04

ano 3 – n. 4
nov. 2024/abr. 2025
Periodicidade semestral
ISSN 2965-436-X

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

RTCE/SC

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

FORUM

ano 3 – n. 4
novembro 2024/abril 2025
Periodicidade semestral
Belo Horizonte
p. 1-212
ISSN 2965-436X

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

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

© 2025 Editora Fórum Ltda.

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

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

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
Projeto gráfico e capa: Walter Santos
Revisão: Maria Elizabete de Sousa
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

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

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

Semestral.
ISSN: 2965-436X
Título Abreviado: R. Trib. Contas Est. Sta. Catarina
DOI: 10.52028/tce-sc

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

CDD: 351
CDU: 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima CRB6 – 2851

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

CONSELHEIROS

Herneus João De Nadal – Presidente

José Nei Alberton Ascari – Vice-Presidente

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior – Corregedor-Geral

Wilson Rogério Wan-Dall – Supervisor da Ouvidoria

Luiz Roberto Herbst – Supervisor do Instituto de Contas

Luiz Eduardo Cherem

Aderson Flores

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Gerson dos Santos Sicca

Cleber Muniz Gavi

Sabrina Nunes Iocken

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

Cibelly Farias – Procuradora-Geral

Diogo Roberto Ringenberg – Procurador-Geral Adjunto

Sérgio Ramos Filho – Procurador de Contas

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

PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL E SUPERVISOR

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)

CONSELHO EDITORIAL

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)

Ana Carla Bliacheriene – Assessora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP)

Antônio Augusto Junho Anastasia – Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

Bruno Dantas – Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

Edilberto Carlos Pontes Lima – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB)

Élida Graziane Pinto – Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

José Fernandes Farinha Tavares – Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal

Leonardo Secchi – Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina

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

Marco Antônio Carvalho Teixeira – Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

Marianna Montebello Willeman – Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Paula Chies Schommer – Professora e pesquisadora do Departamento de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina

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

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

EQUIPE EXECUTIVA

Juliana Fritzen (Assessoria da Presidência) – Coordenação

Letícia de Campos Velho Martel (Gabinete do Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca)

Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (Assessoria de Comunicação Social)

Tatiana Batassini Barth (Secretaria-Geral)

Matheus Corradi Ferreira Brandão (Secretaria-Geral)

Daniela Fernanda Sbravati (Instituto de Contas)

Graziela Grando Bresolin (Instituto de Contas)

Silvia Maria Berté Volpato (Instituto de Contas)

Gabriela Helena Fabiane (Secretaria de Expediente da Presidência)

Sumário

Editorial 6

Doutrina

ARTIGOS

A viagem redonda: a Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em licitações e contratações públicas

Gustavo Binenbojm 8

Uma análise pragmática da gestão da inovação

Mirela Miró Ziliotto 17

Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários

Diego Jean da Silva Klauck 38

Autonomia decisória feminina, intersubjetividade humana em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial

Daniela Zilio, Thais Janaina Wenczenovicz 65

Políticas públicas de telessaúde em Santa Catarina: avaliação econômica de ações selecionadas

Francis Petterini, Guilherme Valle Moura, Victor Buttignon, Mateus Muller Ribeiro, Darlan Borges, Diogo Signor 83

Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022

Andrea Barreto de Souza, Thiago Rodrigues de Azevedo 108

Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas

Jefferson Bertran de Alcantara Soares 140

Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*?

Juliana Francisconi Cardoso 157

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA 195

Instruções para os autores 199

Editorial

Prezados(as) leitores(as),

É com satisfação que apresento mais uma edição da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, uma publicação que se consolida como referência para o aprimoramento do controle externo e da administração pública. Nossa missão vai além de divulgar estudos e pesquisas; buscamos promover a reflexão e incentivar boas práticas em áreas tão essenciais para o fortalecimento das instituições e para o avanço da sociedade.

A RTCE/SC se destaca por sua diversidade de conteúdos, abrangendo artigos teórico-científicos, resenhas, pareceres técnicos, relatos de experiência e análises jurisprudenciais. Essa pluralidade reflete a riqueza e a complexidade dos temas que permeiam o Controle Externo, a Auditoria Pública, o Direito Público, a Administração Pública, as Políticas Públicas, a Economia do Setor Público, a Contabilidade Pública, a Engenharia, a Tecnologia da Informação e a Inovação.

Nesta edição, contamos com contribuições que exploram temas relevantes e atuais, sempre com o rigor acadêmico e a profundidade analítica que caracterizam nossa Revista. Cada texto representa não apenas o esforço individual de seus autores, mas também a dedicação de uma comunidade empenhada em disseminar conhecimento de qualidade e em impactar positivamente a gestão pública.

Dentre essas contribuições, tenho a honra de destacar a participação de um autor convidado, o renomado professor Gustavo Binenbojm, que trouxe reflexões sobre o complexo e desafiador tema das normas gerais na Nova Lei de Licitações, utilizando como estudo de caso a figura dos agentes de contratação. Com a premissa constitucional de que compete apenas à União legislar sobre normas gerais em matéria de licitações, foram revisitadas decisões do Supremo Tribunal Federal para sustentar que a Nova Lei traçou normas específicas quanto aos agentes de contratação, adentrando na competência dos demais entes federados.

Reforço nosso compromisso com o acesso livre e irrestrito a todos os conteúdos publicados, alinhado ao princípio de que o conhecimento deve ser compartilhado amplamente. A RTCE/SC está disponível em versões impressa e digital, com acesso gratuito pelo portal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e pela plataforma Fórum Conhecimento Jurídico, com acesso restrito a assinantes. Essa diversidade de formatos assegura que nossos leitores, independentemente de onde estejam, possam usufruir e se beneficiar dos saberes aqui reunidos.

Aproveito para lembrar que a RTCE/SC recebe colaborações em fluxo contínuo. Portanto, se você é pesquisador(a), profissional ou estudante interessado(a) nas temáticas que integram nosso escopo, convido-o(a) a submeter seus textos.

voltar para
o sumário

Cada contribuição será avaliada com atenção e zelo, sempre respeitando os padrões de qualidade que norteiam nossa publicação.

