Alwwc83I&t=581s>. Acesso em: 23 maio 2024.

**Figura 12** – Captura de imagem em vídeo que evidencia a patrulha de equipamentos em operação no espalhamento de material na faixa de areia da Praia dos Ingleses, em 2023<sup>12</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

**Figura 13** – Captura imagem em vídeo que evidencia a patrulha de equipamentos em operação no espalhamento de material na faixa de areia da Praia de Jurerê, em 2024<sup>13</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Vp\\_YbwJUc8Q](https://www.youtube.com/watch?v=Vp_YbwJUc8Q). Acesso em: 23 maio 2024.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xhwaTizlgNU>. Acesso em: 23 maio 2024.

Além da draga *hopper* e dos equipamentos de terraplenagem, há um conjunto de embarcações auxiliares essenciais à operação, entre as quais se destacam as “*multicats*” (FIG. 14), embarcações multipropósito utilizadas no apoio à instalação e à movimentação de linhas de recalque, de ancoragens, de boias e de demais estruturas flutuantes. Sua versatilidade tem um papel importante nas manobras de suporte às dragas e ao pipeline.

**Figura 14** – Características das embarcações utilizadas na alimentação artificial de praias

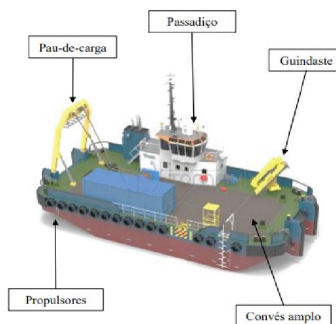
## 2.9. Embarcações Auxiliares

### 2.9.1. Multicat – Embarcação Multipropósito

Usada nas operações marítimas de apoio, podendo cumprir as funções de rebocador, empurrador ou transportador (suprimentos, peças e tripulação), sendo o contato da draga com o porto mais próximo.

É capaz de executar manobras de içamento pois conta com pau-de-carga e guindaste.

Participa do lançamento, recolhimento da pipeline e auxilia no momento da acoplagem.



Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

Também são mobilizadas embarcações de transporte de pessoal e de apoio logístico (FIG. 15), que viabilizam o deslocamento das equipes técnicas e operacionais entre o ponto de embarque em terra, as dragas e os pontos de operação, além de permitirem a entrega de insumos, de combustíveis e de peças sobressalentes diretamente nos locais de trabalho, mesmo em mar aberto.

**Figura 15** - Detalhamento das embarcações empregadas no processo de dragagem

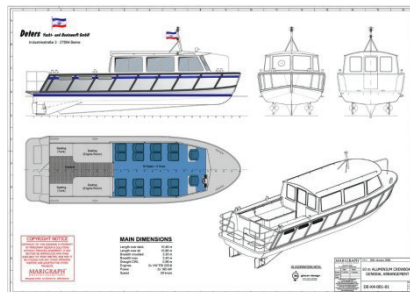
## 2.9. Embarcações Auxiliares

### 2.9.2. Embarcação de Transporte de Pessoal e Apoio Logístico

Embarcação utilizada para transferência de tripulação, emergências e pequenos suprimentos.

Trata-se de embarcação que desenvolve maiores velocidades chegando até 30 nós (até 175 HP).

Pode ser substituída pela Multicat se existir porto nas proximidades da obra.



200

Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

Outro componente importante da operação são as embarcações de batimetria (FIG. 16), que realizam o monitoramento contínuo da profundidade da jazida e da área de aterro. Esses levantamentos hidrográficos são imprescindíveis para o controle da execução da obra, para a verificação do volume dragado, para a conferência dos limites da jazida e para a aferição do perfil final da praia, assegurando a conformidade com as exigências ambientais e contratuais.

**Figura 16** – Detalhamento das embarcações empregadas no processo de dragagem

## 2.9. Embarcações Auxiliares

### 2.9.3. Embarcação de Batimetria

Embarcação miúda (até 120 HP) empregada para levantamento hidrográfico de acompanhamento do aterro hidráulico (perfil subaquático).

Devido ao seu reduzido porte, consegue realizar o serviço em baixas profundidades (entre a zona de arrebentação e sopé do talude).



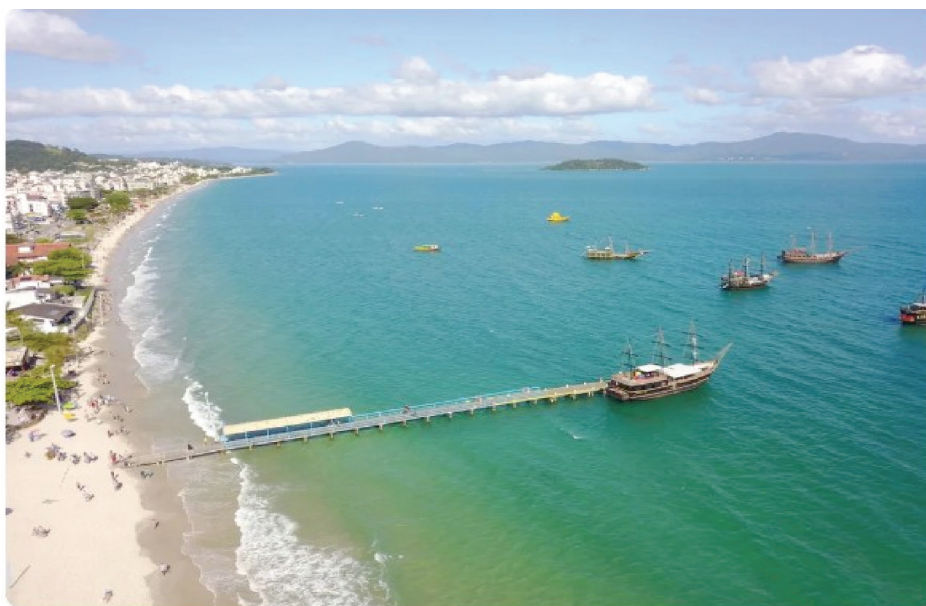
Mezine et al., (2016)

Fonte: Slide do Professor Pablo Merlo em curso oferecido no TCE/SC.

Portanto, a seleção criteriosa dos equipamentos – tanto de dragagem, de bombeamento e de terraplenagem quanto das embarcações de apoio – é determinante para a eficiência operacional, para a segurança das equipes envolvidas e para o cumprimento dos prazos e das metas estabelecidas para as obras de alimentação artificial de praias.

Para concluir o tópico, é pertinente apresentar imagens aéreas que retratam o antes e o depois das praias catarinenses onde foi realizado o processo de alimentação artificial:

**Figura 17** - Imagem capturada por drone da Praia de Canasvieiras antes da execução da alimentação artificial<sup>14</sup>



Faixa de areia da praia de Canasvieiras antes do alargamento em Florianópolis — Foto: Leonardo Sousa/PMF

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/verao/2020/noticia/2020/01/17/drone-mostra-praiade-florianopolis-apos-obra-de-alargamento.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2024.

**Figura 18** - Imagem capturada por drone da Praia de Canasvieiras após a execução da alimentação artificial



Faixa de areia após alargamento de Canasvieiras — Foto: Leonardo Sousa/PMF

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

**Figura 19** – Imagens aéreas da Praia Central de Balneário Camboriú durante e após a execução da alimentação artificial<sup>15</sup>



Obra aumentou a largura da faixa de areia de 25 para 70 metros de extensão  
Imagem: Divulgação/Prefeitura de Balneário Camboriú

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

**Figura 20** – Imagem aérea da execução da alimentação artificial da Praia dos Ingleses<sup>16</sup>



Foto: divulgação PMF

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/12/04/balneario-camboriu-aposmega-obra-praia-central-e-liberada-a-banhistas.htm>. Acesso em: 10 maio 2024.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://portalnortedailha.com.br/noticia/4698/apos-duas-semanas-de-trabalho-veja-como-esta-o-trabalho-de-engordamento-da-praia-dos-ingleses.html>. Acesso em: 13 maio 2024.

**Figura 21** - Imagens aéreas da Praia de Jurerê antes e após a realização da alimentação artificial da praia<sup>17</sup>



Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

### 2.1.5 Material Complementar – *Workshop* sobre prática e a gestão ambiental da alimentação artificial de praias

Em consulta a materiais técnicos que tratam da alimentação artificial de praias, este Tribunal tomou conhecimento de que o Governo do Estado de Santa Catarina, por meio do Instituto de Meio Ambiente (IMA) em parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC), com a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e com o apoio da Sea Caruso – Soluções Oceânicas e Energias Renováveis, realizou, nos dias 21 e 22 de novembro de 2023, no auditório do CREA/SC, em Florianópolis, um *workshop*<sup>18</sup> para abordar a prática e a gestão ambiental da alimentação artificial de praias.

O evento reuniu acadêmicos, servidores de órgãos ambientais, da defesa civil, de infraestrutura e obras de municípios e estados, além de representantes de órgãos de controle estaduais e federais e profissionais da área. O objetivo foi

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/03/prefeitura-conclui-alargamento-de-40-metros-da-praia-do-jurere-em-florianopolis.shtml>. Acesso em: 19 set. 2024.

<sup>18</sup> Termo em inglês que se refere a um tipo de evento, geralmente de curta duração focado em treinamento, em capacitação ou em troca de conhecimento em uma área específica.

discutir, junto a especialistas, temas relacionados à contenção da erosão costeira, à proteção costeira, à regeneração ambiental, projetos, licenciamento ambiental e demais temas relacionados à alimentação artificial de praias.<sup>19</sup>

O *workshop* foi gravado em vídeo e disponibilizado no perfil do IMA da plataforma do *Youtube* nos seguintes endereços eletrônicos:

- *Workshop* Alimentação Artificial de Praias – 21/11/2023 – manhã: <https://www.youtube.com/watch?v=b6tbXyaem84&t=67s> (duração: 2h15);
- *Workshop* Alimentação Artificial de Praias – 21/11/2023 – tarde: <https://www.youtube.com/watch?v=7cAs5JHezZs&t=10488s> (duração: 4h09);
- *Workshop* Alimentação Artificial de Praias – 22/11/2023 – manhã: [https://www.youtube.com/watch?v=CCYbaG\\_CibY&t=1338s](https://www.youtube.com/watch?v=CCYbaG_CibY&t=1338s) (duração: 3h10); e
- *Workshop* Alimentação Artificial de Praias – 22/11/2023 – tarde: <https://www.youtube.com/watch?v=HCOMQO6i6es&t=272s> (duração 3h53).

Os vídeos, com um total de 13 horas e 27 minutos, proporcionam uma visão abrangente do processo de alimentação artificial de praias, abordando-o sob múltiplas perspectivas – desde técnicas executivas até casos práticos de licenciamento ambiental e de monitoramento da erosão costeira. O material representa uma valiosa fonte de informação para os que se interessam pela temática.

Recomenda-se, portanto, que os interessados no tema assistam aos vídeos, a fim de obter uma compreensão mais aprofundada e uma visão mais abrangente sobre a alimentação artificial de praias como medida preventiva contra a erosão costeira.

### 2.1.5.1 Webinário “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidade e Desafios” (Escola Superior do Ministério Público da União)

O IMA orienta aos interessados que consultem o Webinário “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidades e Desafios”, promovido pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), nos dias 8 e 9 de julho de 2025.

O evento foi transmitido pelo canal oficial da ESMPU no YouTube e teve como objetivo capacitar os participantes sobre o gerenciamento costeiro e seus fundamentos técnicos, conceituais e normativos, abordando os desafios legais, administrativos e ambientais relacionados à gestão da zona costeira e marinha.

<sup>19</sup> Informação disponível em: <https://www.ima.sc.gov.br/index.php/noticias/2376-ima-promove-workshopsobre-pratica-e-a-gestao-ambiental-da-alimentacao-artificial-de-praias>. Acesso em: 7 maio 2024.

Contou com a participação de especialistas em gestão ambiental, de pesquisadores, de membros do Ministério Público Federal (MPF) e de técnicos de órgãos ambientais, que discutiram a integração de políticas públicas, o papel do MPF na proteção ambiental e experiências práticas de enfrentamento da erosão costeira e das alimentações artificiais.

O conteúdo das palestras contribuiu significativamente para a compreensão do contexto nacional de gestão integrada das áreas costeiras, servindo como importante subsídio técnico e institucional ao tema abordado nesta Nota Técnica, especialmente no que se refere às estratégias de mitigação e à recuperação ambiental aplicáveis às praias catarinenses.

As gravações completas do webinar estão disponíveis no canal da ESMPU no YouTube, nos seguintes endereços eletrônicos:

- Webinar “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidade e Desafios” – 1º Dia: (61) Webinar “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidades e Desafios” - 1º Dia - YouTube (duração: 8h22min); e
- Webinar “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidade e Desafios – 2º Dia: (61) Webinar “Gerenciamento Costeiro: Fundamentos, Potencialidades e Desafios” - 2º Dia - YouTube (duração: 7h55min).

O material constitui referência atualizada e interdisciplinar sobre o gerenciamento costeiro no Brasil, fornecendo base teórica e prática para a discussão das políticas de proteção litorânea, erosão e alimentação artificial de praia.

### **2.1.5.2 Estudo “Erosão Costeira e Gestão Ambiental em Áreas de Intervenção Antrópica” (Bianchini *et al.*, 2020)**

O IMA também indica, como referência técnico-científica complementar, o estudo “Erosão Costeira e Gestão Ambiental em Áreas de Intervenção Antrópica”, elaborado por Bianchini *et al.* (2020). O trabalho analisa de forma abrangente os efeitos das intervenções humanas na dinâmica costeira, com ênfase nas implicações de obras de alimentação artificial de praias, contenção da erosão e estabilização de orlas urbanizadas.

O estudo parte da premissa de que as praias constituem sistemas naturalmente dinâmicos, cuja morfodinâmica resulta da interação contínua entre ondas, marés, ventos e fluxo sedimentar. Nesse contexto, intervenções rígidas — como enrocamentos, muros e espigões — alteram o transporte litorâneo e tendem a agravar a erosão em trechos adjacentes, enquanto soluções baseadas na alimentação artificial podem restabelecer o equilíbrio sedimentar, desde que

amparadas em estudos técnicos, em modelagem numérica e em monitoramento pós-obra.

Entre as principais contribuições do artigo, destacam-se:

- a necessidade de compatibilização granulométrica entre os sedimentos de empréstimo e os da praia natural;
- a importância do monitoramento contínuo das variações topográficas e volumétricas da faixa praial após as intervenções;
- a utilização de modelos numéricos para prever a evolução morfológica e a redistribuição dos sedimentos; e
- a integração entre engenharia, gestão ambiental e ordenamento territorial na definição de estratégias de proteção costeira.

Com isso, o estudo reforça que a eficácia das alimentações artificiais de praias depende da adoção de práticas de gestão costeira integrada, que envolvam órgãos ambientais, instituições de pesquisa, municípios e órgãos de controle. Essa abordagem está alinhada à diretriz proposta pelo IMA e às boas práticas internacionais de planejamento, de licenciamento e de monitoramento de obras costeiras.

As publicações estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: O licenciamento ambiental e a atividade de alimentação artificial de praias: Canasvieiras e Ingleses - ilha de Santa Catarina, Brasil.

Portanto, o material de Bianchini *et al.* (2020) constitui uma referência científica para os gestores públicos e técnicos envolvidos na formulação de políticas e de projetos de proteção e de recuperação da zona costeira catarinense, servindo como subsídio conceitual e metodológico à presente Nota Técnica.

## 2.2 Orientações técnicas

O objetivo precípua desta Nota Técnica é reforçar o caráter preventivo e pedagógico da atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina, sempre pautada pelo diálogo institucional e pela promoção da boa governança pública. A elaboração deste documento considera a relevância técnica e o crescente interesse na realização de obras de alimentação artificial de praias, bem como a necessidade de consolidar diretrizes para aprimorar os projetos, estudos ambientais, os orçamentos e os documentos convocatórios, prevenindo falhas recorrentes e promovendo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, este Tribunal de Contas considera oportuno apresentar orientações objetivas e fundamentadas, com base nas inconformidades mais recorrentes já identificadas, as quais serão abordadas nos tópicos a seguir:

- Composição de Administração Local (Item 2.2.2);
- Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) – (Item 2.2.3);
- Distância Média de Transporte (DMT) e Velocidade Média das embarcações (Item 2.2.4);
- Desmobilização de Dragas (Item 2.2.5);
- Equipamentos envolvidos no espalhamento e na conformação do aterro hidráulico (Item 2.2.6);
- Exigências e Qualificações Técnicas (Item 2.2.7);
- Licenciamento Ambiental (Item 2.2.8);
- Sincronização das Contratações (Item 2.2.9); e
- Atualização do Orçamento Referencial (item 2.2.10).

## 2.2.1 Conceitos Orçamentários

Antes de adentrarmos nos aspectos técnicos das orientações, é importante apresentar e elucidar os principais conceitos e definições utilizadas no processo de formação de preços de obras e de serviços de engenharia, nos termos do Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas,<sup>20</sup> de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU):

*2.8 Custo Unitário: É o custo de um determinado serviço por unidade de medida, obtido por meio de composições de custo unitário contendo todos os insumos com os seus respectivos consumos ou produtividades. Os componentes de cada serviço compreendem os insumos de mão de obra, de materiais, de equipamentos e de tarefas subempreitadas junto à terceiros.*

*2.9 BDI (Benefício e Despesas Indiretas): é uma taxa correspondente às despesas indiretas, aos impostos incidentes sobre o preço de venda e à remuneração do construtor, que é aplicada sobre todos os custos diretos de um empreendimento (serviços compostos de materiais, mão de obra e equipamentos) para se obter o preço final de venda.*

*2.10 Preço: é o valor final pago ao contratado pelo contratante, representando o custo acrescido da remuneração e das despesas indiretas do construtor, mediante a seguinte equação:  $PV = CD (1 + BDI)$  onde **CD** é o custo direto da obra ou do serviço de engenharia e **PV** é o respectivo preço de venda [...] 2.12 Planilha orçamentária ou orçamento sintético é a relação de todos os serviços com as respectivas unidades de medida, quantidades e preços unitários, calculados a partir dos projetos, cronograma, demais especificações técnicas e critérios de medição.* Assim, o orçamento

<sup>20</sup> Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes\\_elaboracao\\_planilhas\\_orcamentarias\\_obras\\_publicas.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF). Acesso em: 1 maio 2025.

sintético é aquele que *apresenta a relação completa dos serviços necessários à obra, porém, sem desdobrar os insumos presentes em cada serviço*. Deve-se elaborar um orçamento sintético específico para cada edificação, etapa, trecho ou parcela do empreendimento, providência que *facilitará a execução e o controle das medições pela equipe de fiscalização contratual*. Os orçamentos sintéticos devem ser preferencialmente elaborados incluindo os percentuais de BDI, uniformes ou diferenciados, nos preços unitários dos serviços. Quando for conveniente, admite-se elaborar o orçamento sintético apresentando nas suas linhas o custo unitário dos serviços, incluindo-se a incidência do BDI de forma destacada ao final da planilha sobre todo o montante dos custos diretos. *A planilha orçamentária deve conter subtotais para cada grupo de serviços que compõem uma etapa ou parcela do empreendimento. Bem como apresentar, dentre outras, as seguintes informações nos títulos da planilha:*

- descrição da obra a que se refere;
- *data-base do orçamento;*
- indicação do edital ou contrato a que se refere;
- número da revisão; e
- *nome, habilitação, número de registro no órgão competente e assinatura do responsável técnico que elaborou o orçamento.* Ademais, o orçamento sintético deve apresentar as seguintes colunas:
  - item ou subitem;
  - código da composição de preço unitário utilizada ou fonte e código da composição de custo unitário, no caso de ser utilizada uma composição obtida em sistema referencial de custos;
  - descrição do serviço;
  - unidade de medida;
  - quantidade do serviço;
  - preço unitário do serviço; e
  - preço total de cada serviço. [...]

*Não deve haver omissão de quaisquer serviços necessários ao processo de construção, bem como aqueles necessários ao pleno funcionamento e operação do empreendimento. [...] É interessante ordenar e estruturar os serviços de acordo com as etapas da obra, em ordem cronológica de desenvolvimento, na medida do possível, conforme a Estrutura Analítica de Projeto (EAP) definida. [...]*

**2.17 Insumos:** são os elementos que entram no processo de produção dos serviços que compõem a planilha orçamentária. Podem ser *máquinas e equipamentos, trabalho humano, materiais de construção* ou outros fatores de produção.

**2.18 Índice de Aplicação (Coeficiente):** *Quantidade de material ou mão de obra aplicada na execução de determinado serviço da obra.*

2.19 *Curva ou Classificação ABC de Serviços: tabela obtida a partir da planilha orçamentária da obra, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculados e em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos*

2.20 *Curva ABC de insumos: apresenta todos os insumos da obra (material, mão de obra e equipamentos) classificados em ordem decrescente de relevância. Para sua confecção, necessita-se da composição de custos unitários de todos os serviços da obra para o agrupamento dos insumos similares de cada serviço.*

*A curva ABC de insumos é uma ferramenta que cria várias facilidades para a orçamentação de uma obra, proporcionando que o orçamentista refine o orçamento mediante pesquisa de mercado dos insumos mais significativos. Também auxilia no planejamento e programação de obras, pois fornece o efetivo de mão de obra e a quantidade dos diversos tipos de equipamentos necessários para a execução da obra. [...] 2.22 Custo Horário de Equipamento: O custo dos equipamentos é expresso nas composições de custo unitário em horas de trabalho. Os custos com equipamentos podem ser classificados em:*

- *Custos horários operativos ou produtivos (CHP), correspondendo aos custos do equipamento em pleno funcionamento, consumindo combustível;*
- *Custos horários improdutos (CHI), correspondendo ao custo do equipamento parado, com motor desligado.*

*O custo horário operativo contempla os gastos com operação (mão de obra do operador, combustíveis e lubrificantes), manutenção (mão de obra de manutenção, pneus, peças e reparos), e propriedade (custo de oportunidade, depreciação, seguros e impostos). No custo horário improdutivo, incidem os gastos com a mão de obra do operador e os custos de propriedade. Não se consideram os outros custos, pois se admite que ocorram somente ao longo da vida útil, expressa em horas operativas. 2.23 Tempos operativos e improdutos: O tempo operativo ou produtivo é aquele em que o equipamento está dedicado ao serviço, na frente de trabalho, com o motor em funcionamento ou em condições de trabalho, quando se tratar de equipamento não propelido mecanicamente. Na hora improdutivo, o equipamento está parado, com o motor desligado, aguardando que o equipamento que comanda a equipe permita-lhe operar. O número de equipamentos, bem como seus tempos operativos e improdutos, é calculado em função de sua produção horária, conforme detalhado no tópico seguinte. (grifos nossos)*

A correta compreensão dos conceitos orçamentários é fundamental para garantir a consistência técnica das planilhas e a regularidade das contratações. Isto posto, apresentam-se orientações sobre impropriedades recorrentes identificadas em obras de alimentação artificial de praias, com foco na prevenção de falhas e na promoção da economicidade.

## 2.2.2 Composição da administração local

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT):<sup>21</sup> “a administração local compreende o conjunto de gastos com pessoal, materiais e equipamentos incorridos pelo executor no local do empreendimento e indispensáveis ao apoio e à condução da obra”.<sup>22</sup> Essa administração é exercida normalmente por pessoal técnico e administrativo, como engenheiros supervisores, engenheiros setoriais, gestores administrativos, equipes de medicina e segurança no trabalho, entre outros.

Vale comentar que despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio da contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. A mesma afirmativa pode ser aplicada às despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e de manutenção de canteiro. Essa prática vem sendo recomendada pelos Tribunais de Contas e visa dar maior transparência na elaboração do orçamento da obra.

Outrossim, é oportuno mencionar o Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 08 – Administração Local,<sup>23</sup> elaborado pelo DNIT. Esse documento apresenta metodologias, premissas e memórias adotados para o cálculo dos custos de referência dos serviços relativos à administração local. Nele, é fornecida uma tabela que detalha a equipe de apoio em terra dimensionada para a execução de serviços de dragagem com a utilização de draga *hopper*.

<sup>21</sup> Autarquia federal vinculada ao Ministério da Infraestrutura, criada pela Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view). Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view). Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-08-administracao-local.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-08-administracao-local.rar/view). Acesso em: 24 maio 2024.

**Figura 22** – Tabela orientativa do DNIT para a composição dos custos de administração local em terra, destinada ao suporte de obras de dragagem realizadas com dragas do tipo *hopper*

Item	Descrição dos Itens	Unidade	Quantidades
1.	Mão de Obra		
1.1.	Engenheiro	und	1,0
1.2.	Oceanógrafo	und	1,0
1.3.	Auxiliar técnico	und	1,0
1.4.	Operacional	und	2,0
1.5.	Encarregado administrativo	und	1,0
1.6.	Auxiliar administrativo	und	2,0
2.	Veículos		
2.1.	Veículo leve - 53 kW	und (h)	1,0 (44,0)
2.2.	Van furgão a diesel - 93 kW	und (h)	1,0 (44,0)
3.	Manutenção do Canteiro de Obras		
3.1.	Despesas diversas e manutenção	%	7,0

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

Nessa tabela, é identificada uma parcela fixa da mão de obra envolvida no apoio em terra dessas obras, a qual, embora básica, é representativa acerca de insumos habitualmente utilizados para a precificação da composição.

Além disso, ao consultar o Acórdão 2.622/2013 – Plenário,<sup>24</sup> uma decisão colegiada do TCU, que, entre outras atribuições, estabelece diretrizes e parâmetros de referência para a administração local de obras marítimas, identificam-se os seguintes limites percentuais a serem aplicados nos orçamentos referenciais de obras públicas marítimas:

<sup>24</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O). Acesso em: 4 jun. 2024.

**Figura 23** – Excerto do Acórdão 2.622/2013, que define parâmetros percentuais para a composição das administrações locais em obras públicas

9.2.2. na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizar como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total do orçamento, os seguintes valores percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos:

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,85%	5,05%	7,45%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	6,23%	7,48%	9,09%

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

Levando-se em consideração as diretrizes estabelecidas no acórdão, a menos que as unidades gestoras responsáveis por licitações envolvendo alimentações artificiais de praias apresentem justificativas substanciais e fundamentadas para a extrapolação do limite percentual estipulado no acórdão, a composição da administração local deve ser dimensionada, respeitando os limites percentuais previstos na normativa.

É relevante destacar que, para a elaboração da composição de administração local, é essencial a elaboração dos histogramas de mão de obra e de equipamentos<sup>25</sup> implicados na operação, bem como no cronograma físico-financeiro da obra,<sup>26</sup> que evidenciará o tempo necessário para a execução do escopo contratual. A correlação entre esses três elementos técnicos permite uma compreensão mais precisa e um planejamento mais eficiente da alocação dos recursos, em consonância com os avanços físicos previstos.

Por fim, vale destacar as seguintes orientações previstas no Acórdão 2.622/2013 do TCU:

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.1. *discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, §6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;*

<sup>25</sup> Representação gráfica que evidencia a distribuição e a quantidade de recursos (pessoas e máquinas) necessários ao longo do tempo para executar a obra.

<sup>26</sup> Representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra demonstrando, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido.

9.3.2.2. *estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993; (grifos nossos).*

Esta Corte ratifica as orientações do TCU, no sentido de que os custos de administração local sejam discriminados na planilha de custos diretos, considerando serem itens mensuráveis, controláveis e sujeitos a pagamento individualizado, em observância ao princípio da transparência dos gastos públicos.

Igualmente, entende que os editais devem estabelecer critério objetivo para a medição da administração local, vinculando os pagamentos à execução financeira da obra, de modo a evitar valores mensais fixos e desembolsos indevidos, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 25, e 92, inciso V, da Lei (federal) n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

## 2.2.3 Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)

### 2.2.3.1 Detalhamento do BDI referencial e limites percentuais

No âmbito da contratação de obras públicas, inclusive projetos de alimentação artificial de praias, é essencial que a Administração apresente o detalhamento da taxa de BDI utilizada no orçamento referencial da licitação, bem como exija dos licitantes o detalhamento dos percentuais aplicados em suas propostas de preços. Tal necessidade surge não só para realização de crítica dos componentes considerados pelos licitantes, mas também para a formação de uma memória de valores que permita à administração pública, considerando as peculiaridades de cada obra e empresa, realizar orçamentos com precisão cada vez maior. Essa questão encontra-se pacificada na jurisprudência do TCU, consubstanciada na Súmula n. 258/2010:

*As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas. (grifos nossos).*

A segregação da composição do BDI também permite aferir a exequibilidade do orçamento e, eventualmente, servir como parâmetro para embasar os cálculos de eventuais aditivos contratuais decorrentes da criação, da extinção ou da alteração de tributos no curso da execução contratual, desde que comprovada sua repercussão nos preços contratados, nos termos do art. 134 da Lei n. 14.133/2021.

A obtenção do BDI referencial que será utilizado no orçamento-base da licitação de alimentações artificiais de praia deve se balizar pelas faixas de referência constantes do Acórdão 2.622/2013 – Plenário, relativas a obras marítimas, reproduzidas na Tabela 1:

**Tabela 1** - Parâmetros de referência do BDI para Obras Marítimas

PARÂMETROS GERAIS DO BDI PARA OBRAS MARÍTIMAS			
ITEM	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
Obras Marítimas	22,80%	27,48%	30,95%

Fonte: Acórdão 2.622/2013.

O mesmo julgado também apresenta parâmetros de mercado individuais para as rubricas que compõem o BDI (Tabela 2):

**Tabela 2** - Parâmetros referenciais das rubricas que compõem o BDI para Obras Marítimas

RUBRICAS DO BDI PARA OBRAS MARÍTIMAS			
ITEM	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
Administração Central	4,00%	5,52%	7,85%
Seguro + Garantia	0,81%	1,22%	1,99%
Risco	1,46%	2,32%	3,16%
Despesa Financeira	0,94%	1,02%	1,33%
Lucro	7,14%	8,40%	10,43%

Fonte: Acórdão 2.622/2013 – TCU Plenário.

Ressalta-se que os parâmetros apresentados nas tabelas não contemplam a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), instituída pela Lei n. 12.546, 14 de dezembro de 2011, aplicável às empresas que estão sujeitas à desoneração da folha de pagamento.

Ademais, também nos termos do Acórdão n. 2.622/2013, na composição do BDI, os gestores devem utilizar o percentual de Imposto Sobre Serviços (ISS) compatível com a legislação tributária do município onde serão prestados os serviços de alimentação artificial, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre essa, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar (federal) n. 116/2003<sup>27</sup> e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 8º-A do mesmo diploma legal.

Para encerrar o tópico, vale mencionar também que os parâmetros referenciais do Acórdão n. 2.622/2013 são balizas técnicas orientativas, de modo que é lícito aos gestores públicos adotarem parâmetros diversos, desde que devidamente justificados e que não constituam motivo para surgimento de sobrepreço no orçamento. No caso de a Administração orçar com parâmetros distintos de BDI, deve-se demonstrar de modo robusto em que medida a obra apresenta características ímpares em relação a outros empreendimentos de tipologia e de porte semelhante, cujas taxas de BDI já se encontram parametrizadas.

Cumpra ainda registrar que, diante da aprovação da Reforma Tributária pelo Congresso Nacional no presente ano (2025), torna-se imprescindível que os gestores públicos considerem a possibilidade de revisão e de adequação das taxas de BDI, em razão das modificações estruturais no sistema tributário brasileiro.

As alterações promovidas pela reforma — que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS) — poderão impactar diretamente a composição dos custos indiretos das contratações públicas, sobretudo quanto à incidência de tributos sobre o faturamento e sobre o preço de venda de obras e de serviços de engenharia. Portanto, recomenda-se que as unidades jurisdicionadas atualizem suas referências de BDI à luz da nova realidade tributária nacional, prevenindo distorções nos orçamentos referenciais e nas propostas apresentadas pelos licitantes.

### **2.2.3.2** Aplicação do BDI diferenciado (reduzido) para mobilização e desmobilização de embarcações

Nos termos de reiterados julgamentos do TCU, consolidados pela Súmula n. 253/2010,<sup>28</sup> comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento

<sup>27</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sumula-253-tcu/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

do objeto da licitação, os itens de fornecimento de equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. O art. 9º, §1º, do Decreto n. 7.983/2013, de 8 de abril de 2013,<sup>29</sup> apresenta comando semelhante ao da Súmula n. 253/2010:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo: [...]

§1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

Em consonância com as normativas supramencionadas, esta Corte de Contas sedimenta o entendimento de que, no caso de insumos de materiais e de equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra, deve incidir taxa de BDI reduzida, também denominada BDI diferenciado, em relação à taxa aplicável aos demais itens do orçamento.

O fundamento lógico por trás desse entendimento é que, se fosse calculado um BDI especificamente para esses itens, o valor alcançado seria nitidamente inferior, uma vez que componentes como administração central, riscos e imprevistos (por retrabalho, por queda de produtividade etc.) seriam bem inferiores.

Por conseguinte, o mesmo raciocínio se aplica à mobilização e à desmobilização de embarcações, em especial nas dragas utilizadas em alimentações artificiais de praias. Não é razoável que o contratado seja brindado com o BDI integral apenas para deslocar os equipamentos. Poder-se-ia questionar até mesmo se essa não seria uma rubrica de natureza indenizatória, visto que não possui relação com a execução propriamente dita do serviço.

Ressalta-se que a adoção de BDI reduzido para mobilização e para desmobilização dos equipamentos envolvidos em uma obra de alimentação artificial de praia se justifica também em razão de sua representatividade no valor final estimado, superior a 10% nos orçamentos referenciais das alimentações artificiais

<sup>29</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

realizadas no Estado de Santa Catarina. Diferente do que habitualmente ocorre em obras rodoviárias, nas quais essa parcela responde a menos de 2%,<sup>30</sup> o que sinaliza a inaplicabilidade do BDI diferenciado.