Por fim, agradeço aos(às) autores(as), revisores(as), leitores(as) e a toda a equipe que torna possível a realização desta revista. Sem o empenho e a colaboração de cada um, não seríamos capazes de cumprir nossa missão de democratizar o acesso ao conhecimento e de contribuir para a excelência da administração pública.

Desejo uma leitura inspiradora e proveitosa! Que os artigos e reflexões apresentados aqui sirvam como estímulo para o debate e para a construção de soluções criativas e sustentáveis para o enfrentamento dos desafios da gestão pública e do controle externo.

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
Presidente do Conselho Editorial

voltar para
o sumário

A viagem redonda: a Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em licitações e contratações públicas

Gustavo Binenbojm

Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor e Mestre em Direito Público pela UERJ. Master of Laws (LL.M.) pela Yale Law School. Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

Resumo: O artigo examina o complexo e desafiador tema das normas gerais na Nova Lei de Licitações, utilizando como caso de estudo a figura dos agentes de contratação. Com a premissa constitucional de que, à União, em matéria de licitações, cabe apenas legislar sobre normas gerais, são revisitadas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) para sustentar que a Nova Lei traçou normas específicas quanto aos agentes de contratação, adentrando na competência dos estados e dos municípios.

Palavras-chave: Normas gerais. Lei de licitações. Competências federativas. Agente de contratação.

Sumário: **1** A Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em matéria de licitações e contratações públicas – **2** Duas premissas: (2.1) há normas gerais e normas específicas na Lei nº 14.133/2021; (2.2) as normas relativas aos agentes de contratação são normas específicas – **3** Conclusões – Referências

1 A Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em matéria de licitações e contratações públicas

Errar é humano. E, ao que parece, reincidir no erro também. A Lei nº 14.133/2021, obstinadamente, instituiu um verdadeiro código de licitações e contratações públicas, tratando da matéria de forma exaustiva e sistematizada. Como já o fizera a Lei nº 8.666/1993, o art. 1º do novo diploma proclama que todas as suas normas são *gerais*, independentemente de seu conteúdo específico. Retornamos, assim, ao problema do regime anterior: o constituinte (CF, art. 22, XVII, na forma da EC 19/98) delegou ao Congresso poder para redefinir o conceito de norma geral ou o legislador, ao entrar em tantos detalhes, acabou editando normas *específicas*, obrigatórias apenas para a Administração federal e não para os entes subnacionais?

Ao julgar a ADI 927 (rel. Min. Carlos Velloso), o STF afirmou que normas da Lei nº 8.666/1993 que limitavam doações e permutas com bens públicos eram

específicas – portanto apenas *federais*, não *nacionais* (BRASIL, 1994). Estados e municípios poderiam legislar, quanto ao tema, de modo diverso. Mas como generalizar o critério, se o conceito de norma geral é do tipo *indeterminado*? Na ADI 4.658 (rel. Min. Edson Fachin), a Corte invalidou lei paranaense que ampliara hipótese de dispensa de licitação (BRASIL, 2019), enquanto na ADPF 282/RO (rel. Min. Gilmar Mendes) derrubou lei municipal que criara modalidade de PPP para mera execução de obra pública. Em ambos os casos a norma geral foi tida como violada (BRASIL, 2023a). Já nas ADPFs 971, 987 e 992 (rel. Min. Gilmar Mendes), o STF validou lei do Município de São Paulo que permitia a prorrogação e a relicitação de contratos de concessão de maneira distinta da norma federal (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2022; BRASIL, 2015).

A Lei nº 14.133/2021 incorporou leis e decretos federais, além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Nela há dispositivos situados na *zona de certeza negativa* do conceito de norma geral, como outros posicionados, no mínimo, na chamada *zona de incerteza*). Respeitada a zona de certeza positiva do conceito de norma geral (modalidades e tipos de licitação; exceções ao dever de licitar; requisitos de existência válida dos contratos e alguns outros), a cada ente federativo compete fazer as escolhas normativas adequadas a suas necessidades e peculiaridades, especialmente nos campos de gestão financeira, patrimonial e de servidores. Essas são matérias típicas da esfera intestina de cada unidade federada. Para as situações de incerteza, deve-se reconhecer uma margem de apreciação aos entes subnacionais, protegida por algum grau de deferência judicial, pois só eles podem avaliar as dificuldades e obstáculos concretos à implementação do novo regime licitatório. Com isso, preserva-se também um espaço de experimentação institucional, para testes de modelos inovadores nos níveis local e regional, contra a postura excessivamente centralizadora do legislador federal.

No presente artigo, faço uma análise especificamente centrada na figura dos chamados "agentes de contratação", cuja disciplina na Lei nº 14.133/2021 serve-me como estudo de caso. Talvez os argumentos aqui expostos para solucionar o problema em exame possam também ter alguma serventia para o equacionamento mais amplo da questão das normas gerais em espaços de condomínio legislativo entre a União e os entes subnacionais.

2 Duas premissas: (2.1) há normas gerais e normas específicas na Lei nº 14.133/2021; (2.2) as normas relativas aos agentes de contratação são normas específicas

Duas premissas orientam este entendimento. A primeira é que a Lei nº 14.133/2021 contém normas gerais e normas específicas. O legislador federal não exaure a matéria relativa às licitações e contratações públicas, a ponto de

suprimir o exercício de competências pelos entes subnacionais. *E nem poderia fazê-lo*. A autonomia dos entes da federação envolve, naturalmente, escolhas relativas ao desenho de suas licitações e contratações. E isso faz todo o sentido, afinal, há realidades totalmente distintas no país, de dimensões continentais e grandes disparidades regionais. A segunda é que as normas contidas nos artigos. 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021, relativas à função de "agente de contratação", são normas específicas, relativas à gestão de pessoal do ente federal e, por isso, inaplicáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ao menos em caráter obrigatório. Na sequência, detalho cada um desses pontos.

2.1 Há normas gerais e normas específicas na Lei nº 14.133/2021

Há muito se discute sobre como delimitar a competência normativa dos entes federados em matéria de licitações e contratações públicas. Dito de outro modo, não é nova a discussão sobre quais normas são gerais e quais são específicas no âmbito de licitações e contratos administrativos. E isso tem uma razão de ser: o art. 22, XXVII da Constituição da República determina a competência legislativa privativa da União para editar "*normas gerais*" de licitação e contratação, para todos os entes da federação.[1] [2]

Diante da previsão constitucional expressa, o legislador federal editou a Lei nº 8.666/93, que, logo no seu art. 1º, afirmou que o diploma normativo trazia "normas gerais sobre licitações e contratos administrativos". A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) reproduziu o mesmo dispositivo, e no seu art. 1º previu que a "Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação".