Considera-se relevante, portanto, orientar as unidades jurisdicionadas desta Corte de Contas para que adotem os procedimentos aqui sugeridos em suas próximas licitações envolvendo alimentações artificiais de praias, observando as balizas referenciais previstas no Acórdão n. 2.622/2013 relativas ao BDI Reduzido:

**Tabela 3** - Parâmetros referenciais a serem observados na utilização do BDI Reduzido

BDI REDUZIDO A SER APLICADO NA MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DAS EMBARCAÇÕES ENVOLVIDAS NA ALIMENTAÇÃO ARTIFICIAL DE UMA PRAIA			
PARÂMETROS GERAIS DO BDI REDUZIDO			
ITEM	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
Obras Marítimas	11,10%	14,02%	16,80%
RUBRICAS DO BDI REDUZIDO PARA OBRAS MARÍTIMAS			
ITEM	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
Administração Central	1,50%	3,45%	4,49%
Seguro + Garantia	0,30%	0,48%	0,82%
Risco	0,56%	0,85%	0,89%
Despesa Financeira	0,85%	0,85%	1,11%
Lucro	3,50%	5,11%	6,22%

Fonte: Acórdão n. 2.622/2013.

Vale destacar que a adoção do BDI reduzido está em consonância com o Acórdão n. 179/2017 – TCU/Plenário,<sup>31</sup> referente à auditoria realizada nas obras de dragagem do Porto de Rio Grande, que também teve os custos de mobilização

<sup>30</sup> Informação disponível em documento do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT): *Apresentação do PowerPoint*. Acesso em: 28 abr. 2025.

<sup>31</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO%253ACOMPLETO-2246491/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO%253ACOMPLETO-2246491/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 1 maio 2025.

e de desmobilização questionados pelo órgão de controle: “30. Ressalto que a adoção de BDI reduzido para M/D na obra em exame se justifica em razão de sua representatividade no valor final estimado (R\$ 50 milhões em R\$ 376 milhões, ou mais de 13%). Em outros tipos de obras, como as rodoviárias, essa parcela responde apenas por cerca de 1 ou 2%, o que sinaliza a inaplicabilidade do BDI diferenciado.”

Ademais, a adoção do BDI reduzido também está prevista no Manual de Mobilização e Desmobilização de uma Draga Autotransportadora, documento datado de março de 2021, de autoria do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH),<sup>32</sup> órgão vinculado ao Ministério da Infraestrutura: “8 – BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS – BDI Para a definição do preço total, o BDI a ser aplicado nos serviços de Mobilização e Desmobilização de uma draga auto transportadora será aquele definido no Acórdão 2.622/2013 – Plenário TCU que estipula 16,80%.”

Dessa forma, a utilização do BDI reduzido para serviços de mobilização e de desmobilização de embarcações demonstra-se medida técnica, econômica e juridicamente adequada, promovendo maior equilíbrio nas contratações e refletindo a correta aferição dos riscos e dos custos efetivamente incorridos.

## 2.2.4 Distância Média de Transporte (DMT) e Velocidades Médias (VM) das embarcações

### 2.2.4.1 Cálculo da Distância Média de Transporte (DMT) para mobilização da draga

Na etapa de planejamento da obra de alimentação artificial de uma praia, há o dimensionamento da draga autotransportadora com base em parâmetros como potência instalada, dimensão do calado e capacidade de cisterna adequadas em relação à execução dos serviços. A partir da definição do equipamento adequado ao serviço de alimentação artificial, pesquisa-se entre as grandes empresas proprietárias de dragas *hopper*,<sup>33</sup> aquelas que possuem os parâmetros adequados e próximos ao dimensionamento primário. Nessa pesquisa, o projetista deve utilizar o maior número possível de dragas similares no dimensionamento em um raio máximo equivalente à distância entre o sítio onde é pretendida a obra e o Canal do Panamá, um dos maiores corredores logísticos do comércio marítimo internacional.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/Rel.\\_005.2021\\_\\_\\_Manual\\_de\\_Mobilizacao\\_e\\_Desmobilizacao\\_\\_\\_Draga\\_Autotransportadora.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/Rel._005.2021___Manual_de_Mobilizacao_e_Desmobilizacao___Draga_Autotransportadora.pdf). Acesso em: 28 abr. 2025.

<sup>33</sup> Dentre as quais: *Royal Boskalis Westminster*, *CHEC – China Harbour Engineering Company*, *Van Oord Dredging, Environmental and Marine Engineering (DEME)* e *Jande Nul*.

Para a pesquisa das dragas, é oportuna a utilização de sítios eletrônicos como o [dredgepoint.org](https://www.dredgepoint.org/),<sup>34</sup> que possui um banco de dados completo sobre as dragas disponíveis, o sítio virtual [marinetraffic.com](https://www.marinetraffic.com/),<sup>35</sup> que apresenta a localização mais recente de embarcações e o sítio <https://sea-distances.org/advanced><sup>36</sup> para determinação das distâncias.

A partir dessas informações, para definição da distância média de mobilização das dragas, o já mencionado Acórdão 179/2017 – TCU/Plenário aponta para a consideração de um raio mínimo onde se localize, ao menos, 4 dragas de duas empresas distintas aptas para a realização dos serviços nos seguintes termos:

17. Considero, entretanto, que a escolha da draga compatível mais próxima, traz em si o risco de frustrar a licitação, uma vez que nada assegura que aquele equipamento estará disponível e naquela posição geográfica quando do início da obra. Além disso, a viabilização de seu uso dependeria de uma única empresa, que, em razão de eventuais intercorrências comerciais, poderia não o disponibilizar.

18. Mas é claro que, entre esses dois extremos – a mínima e a média - existem opções que podem ser mais consentâneas com o interesse público de escolher a alternativa mais econômica.

19. *Assim a escolha de distância correspondente ao menor raio em que estejam disponíveis ao menos quatro dragas de pelo menos duas empresas distintas, por exemplo, pode redundar em melhor negócio para a Administração, sem os riscos acima mencionados. Acórdão n. 179/2017 TCU Plenário. (grifos nossos).*

A consideração da Ministra Ana Arraes no acórdão supracitado baseia-se no fato de que a estimativa da distância serve apenas para fins orçamentários, de modo que as próprias dragas listadas podem não estar disponíveis para o serviço, como também, no período de formulação das propostas, podem estar disponíveis dragas ainda mais próximas com características semelhantes, podendo gerar vantagem competitiva para a empresa e economia aos cofres públicos.

Ressalta-se que os critérios expostos no Acórdão n. 179/2017 do TCU para estimativa da Distância Média de Transporte (DMT) têm sido utilizados em contratações recentes de dragagens portuárias e de obras de alimentação artificial de praias no Estado de Santa Catarina.

Diante do exposto, recomenda-se a adoção da metodologia apresentada para o dimensionamento da distância de mobilização de dragas nas obras

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.dredgepoint.org/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.marinetraffic.com/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://sea-distances.org/advanced>. Acesso em: 28 abr. 2025.

de alimentação artificial de praias. Tal prática alinha-se às diretrizes firmadas por este Tribunal de Contas, conferindo maior segurança jurídica, eficiência e economicidade à contratação pública.

### 2.2.4.2 Cálculo da Distância Média de Transporte para as embarcações auxiliares

De acordo com o Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 09 – Mobilização e Desmobilização<sup>37</sup> –, de autoria do DNIT, em relação às embarcações auxiliares ao processo de dragagem e engordamento das praias, a distância média de transporte a ser considerada deve ter como origem o centro da capital estadual mais próxima e como destino o local do canteiro da obra:

#### **DISTÂNCIAS DE MOBILIZAÇÃO E DE DESMOBILIZAÇÃO**

##### **2.1. Equipamentos [...]**

###### **Mobilização Nacional**

Será considerada como origem o centro da capital estadual mais próxima e como destino o local do canteiro da obra. Caso a capital selecionada não possua o equipamento, em condições de atender as necessidades, a distância será a da capital mais próxima, com disponibilidade do equipamento, até o local da obra, desde que devidamente justificado. [...]

###### **Distância Mínima de Mobilização**

A distância mínima de mobilização e de desmobilização será de 50 km. (grifos nossos)

A partir dessas informações, observa-se que as capitais dos estados litorais – Porto Alegre e Curitiba – não estão situadas no litoral, enquanto Santa Catarina possui cinco baías portuárias distribuídas ao longo de sua costa. Nesse contexto, e realizando uma adaptação com base nas orientações do Manual do DNIT, este Tribunal de Contas considera adequada a definição de Florianópolis como ponto de referência para a distância máxima, por se localizar em posição intermediária no litoral catarinense. Da mesma forma, a adoção de 50 km como distância mínima revela-se tecnicamente justificável, à luz das características geográficas do Estado.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-09-mobilizacao-e-desmobilizacao.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-09-mobilizacao-e-desmobilizacao.rar/view). Acesso em: 1 jun. 2025.

### 2.2.4.3 Velocidade das embarcações

Outra questão relevante já apontada por esta Corte em contratações envolvendo alimentações artificiais de praia trata-se da velocidade das embarcações envolvidas no processo.

A velocidade média de transporte das dragas e das demais embarcações envolvidas, a serem considerada no cômputo da mobilização, da desmobilização e da operação das embarcações, deve observar inicialmente o estabelecido na tabela a seguir do já mencionado Manual de Mobilização e Desmobilização do DNIT:

**Tabela 4** - Velocidades médias de transporte de draga *hopper* e rebocadores

Tipo de Via	Equipamento	Tipo de Pavimento	Velocidade
Rodovia	Veículos rodoviários	Pavimentado	60 km/h
	Veículos rodoviários	Revestimento primário	50 km/h
	Veículos rodoviários	Terreno natural	40 km/h
Ferrovia	Veículos ferroviários	-	30 km/h
Hidrovia	Rebocadores	-	6 nós
	Draga Hopper 750 m <sup>3</sup>	-	10 nós
	Draga Hopper 1.000 m <sup>3</sup>	-	10,2 nós
	Draga Hopper 2.000 m <sup>3</sup>	-	10,9 nós
	Draga Hopper 3.000 m <sup>3</sup>	-	11,6 nós
	Draga Hopper 4.000 m <sup>3</sup>	-	12,3 nós
	Draga Hopper 5.000 m <sup>3</sup>	-	13 nós

Fonte: Manual de Mobilização e Desmobilização do DNIT.

Considerando que a tabela em questão contempla um número limitado de tipos de embarcação, admite-se a associação de embarcações menores às categorias de rebocadores. Alternativamente, podem ser utilizados outros referenciais técnicos ou bibliográficos, desde que estejam devidamente justificados e que sejam compatíveis com as características específicas do empreendimento.

### 2.2.5 Desmobilização de dragas

Um aspecto orçamentário relevante em obras de alimentação artificial de praias refere-se à adequada precificação dos custos de desmobilização da draga. Considerando as particularidades operacionais e a natureza itinerante das dragas autotransportadoras – que, ao finalizarem uma obra, geralmente seguem

para outro contrato de dragagem, raramente retornando ao ponto de origem –, tal precificação foi objeto de questionamento no Acórdão n. 179/2017 – TCU/ Plenário, no qual a Ministra Ana Arraes apresentou as seguintes considerações:

32. Um último ponto a ser examinado é o próprio cômputo da desmobilização no orçamento base da licitação. Não me parece crível que a empresa, ao concluir um trabalho, despenda milhões de reais para levar seu equipamento ao porto de origem no sentido de, algum tempo depois, mobilizá-lo para nova obra. O bom senso indica que o equipamento é levado diretamente ao local da nova obra, o que, se confirmado, significa estar sendo a empresa remunerada em duplicidade por um mesmo deslocamento.

Nesse sentido, o já mencionado Manual de Mobilização e Desmobilização de uma Draga Autotransportadora desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), elaborado com base em conceitos técnicos de engenharia de dragagem, prevê que, para a desmobilização de uma draga autotransportadora, a distância de navegação estimada deverá ser igual a 50% da distância de mobilização:

## **2 - MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE DRAGA AUTOTRANSPORTADORA**

Os serviços de mobilização e desmobilização são definidos como o conjunto de operações que o executor deve providenciar com intuito de transportar seus recursos, em pessoal e equipamentos, até o local da obra, e fazê-los retornar ao seu ponto de origem, ao término dos trabalhos.[...]

- No custo de desmobilização o tempo de instalação não será considerado e a distância de navegação será igual a 50% da distância de mobilização.[...]

## **7 – CUSTO ESTIMADO DE MOBILIZAÇÃO DE UMA DRAGA AUTOTRANSPORTADORA [...]**

No custo de Desmobilização não incluímos o tempo de instalação. Seu valor será o equivalente a 50% do custo da Mobilização. (grifos nossos)

Tais estimativas refletem prática usual de mercado, segundo a qual a distância de navegação para a desmobilização é considerada como 50% da distância estimada para a mobilização.

Situação semelhante é observada na literatura técnica internacional, como no estudo de GLM van der Schrieck (2011), que, ao tratar da estrutura de custos

unitários de dragagem, atribui à desmobilização um custo equivalente a 50% do valor da mobilização.

Além disso, esse critério tem sido adotado em editais recentes de obras similares promovidas pelos governos estaduais do Paraná (Praia de Matinhos) e do Espírito Santo (Praias de Meaípe e de Piúma), o que reforça sua aderência à prática corrente.

Diante do exposto, esta Corte orienta que, para fins de precificação da desmobilização das dragas autotransportadoras dimensionadas, seja considerada, como referência, metade da distância marítima estimada para a mobilização.

## 2.2.6 Equipamentos Envolvidos no espalhamento e conformação do Aterro Hidráulico

O adequado dimensionamento da equipe mecânica<sup>38</sup> é etapa essencial no planejamento de obras de infraestrutura, pois influencia diretamente a produtividade, os custos e a viabilidade técnica da execução. Conforme estabelece o tópico 4.2.2 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume 01 – Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO):

Na fase de planejamento da execução de um serviço, uma das ações iniciais se refere à escolha e ao dimensionamento de uma equipe mecânica que seja compatível com o tipo de obra e que tenham equipamentos de desempenho similares, visando o aproveitamento do conjunto, com objetivo de reduzir a ociosidade de um equipamento em relação a outro ou mesmo ao líder da equipe.

Essa abordagem permite modelar com maior precisão as composições de custo e otimizar o uso dos insumos, promovendo maior eficiência, controle e economicidade nas contratações públicas.

Nesse contexto, observa-se que alguns orçamentos de obras de alimentação artificial de praias incluem, de forma inadequada, caminhões basculantes nas composições relativas ao transporte, ao espalhamento e à conformação do aterro hidráulico – equipamentos que, apesar de representarem custo significativo, não são usualmente empregados na execução efetiva desses serviços.

Contudo, em nenhuma das obras de alimentação artificial de praias realizadas no Estado de Santa Catarina, foi verificada a utilização de caminhões basculantes nos processos de transporte “em terra”, a alimentação ou o espalhamento

<sup>38</sup> *Equipe mecânica* é o conjunto de máquinas e de equipamentos utilizados de forma coordenada para a execução de uma determinada atividade em uma obra de engenharia.

dos sedimentos subaquáticos destinados à recomposição das faixas de areia. Essa constatação está corroborada pelos registros fotográficos e videográficos apresentados no item 2.1.4 desta Nota Técnica, bem como nas ilustrações referentes ao processo executivo típico de uma obra de alimentação artificial.

Observa-se, nesses registros, que o material dragado é descarregado diretamente na praia pela draga, por meio de sistema de tubulação (*pipeline*), sendo posteriormente espalhado com o auxílio de tratores de esteiras e de escavadeiras hidráulicas. O deslocamento longitudinal do material ao longo da faixa de areia ocorre por meio do reposicionamento ou da extensão da linha de recalque em terra.

Diante do exposto, esta Corte orienta que, no dimensionamento da patrulha mecânica destinada ao espalhamento e à conformação dos sedimentos dragados utilizados no aterro hidráulico, não sejam considerados caminhões basculantes ou quaisquer outros equipamentos estranhos às práticas executivas efetivamente adotadas em obras de alimentação artificial de praias. A medida busca assegurar a precisão das estimativas de custo e promover a economicidade da contratação, prevenindo a inclusão de insumos dissociados da realidade da execução. Ressalta-se, contudo, que a vedação não se estende a obras acessórias eventualmente previstas, como serviços de enrocamento, nem a situações em que a utilização de caminhões basculantes possa ser tecnicamente justificada, inclusive em razão de eventuais inovações tecnológicas que viabilizem seu uso de forma eficiente e compatível com as condições operacionais da obra.

## 2.2.7 Exigências e qualificações técnicas

### 2.2.7.1 Embasamento jurídico

A Administração Pública detém a prerrogativa de exigir, em seus editais, documentos que comprovem a qualificação técnica dos licitantes, os quais devem guardar pertinência com o objeto contratado e se limitar ao indispensável para assegurar a execução satisfatória do futuro contrato. Essa prerrogativa, contudo, deve ser exercida em estrita observância aos princípios constitucionais e legais que regem as contratações públicas.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece de forma clara:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações *serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes*, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos

da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos nossos).

No mesmo sentido, o art. 5º da Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre os princípios que devem nortear a atuação da Administração na condução dos processos licitatórios:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifos nossos).

Ainda, o art. 9º da mesma lei reforça a vedação a práticas que comprometam a ampla concorrência:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; [...]

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; (grifos nossos).

No plano infraconstitucional e jurisprudencial, o TCU consolidou entendimento, segundo o qual as exigências de qualificação técnica devem estar restritas às parcelas de maior relevância e ao valor significativo do objeto contratado, não se admitindo a inclusão de requisitos desnecessários ou desproporcionais. Destacam-se os seguintes julgados:

Abstenha-se de estabelecer exigências de habilitação técnica sem a precedência das devidas justificativas.

#### **Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara**

Para favorecer a competitividade e a obtenção do menor preço, as exigências para participação em licitação não devem passar do

mínimo necessário para assegurar a normalidade na execução do futuro contrato, em termos de situação jurídica, qualificação técnica, capacidade econômica e regularidade fiscal.

**Acórdão 1699/2007 Plenário (Sumário)**

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece que somente serão permitidas, nos processos licitatórios, exigências de qualificação técnica e econômica “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

**Acórdão 768/2007 Plenário (Sumário)**

Aperfeiçoe as exigências para qualificação técnica, demandando para fase de habilitação os requisitos que sejam essenciais para a correta realização dos serviços a serem prestados.

**Acórdão 2220/2008 Plenário**

As exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico operacional devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, no caso destas, restringirem-se a aspectos de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contrato.

**Acórdão 1229/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)**

Observe, com rigor, notadamente quanto às especificações em relação à qualificação técnica das empresas licitantes, limitando-as tão-somente às elencadas no referido dispositivo, haja vista seu caráter exaustivo, o disposto no art. 30 da Lei n. 8.666/1993.

**Acórdão 549/2008 Plenário**

Abstenha-se de exigir experiência técnica da empresa licitante em itens que não sejam de maior relevância e valor significativo, cumulativamente, em relação ao total da obra, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, da jurisprudência pacífica do TCU, bem assim em qualquer outro serviço que contenha especificação ou detalhamento irrelevante para a qualificação técnica, ou seja, que não exija conhecimento e capacitação técnicos diferenciados, não usuais e infungíveis.

**Acórdão 565/2010 Primeira Câmara (grifos nossos)**

No campo doutrinário, destaca-se a orientação consolidada por Hely Lopes Meirelles, segundo a qual:<sup>39</sup> “A orientação é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar”.

<sup>39</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1985, p. 122.

Complementarmente, Joel de Menezes Niebuhr<sup>40</sup> afirma: “A Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo”.

Diante desse arcabouço normativo, jurisprudencial e doutrinário, conclui-se que a exigência de documentos de qualificação técnica deve observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da eficiência e da competitividade. Tais exigências devem restringir-se aos elementos indispensáveis à execução do objeto contratual, abstendo-se de incluir critérios que não sejam relevantes ao método executivo específico da alimentação artificial de praias.

Assim, para preservar a isonomia entre os licitantes, para fomentar a ampla competitividade e para garantir a conformidade do edital com os princípios constitucionais e legais aplicáveis, as exigências de habilitação técnica devem ser técnica e juridicamente justificadas, além de compatíveis com a natureza e com as particularidades do objeto licitado.

### 2.2.7.2 Distinção entre Dragagem portuária tradicional e alimentação artificial de praias

A diferenciação entre os métodos executivos aplicáveis à dragagem portuária com deposição em bota-fora marítimo ou terrestre e à alimentação artificial de praias é essencial para a adequada compreensão dos parâmetros técnicos que impactam a eficiência operacional de cada tipo de intervenção.

Na dragagem portuária tradicional, quando executada com dragas do tipo *Trailing Suction Hopper Dredger* (TSHD)<sup>41</sup> e o material for destinado em bota-fora marítimo, os sedimentos são extraídos do leito do canal de navegação e são armazenados temporariamente na cisterna da embarcação (*hopper*). Após o carregamento, a draga desloca-se até uma área previamente licenciada de bota-fora marítimo, onde realiza a descarga dos materiais mediante a abertura de válvulas no fundo da cisterna. Nesse modelo operacional, a capacidade volumétrica do *hopper* é um fator crítico, pois condiciona diretamente o número de ciclos de carga e de descarga necessários para o atingimento das metas de dragagem, impactando a produtividade global e os custos do empreendimento.

Por outro lado, na alimentação artificial de praias, o objetivo principal é a recomposição e a ampliação da faixa de areia costeira, por meio do transporte

<sup>40</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 233.

<sup>41</sup> Importa observar que em dragagens portuárias também podem ser utilizadas dragas de sucção com cortador (CSD), dragas de injeção de água (WID) e mecânicas escavadeiras (BHD), conforme o tipo de material e as condições operacionais.

de sedimentos desde jazidas submersas até a praia. Nessa modalidade, a draga realiza a extração do material, o transporte e o bombeamento hidráulico até a área de engorda, por meio de sistemas de tubulações (*pipeline*). A cisterna não desempenha papel central, uma vez que o recalque dos sedimentos ganha papel de destaque na operação.

Assim, a eficiência operacional das dragagens voltadas à alimentação artificial de praias depende de um conjunto distinto de variáveis técnicas, dentre as quais destacam-se:

- **Capacidade de bombeamento:** a potência dos sistemas de propulsão hidráulica da draga influencia diretamente a vazão de sedimentos transportados por hora, sendo fator determinante para a produtividade global da operação;
- **Características físicas e tecnológicas da draga:** aspectos como o calado operacional da embarcação interferem na capacidade de aproximação da draga à linha de costa, reduzindo a extensão da tubulação de recalque. A manobrabilidade da embarcação também se mostra essencial em áreas de baixa profundidade, com correntezas ou com limitações espaciais. Além disso, embarcações dotadas de tecnologia embarcada – tais como sistemas avançados de posicionamento georreferenciado (DGPS, RTK), controle automatizado de dragagem, sensores de densidade (sensores de ondulação para correção de profundidade em função de marés e de ondas) e de monitoramento em tempo real da produção – promovem maior precisão, segurança e eficiência na execução da obra;
- **Distância de recalque:** a distância entre o ponto de acoplamento da tubulação de recalque e a praia impacta diretamente nas perdas de carga ao longo da tubulação e, conseqüentemente, na pressão necessária para manter uma vazão contínua. Em distâncias mais longas, pode ser necessário o uso de *boosters* (estações de bombeamento intermediárias) ou mesmo a operação em série de dragas, a fim de assegurar a eficiência do transporte e de evitar interrupções;
- **Características da jazida:** a profundidade de extração e a qualidade dos sedimentos influenciam decisivamente o desempenho da dragagem. Jazidas com material arenoso, bem classificado, homogêneo e compatível com a granulometria da praia propiciam menor desgaste dos equipamentos, menor necessidade de *overflow*<sup>42</sup> e maior produtividade no recalque. Materiais

<sup>42</sup> *Overflow* é o processo pelo qual a água excedente e os sedimentos mais leves são descartados por cima da cisterna da draga, enquanto os *sedimentos mais pesados (areia)* se depositam no fundo.

finos ou argilosos, além de mais difíceis de manejar, exigem tratamento adicional e podem comprometer a eficiência da operação,<sup>43</sup> e

- **Equipamentos auxiliares:** a correta configuração do sistema de tubulação e o uso de equipamentos complementares, como *boosters* ou válvulas de controle, são essenciais para manter a integridade da linha de recalque e para garantir o fluxo contínuo de sedimentos. Em situações de grande distância entre jazida e praia, *boosters* estrategicamente posicionados mitigam perdas de carga e evitam entupimentos.

### 2.2.7.3 Exigência de capacidade mínima de cisterna

Os parâmetros anteriormente expostos evidenciam que, em obras de alimentação artificial de praias, a exigência de capacidade mínima de cisterna como critério de habilitação técnica não se mostra adequada, sobretudo quando desassociada de uma análise mais ampla e criteriosa das demais variáveis que impactam a eficiência operacional do empreendimento. Tal restrição, quando adotada de forma isolada, incorre em simplificação indevida das complexidades envolvidas na execução desse tipo específico de dragagem.

É importante destacar que, embora os referenciais técnicos disponibilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fins de orçamentação de obras de dragagem utilizem como base a capacidade volumétrica das cisternas das dragas *hopper* – o que reflete predominantemente a lógica de precificação adotada para dragagens portuárias convencionais –, tal parâmetro tem utilidade meramente estimativa e orçamentária em obras de alimentação artificial de praia. Sua transposição direta para os critérios de qualificação técnica em licitações de alimentação artificial de praias, sem a devida contextualização técnica, pode conduzir à indevida restrição da competitividade do certame.

A natureza operacional da alimentação artificial de praias exige, prioritariamente, *expertise* em bombeamento hidráulico, dimensionamento de sistemas de recalque, gestão de jazidas submersas e operação de equipamentos em ambientes costeiros dinâmicos. Nesse contexto, a capacidade da cisterna perde protagonismo técnico, sendo superada por variáveis como a vazão efetiva de transporte de sedimentos ( $m^3/h$ ), a capacidade de aproximação da draga à linha de costa, a qualidade do material dragado e o uso de tecnologias embarcadas de controle e de monitoramento.

<sup>43</sup> Do ponto de vista ambiental, deve-se priorizar o uso de dragas dotadas de sistema de válvula verde (*green valve*), a fim de mitigar a turbidez decorrente do *overflow*. Deve-se avaliar a presença de bancos de conchas e de resíduos na jazida, bem como realizar caracterização e refinamento prévios dos dados físicos e sísmicos. A compatibilidade granulométrica (D50) entre praia e jazida e a distância da fonte de empréstimo — preferencialmente inferior a 15 km — devem ser analisadas quanto à viabilidade técnica, ambiental e econômica da intervenção.

A experiência acumulada no Estado de Santa Catarina comprova essa assertiva: parte das obras de alimentação artificial executadas com sucesso nos últimos anos empregaram dragas com capacidade de cisterna inferior a 3.000 m<sup>3</sup>, sem prejuízo à qualidade, à celeridade ou à eficiência da execução contratual. Tais dados empíricos reforçam a tese de que a exigência de um volume mínimo de cisterna como pré-requisito de habilitação técnica é, na maioria dos casos, desnecessária e desprovida de fundamento técnico robusto.

Caso a Administração Pública deseje mitigar riscos de atrasos na execução contratual decorrentes do uso de equipamentos com baixa capacidade produtiva, recomenda-se que os instrumentos convocatórios prevejam, de forma clara e objetiva, mecanismos de controle de desempenho e penalidades aplicáveis em caso de descumprimento do cronograma físico-financeiro pactuado. A responsabilização por eventuais ineficiências deve ocorrer durante a fase de execução contratual, com base nos dispositivos da Lei n. 14.133/2021 (ou da norma aplicável, conforme o regime jurídico adotado) e nas cláusulas contratuais correspondentes.

Dessa forma, salvo em hipóteses excepcionais devidamente justificadas por estudos técnicos robustos, não se recomenda a exigência de capacidade mínima de cisterna como critério de qualificação técnica em licitações voltadas à alimentação artificial de praias, sob pena de se incorrer em restrição indevida à competitividade e em desconformidade com os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa.

#### **2.2.7.4 Serviços de baixa relevância técnica e financeira no contexto da alimentação artificial de praias**

A exigência de qualificação técnica em licitações públicas deve observar critérios objetivos, técnicos e juridicamente adequados à natureza e à complexidade do objeto contratado. Tal exigência visa assegurar que os licitantes possuam efetiva capacidade de executar os serviços licitados, sem, contudo, comprometer os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da proporcionalidade.

Conforme estabelece o art. 67, §1º, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: [...]

§1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Com base nesse marco legal, este Tribunal considera que a imposição de atestados de capacidade técnica vinculados a serviços que não demandem especialização técnica, tampouco represente parcelas economicamente significativas, constitui prática indevida que restringe a competitividade e contraria os fundamentos legais que regem a fase de habilitação.

Em contratos voltados à execução de alimentação artificial de praias, é comum que os serviços estejam organizados em componentes técnicos centrais – como o bombeamento hidráulico de sedimentos, o manuseio de *pipelines* submersas, a operação de dragas especializadas e a conformação da faixa de areia.

Já os serviços acessórios, por sua natureza repetitiva, padronizada e amplamente disponível no mercado, não configuram risco técnico relevante que justifique, isoladamente, a exigência de comprovação de experiência prévia. Exigir atestados de qualificação técnica vinculados a tais atividades – que não demandam domínio de métodos construtivos especializados, tampouco o uso de equipamentos dragantes complexos – extrapola os limites da razoabilidade e pode comprometer a economicidade do processo licitatório.

Para fins de análise objetiva da representatividade financeira dos serviços, recomenda-se a aplicação de ferramentas gerenciais como a Curva ABC, a qual permite classificar os itens da planilha orçamentária conforme sua contribuição relativa ao preço do orçamento estimado. Mediante essa metodologia, os serviços mais onerosos são enquadrados no grupo A, constituindo, em regra, os candidatos naturais à exigência de atestado de capacidade técnica. Os serviços dos grupos B e C, de menor impacto orçamentário, não devem fundamentar, de forma isolada, exigências que possam restringir a concorrência.

Além disso, o §2º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021 prevê que:

§2º Observado o disposto no caput e no §1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Essa previsão reforça o caráter orientador da legislação para que as exigências sejam calibradas e proporcionais, evitando a utilização de critérios desnecessariamente rigorosos ou genéricos, que possam ensejar restrições indevidas à competitividade do certame.

Diante disso, reiteram-se os dispositivos legais referentes à habilitação técnica, a fim de que os editais de licitação para obras de alimentação artificial de praias:

- Limitem as exigências de qualificação técnica às parcelas do objeto que representem maior relevância técnica – por demandarem conhecimento especializado, estruturas operacionais robustas ou soluções construtivas não triviais –, ou que apresentem valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação, conforme previsto no §1º do art. 67 da Lei n. 14.133/2021; e
- Evitem a imposição de atestados para serviços auxiliares, de apoio logístico ou de baixa complexidade, que, embora necessários à execução contratual, não representam risco técnico significativo nem fator crítico de desempenho.

A adoção de tais diretrizes permite o equilíbrio entre a segurança da execução contratual e a promoção de uma licitação eficiente, aberta e juridicamente sustentável, conforme os princípios que regem as contratações públicas e a moderna doutrina do planejamento e do controle de obras públicas.

## 2.2.8 Licenciamento ambiental

### 2.2.8.1 Embasamento legal e normativo

O licenciamento ambiental de projetos de alimentação artificial de praias deve observar a legislação ambiental vigente, em especial a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237/1997, que define os conceitos, os procedimentos e os critérios aplicáveis ao tema. Destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - *Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadas de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.*

II - *Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. [...]*

Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - *Licença Prévia (LP)* - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - *Licença de Instalação (LI)* - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; [...]

Art. 12. O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

[...]

§2º Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. (grifos nossos)

No âmbito das contratações públicas, a Lei (federal) n. 14.133/2021 também disciplina aspectos relacionados ao licenciamento ambiental:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional

*do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência. [...]*

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. [...]

§4º *Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital. (grifos nossos)*

O IMA destaca que, no Estado, o licenciamento da atividade de alimentação artificial de praias encontra amparo na Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) n. 250/2024,<sup>44</sup> a qual, em consonância com o art. 12, inciso XIII, da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009,<sup>45</sup> estabelece a listagem das atividades sujeitas a licenciamento ambiental e define os respectivos estudos ambientais, incluindo a alimentação artificial de praias, sob o código 33.40.00.

Adicionalmente, o IMA ressalta que o licenciamento dessa atividade deve observar as diretrizes previstas na Instrução Normativa n. 18/2023,<sup>46</sup> aplicável às atividades de dragagem, que disciplina os procedimentos e os critérios técnicos para elaboração do Estudo Ambiental Simplificado (EAS), bem como a identificação de impactos e a proposição de medidas de controle ambiental. Tal normativa serve como referência direta para os empreendimentos de alimentação artificial de praias, em razão da semelhança metodológica e operacional existente entre ambos os processos.

Na sequência, o órgão responsável pelo licenciamento ambiental de obras de alimentação artificial de praias no Estado de Santa Catarina disponibiliza esclarecimentos relevantes sobre os procedimentos aplicáveis a esse tipo de empreendimento, os quais serão comentados nos tópicos subsequentes.

### 2.2.8.2 Licenciamento ambiental único e análise integrada de processos

De acordo com o art. 12, §2º, da Resolução CONAMA n. 237/1997,<sup>47</sup> é possível realizar um único processo de licenciamento ambiental para empreendimentos ou para atividades correlatas, desde que estejam inseridos em um

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=463092>. Acesso em: 17 out. 2025.

<sup>45</sup> Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/16618>. Acesso em: 17 out. 2025.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://in.ima.sc.gov.br/instrucaoNormativa/downloadPDF/14>. Acesso em: 17 out. 2025.

<sup>47</sup> Disponível em: [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=237](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237). Acesso em: 2 jun. 2025.

plano único e que compartilhem a mesma área de influência. Nessa perspectiva, a análise conjunta de projetos executivos distintos pode ser viável, desde que a articulação seja promovida pela parte interessada. O órgão licenciador, por sua vez, poderá recomendar a unificação dos processos quando identificar o fracionamento indevido de empreendimentos que compartilhem fundamentos técnicos e ambientais comuns.

Ainda que os protocolos tenham ocorrido separadamente, é possível a análise simultânea dos processos mediante solicitação do interessado. Destaca-se, contudo, que a validade das Licenças Ambientais de Instalação (LAIs), frequentemente de até seis anos, permite a compatibilização do cronograma executivo das obras, mesmo quando as licenças são expedidas em momentos distintos.