[1] "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – *normas gerais de licitação e contratação*, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III; [...]" (g.n.).

[2] O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar sobre o alcance do art. 22, XXVII da CRFB em diversas oportunidades. Veja-se, a título de exemplo: ADI 927 MC, Relator Min. Carlos Velloso, julgada em 03.11.1993, que conferiu interpretação conforme aos arts. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e 17, II, "b" (permuta de bem móvel) da Lei nº 8.666/93, para esclarecer que a vedação teria aplicação somente no âmbito da União Federal; RE 423560, Relator Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgado em 29.05.2012, em que foi julgada a constitucionalidade de norma municipal que proibia contratação com parentes dos membros do Executivo municipal; ADI 3059, Relator p/ Acórdão Min. Luiz Fux, julgada em 09.04.2015, em que se declarou a constitucionalidade de lei estadual que estabeleceu preferência a fornecedores da Administração Pública estadual; ADI 4658, Relator Min. Edson Fachin, julgada em 25.10.2019, em que se declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação; ADPF 282, Relator Min. Gilmar Mendes, julgada em 05.11.2019, em que se declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que criou modalidade de PPP para mera execução de obra pública; e ADPF 971, Relator Min. Gilmar Mendes, julgada em 29.05.2023, em que se validou lei municipal que permitia a prorrogação e a relicitação de contratos de concessão de maneira distinta da norma federal.

A indefinição do conceito de "normas gerais" suscitou e continua suscitando questionamentos. *Norma geral é norma nacional*, que "influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira", uma vez aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.[3] Uma leitura ampla do conceito constitucional de "norma geral", portanto, seria capaz de restringir significativamente a autonomia dos entes federativos subnacionais, além de afetar a possibilidade de experimentalismo local e regional.

A questão foi enfrentada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.036 de Repercussão Geral, realizado em 27.05.2024. O Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário no qual se discutia, à luz do art. 22, XXVII, da Constituição da República, se o Distrito Federal teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Fixou-se a tese de que "[s]ão constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à da habilitação dos licitantes, em razão da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo".

Na decisão que reconheceu a repercussão geral da matéria, o relator do caso, Min. Luiz Fux, ressaltou a necessidade em se afastar uma conceituação ampla do que seria "norma geral".[4] Pela sua clareza, destaca-se trecho do seu voto (BRASIL, 2024):

> É cediço que a baixa densidade da expressão norma geral, utilizada pelo texto constitucional, suscita dúvidas a respeito de quais mandamentos da Lei nº 8.666/1993 estão adstritos à esfera da União e quais devem ser observados por todos os entes federativos. Essa insegurança jurídica é ainda agravada pela postura inegavelmente maximalista assumida pelo legislador federal quando da edição da Lei nº 8.666/1993, *cuja redação revela nítida pretensão de normatização*

[3] A esse respeito, o Min. Luiz Fux se manifestou quando do julgamento da ADI 3059, quando foi declarada constitucional lei do Estado do Rio Grande do Sul, que estabeleceu preferência a fornecedores da Administração Pública estadual. Naquela oportunidade, o Min. expôs as possíveis implicações da interpretação ampla do conceito das normas gerais para a preservação da autonomia dos entes federativos: "O conceito de 'norma geral' é essencialmente fluido, de fronteiras incertas, o que, embora não o desautorize como parâmetro legítimo para aferir a constitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais, certamente requer maiores cautelas no seu manejo. Isso porque a amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam 'normas gerais' influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação. Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão 'normas gerais', limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia" (BRASIL, 2015).

[4] Voto do Min. Relator Luiz Fux no julgamento do Tema 1036 de Repercussão Geral (RE 1188352 RG, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 14.03.2019, p. em 22.03.2019). O acórdão do julgamento de mérito do recurso extraordinário ainda não foi publicado.

> *exauriente da matéria em toda a federação, ao arrepio da disciplina constitucional*. [...]
>
> Sob este prisma, impor ao Estado-membro a simples reprodução acrítica de norma federal, quando tal circunstância não decorre de mandamento constitucional ou de algum imperativo real de uniformidade nacional, inviabiliza uma das facetas do federalismo enquanto meio de, nos estritos limites das competências constitucionais de cada ente, inovar e evoluir na política regulatória. [...]
>
> *Em síntese, a encampação de interpretações extremas do conceito de norma geral – seja para torná-la excessivamente ampla, seja para restringi-la em demasia – pode desencadear desequilíbrios indesejáveis no pacto federativo*. (grifei)

Embora o recente julgado tenha se debruçado sobre a Lei nº 8.666/93, a mesma lógica se aplica à Lei nº 14.133/2021, e dela se extrai uma conclusão: não é razoável que o legislador federal defina de forma ampla o que é norma geral, sob pena de eliminar ou restringir, de modo desproporcional, a competência legislativa dos entes subnacionais em matérias submetidas, pelo legislador constituinte, a competências legislativas concorrentes.

O fato de leis federais – antes a Lei nº 8.666/03, e agora a Lei nº 14.133/2021 – trazerem previsão expressa de que veiculam "normas gerais", com a pretensão de afastar qualquer margem de dúvida quanto ao caráter de generalidade de suas normas, não as classifica automaticamente como gerais. Estabelecer normas de transição e conferir prazo para adaptação dos entes subnacionais, de igual forma, não é suficiente para se afirmar que as peculiaridades dos entes locais foram consideradas pelo legislador federal. Essa pode até ter sido a intenção do Congresso Nacional, mas daí não se conclui que esse suposto desiderato tenha se materializado num resultado constitucionalmente adequado.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, embora enuncie no seu art. 1º que traz "normas gerais", possui dispositivos que estão situados na *zona de certeza negativa* do conceito de norma geral – como aqueles que definem quem pode ser nomeado agente de contratação (art. 6º, LX e 8º, *caput*). É sobre tais dispositivos que nos debruçaremos a seguir.

2.2 As normas relativas aos agentes de contratação são normas específicas

Vamos à segunda premissa deste artigo: as normas contidas nos artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021, relativas à função de "agente de contratação", são normas específicas, atinentes à gestão de pessoal e, por isso, inaplicáveis aos entes subnacionais, ao menos em caráter obrigatório.

Sabe-se que um dos elementos caracterizadores de uma Federação é a autonomia de seus entes. No caso da Federação brasileira, a Constituição de 1988 foi clara nesse sentido, ao dispor que "[a] organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" (art. 18 da CRFB).

Autonomia significa que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem capacidade de *auto-organização* (elaboração de suas próprias Constituições ou Leis Orgânicas); *autogoverno* (eleição de seus próprios governantes); *auto-legislação* (elaboração de suas leis); e *autoadministração* (organização de seus próprios serviços, mediante gestão de seu pessoal e decisões a respeito da aplicação dos recursos públicos).

É em prestígio a essa autonomia que o art. 7º, *caput* e I da Lei nº 14.133/2021 dispõe que "caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei", que serão, "preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública".[5]

Os arts. 6º, LX e 8º da Lei nº 14.133/2021,[6] de forma diversa, determinam que os agentes de contratação deverão ser "servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública". Agentes de contratação, segundo a própria definição legal, são aqueles que tomam decisões, acompanham o trâmite da licitação, dão impulso ao procedimento licitatório e executam as atividades necessárias ao bom andamento do certame até a sua homologação. São agentes, portanto, que *gerenciam* os procedimentos licitatórios realizados pelo ente federativo. E cabe a cada um dos entes definir quais servidores poderão exercer esse papel.

Com efeito, toda norma que traz definições quanto à matéria de gestão de servidores é específica, e cada um dos entes federativos é competente para elaborar o seu próprio estatuto funcional. Assim, tanto o art. 6º, LX, como o art. 8º da

[5] "Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
I – sejam, *preferencialmente*, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; [...]".

[6] "Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] LX – agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação".
"Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação."

Lei nº 14.133/2021 devem ser considerados normas específicas federais, *inaplicáveis* a Estados e Municípios, ao menos em caráter obrigatório. Considerar que tais dispositivos veiculam normas gerais seria permitir a interferência do legislador federal na gestão de pessoal dos demais entes, matéria inerente à autonomia federativa. É o art. 7º, *caput* e I da Lei nº 14.133/2021 que veicula norma geral, e que deve ser por todos os entes observado.

Firmadas essas duas premissas, pode-se chegar a algumas conclusões.

3 Conclusões

Há diversos entes subnacionais que disciplinaram a figura dos agentes de contratação de maneira distinta do previsto nos artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021, segundo os quais agentes de contratação devem necessariamente ser "servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública". A título de exemplo, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o art. 35 do Decreto estadual nº 48.650/2023 dispõe que "o agente de contratação deve ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública" e que "servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão poderão ser designados como agentes de contratação ou pregoeiros, mediante justificativa da qualificação dos indicados, que deverá ser submetida à autoridade superior".

O art. 35 do Decreto estadual nº 48.650/2023 abre espaço para escolhas mais amplas da Administração Pública estadual em matéria de nomeação de seus agentes de contratação: "preferencialmente" devem ser servidores efetivos ou empregados públicos, mas poderão ser ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, observadas as demais exigências da norma. Trata-se, portanto, de norma que está de acordo com o previsto no art. 7º, *caput* e inciso I, da Lei nº 14.133/2021, este sim dispositivo que veicula norma geral, a ser observado por todos os entes federados.

Assim, entendo que o art. 35 do Decreto estadual nº 48.650/2023 é válido, pois está de acordo com art. 7º, *caput* e inciso I da Lei nº 14.133/2021. De outro lado, parece-me que os artigos 6º, inciso LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021 veiculam normas específicas federais e que, portanto, não são de observância obrigatória para o legislador estadual.

Ocorre que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro manifestou um primeiro entendimento em sentido diverso. Em consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Niterói acerca da necessidade de designação de servidores efetivos para atuar nas funções essenciais à execução da Nova Lei de Licitações, no Acórdão nº 085922/2023-PLENV, da Conselheira Marianna Montebello Willeman, formou-se a tese de que a designação de agentes de contratação "deverá recair necessariamente em servidores efetivos ou empregados públicos dos

quadros permanentes da Administração Pública, nos termos do art. 8º daquele diploma legal" (RIO DE JANEIRO, 2023). Para o TCE-RJ, os artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021 veiculam normas gerais e, portanto, devem ser observadas pelos legisladores estaduais e municipais.

Embora a decisão do TCE/RJ tenha sido formulada em face da legislação do Município de Niterói – e não do Estado do Rio de Janeiro –, está-se diante de um cenário diferente daquele configurado logo após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. A mera negativa de aplicação aos artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021 no âmbito estadual poderá gerar riscos para os gestores públicos estaduais e incrementar o grau de segurança jurídica dos certames licitatórios. Por isso, entendo ser recomendável a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, com pedido de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto dos artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021, para afastar-se o seu caráter de norma geral e, de conseguinte, a sua observância obrigatória pelos entes subnacionais.

Assim, o STF será instado a fixar entendimento de que tais dispositivos são normas exclusivamente federais e específicas, aplicáveis apenas à Administração Pública federal. Foi nesse sentido, inclusive, que a Suprema Corte decidiu quando do julgamento da ADI nº 927 (BRASIL, 1994), de relatoria do Min. Carlos Velloso, quando, ao declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos arts. 17, I, "b" e 17, II, "b" da Lei nº 8.666/93, determinou que tais normas eram aplicáveis somente à União Federal. O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade permitirá que se busque a declaração de inconstitucionalidade de uma das interpretações dos artigos 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021 – a de que seriam normas gerais –, trazendo maior segurança à Administração Pública dos entes subnacionais quanto à possibilidade de nomeação de servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão para a função de agentes de contratação.

The round trip: Law N. 14.133/2021 and the resilient problem of general rules in public procurement and contracts.

Abstract: The article examines the complex and challenging issue of general rules in the New Public Procurement Act, using the figure of contracting agents as a case study. Based on the constitutional premise that, in matters of public procurement, the Union is only responsible for legislating general rules, the author revisits decisions of the Supreme Federal Court to argue that the New Act established specific rules regarding contracting agents, encroaching on the competence of states and municipalities.