Sob o ponto de vista técnico e ambiental, a execução simultânea de obras traz benefícios adicionais além da economicidade. A mobilização única dos equipamentos de dragagem e de terraplenagem reduz o número de intervenções e, conseqüentemente, minimiza a perturbação da fauna local, favorecendo sua regeneração natural logo após o término das atividades. Em contrapartida, quando as obras são realizadas em períodos distintos, tende a ocorrer reiterada perturbação dos ecossistemas, o que dificulta o restabelecimento das comunidades bentônicas e costeiras.

Além disso, a unificação do licenciamento ambiental e a análise integrada de processos de alimentação artificial mostram-se especialmente recomendáveis quando o empreendimento fizer parte de um conjunto de obras costeiras interdependentes ou complementares — como molhes, espigões, diques, enrocamentos ou intervenções de urbanização da orla —, bem como de obras públicas estruturantes associadas. Nessas situações, recomenda-se que, havendo previsão de obras correlatas nos cinco anos subsequentes, os processos sejam avaliados de forma unificada e coordenada, de modo a assegurar maior eficiência técnica, redução de custos operacionais e mitigação de impactos ambientais cumulativos no âmbito do licenciamento.

### 2.2.8.3 Divergência temporal entre expedições de licenças

É comum que, mesmo em empreendimentos da mesma natureza, haja diferenças nos prazos de emissão das licenças ambientais. Isso decorre de múltiplos fatores: conteúdo e qualidade dos estudos ambientais apresentados pelas unidades gestoras,<sup>48</sup> complexidade das áreas de intervenção, diferenciais nos

<sup>48</sup> O IMA observa que a baixa qualidade dos estudos ambientais, recorrentemente verificada nos processos, constitui um dos principais gargalos no licenciamento, por demandar sucessivas complementações e por prolongar o tempo de análise técnica.

ecossistemas envolvidos (sedimentologia, biota, uso do solo, aspectos socioeconômicos), tempo de resposta às exigências técnicas do IMA e disponibilidade dos recursos humanos para análise. Cada sistema praiial possui particularidades que influenciam o ritmo do licenciamento, tornando naturais as variações nos prazos de expedição das licenças.

#### **2.2.8.4 Realização de obras em período de alta temporada,<sup>49</sup> de pesca artesanal e de ocorrência de baleias**

Do ponto de vista ambiental, não há vedação absoluta à execução de obras de alimentação artificial durante a alta temporada de verão. Contudo, reconhece-se que o aumento do fluxo de turistas nesse período pode gerar conflitos de uso e dificuldades operacionais, razão pela qual, por diretriz socioambiental, recomenda-se que tais intervenções sejam preferencialmente realizadas em períodos de menor movimentação. Por outro lado, durante o período de pesca artesanal organizada (como a da tainha, entre maio e julho, em diversas regiões costeiras do sul do Brasil), pode haver restrição socioambiental à realização das obras em áreas afetadas pela atividade pesqueira. Nesses casos, a sensibilidade da espécie e a relevância cultural da pesca artesanal justificam a vedação temporária, que é comumente prevista como condicionante nos processos de licenciamento.

Da mesma forma, considerando que o Estado de Santa Catarina é reconhecido como corredor ecológico e berçário da baleia-franca, especialmente nos meses de agosto e de setembro, período de maior incidência desses animais na costa catarinense, recomenda-se evitar a execução de obras durante a época de ocorrência das baleias nas proximidades do empreendimento. Essa precaução visa prevenir interferências acústicas e de tráfego marítimo que possam afetar o comportamento reprodutivo e migratório da espécie, sendo uma medida comumente incorporada às condicionantes ambientais pelos órgãos licenciadores.

#### **2.2.8.5 Possibilidade de Revisão do Projeto entre a Licença Ambiental Prévia (LAP) e a Licença de Instalação (LAI)<sup>50</sup>**

Entre a emissão da Licença Ambiental Prévia (LAP) e da Licença Ambiental de Instalação (LAI), é possível que ocorra a necessidade de ajustes no projeto,

<sup>49</sup> Período de maior fluxo turístico.

<sup>50</sup> No âmbito federal, utiliza-se a nomenclatura LP, LI e LO (Licença Prévia, de Instalação e de Operação), conforme a Resolução CONAMA n. 237/1997. Já o IMA adota as siglas LAP, LAI e LAO — Licenças Ambientais Prévia, de Instalação e de Operação — apenas por padronização administrativa, sem diferença de conteúdo ou efeito jurídico entre os correspondentes federais e estaduais.

especialmente porque, na fase de LAP, avalia-se a viabilidade ambiental geral da intervenção, enquanto a LAI é voltada à análise do projeto executivo. Nessa fase, são verificadas adequações técnicas, cumprimento de condicionantes e compatibilização com diretrizes urbanísticas, podendo ser exigidas correções ou revisões no projeto.

#### **2.2.8.6 Licenças ambientais e planejamento da licitação**

A recomendação técnica geral é que a Administração Pública obtenha, sempre que possível, as licenças ambientais antes da publicação do edital de licitação. Tal providência pressupõe a existência de projeto completo, composto pelo conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado à definição e ao dimensionamento da obra, uma vez que as licenças ambientais somente podem ser emitidas com base em estudos e em projetos que viabilizem a execução do empreendimento.

Essa prática contribui para a previsibilidade orçamentária, reduz a probabilidade de alterações relevantes no projeto durante a execução contratual e proporciona maior segurança jurídica à contratação.

O §4º do art. 115 da Lei n. 14.133/2021 dispõe, especificamente, que nas contratações de obras e de serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou a Licença Ambiental Prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital. Ainda que não haja exigência legal para que a obra seja licitada apenas após a obtenção da Licença Ambiental de Instalação, configura boa prática administrativa que tal licença seja previamente obtida e incorporada como anexo à documentação do certame.

Tal medida favorece a formulação de propostas mais precisas pelos licitantes, pois assegura o conhecimento prévio das condicionantes ambientais aplicáveis à execução do objeto contratado.

#### **2.2.8.7 Ausência de urgência ambiental na execução das obras**

Os projetos de alimentação artificial de praias, em regra, não são classificados como de urgência ambiental. As justificativas para sua implementação geralmente envolvem riscos indiretos, como a proteção de estruturas costeiras diante de eventos de ressaca ou a manutenção da atratividade turística de determinadas regiões. Tais fatores, embora relevantes sob a ótica socioeconômica, não configuram, por si sós, situação de urgência ambiental na aceção técnica do licenciamento.

O IMA manifesta expressa concordância com esse entendimento, afirmando que “os projetos de alimentação artificial, em regra, não são classificados como de urgência ambiental”.<sup>51</sup> Essa declaração possui grande relevância jurídica, pois afasta a aplicação do art. 124-G do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina,<sup>52</sup> evitando que os municípios utilizem indevidamente tal dispositivo para enquadrar obras de alimentação artificial de praias como emergenciais e, com isso, dispensar a autorização do órgão ambiental competente.

Art. 124-G – Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina:  
É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança pública e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas e rurais.

Dessa forma, a execução de obras de alimentação artificial de praias deve seguir o procedimento regular de licenciamento ambiental, respeitando suas etapas e prazos, sendo tecnicamente recomendável que a licitação da obra ocorra apenas após a obtenção das licenças exigíveis, as quais, em regra, possuem validade plurianual e conferem maior segurança jurídica e institucional ao empreendimento.

### 2.2.8.8 Orientações técnicas ambientais

Com base nas normativas ambientais e nas informações obtidas junto órgãos competentes pelo licenciamento ambiental, recomenda-se que o licenciamento de projetos de alimentação artificial de praias seja conduzido de forma coordenada quando envolver intervenções próximas ou inseridas em um mesmo planejamento costeiro. Essa abordagem, respaldada pela Resolução CONAMA n. 237/1997, favorece a eficiência administrativa e evita falhas decorrentes de fragmentação de processos. As principais orientações são:

- **Integração do licenciamento ambiental:** avaliar a possibilidade de licenciamento único ou sincronizado para praias adjacentes, otimizando recursos técnicos e evitando duplicidades;
- **Análise integrada de empreendimentos associados:** quando a alimentação artificial da praia estiver vinculada a outras intervenções — como dragagem de canal, enrocamentos, urbanização da orla ou implantação de infraestrutura pública —, recomenda-se licenciamento unificado e coordenado, com

<sup>51</sup> Despacho n. 2705/2025/IMA/DILIC.

<sup>52</sup> Disponível em: [https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/16618#:~:text=14.675%2F2009%20\(C%C3%B3digo%20Estadual%20do,Em%2021%2F7%2F2021](https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/16618#:~:text=14.675%2F2009%20(C%C3%B3digo%20Estadual%20do,Em%2021%2F7%2F2021.). Acesso em: 17 out. 2025.

avaliação conjunta dos impactos e compatibilização das condicionantes, assegurando a análise do arco praial em sua totalidade e maior racionalidade técnica.

- **Coordenação temporal das análises:** mesmo com processos separados, a Administração pode solicitar análise simultânea para harmonizar cronogramas e para favorecer a execução conjunta das obras;
- **Períodos sazonalmente sensíveis:** a unidade gestora deve respeitar a safra da tainha, abstendo-se de realizar obras durante esse período, em razão das restrições socioambientais associadas à pesca artesanal. Quanto à ocorrência da baleia-franca e à alta temporada de verão, recomenda-se evitar a execução das obras nesses intervalos sempre que possível, a fim de prevenir conflitos com a fauna marinha e com as atividades turísticas;
- **Alta temporada:** apesar de não haver vedação à execução no verão, recomenda-se evitar esse período em razão dos conflitos com a atividade turística;
- **Licitação e licenças ambientais:** embora não seja obrigatória a obtenção da Licença Ambiental de Instalação (LAI) antes da licitação, sua prévia disponibilização é altamente recomendável, por aumentar a segurança jurídica e por permitir uma melhor elaboração das propostas; e
- **Urgência e planejamento:** alegações de urgência devem estar tecnicamente fundamentadas. A existência de licenças com prazos amplos de validade afasta justificativas frágeis para contratações emergenciais.

Em síntese, a condução estratégica e integrada do licenciamento ambiental contribui para a economicidade, para a eficiência e para o bom planejamento das obras públicas costeiras.

### 2.2.8.9 Orientações sobre impactos socioambientais e consulta a comunidades tradicionais

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP<sup>53</sup>) destaca que, na fase de planejamento e de licenciamento ambiental, é fundamental identificar e mapear as comunidades tradicionais e os grupos sociais — como colônias de pescadores, artesãos e comerciantes locais —, cuja dinâmica socioeconômica e de subsistência esteja diretamente vinculada ao uso e à conservação da faixa de praia.

<sup>53</sup> O IBRAOP é uma entidade civil de âmbito nacional, sem fins econômicos, composta por profissionais de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia dedicados ao controle, à auditoria e à fiscalização de obras públicas no Brasil.

Recomenda-se, para esse fim, a observância da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), compatível com as diretrizes internas do próprio Instituto, especialmente o PROC-IBR-SOCIOAMB 004/2024 – “Diretrizes para a Auditoria do Licenciamento Ambiental de Obras de Infraestrutura”,<sup>54</sup> o qual orienta as equipes de auditoria a verificar:

- a realização efetiva de audiências públicas nas etapas de licenciamento ambiental, de modo a assegurar a participação social; e
- a escuta de órgãos e de entidades intervenientes relevantes ao processo.

Esse entendimento evidencia que a inclusão das comunidades tradicionais no processo decisório não constitui apenas exigência de convenções internacionais, mas um parâmetro essencial de controle na auditoria de obras públicas, assegurando a conformidade legal e a sustentabilidade socioambiental dos empreendimentos.

Além disso, os procedimentos gerais do IBRAOP — PROC-IBR-GER 013/2016<sup>55</sup> e PROC-IBR-GER 014/2016,<sup>56</sup> que tratam da análise do licenciamento ambiental em atividades sujeitas ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e dos tipos e finalidades das licenças ambientais — também devem ser considerados na avaliação ambiental do projeto.

## 2.2.9 Sincronização das contratações

A execução de obras de alimentação artificial de praias, dada sua complexidade técnica e os elevados investimentos públicos envolvidos, exige planejamento articulado e racionalização de recursos. Nesse sentido, recomenda-se fortemente que tais obras sejam promovidas de forma coordenada e integrada, especialmente quando situadas em trechos costeiros geograficamente próximos ou pertencentes a sistemas praias interdependentes.

Para uma mesma unidade gestora, a unificação de intervenções contemporâneas em um único processo contratual deve ser cuidadosamente analisada. Caso essa alternativa não seja viável, a unidade gestora deve apresentar justificativa técnica consistente.

Tal abordagem assegura maior uniformidade nos projetos básicos e executivos, facilita o licenciamento ambiental em bloco, reduz custos operacionais e logísticos – em especial os custos milionários associados à mobilização e

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/procedimentos-socioambientas/>. Acesso em: 17 out. 2025.

<sup>55</sup> Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/06/PROC-IBR-GER-013-2016-Licenciamento-Ambiental-EIA-RIMA.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

<sup>56</sup> Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/06/PROC-IBR-GER-014-2016-Licenciamento-Ambiental-licen%C3%A7as.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

desmobilização de dragas – e permite um controle mais eficiente dos prazos e das metas contratuais. A centralização do planejamento também potencializa os ganhos de escala, viabiliza a padronização das metodologias executivas e fortalece a capacidade da Administração Pública na fiscalização e na gestão técnica do contrato.

Mesmo no caso de unidades gestoras distintas, como diferentes administrações municipais, a realização de ações coordenadas é estrategicamente vantajosa. A articulação entre entes municipais permite o compartilhamento de estudos técnicos e ambientais, a negociação conjunta junto aos órgãos licenciadores e a possibilidade de realização de licitações paralelas ou integradas, com cláusulas compatíveis que assegurem sinergia na execução. Essa coordenação intermunicipal contribui não apenas para a redução global dos custos públicos, mas também para o aumento da eficácia das intervenções costeiras, cuja natureza exige visão sistêmica e integrada do litoral como espaço ambiental contínuo.

Nesse contexto, destaca-se o papel estratégico que o Governo do Estado pode exercer na indução e no fortalecimento da gestão costeira integrada. Como sugestão, essa atuação coordenada pode se concretizar por meio da instituição de programas estaduais de proteção costeira, do estímulo à formação de consórcios intermunicipais, da oferta de apoio técnico aos municípios para a elaboração de planos de manejo sedimentar e da articulação para a captação de recursos públicos e privados destinados à viabilização de projetos regionais. Considerando a extensão do litoral catarinense e a recorrência de eventos erosivos que afetam diversos municípios, a participação do Governo do Estado na construção de soluções conjuntas – em articulação com os demais entes federados – pode se mostrar especialmente proveitosa. Nesse processo, a Federação de Consórcios, Associações e Municípios de Santa Catarina (Fecam) também pode desempenhar papel relevante na mobilização dos municípios e na promoção de arranjos cooperativos.

Assim, a execução articulada de obras de alimentação artificial de praias – seja por meio de processos unificados em uma única unidade gestora, seja por iniciativas intermunicipais com apoio estadual – deve ser incentivada como estratégia técnica e administrativa alinhada aos princípios da economicidade, da eficiência, do planejamento e da boa governança pública, assegurando maior retorno social e ambiental aos investimentos realizados na gestão do espaço litorâneo.

Além da coordenação entre múltiplos projetos de alimentação artificial, é fundamental que o planejamento da obra esteja sincronizado com as ações de infraestrutura urbana do município, em especial com o plano de macrodrenagem. A eficácia e a durabilidade do aterro hidráulico dependem diretamente da gestão das águas pluviais que deságuam na praia. Recomenda-se que os estudos do projeto de alimentação artificial:

- mapeiem todos os pontos de drenagem existentes na orla e avaliem seu impacto no balanço sedimentar e na qualidade da água; e
- prevejam soluções integradas, como a relocação, a extensão para lançamento submarino ou a implantação de sistemas de tratamento para as saídas de drenagem, em um projeto complementar e executado de forma articulada com a obra de alimentação artificial.

Essa abordagem atende aos princípios do planejamento integrado preconizados pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001<sup>57</sup>) e garante que o investimento público na recuperação da praia não seja degradado por problemas de infraestrutura adjacentes.

### 2.2.10 Atualização do orçamento referencial

A adequada caracterização do objeto e a estimativa atualizada e precisa dos custos da contratação pública constituem pilares fundamentais do planejamento de obras e de serviços de engenharia. Tal exigência torna-se ainda mais relevante em projetos de grande vulto, como as obras de alimentação artificial de praias, cujos investimentos são expressivos e cujo impacto técnico financeiro requer rigor na estimativa dos valores contratados. A defasagem entre a data-base do orçamento e o momento efetivo da execução comprometem não apenas a qualidade técnica do planejamento, mas também a legalidade e a economicidade da contratação.

O dever de elaboração de um orçamento detalhado, fundamentado em quantitativos devidamente avaliados e ajustado à realidade econômica vigente, está previsto expressamente no art. 6º, inciso XXV, alínea “f”, da Lei n. 14.133/2021, que define:

Projeto básico: [...] que possibilite a avaliação do custo da obra [...] devendo conter os seguintes elementos: [...]

f) *orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados [...]*. (grifos nossos).