Keywords: General rules. Public procurement Act. Federalism and competence. Contracting agents.

Referências

BRASIL. 1994. STF. *ADI 927-3/RS*. Medida Cautelar. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgada em: 03.11.1993. DJ 11.11.1994.

BRASIL. 2019. STF. *ADI 4.658/PR*. Rel. Min. Edson Fachin. Julgada em Plenário, na Sessão Virtual de 18.10.2019 a 24.10.2019. DJE nº 245, divulgado em 08.11.2019 e publicado em 11.11.2019.

BRASIL. 2023a. STF. *ADPF 282/RO*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgada em Plenário, na Sessão Virtual de 05.05.2023 a 12.05.2023. DJE nº 3748, divulgado em 30.05.2023 e publicado em 31.05.2023.

BRASIL. 2023b. STF. *ADPF 971/RO*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgada em Plenário, na Sessão Virtual de 19.05.2023 a 26.05.2023. DJE nº 3791, DJE publicado em 02.08.2023. Divulgado em 01.08.2023.

BRASIL. 2022. STF. *ADPF 978*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgada em Plenário, na Sessão Virtual de 16.09.2022 a 23.09.2022. DJE nº 199, DJE publicado em 05.10.2022. Divulgado em 23.09.2022.

BRASIL. 2015. STF. *ADI 3.059*. Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux. Julgada em 09.04.2015, publicada em 07.05.2015.

RIO DE JANEIRO. 2023. TCE/RJ. *Consulta nº 249203-1/2022*. Acórdão nº 085922/2023-PLENV. Rel. Cons. Marianna Montebello Willeman. Julgada em 31.07.2023, publicada em 30.08.2023.

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

BINENBOJM, Gustavo. A viagem redonda: a Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em licitações e contratações públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 11-19, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART01.RJ

voltar para
o sumário

Uma análise pragmática da gestão da inovação

Mirela Miró Ziliotto

Advogada. Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialista em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar Filho. Graduada em Direito pela Universidade Positivo.

Resumo: Esta análise tem como finalidade realizar uma avaliação pragmática sobre a adoção de soluções inovadoras pela Administração pública, com destaque para a utilização de ferramentas de gestão da inovação, visando assegurar sua implementação de forma eficaz. Nesse contexto, por meio do método hipotético-dedutivo, foram inicialmente explorados conceitos fundamentais sobre inovação, ressaltando a relevância de sua incorporação pelo Estado. Em seguida, foram examinadas as implicações associadas à implementação de soluções inovadoras na esfera pública, enfatizando a necessidade de garantir uma execução ética e transparente, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, indo além da mera eficiência econômica em seu sentido restrito. Para tanto, destacou-se o papel crucial das ferramentas de gestão da inovação, que não apenas ajudam a mitigar os riscos de insucesso, mas também permitem monitorar e controlar a implementação, desde a etapa de planejamento até a avaliação dos resultados alcançados. Por fim, foram apresentadas reflexões finais, alertando para a importância de se adotar uma postura cautelosa na introdução de inovações na Administração Pública, evitando que o entusiasmo ofusque a racionalidade, uma vez que nem sempre as opções mais rápidas ou econômicas se revelam as mais vantajosas.

Sumário: **1** Reflexões iniciais – **2** Inovação e Administração Pública – **3** Gestão da inovação: reflexão pragmática – **4** Reflexões finais – Referências

1 Reflexões iniciais

A postura preventiva e responsiva do Estado brasileiro – e não somente repressiva – tem se mostrado cada vez mais presente na atualidade. Não sem razão, essa pode ser considerada uma quebra de paradigma da Administração Pública contemporânea,[1] que se preocupa com a realidade e a efetividade prática de suas decisões, inclusive permitindo e ampliando a participação da sociedade.[2]

[1] Sobre quebra de paradigma, Gustavo Binenbojm ensina que "o discurso jurídico elege determinadas premissas teóricas cuja legitimidade decorre de sua aceitação ampla pela comunidade jurídica. Por isso, enquanto as soluções construídas em consonância com o paradigma permanecem dotadas de certo grau de plausibilidade e aceitação da comunidade jurídica, predomina o enfoque dogmático do direito. Contudo, com o surgimento de anomalias, surgem teorias subversivas" (BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 28).

[2] Sobre o tema cf. PIRONTI, Rodrigo; ZILIOTTO, Mirela. *Compliance nas contratações públicas*: exigência e critérios normativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 50 e ss.

Tal preocupação reflete o fortalecimento no país de uma visão do agir estatal em função de resultados, é dizer, uma Administração Pública que proporcione resultados concretos aos administrados,[3] o que impacta, diretamente, a proposta ativa para resguardar direitos e garantias fundamentais.

Essa demanda por maior eficiência, portanto, impulsionou a implementação de soluções inovadoras na Administração Pública, especialmente quando um dos reflexos da pandemia de Covid-19 foi a aceleração da adoção de novas tecnologias como ferramenta a oportunizar os relacionamentos sociais, tendo muitas atividades públicas sido viabilizadas de modo virtual e a convivência digital se tornado mecanismo de aproximação entre agentes públicos e privados.

Não se pode negar, nesse sentido, que a crescente utilização de soluções inovadoras com emprego de tecnologia pelo Poder Público é realidade decorrente dos avanços dessa tendência digital, que é potencializada em cenários de crise. Daí porque se afirmar que "avanços tecnológicos são um caminho sem volta e cada vez mais buscarão moldar a sociedade e suas formas de interação a partir desse paradigma, que deverá estar pautado no alcance do desenvolvimento inclusivo e sustentável".[4]

Extremamente importante, portanto, que seja realizado um contínuo aprimoramento dos ambientes digitais e que a busca por soluções inovadoras pelo Poder Público seja realizada de forma ética e transparente, voltada à realização do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões, consagrando-se o que vem sendo denominado de *Administração Pública 4.0*.[5]

Assim, para justificar a relevância e atualidade do tema aqui proposto, necessário destacar os principais aspectos da atuação administrativa inovadora, partindo-se da compreensão de que a inovação não necessariamente implica proposição de algo inédito ou que, necessariamente, utilize ferramentas tecnológicas, mas que também pode ser constatada ao se implementar novas combinações de algo pré-existente.