Tal exigência se articula com o art. 150 da mesma norma, que condiciona a validade da contratação à caracterização adequada do objeto:

<sup>57</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

Art. 150. *Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (grifos nossos).*

No plano principiológico, o art. 5º da Lei n. 14.133/2021 estabelece que toda contratação pública deve observar os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento, da motivação e do interesse público, os quais orientam a necessidade de que o orçamento reflita as condições mais recentes do mercado e não se baseie em composições defasadas ou meramente reajustadas.

Nesse mesmo sentido, a Súmula n. 261 do TCU reforça que:

*Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (grifos nossos).*

Adicionalmente, os manuais de metodologias de custos referenciais, como o do Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (SINAPI),<sup>58</sup> enfatizam a temporalidade como atributo essencial do orçamento. De acordo com o item 1.4.1:

#### **1.4 Definição de Orçamento**

É a identificação, descrição, quantificação, análise e valoração de mão de obra, equipamentos, materiais, custos financeiros, custos administrativos, impostos, riscos e margem de lucro desejada para adequada previsão do preço final de um empreendimento. [...]

##### **1.4.1 Atributos de um Orçamento**

- *Temporalidade* O orçamento representa a projeção dos recursos necessários para a produção de uma obra num dado momento. *A pesar da possibilidade de reajuste por índices, existem flutuações de preços individuais dos insumos, alterações tributárias, evolução dos métodos construtivos, bem como diferentes cenários financeiros e gerenciais. Deste modo, o orçamento outrora realizado não é válido para momento e condições distintas daquelas consideradas. (grifos nossos).*

<sup>58</sup> O SINAPI é um sistema utilizado no Brasil para registrar e para divulgar os custos de insumos e de serviços relacionados à construção civil.

No mesmo sentido, decisões recentes deste Tribunal de Contas, como o Acórdão n. 149/2022, reforçam a importância da elaboração de orçamentos básicos atualizados e coerentes, de modo a refletirem as condições de mercado vigentes e a assegurarem a conformidade com os princípios da legalidade, da economicidade e da isonomia. No referido julgado, determinou-se à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) que:

3. Determinar à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade que, doravante:

**3.1** lance seus editais com os preços do orçamento básico da forma mais atualizada possível, especialmente naqueles em que os insu-  
mos mais representativos estão observando severas variações de  
preços, a fim de que sejam refletidas as condições de mercado à  
época da contratação, em atenção ao art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93;

**3.2** atente para a confecção de orçamentos básicos propriamente  
avaliados, sem diferenças entre valores de serviços idênticos, em  
atendimento aos arts. 6º e 7º da Lei n. 8666/93; (grifos nossos).

Diante do exposto, e com fulcro nos dispositivos legais supracitados, nas orientações técnicas dos sistemas de custos oficiais e na jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, as unidades gestoras devem assegurar que os orçamentos referenciais utilizados em licitações públicas – em especial em projetos de alimentação artificial de praias – sejam integralmente atualizados para a data-base mais recente disponível, evitando a simples aplicação de índices de reajuste genéricos sobre composições de preços defasadas.

Essa medida contribui para a exatidão do planejamento, para a transparência da despesa pública e para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, conforme orientam os princípios da eficiência, da economicidade e da legalidade que regem as contratações públicas.

### 2.2.11 Vida Útil de Projeto (VUP), fenômenos climáticos extremos e planejamento de realimentações

A alimentação artificial de praias constitui intervenção de reconhecida eficácia na recomposição e na proteção da faixa arenosa, mas não representa solução definitiva, uma vez que está sujeita à contínua ação dos processos de transporte sedimentar e da hidrodinâmica costeira. Dessa forma, a durabilidade do investimento público depende diretamente de um planejamento técnico, ambiental

e orçamentário de longo prazo, que contemple, desde a fase de concepção do projeto, a necessidade de realimentações periódicas e o monitoramento sistemático do desempenho da obra.

Nesse sentido, o CREA/SC informa que o ciclo de vida da intervenção deve prever reaplicações planejadas de sedimentos em intervalos de três a dez anos, de acordo com as condições locais de energia de ondas e de compatibilidade granulométrica dos materiais, em consonância com práticas consolidadas da engenharia costeira (NRC, 1995; Dean & Dalrymple, 2002).

A Udesc, por sua vez, destaca a importância de que os projetos considerem os mecanismos naturais de resiliência e de rotação praial, bem como a ocorrência de eventos extremos, como ressacas e tempestades, reconhecendo que dunas e bancos arenosos atuam como reservatórios de retroalimentação natural, cuja preservação contribui para a longevidade das intervenções.

O IMA reforça a necessidade de que os projetos de alimentação artificial de praias sejam acompanhados de ações ambientais complementares, direcionadas à recuperação de dunas e de restingas, que prevejam custos específicos de manutenção e de monitoramento contínuo, de modo a prolongar a vida útil da obra e a garantir sua sustentabilidade técnica e ambiental.

Essas orientações convergem com o Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira,<sup>59</sup> que recomenda que o planejamento e o dimensionamento das intervenções costeiras incluam a estimativa de vida útil do projeto, a consideração de eventos extremos e a definição de estratégias de manutenção e de realimentação periódica com previsão orçamentária desde a fase de projeto básico.

Portanto, pautado no princípio do planejamento, este Tribunal de Contas orienta que, na elaboração dos estudos técnicos preliminares e dos estudos de viabilidade técnica e financeira, os gestores públicos considerem expressamente, em seus projetos de alimentação artificial de praias, a ocorrência de fenômenos climáticos extremos, a vida útil de projeto e a necessidade de realimentações periódicas, estimando, sempre que possível, os custos correspondentes às ações de manutenção, ao monitoramento e à recomposição futura da faixa arenosa. Essa abordagem preventiva e de longo prazo permite aprimorar a previsibilidade e a sustentabilidade dos investimentos públicos, reduzindo riscos operacionais e assegurando maior eficiência e durabilidade às intervenções costeiras.

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a-erosao-costeira.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

## 2.2.12 Decisões deste Tribunal que corroboram as orientações técnicas apresentadas

As orientações técnicas constantes nesta Nota Técnica encontram respaldo em diversas decisões prolatadas por este Tribunal de Contas, que, ao longo dos últimos anos, vêm consolidando entendimentos acerca da regularidade e da eficiência na contratação de obras de alimentação artificial de praias no Estado de Santa Catarina. Destacam-se, nesse contexto, os seguintes julgados:

**Tabela 5** - Decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina

DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA SOBRE ALIMENTAÇÃO ARTIFICIAL DE PRAIAS			
Nº DA DECISÃO	TIPO	DATA	TEMAS CONTEMPLADOS
GAC/CFF – 60/2020	Singular	06/02/2020	Mobilização e desmobilização de dragas. Espalhamento do material
24/2021	Plenária	12/02/2021	Distância de mobilização e desmobilização de dragas. Aplicação de BDI diferenciado. Exigências excessivas de qualificação técnica.
COE/GSS – 250/2023	Singular	24/03/2023	Mobilização e Desmobilização de Dragas. Fracionamento de obras de alimentação.
GAC/AF – 742/2024	Singular	06/06/2024	Espalhamento e conformação do material dragado. Mobilização e instalação de draga. Exigência excessiva de habilitação: capacidade mínima de cisterna.
GAC/LEC – 516/2024	Singular	13/06/2024	Composição de carga, transporte e conformação de aterro. Administração local e manutenção de canteiro. Mobilização e instalação de draga. Exigências excessivas de habilitação técnica.
GAC/LEC – 683/2024	Singular	21/08/2024	Composição do aterro hidráulico. Mobilização e instalação de draga. Administração local e canteiro. Atestados de capacidade técnica.
1420/2024	Plenária	17/10/2024	Espalhamento e conformação do material dragado. Mobilização e instalação de draga. Exigência excessiva de habilitação: capacidade mínima de cisterna.

Fonte: Relatório DLC – 645/2025.

Tais deliberações evidenciam o alinhamento entre os entendimentos firmados por esta Corte e as diretrizes ora apresentadas, reforçando o caráter orientativo e pedagógico desta Nota Técnica como instrumento de indução de boas práticas e de prevenção de impropriedades nas contratações públicas.

## 3 Conclusão

A presente Nota Técnica reuniu fundamentos técnicos, jurídicos, ambientais e operacionais acerca da execução de obras de alimentação artificial de praias no litoral catarinense, com especial enfoque em aspectos críticos relacionados ao planejamento integrado, à adequação orçamentária, à qualificação técnica exigida, à relevância dos serviços e aos procedimentos de licenciamento ambiental.

Nesse contexto, apresentam-se, a seguir, orientações técnicas dirigidas aos gestores públicos das unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

### 3.1 ADMINISTRAÇÃO LOCAL

3.1.1 Os custos de administração local devem ser classificados como itens de custo direto na planilha orçamentária, por representarem despesas mensuráveis, controláveis e vinculadas à execução contratual;

3.1.2 Sua composição deve observar os limites referenciais estabelecidos no Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 2.622/2013, salvo em hipóteses devidamente justificadas com base em critérios técnicos;

3.1.3 É imprescindível a elaboração dos histogramas de mão de obra e de equipamentos, bem como do cronograma físico-financeiro da obra, a fim de subsidiar de forma adequada o dimensionamento dos custos relativos à administração local; e

3.1.4 Os editais devem prever critérios objetivos de medição e de pagamento, vinculando os repasses ao efetivo avanço físico da execução, sendo vedados pagamentos antecipados ou desvinculados do progresso contratual.

### 3.2 BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS (BDI)

3.2.1 A composição detalhada do BDI deve constar obrigatoriamente no orçamento referencial da licitação e nas propostas das licitantes, conforme estabelece a Súmula TCU n. 258/2010, permitindo a adequada verificação da exequibilidade e o controle dos custos contratados;

3.2.2 O BDI deve ser estruturado com base nos parâmetros referenciais definidos no Acórdão TCU n. 2.622/2013, podendo ser ajustado mediante apresentação de justificativas técnicas consistentes e devidamente fundamentadas;

3.2.3 É essencial a observância da legislação municipal vigente quanto à alíquota do Imposto Sobre Serviços (ISS), a qual deve ser corretamente refletida na composição do BDI; e

3.2.4 Deve ser adotado BDI reduzido para os itens de mobilização e de desmobilização de dragas, conforme previsto na Súmula TCU n. 253/2010, no Acórdão TCU n. 179/2017 e nas diretrizes do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), considerando o caráter específico desses insumos e seu elevado impacto no custo global, como medida necessária à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

### 3.3 DISTÂNCIA MÉDIA DE TRANSPORTE (DMT) E VELOCIDADES MÉDIAS DAS EMBARCAÇÕES (VM)

3.3.1 A Distância Média de Transporte (DMT) para mobilização de dragas deve ser dimensionada com base no menor raio que contemple, no mínimo, quatro dragas *hopper* pertencentes a duas empresas distintas, conforme orientação do Acórdão TCU n. 179/2017, com o objetivo de evitar a concentração de mercado e de assegurar maior economicidade;

3.3.2 Para embarcações auxiliares, deve-se adotar como ponto de origem o centro da capital estadual mais próxima (Florianópolis), observando-se, obrigatoriamente, uma distância mínima de 50 km, conforme orientação técnica baseada nos parâmetros do Manual de Mobilização do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); e

3.3.3 As velocidades médias das embarcações devem seguir os valores de referência previstos no Manual de Mobilização do DNIT, podendo ser ajustadas, desde que tecnicamente justificadas e compatíveis com as características específicas do empreendimento.

#### 3.4 FATOR DE REDUÇÃO APLICÁVEL À DESMOBILIZAÇÃO DA DRAGA

3.4.1 O custo de desmobilização de dragas autotransportadoras deve ser estimado em 50% do valor da mobilização, conforme previsto no Manual do INPH (2021), respaldado por literatura técnica e pela jurisprudência do TCU (Acórdão n. 179/2017).

#### 3.5 EQUIPAMENTOS ENVOLVIDOS NO ESPALHAMENTO E NA CONFORMAÇÃO DO ATERRO HIDRÁULICO

3.5.1 O dimensionamento da patrulha mecânica deve refletir, de forma fidedigna, os métodos executivos efetivamente adotados nas obras de alimentação artificial de praias; e

3.5.2 Devem ser considerados apenas os equipamentos comprovadamente utilizados na execução dos serviços, a fim de garantir coerência orçamentária, precisão técnica e observância ao princípio da economicidade.

#### 3.6 EXIGÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES TÉCNICAS: RESTRIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

3.6.1 As exigências de qualificação técnica em licitações para obras de alimentação artificial de praias devem restringir-se às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo, nos termos do art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada do TCU;

3.6.2 A exigência de qualificação técnica não deve ser vinculada à capacidade de cisterna da draga, uma vez que esse parâmetro, por si só, não representa adequadamente a produtividade do equipamento; e

3.6.3 Todas as exigências de qualificação devem estar devidamente justificadas em critérios técnicos objetivos, sob pena de restrição indevida à competitividade e de afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da economicidade.

#### 3.7 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.7.1 O licenciamento ambiental de obras de alimentação artificial de praias deve ser conduzido com base em planejamento estratégico e na integração entre projetos correlatos, conforme previsão da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237/1997, na Resolução do

Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) n. 250/2024 e na Instrução Normativa IMA n. 18 – Dragagem;

3.7.2 Sempre que tecnicamente viável, recomenda-se a realização de licenciamento único ou a análise simultânea de empreendimentos contíguos ou codependentes/associados, de forma articulada pela Administração, a fim de otimizar os processos, de promover a gestão integrada da costa e de evitar retrabalhos;

3.7.3 A execução das obras deve, preferencialmente, ser evitada em períodos de alta temporada turística ou durante a pesca artesanal da tainha e a ocorrência de baleias nas proximidades da costa, salvo em situações tecnicamente justificadas e com a devida aprovação do órgão ambiental responsável; e

3.7.4 A Licença Ambiental de Instalação (LAI) deve, preferencialmente, ser obtida antes da licitação, por garantir maior segurança jurídica, previsibilidade orçamentária e redução do risco de aditivos contratuais.

### 3.8 EXECUÇÃO INTEGRADA E COORDENADA DE OBRAS DE ALIMENTAÇÃO ARTIFICIAL DE PRAIAS

3.8.1 A execução coordenada de obras em trechos vizinhos ou em sistemas praias interdependentes deve ser priorizada como estratégia técnica e administrativa, a fim de otimizar recursos e de promover maior efetividade das intervenções.

### 3.9 IMPORTÂNCIA DA ATUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL

3.9.1 A atualização do orçamento referencial deve ser tratada como condição essencial para garantir a regularidade e a economicidade das licitações, especialmente em obras de grande porte, como a alimentação artificial de praias;

3.9.2 A estimativa de custos deverá refletir a realidade econômica vigente e ser fundamentada em quantitativos corretamente avaliados, conforme os arts. 6º, inciso XXV, alínea “f”, e 150, da Lei n. 14.133/2021; e

3.9.3 Deve ser adotada a data-base mais recente disponível nos sistemas referenciais de preços, como Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (SINAPI) e Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO), conforme estabelece a Súmula TCU n. 261. A simples aplicação de índices genéricos sobre composições defasadas não é considerada prática adequada, por comprometer a fidedignidade do orçamento e a conformidade com os princípios da economicidade e da legalidade.

### 3.10 VIDA ÚTIL DE PROJETO, FENÔMENOS CLIMÁTICOS EXTREMOS E PLANEJAMENTO DE REALIMENTAÇÕES

3.10.1 A durabilidade das obras de alimentação artificial de praias depende de planejamento técnico, ambiental e orçamentário de longo prazo, que

contemple a estimativa da vida útil, a ocorrência de fenômenos climáticos extremos e a necessidade de realimentações periódicas. Tais elementos devem ser considerados desde a fase de concepção do projeto e refletidos nos estudos técnicos preliminares e de viabilidade técnica e financeira, assegurando previsibilidade e sustentabilidade aos investimentos públicos.

## Referências

ALFREDINI, P.; ARASAKI, E. *Engenharia Portuária*. São Paulo: Edusp, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto n. 7.983, de 8 de abril de 2013*. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 abr. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Manual de custos de infraestrutura e transportes*. Volume 01 – Metodologia e Conceitos. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-01-metodologia-e-conceitos.rar/view). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Manual de custos de infraestrutura e transportes*. Volume 08 – Administração Local. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-08-administracao-local.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-08-administracao-local.rar/view). Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Manual de Mobilização e Desmobilização de uma Draga Autotransportadora*. Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/Rel\\_005.2021\\_\\_Manual\\_de\\_Mobilizacao\\_e\\_Desmobilizacao\\_\\_Draga\\_Autotransportadora.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/Rel_005.2021__Manual_de_Mobilizacao_e_Desmobilizacao__Draga_Autotransportadora.pdf). Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Manual de custos de infraestrutura e transportes*. Volume 09 – Mobilização e Desmobilização. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-09-mobilizacao-e-desmobilizacao.rar/view](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-epagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/manuais-de-custos-de-infraestrutura-detransportes/volume-09-mobilizacao-e-desmobilizacao.rar/view). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. *Lei n. 12.546, de 14 de dezembro de 2011*. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra). *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. *Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 179/2017*. Plenário. Relator: Ana Arraes. Sessão de 8 fev. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/?KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2246491/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2246491/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2622/2013*. Plenário. Relator:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas*. Brasília, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes\\_elaboracao\\_planilhas\\_orcamentarias\\_obras\\_publicas.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF). Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 253*. Relator: Augusto Nardes.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 258*. Relator: Benjamin Zymler.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmula n. 261*. Relator: José Mucio Monteiro.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Brasília, 1997. Disponível em: [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=237](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237). Acesso em: 3 jun. 2025.