Nesse sentido, a inovação é tida por Joseph Schumpeter como uma nova combinação de algo já existente ou a apresentação de um novo produto ou serviço a partir de uma invenção, rompendo-se, assim, o estado de equilíbrio e promovendo

[3] SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. *In*: PEREZ, Marcos Augusto Perez; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 39-61.

[4] BITENCOURT, Caroline Müller; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Inovação e políticas públicas*: é possível falar em protagonismo do Estado? Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/inovacao-politicas-publicas-protagonismo-do-estado-24052021. Acesso em: 30 out. 2022.

[5] Sobre o tema cf. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; ZILIOTTO, Mirela Miró. A Inovação e o Princípio da Legitimidade de Propósito como Mecanismo de Efetivação do Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública 4.0. *In*: SCHIER, Adriana; FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; VALLE, Vanice (Coord.). *Administração Pública 4.0*: na visão delas. Curitiba: Ithala, 2022, p. 164-186.

voltar para o sumário

alteração de padrões econômicos.[6] Para o autor, dessa forma, inovação não é apenas aquilo que é novo ou que traz uma novidade, mas o principal mecanismo de desenvolvimento de mercado,[7] sendo que a criação de novos paradigmas econômicos implica a destruição dos antigos, passando aqueles a ocupar o lugar destes em um processo de mutação que se concretiza como um processo de destruição criadora.[8] O mesmo vale para inovações tecnológicas, uma vez que, de acordo com o racional do autor, ao mesmo tempo em que são criativas, são destrutivas, de modo que o surgimento de uma nova tecnologia suplanta as velhas tecnologias.[9]

De toda forma, tecnológica ou não, a inovação está diretamente relacionada a mudanças que impliquem eficiência, celeridade e simplicidade. Nas palavras de Gustavo Justino de Oliveira, "a inovação significa melhores processos e procedimentos adotados pela gestão pública para realizar o que ela precisa para o público e sociedade, com melhor qualidade, mais eficiência e com maior economia dos recursos públicos, com menos gargalos e menos desperdícios".[10]

Assim, sem a força da inovação, como retrata Irene Nohara, não há espaço para se pensar nas melhores soluções aos desafios enfrentados pela Administração Pública, já que "soluções antigas dificilmente solucionarão novos problemas",[11] sobretudo na Era da Informação,[12] que surge no contexto de uma "sociedade pós-industrial"[13] como forma de transmitir o conteúdo específico da tecnologia da informação como "novo paradigma técnico-econômico".[14]

---

6 SCHUMPETER, Joseph Alois. *A teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982, p. 09.

7 Para o autor: "O impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista" (SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Brothers, 1961, p. 110).

8 PAIVA, Matheus S.; CUNHA, George Henrique M.; SOUZA JUNIOR, Celso V. N.; CONSTANTINO, Michel. Inovação e os efeitos sobre a dinâmica de mercado: uma síntese teórica de Smith e Schumpeter. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 155-170, jan./mar. 2018, p. 163. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/DVkwShDFG99PSxN3tjrndcq/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

9 ZAWISLAK, Paulo A.; MARINS, Luciana M. Strenghtening Innovation in Developing Countries. *Journal of Technology Management & Innovation*, v. 2, i. 4, p. 44–54, 2008, p. 45. Disponível em: https://www.jotmi.org/index.php/GT/article/view/art63. Acesso em: 1º nov. 2022.

10 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Nova lei de licitações inova ao prever utilização de mecanismos para solução de conflitos. *Jornal da USP*. Atualidades. Publicado em: 12 maio 2022. Disponível em: https://jornal.usp.br/atualidades/nova-lei-de-licitacoes-inova-ao-prever-utilizacao-de-mecanismos-para-solucao-de-conflitos/. Acesso em: 02 nov. 2022.

11 NOHARA, Irene. Desafios de inovação na Administração Pública Contemporânea: "destruição criadora ou "inovação destruidora" do Direito Administrativo. *In*: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). Administração Pública: desafios para transparência, probidade e desenvolvimento. *XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 151.

12 Clara Coutinho e Eliana Lisbôa definem a Sociedade de Informação como "uma sociedade inserida num processo de mudança constante, fruto dos avanços na ciência e na tecnologia" (COUTINHO, Clara; LISBÔA, Eliana. Sociedade da informação, do conhecimento e da aprendizagem: desafios para educação no século XXI. *Revista de Educação*, Lisboa, vol. XVIII, n. 1, 2011, p. 06. Disponível em: http://revista.educ.ie.ulisboa.pt/arquivo/vol_XVIII_1/artigo1.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022).

13 Denomina-se "sociedade pós-industrial", considerando que as três características básicas da Sociedade de Informação são a polifuncionalidade, flexibilidade e redes descentralizadas, o que vai de encontro ao modelo industrial anterior, cujas características básicas representantes eram a especialização, a padronização e a reprodução rígida. Sobre o tema cf. LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 2002.

14 WHERTEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. *Scielo*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000, p. 71. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

Considerando esse cenário de mudança, com seus novos mecanismos e estruturas, os impactos da adoção de soluções inovadoras pelo Estado devem ser avaliados de forma criteriosa, especialmente sob a perspectiva da gestão da inovação, tornando-a mecanismo de eficiência estatal.

Diante desse contexto, imprescindível aprofundar as discussões doutrinárias relacionadas à adoção de soluções inovadoras na Administração Pública 4.0, com fundamento em práticas de gestão da inovação, em prol da garantia do desenvolvimento sustentável a partir de suas múltiplas dimensões.