DREDGEPOINT FOUNDATION. *Dredgepoint.org*: the dredging information network. Disponível em: <https://www.dredgepoint.org>. Acesso em: 3 jun. 2025.

IBAMA. *Parecer Técnico n. 45/2020-NLA-SC/DITEC-SC/SUPES-SC*. Dragagem do canal de acesso do Porto de São Francisco do Sul. 2020. Marcos Bemquerer. Sessão de 25 set. 2013. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/?NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em 4 jun. 2024.

MARINETRAFFIC. *MarineTraffic*: global ship tracking intelligence. Disponível em: <https://www.marinetraffic.com>. Acesso em: 3 jun. 2025.

PEREIRA, L. C. C. *Manual de Obras Marítimas e Portuárias*. Rio de Janeiro: Interciência, 2006.

SEARATES. *Sea-distances.org – Advanced sea distance calculator*. Disponível em: <https://seadistances.org/advanced>. Acesso em: 3 jun. 2025. Sessão de 09 jun. 2010. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/\\*/?NUMERO%253A258%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*/?NUMERO%253A258%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue). Acesso em: 23 set. 2024. Sessão de 30 jun. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520%2520/>

DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/16/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 3 jun. 2025. Sessão de 31 mar. 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sumula-253-tcu/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

SILVA, C. A. M. *et al.* *Gestão Integrada da Zona Costeira: instrumentos e experiências*. Brasília: MMA, 2012.

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil. *Manual de Metodologias e Conceitos*. Caixa Econômica Federal, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Acórdão n. 149/2022 – Plenário*. Processo n. 21/00237831. Contratação de serviços de pavimentação da Rodovia SC-350.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Definitiva n. 24/2021 – Plenário*. Obras de dragagem e aterro hidráulico com terraplenagem para o preenchimento artificial com areia na Praia Central de Balneário Camboriú.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Definitiva n. 1420/2024 – Plenário*. Processo n. 24/00429728. Engordamento da faixa de areia da Praia Central de Balneário Piçarras/SC.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Singular n. 60/2020 – GAC/CFF*. Processo n. 20/00425084. Obras de dragagem e aterro hidráulico com terraplenagem para o preenchimento artificial com areia na Praia Central de Balneário Camboriú.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Singular n. 250/2023 – COE/GSS*. Processo n. 23/00119182. Execução da alimentação artificial da Praia de Jurerê.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Singular n. 742/2024 – GAC/AF*. Processo n. 24/00429728. Engordamento da faixa de areia da Praia Central de Balneário Piçarras/SC.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Singular n. 516/2024 – GAC/LEC*. Processo n. 24/00445502. Alimentação Artificial e Ampliação do Molhe da Praia do Gravatá.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decisão Singular n. 683/2024 – GAC/LEC*. Processo n. 24/00445501. Alimentação Artificial e Ampliação do Molhe da Praia do Gravatá.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Nota Técnica n. 06/PES/2023, de 23 de outubro de 2023*: Realização de dragagens e aterros em praias arenosas, análise dos licenciamentos feitos pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina e proposição de mudança na Resolução CONSEMA 98/2017. Florianópolis: Programa Ecoando Sustentabilidade, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/251681/NT\\_23\\_10\\_23\\_AterroPraias\\_assina.do.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/251681/NT_23_10_23_AterroPraias_assina.do.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 9 abr. 2025.

WEBB, P. *Introduction to Oceanography*. 2023. Roger Williams University Open Publishing. 393p. Disponível em: <https://rwu.pressbooks.pub/webboceanography/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

Florianópolis, 12 de dezembro de 2025.

Herneus João De Nadal – PRESIDENTE  
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior - RELATOR  
José Nei Alberton Ascari  
Wilson Rogério Wan-Dall  
Luiz Roberto Herbst  
Luiz Eduardo Cherem  
Aderson Flores

FUI PRESENTE: Cibelly Farias – PROCURADORA-GERAL do Ministério Público junto  
ao Tribunal de Contas/SC

---

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

Nota Técnica sobre contratação de alimentação artificial de praias. N. TC-18/2025. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 193-263, nov. 2025/abr. 2026. Nota Técnica.

---



---

## **JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA**



## JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

### **Ações governamentais relacionadas à mudança do clima em Santa Catarina**

LEVANTAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS À MUDANÇA DO CLIMA. ÁREAS DE GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCIAMENTO. AÇÃO COORDENADA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. RESULTADOS INFORMADOS AO PAINEL CLIMABRASIL.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) analisou políticas públicas e ações governamentais desenvolvidas para lidar com a mudança do clima no Estado e encaminhou os dados à plataforma Painel ClimaBrasil. Com base no diagnóstico, o Tribunal orientou a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (Semae) que reforce a comunicação e a capacitação junto à Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços. O objetivo é garantir que o Programa Catarinense Energia Boa seja devidamente incorporado e priorizado. O TCE/SC identificou falta de registros atualizados sobre planos ou estratégias de mitigação de gases de efeito estufa nos últimos cinco anos. Além disso, instruiu a Semae a identificar populações e grupos sociais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas e a considerar suas necessidades específicas, além de concluir o Plano Estadual de Mitigação, que está em elaboração. Ainda, a Semae deve buscar novas fontes de recursos financeiros, internas e externas, para viabilizar projetos específicos relacionados à mudança do clima. O Tribunal também orientou a Secretaria de Estado da Fazenda para que avalie o uso de marcadores para identificar despesas orçamentárias de ações que contribuam no enfrentamento aos impactos da mudança do clima, assim como para identificar ações prejudiciais ao clima. Por fim, o TCE/SC divulgou os resultados do diagnóstico, a fim de fortalecer o controle social e de incentivar o aprimoramento das políticas públicas e das estratégias para enfrentar as mudanças climáticas.

**LEV 25/80018101. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari.** Decisão n. 1303, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* 17/11/2025.

### **Água potável e esgotamento sanitário em comunidades quilombolas de Santa Catarina**

LEVANTAMENTO SOBRE ACESSO A ÁGUA POTÁVEL E A ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS. DEFICIÊNCIAS.

O TCE/SC analisou ações para garantir água potável e esgotamento sanitário em comunidades quilombolas de municípios catarinenses. Após a fiscalização, o TCE/SC orientou as unidades gestoras e as companhias de água e saneamento

a adotarem medidas para corrigir as situações identificadas. O objetivo foi implantar, expandir ou melhorar os serviços de saneamento básico (água e esgoto) para as comunidades e/ou pessoas quilombolas. No abastecimento de água, o Tribunal indicou como boa prática a tecnologia de fonte caxambu, uma vez que essa solução se mostrou eficiente no núcleo quilombola Arroio do Meio, no Município de Abdon Batista, para atender moradores da zona rural. Solicitou que as demais unidades gestoras se manifestem, no prazo estipulado, sobre a pertinência da adoção dessa tecnologia em suas regiões. Quanto ao esgotamento sanitário, o TCE/SC destacou a experiência da comunidade Beco do Caminho Curto, em Joinville. Lá, uma infraestrutura de coleta e de tratamento de esgoto foi construída em cooperação com a sociedade civil. O Tribunal observou que a solução foi facilitada pelo reduzido número de pessoas e pelas construções serem próximas. Diante disso, cientificou as unidades gestoras sobre a iniciativa, para que avaliem se a alternativa é passível de adoção em suas localidades. Além disso, o TCE/SC alertou o Estado de Santa Catarina sobre sua tarefa constitucional de melhorar as condições de saneamento básico das comunidades quilombolas no seu território (arts. 23, inciso IX, da Constituição Federal, e 9ª, inciso IX, da Constituição Estadual). Concluindo, o Tribunal informou que fará nova análise em 180 dias. O objetivo será verificar se, após as orientações e medidas adotadas, houve avanço no acesso à água potável e ao esgotamento sanitário nas comunidades quilombolas analisadas.

**LEV 23/80131206. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari.** Decisão n. 1339/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 27/11/2025.

### **Competência concorrente do TCE/SC e do TCU na fiscalização de recursos de fontes mistas**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO. RECURSOS MISTOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO TCU E DO TCE/SC.

Em tomada de contas especial, instaurada para apurar possível dano ao erário em obra financiada com recursos federais e estaduais, o TCE/SC reconheceu, de forma incidental, a competência concorrente do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio TCE/SC, para fiscalizar recursos públicos provenientes de fontes mistas (federais, estaduais ou municipais). O Tribunal decidiu que ambos podem fiscalizar sempre que os recursos forem aplicados em território catarinense ou que estiverem sob a responsabilidade de agentes sujeitos à sua jurisdição. O TCE/SC salientou, ainda, que essa competência independe da predominância de determinada fonte de recursos. Diante da relevância e da atualidade do tema, que trata de competência do TCE/SC, a matéria foi encaminhada à Presidência do Tribunal, com objetivo de avaliar a instauração de processo específico de uniformização de jurisprudência sobre o assunto, nos termos da Resolução n. TC-107/2015.

**TCE 16/00368520. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.** Decisão n. 865/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 11/8/2025.

**Investigação social pela Administração Pública em seleções públicas e licitações**  
CONSULTA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INVESTIGAÇÃO SOCIAL EM CONCURSOS PÚBLICOS. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.

O TCE/SC decidiu que a Administração Pública municipal pode incluir fase de investigação social ou de sindicância da vida progressa em seleções públicas para ingresso em seu quadro de pessoal permanente ou temporário. Essa fase serve para apurar a idoneidade moral e a conduta social dos candidatos. Para adotar essa exigência, a Administração deve prever o procedimento em lei que observe a reserva de iniciativa. A medida precisa ser restrita a casos específicos em que a natureza e a complexidade das atribuições justifiquem. Ainda, a avaliação deve se basear em critérios objetivos, racionais, relevantes, proporcionais e não discriminatórios, e respeitar a Constituição Federal. É possível contratar instituição especializada para executar a fase de investigação social dos concursos públicos, desde que: a) a atividade esteja prevista em lei; b) a empresa atue apenas na parte operacional e as atribuições indelegáveis, previstas no art. 6º, incisos I a V, da Lei n. 14.965/2024, que dispõe sobre as normas gerais sobre concursos públicos, permaneçam sob responsabilidade da Administração; c) a lei local preveja de forma clara e objetiva os critérios de avaliação; d) a contratação assegure à Administração o pleno acesso, fiscalização e controle sobre os procedimentos realizados pela contratada, bem como o respeito aos direitos fundamentais dos candidatos. É proibida qualquer forma de discriminação ilegal por idade, sexo, estado civil, condição física, deficiência, etnia, naturalidade, procedência ou outro critério subjetivo sem respaldo legal. Finalmente, a exigência de investigação social de empregados de empresas contratadas por licitação não é admitida, salvo previsão em lei específica que regulamente atividades sensíveis.

**CON 25/00066422. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.** Decisão n. 1128/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 14/10/2025.

**Extinção de créditos da Fazenda Pública por dação em pagamento**

CONSULTA. DAÇÃO EM PAGAMENTO DE BENS MÓVEIS, IMÓVEIS E DE SERVIÇOS PARA EXTINÇÃO DE CRÉDITO COM A FAZENDA PÚBLICA.

O TCE/SC modificou o Prejulgado n. 599, sobre dação em pagamento para extinguir créditos da fazenda pública. Assim, estabeleceu que a dação em pagamento de bens móveis, imóveis e serviços é possível para extinguir créditos da fazenda pública. Para isso, exige previsão em lei específica, que atribua a órgão do Poder

Executivo a competência para avaliar, em cada caso, se o recebimento do bem ou do serviço atende ao interesse público. Ainda, decidiu que não incide Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) quando o município recebe imóvel em dação em pagamento. Essa regra se aplica aos casos em que a legislação municipal define o adquirente do imóvel como contribuinte do imposto.

**CON 25/00001800. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall.** Decisão n. 693/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 2/7/2025.

### **Competência do TCE/SC para fiscalizar fundações públicas**

CONSULTA. FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO. ENTES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO TCE/SC.

O Conselho Nacional do Ministério Público retirou do Ministério Público de Santa Catarina a atribuição de fiscalizar fundações públicas de direito privado e atribuiu-a ao Tribunal de Contas. Por isso, o TCE/SC revisou seus Prejulgados sobre o tema, especificamente a redação dos itens 3 e 4 do Prejulgado n. 807. O item 3 passou a prever que os empregos e funções das fundações públicas se referem a atividades permanentes da entidade. O ingresso nesses cargos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Já o item 4 passou a estabelecer que todas as fundações públicas, de direito público ou privado, devem prestar contas de gestão ao Tribunal de Contas. Essas entidades também precisam informar dados por meio documental ou por sistemas informatizados, conforme normas do Tribunal. Além disso, o TCE/SC revogou o item 2 do Prejulgado n. 807 e o inteiro teor dos Prejulgados n. 465 e n. 558. Por fim, determinou que as Diretorias de Atos de Pessoal e de Licitações e Contratações avaliem a necessidade de alterar outros Prejulgados que tratem da competência do Tribunal sobre fundações públicas de direito privado.

**CON 25/00158700. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall.** Decisão n. 1197/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 21/10/2025.

### **Taxa de remuneração de risco e matriz de risco em contratações semi-integradas**

CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. MATRIZ DE RISCO. TAXA DE REMUNERAÇÃO DE RISCO.

O TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2528, ao responder consulta sobre taxa de remuneração de risco e elaboração de matriz de risco em contratações semi-integradas. O Tribunal também tratou da aplicação de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e possibilidade de remuneração incluída no orçamento. O Tribunal orientou que é admissível incluir taxa de remuneração do risco no orçamento estimado do contrato sob o regime de contratação semi-integrada. Para tanto, a licitação deve conter matriz de alocação de riscos com os responsáveis por

cada risco. Além disso, a Administração deve aplicar a taxa de remuneração do risco de forma linear às famílias de serviços do orçamento ou às composições unitárias de preços, conforme o nível de detalhamento adotado. Essa aplicação independe da incidência do BDI e serve para definir o critério de aceitabilidade dos preços. Quando o orçamento de obras e serviços de engenharia prever taxa de remuneração do risco, a Administração deve excluir do BDI referencial as parcelas relativas a seguros, garantias e riscos. Ainda, a taxa de remuneração do risco não pode ser objeto de aditivo contratual para acréscimo de valor ou reequilíbrio econômico-financeiro. Também não deve ser apresentada como um item de serviço autônomo na planilha orçamentária, mas como custo a ser acrescido aos preços dos serviços. A elaboração da matriz de riscos nas contratações semi-integradas é obrigatória. A Administração deve definir as obrigações de meio conforme o art. 6º, inciso XXVII, alínea “c”, da Lei n. 14.133/2021, e indicar as parcelas do objeto em que o contratado não pode inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas. Também deve determinar as obrigações de resultado e delimitar as partes do objeto em que admite essas inovações. Enfim, para garantir segurança jurídica, a matriz de riscos deve conter cláusula que defina o conceito de onerosidade excessiva. Também deve indicar as hipóteses que caracterizam o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com base na teoria da imprevisão, prevista na Lei n. 14.133/2021, no Código Civil e no Prejulgado n. 2359 do TCE/SC.

**CON 25/00065965. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst.** Decisão n. 925/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 20/8/2025.

### **Atuação de órgãos jurídicos como agentes de contratação**

CONSULTA. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ASSESSORAMENTO JURÍDICO. ATUAÇÃO COMO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E OUTRAS FUNÇÕES EXECUTIVAS. INVIABILIDADE DE ATUAÇÃO CONCOMITANTE. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

O TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2542 e reformou o n. 2440, para tratar da atuação de órgãos de assessoramento jurídico como agentes de contratações. O órgão de assessoramento jurídico emite pareceres, presta consultoria e assessoria à Administração. Também exerce controle de legalidade de atos administrativos, inclusive de atos relativos às contratações públicas. O Tribunal esclareceu que a Administração deve separar as funções de assessoramento e de controle. Essa separação atende ao princípio da segregação de funções e garante imparcialidade, transparência e integridade nas licitações. Além disso, orientou que os cargos comissionados se destinem apenas a funções de confiança, como chefia, direção e assessoramento. Os cargos de assessoramento jurídico devem ser ocupados por servidores concursados ou empregados públicos permanentes. O Tribunal também destacou que o acúmulo de funções por membros da Comissão de

Transparência e da equipe de licitação só pode ser aceita após avaliação do risco de conflito de interesse e da complexidade dos processos. Ainda, o servidor da advocacia pública não pode atuar no mesmo processo de contratação como assessor jurídico e como agente de contratação, membro da equipe de apoio, fiscal ou gestor de contratos. Do mesmo modo, o procurador jurídico não pode emitir pareceres jurídicos nas licitações em que atuar como agente de contratação.

**COM 25/00097220. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst.** Decisão n. 1342/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 27/11/2025.

### **Orientações para compra de livros didáticos**

NOTA TÉCNICA. ORIENTAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES.