2 Inovação e Administração Pública

A inovação, com as delimitações tratadas nas considerações iniciais do presente estudo, foi reconhecida internacionalmente na Agenda 2030. Com efeito, os países que integram a ONU, ao delimitarem os objetivos que deverão ser efetivados para o alcance do desenvolvimento, trouxeram, na referida Agenda, o ODS nº 9, que trata de Indústria, inovação e infraestrutura.[15] Assim, prevê-se como diretriz o fomento à inovação,[16] reconhecendo-se que o progresso tecnológico é "uma das chaves para as soluções dos desafios econômicos e ambientais". Destaca-se, nesse sentido, a meta 9.5, que trata do fortalecimento da pesquisa científica, da melhoria das capacidades tecnológicas de setores industriais e do incentivo à inovação.[17]

Tais diretivas foram adotadas no Brasil pela Emenda Constitucional nº 85/2015, que estabeleceu novas bases para a Ciência, Tecnologia e Inovação, destacando expressamente no art. 218, da Constituição da República, que o Estado deverá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. Desde então, foram editadas sucessivas leis que constituem atualmente o seu Marco Legal. Destaca-se, em nível federal, a Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243/2016, e o Decreto nº 9.283/2018.[18]

Da mesma forma, o *caput* e parágrafo único do artigo 219 da Constituição da República de 1988,[19] disciplinam a inovação e o desenvolvimento como uma

[15] Sobre o tema cf. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; ZILIOTTO, Mirela Miró. A Inovação e o Princípio da Legitimidade de Propósito como Mecanismo de Efetivação do Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública 4.0. *In*: SCHIER, Adriana; FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; VALLE, Vanice (Coord.). *Administração Pública 4.0*: na visão delas. Curitiba: Ithala, 2022, p. 164 e ss.

[16] ONU. *Pacto Global*. Disponível em: https://www.pactoglobal.org.br/ods. Acesso em: 02 nov. 2022.

[17] ONU. *Agenda 2030*. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/ods/9/. Acesso em: 02 nov. 2022.

[18] Tal tratativa não será abordada aqui, dado os limites do presente artigo. Veja-se, sobre o tema ANDRADE, Giulia Andrade; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O papel da Administração Pública no fomento à inovação tecnológica: a Lei de Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica do Município de Curitiba. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; GUIMARÃES, Edgar; VALLE, Vivian Lima López (Org.). *Passando a limpo a gestão pública*: arte, coragem e loucura. Curitiba: NCA – Comunicação e Editora, 2020, p. 12-35.

[19] Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

voltar para o sumário

forma de garantir o bem-estar de todos, sendo dever do Estado apoiar e estimular empresas que invistam em criação de tecnologia adequada ao País, estimulando a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas.

O Poder Público, portanto, deve adotar novas práticas na Administração Pública, tal qual a inovação tecnológica, que sejam capazes de melhorar os serviços, otimizar processos, aumentar a transparência e reduzir custos, permitindo maior eficiência e controle social. Nesse sentido, senão, é a Declaração da OCDE para Inovações no Setor Público,[20] que reconhece de forma expressa que a adoção de inovação é uma estratégia proativa dos governos para responder, adaptar-se ou se preparar para contextos voláteis, incertos, complexos, ambíguos e desafiadores, como no caso da transformação digital.[21]

Diante desse contexto, dispõe o artigo 219-A da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o Poder Público poderá firmar instrumentos de cooperação com entidades privadas para a execução de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não.[22]

Da mesma forma, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, ao dispor sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, trouxe a inovação e a transformação digital como ferramentas para o atingimento de tal objetivo em seu art. 1º, bem como diretriz em seu artigo 3º.[23] Referido diploma, portanto, demonstrando a sua preocupação com a modernização da Administração Pública, especialmente para que esteja de acordo com o seu tempo, tratou de temas como "governo como plataforma"[24] e "laboratório de

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

20 OECD. Declaration on Public Sector Innovation. *OECD/LEGAL/0450*. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450. Acesso em: 03 nov. 2022.

21 OECD. Declaration on Public Sector Innovation. *OECD/LEGAL/0450*, p. 5. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450. Acesso em: 03 nov. 2022.

22 Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.

23 Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.
Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: [...] XXVI - a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público.

24 Art. 4º [...] VII – governo como plataforma: infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população; [...].

inovação",[25] institutos reservados à implementação de infraestrutura tecnológica que permita fácil acesso à informação, concedendo interação segura e eficiente entre vários agentes e garantindo espaço para colaboração e desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores à gestão pública, à prestação de serviços públicos e à participação do cidadão no exercício do controle sobre a Administração Pública. Referida norma é uma evolução do Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2023 (art. 1º), destacando a importância da criação em todos os órgãos públicos de um Comitê de Governança Digital, para deliberar sobre assuntos relativos à implementação das ações de governo digital e ao uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação (art. 2º).[26]

Indo ao encontro dos diplomas acima destacados, o Marco Legal das *startups*, em seu artigo 3º, inciso VIII, disciplinou que o empreendedorismo inovador será pautado pelo seguinte princípio: "incentivo à contratação, pela administração pública, de soluções inovadoras elaboradas ou desenvolvidas por startups, reconhecidos o papel do Estado no fomento à inovação e as potenciais oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras".[27] Da mesma forma, a Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), também disciplinou expressamente a inovação como um dos objetivos das contratações públicas em seu artigo 11: "IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável".

Conforme destacado anteriormente, a inovação se propõe a otimizar os custos dos processos,[28] e, ainda, incidir e alterar a realidade, provocando transformações advindas das necessidades do contexto social, bem como moldando as relações políticas, econômicas, sociais, culturais ou jurídicas que perpassam por esse contexto.[29] Assim, a sociedade passou a exigir soluções mais céleres e

[25] Art. 4º [...] VIII - laboratório de inovação: espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública; [...].

[26] BRASIL. *Decreto Federal nº 10.332*, de 28 de abril de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.

[27] Art. 3º Esta Lei Complementar é pautada pelos seguintes princípios e diretrizes: [...]
VIII – incentivo à contratação, pela administração pública, de soluções inovadoras elaboradas ou desenvolvidas por startups, reconhecidos o papel do Estado no fomento à inovação e as potenciais oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras; e [...].

[28] NOHARA, Irene. Desafios de inovação na Administração Pública Contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do Direito Administrativo. *In*: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *Administração Pública*: desafios para transparência, probidade e desenvolvimento. XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 152.