O TCE/SC publicou a Nota Técnica n. TC-15/2025, para orientar as unidades jurisdicionadas sobre a compra de livros didáticos. Nela, orientou que as compras sejam feitas, preferencialmente, por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Quando o município optar por contratar por conta própria, deve adotar as boas práticas do PNLD, em especial permitir a participação dos professores na escolha dos livros. A Nota Técnica tratou dos procedimentos de pré-qualificação das obras, da fase preparatória da licitação e da licitação em si. Também abordou a contratação em razão da exclusividade de fornecimento, hipótese em que a Administração pode contratar por inexigibilidade de licitação, e a compra por dispensa de licitação quando cabível. Ainda, o TCE/SC recomendou que a Administração envolva equipe pedagógica capacitada, formada por profissionais da área. Também deve comprovar que o material atende a parâmetros pedagógicos como diretrizes e bases da educação, organização curricular, proposta didática e princípios pedagógicos. Além disso, deve apresentar documentos que demonstrem os aspectos técnicos que diferenciam o livro escolhido de outros disponíveis no mercado. Segundo o Tribunal, a adoção dessas práticas contribui para a eficiência das compras de livros didáticos, bem como assegura preço justo, estimula a concorrência entre as editoras e garante a qualidade dos materiais adquiridos.

**PNO 25/00002025. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem.** Nota Técnica n. TC-15/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 13/8/2025.

### **Ordem cronológica de pagamentos na Administração Pública**

CONSULTA. ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS. MARCO NA DATA DE LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. REGULAMENTAÇÃO LOCAL. SEGREGAÇÃO POR FONTE DE RECURSO E CATEGORIA CONTRATUAL. ORDENS CRONOLÓGICAS PARALELAS.

O TCE/SC publicou o Prejulgado n. 2539 e orientou que a Administração deve observar a ordem cronológica de pagamentos a partir da data da liquidação da despesa. Deve organizar essa ordem por fonte de recursos e, dentro de cada

fonte, por categoria contratual. Entretanto, admite-se que o ente federativo adote critérios complementares para organizar a ordem cronológica. Para isso, deve editar regulamentação própria e respeitar os princípios da legalidade, rastreabilidade e controle. A Administração deve pagar as despesas com recursos vinculados conforme a ordem cronológica da respectiva fonte e categoria. Pode priorizar esses pagamentos em relação a despesas de fontes e categorias distintas, sem que isso caracterize quebra da ordem cronológica. Dessa forma, a distinção entre fontes de recursos e entre categorias contratuais permite a existência de ordens cronológicas paralelas, em que cada ordem se inicia a partir do marco definido pelo ente. Essa estrutura afasta a quebra da ordem cronológica se respeitada a segregação. Por fim, a Administração pode alterar a ordem cronológica de pagamentos nas situações elencadas no art. 141, §1º, da Lei n. 14.133/21. Nesses casos, deve justificar previamente e comunicar ao órgão de controle interno e ao Tribunal de Contas.

**CON 25/00066856. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem.** Decisão n. 1258/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 6/11/2025.

### **Superlotação e alocações indevidas no sistema prisional e socioeducativo**

ACOMPANHAMENTO. SISTEMA PRISIONAL E SOCIOEDUCATIVO CATARINENSE. SUPERLOTAÇÃO. GESTÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DEFICIÊNCIAS. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO.

O TCE/SC acompanhou, entre maio e outubro de 2023, a execução orçamentária do Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina, o qual financia ações para ampliar as vagas no sistema prisional e socioeducativo. O Tribunal identificou falhas na gestão dos recursos e superlotação nos estabelecimentos do referido sistema. O acompanhamento também revelou alocação inadequada de presos, pois o Estado manteve presos definitivos, dos regimes fechado e semiaberto, em locais destinados exclusivamente a presos provisórios. As unidades socioeducativas também apresentaram alocação indevida de internos. Ainda, 34 estabelecimentos penais foram alvo de interdição, restrição ou limitação pelo Poder Judiciário. O Tribunal constatou que o Estado não tem estabelecimento para presos do regime aberto e, por isso, todas as pessoas enquadradas nesse regime cumprem pena em prisão domiciliar, e apenas parte delas tem monitoramento eletrônico. Diante desse cenário, o Tribunal determinou a autuação de novo procedimento de acompanhamento, com objetivo de fiscalizar a execução financeira e orçamentária da Secretaria de Estado de Justiça e Reintegração Social quanto à ampliação de vagas no sistema prisional catarinense. O acompanhamento abrange, entre outras ações, o plano estadual “Administração Prisional Levada a Sério” e o “Plano de Ampliação de Vagas”.

**ACO 23/80020803. Relator: Conselheiro Aderson Flores.** Decisão n. 786/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 15/7/2025.

**Aprimoramento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**  
LEVANTAMENTO. VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO NA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE GOVERNANÇA.

O TCE/SC realizou levantamento sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e identificou falhas na comunicação entre os órgãos que integram a rede de atendimento. Diante desse diagnóstico, recomendou corrigir as situações identificadas e fortalecer a articulação entre os órgãos do Sistema. O TCE/SC recomendou ao Governo do Estado de Santa Catarina e à Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família que elaborem o Plano Estadual para o Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes e que implementem o Comitê Intersectorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância. Ainda, orientou o Estado, a União e os Municípios a atuarem de forma integrada na formulação de políticas públicas e na execução de ações nesse sentido. Essas ações devem coibir o uso de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante e promover formas não violentas de educação de crianças e adolescentes. O Tribunal também recomendou que o Estado e a Secretaria colaborem com os Municípios na elaboração de protocolo que estabeleça medidas de proteção no ambiente escolar. Além disso, recomendou ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente que implemente o Comitê de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Estado. Por último, determinou a divulgação das informações obtidas. A medida busca fortalecer o controle social e estimular os gestores dos órgãos envolvidos a melhorar o serviço prestado pelo SGDCA.

**LEV 24/80084390. Relator: Conselheiro Aderson Flores.** Decisão n. 810/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 25/7/2025.

**Ressarcimento de despesas de deslocamento urbano de agentes públicos**  
CONSULTA. RESSARCIMENTO POR DESLOCAMENTO FORA DA SEDE. VEDAÇÃO À CUMULATIVIDADE DE PAGAMENTO. EXIGÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO, CRITÉRIOS OBJETIVOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS.

O TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2538 e esclareceu que a Administração pode reembolsar despesas específicas de deslocamento urbano. Essas despesas têm natureza indenizatória e incluem gastos com táxi, transporte por aplicativo ou veículo adaptado. O reembolso pode ocorrer mesmo quando o agente público estiver recebendo diárias em razão do afastamento. Para autorizar o reembolso,

a Administração deve editar regulamentação própria e respeitar o princípio da legalidade. A despesa deve ter relação com as atribuições do cargo e o deslocamento deve ter finalidade pública. A Administração não pode reembolsar despesas já cobertas por diárias. Quando o valor da diária incluir custos de transporte urbano, o reembolso configura duplicidade de pagamento e não é admitido. A Administração deve conceder o reembolso e exigir prestação de contas com base em critérios objetivos, que devem observar os princípios constitucionais da Administração Pública, a Lei n. 4.320/1964, a Instrução Normativa n. TC-33/2024 e o Prejulgado n. 778 do Tribunal. O cumprimento dessas regras assegura transparência, legitima a despesa pública e fortalece a atuação dos controles interno e externo.

**CON 25/00115733. Relator: Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca.** Decisão n. 834/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 24/10/2025.

### **Acompanhamento dos resultados do índice ICMS Educação**

ACOMPANHAMENTO. ICMS EDUCAÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI (ESTADUAL) N. 18.489/2022. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS COM BASE EM INDICADORES EDUCACIONAIS. ATUAÇÃO DO TCE/SC DE 2022 A 2025.

O TCE/SC analisou relatório sobre a implementação e os primeiros resultados do ICMS Educação no Estado, índice criado pela Lei (estadual) n. 18.489/2022, para cumprir a Emenda Constitucional n. 108/2020. A emenda determinou que os municípios recebam, pelo menos, 10% da cota-parte do ICMS com base em indicadores de melhoria da aprendizagem e aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos estudantes. O Tribunal calcula o Índice ICMS Educação anualmente, qual permite avaliar a educação pública sob múltiplas dimensões e ajuda o gestor a definir prioridades. Desde o início dos repasses, em 2023, e considerando a previsão para 2025, a metodologia do ICMS Educação é responsável pela distribuição de R\$ 3.627.585.997,62 aos municípios catarinenses, de acordo com as análises. Por fim, o Tribunal recomendou à sua Diretoria-Geral de Controle Externo que avalie a realização de ações de fiscalização com base nos indicadores do Índice ICMS Educação. Indicou como prioridade a validação dos indicadores ligados à Meta 6 do Plano Nacional da Educação, que trata da ampliação da educação em tempo integral.

**ACO 25/80019256. Relator: Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca.** Decisão n. 1271/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 17/11/2025.

### **Marco temporal da revisão geral anual do subsídio dos vereadores**

CONSULTA. REVISÃO GERAL ANUAL. SUBSÍDIO DE VEREADORES. MARCO TEMPORAL. DATA DA ÚLTIMA REVISÃO. PERCENTUAL DE ATUALIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUIR PERÍODOS ANTERIORES NÃO REVISADOS.

O TCE/SC mudou a alínea “c” do item 1 do Prejulgado n. 1686, que trata da revisão geral anual dos subsídios dos servidores e agentes políticos. A revisão geral anual recompõe a perda de poder aquisitivo ocorrida em um período de 12 meses. A Administração deve aplicar o mesmo índice a todos que recebem remuneração ou subsídio. Tem como marco temporal a data da última revisão efetivamente concedida, ainda que sua implementação tenha ocorrido de forma tardia. Assim, o Tribunal estabeleceu que a Administração deve respeitar um intervalo mínimo de 12 meses entre uma revisão e outra. Em caso de atraso, o reajuste pode abranger um período maior, considerando o tempo acumulado desde a última revisão geral anual.

**CON 25/00094477. Relator: Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi.** Decisão n. 1113/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 2/10/2025.

### **Acordos de cooperação firmados por Câmara Municipal**

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. PATROCÍNIO PRIVADO PARA CUSTEAR PROGRAMA INSTITUCIONAL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. ACORDOS DE COOPERAÇÃO SEM REPASSES DE RECURSOS. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS.

O TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2543 para esclarecer se Câmara Municipal pode obter patrocínio privado para custear o programa “Vereador Mirim”. O Tribunal orientou que Câmaras Municipais não podem receber recursos por patrocínio ou instrumentos congêneres, visto que a Constituição Federal limita suas fontes de receita ao duodécimo, nos termos dos arts. 29-A e 168. Por outro lado, esses órgãos podem fazer acordos de cooperação para executar seus programas. Esses acordos não podem prever transferência de recursos financeiros. Para isso, a Câmara deve observar as normas aplicáveis. Deve assegurar a finalidade pública, a transparência e a formalização adequada do ajuste. Também deve evitar qualquer forma de promoção da imagem do ente privado.

**CON 25/00153317. Relator: Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi.** Decisão n. 1354/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 27/11/2025.

### **Contrato de locação de ativos para iluminação pública**

CONSULTA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. LOCAÇÃO DE LUMINÁRIAS COM SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO. CONTRATO ATÍPICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. REQUISITOS LEGAIS, FISCAIS E DE CONTROLE.

O TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2518 ao responder consulta sobre possibilidade de contratar empresa para locar ativos de iluminação pública e prestar serviços de instalação, operação e manutenção. O Tribunal admitiu essa forma de contratação, desde que condições obrigatórias sejam atendidas. Uma delas é que a Administração comprove a inviabilidade das modalidades ordinárias previstas em lei. Deve, em especial, demonstrar por que não adota a Parceria Público-Privada,

ainda que em consórcio. Também, a Administração deve comprovar a vantajosidade econômica da contratação. Para isso, deve demonstrar a relação custo-benefício em comparação com outras formas ordinárias de contratação, inclusive operações de crédito disponíveis no início do procedimento. Essa análise deve justificar tanto a contratação plurianual quanto cada prorrogação. Inclusive, a Administração deve elaborar matriz de riscos e definir, de forma objetiva, a alocação dos riscos contratuais entre as partes. O Tribunal esclareceu que esse tipo de contrato caracteriza financiamento indireto de despesas. Por isso, a Administração deve obter autorização legislativa específica, nos termos do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O contrato equipara-se à operação de crédito, conforme o art. 29 da mesma lei. Além disso, a Administração deve incluir o valor contratual nos limites de endividamento consolidado e das operações de crédito em cada exercício. Também deve aplicar o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal às parcelas do contrato que vencerem até o final do mandato. Por fim, o Tribunal orientou que a Administração envie previamente os documentos e as informações da contratação para análise. Esse envio deve comprovar a vantajosidade e o cumprimento dos demais requisitos, nos moldes adotados para concessões e Parcerias Público-Privadas, conforme a Instrução Normativa n. TC-022/2015 ou norma que a substitua.

**CON 20/00471328. Relatora: Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken.** Decisão n. 650/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 13/6/2025.

### **Contratação por prazo determinado para atender demanda temporária**

CONSULTA. CONTRATAÇÃO POR PRAZO DETERMINADO. DEMANDA TEMPORÁRIA. POLÍTICA PÚBLICA PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E PRAZO DEFINIDO.

Em consulta sobre contratação de agentes por prazo determinado para atendimento de demanda temporária na política pública voltada à população em situação de rua, o TCE/SC fixou o Prejulgado n. 2532. O Tribunal orientou que a Administração pode realizar esse tipo de contratação. Para tanto, deve cumprir três requisitos: lei específica que autorize a contratação, contrato por prazo determinado e necessidade temporária de excepcional interesse público. Além disso, destacou o que já está estabelecido nos Prejulgados ns. 1664, 1811, 1927, 2003, 2041 e 2470 do TCE/SC, que tratam sobre o assunto.

**CON 25/00071264. Relatora: Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken.** Decisão n. 1084/2025, disponibilizada no *Diário Oficial do TCE/SC* de 29/9/2025.



## 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.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc>), acessível pelo botão “ENVIE SEU ARTIGO”.

Além disso, o(s) autor(es) deve(m) enviar para o *e-mail* [revistatce@tcesc.tc.br](mailto:revistatce@tcesc.tc.br) os seguintes documentos e informações:

- declaração de inexistência de conflitos de interesse;
- declaração de autorização de publicação;
- nome completo do(s) autor(es);
- qualificação acadêmica (preferencialmente um dos autores deverá ter doutorado) e profissional;
- endereço completo, telefones e *e-mail*.

A publicação de qualquer trabalho está condicionada à sua *adequação às normas editoriais* e à *análise do corpo editorial*, sendo que o simples recebimento não garante sua publicação.

Os trabalhos devem ter *pertinência com o foco e escopo da revista* e devem ser submetidos *exclusivamente* à RTCE/SC. Caso estejam sob avaliação de outro periódico, essa informação deve ser comunicada no ato da submissão. Se forem submetidos posteriormente a outro veículo, o autor deve atualizar essa informação junto à RTCE/SC.

A revista reserva-se o direito de *aceitar ou vetar qualquer original*, bem como de *propor alterações* aos textos, conforme as recomendações do seu corpo editorial.

As opiniões emitidas pelos autores são de sua exclusiva responsabilidade e não refletem a opinião dos diretores, dos editores, dos associados da Editora, nem dos membros do Conselho Editorial e da Equipe Executiva da RTCE/SC.

É de responsabilidade dos autores a integridade do texto, de modo que a submissão significa também a declaração de autoria e de que todo material enviado está livre de direitos de autor e de direitos de propriedade intelectual. Assim, respondem os autores por eventuais demandas e fica excluída integralmente a responsabilidade do TCE/SC, de sua revista, da editora e de seus editores sobre os materiais submetidos à publicação.

### **Critérios para submissão dos trabalhos**

Os textos deverão ser redigidos em formato Word, com fonte Times New Roman, de tamanho 12, e com espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados, tendo o seu recuo especial na primeira linha delimitado em 1,25cm. O tamanho do papel deve ser A4, e as margens utilizadas devem ser idênticas, de 3cm. O número médio de laudas é de 15 a 25 para os artigos e de 5 a 8 para as resenhas.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de *itálico*, evitando-se o **negrito** e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou tradutores; as citações textuais longas (de mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo de 4cm à esquerda e com alinhamento justificado, utilizando espaçamento simples entre linhas e tamanho da fonte 11; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico.

Os textos dos trabalhos deverão ser redigidos e posteriormente revisados em linguagem clara e objetiva, e poderão ser encaminhados em português, inglês ou espanhol, sempre respeitados o título, o resumo e as palavras-chave em língua portuguesa.

Estrutura básica dos trabalhos: Título;<sup>1</sup> Nome(s) do(s) Autor(es); Biografia do(s) Autor(es); Resumo;<sup>2</sup> Palavras-Chave;<sup>3</sup> Sumário; Introdução; Desenvolvimento; Considerações Finais; e Referências das fontes citadas<sup>4</sup> (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) das áreas 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](mailto:revistatce@tcsc.tc.br).

<sup>1</sup> O título deve constar na primeira página, ser breve, suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Deverão ser destacadas três palavras-chave que representem o conteúdo do texto.

<sup>4</sup> 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.