[29] LIMA, Manuela Ithamar; COSTA, Sebastião P. Mendes da. Direito, inovação e ciência: possibilidades e desafios da sociedade do conhecimento. *Revista Arquivo Jurídico*, Teresina, v. 6, n. 1, p. 173-199, jan./jun. 2019, p. 176. Disponível em: https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/download/10142/586. Acesso em: 24 jun. 2021.

voltar para o sumário

eficientes para os problemas do cotidiano, que, muitas vezes, "precisam ser integralmente criadas, pois aquelas que já eram velhas conhecidas da sociedade não mais encontram guarida na pós-modernidade".[30]

Nesse sentido, no âmbito da Administração Pública, a adoção de soluções inovadoras não pode se pautar em análises econômicas em sentido estrito (custo-benefício financeiro). A inovação, deve, necessariamente, como premissa ao desenvolvimento sustentável, assegurar a realização de todos os objetivos da República, incluindo-se os direitos fundamentais, sendo estes uma das maiores conquistas da moralidade política em todos os tempos e fundamento de legitimidade e elemento estruturante de um Estado Democrático de Direito.[31]

Assim, a inovação, como progresso social, científico e tecnológico, só terá sentido quando compreendida à luz da sua dimensão humana,[32] sendo que o novo paradigma da Administração Pública deve "abraçar a filosofia do bem-estar multidimensional [...] assumindo, em definitivo, o desenvolvimento sustentável como viga mestra do Estado Democrático".[33] Nessa senda, a inovação, principalmente a tecnológica, quando aplicada pelo Poder Público, deve ser utilizada como medida diligente para assegurar a universalização do bem-estar e da coesão social.[34] É uma ferramenta para que a Administração não chegue tarde, evitando danos aos cidadãos, em uma "luta para salvar os erros da humanidade dela própria, e, para isso, o Direito Administrativo não pode faltar".[35] Assim, a Administração Pública deve se pautar nos princípios da prevenção e precaução, buscando evitar o mal, o sofrimento, o dano à pessoa humana, permitindo uma sociedade cooperativa, sob pena de, inclusive, ser responsabilizada por omissão por não tomar medidas diligentes e tempestivas.

Não sem razão, importante o destaque de Gustavo Justino de que "a disparidade no trato estatal da inovação tecnológica, em conjunto com eventuais renitências na incorporação ou (o que seria pior) o não reconhecimento da tecnologia em si pela administração pública" implica a produção de graves assimetrias regulatórias, muitas vezes anacrônicas e binárias. Por isso, para o jurista, imperiosa

[30] TRISTÃO, Manuela Albertoni; DALBIANCO, Nathália. Dispute boards nos contratos administrativos de inovação. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 30 out. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-30/publico-pragmatico-dispute-boards-contratos-administrativos-inovacao. Acesso em: 05 nov. 2022.

[31] BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 49.

[32] ROSA, Felippe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito*: o fenômeno jurídico como fato social. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 29.

[33] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019. Posição 6116, Kindle.

[34] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019. Posição 6135, Kindle.

[35] FREITAS, Juarez. Inteligência artificial, serviços públicos digitais e o admirável mundo novo da Administração Pública. Conferência de abertura. *In*: *XXI Congresso Paranaense de Direito Administrativo*: o admirável mundo novo da Administração Pública: desafios para o século XXI. Curitiba, 14 dez. 2020.

a imersão em uma nova onda regulatória, especialmente voltada a uma regulação digital.[36]

Nesse sentido, Emerson Gabardo assevera que "o momento é favorável para a adoção de novos métodos de funcionamento da burocracia do Estado", já que a Administração do século XX dificulta a agilidade e qualidade no atendimento das demandas sociais, existindo "espaço para melhorias ao focar em novas tecnologias, como ciência de dados, inteligência artificial, aprendizado profundo, *blockchain*, governo como plataforma, cidades inteligentes e muitas outras inovações".[37] Aliás, nesse sentido, Juarez Freitas já fazia a ressalva de que é necessária a abertura mental do operador do Direito, especialmente em vista "de disrupções tecnológicas como as provocadas pela inteligência artificial, a 'internet das coisas' e o *blockchain*" repensando, assim, a *governance-by-design.*[38]

Extraindo a ideia de *governance-by-design* em favor da adoção eficiente da inovação na Administração Pública, a Administração Pública deve (i) buscar resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; (ii) simplificar e modernizar a gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; (iii) monitorar o desempenho e avaliar a implantação, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias e estratégias adotadas; (iv) coordenar instituições e processos, melhorando a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público; (v) implementar sistemas de integridade e fazê-los incorporar ao comportamento dos agentes públicos; (vi) implementar controles internos efetivos, com adequada gestão de riscos; (vii) monitorar e avaliar a implementação ou aperfeiçoamento de políticas públicas, aferindo sua eficiência; (viii) incentivar a motivação dos atos e a participação da sociedade no processo decisório, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico pátrio; (ix) determinar os papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos; (x) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.[39]

---

[36] OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Inovação tecnológica, fretamento colaborativo e regulação digital. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 31 jul. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jul-31/publico-pragmatico-inovacao-tecnologica-fretamento-colaborativo-regulacao-digital. Acesso em: 06 nov. 2022.

[37] REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio S. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020, p. 34-35. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/YCv8TN5KHbk5ZsntDsygGcr/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 29 out. 2022.

[38] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019. Posição 6425 – KINDLE.

[39] BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

voltar para o sumário

Nesse sentido, pode-se dizer que as ações acima delimitadas demandam a introdução de boas práticas de gestão, que devem ser pautadas por uma "cultura da transparência radical", atuando a transparência como "o fio condutor, o catalisador, o gatilho que assegura a ampla divulgação das atividades estatais de modo a coibir o desperdício de recursos públicos – seja pela ineficiência, seja pela adoção de posturas antiéticas".[40] Em outras palavras, a transparência, reconhecida como um dos pilares da boa administração pública,[41] permitirá que o interesse público, de fato, reflita as necessidades dos cidadãos, mediante soluções adequadas e resultados que impactem positivamente a sociedade.[42] Por isso, senão, é que se propõe a criação de uma nova forma de gerir recursos escassos, mas necessários à vida harmônica em sociedade, com mais eficiência e maior legitimidade, mediante o exercício proporcional e dialogado da autoridade,[43] assim como do exercício coordenado entre todos os atores sociais: Estado, Mercado e Sociedade.[44]

Em resumo, imprescindível é "examinar a realidade com olhos contemporâneos", bem como abandonar velhas teorias anacrônicas e binárias, reinventando-se o Direito para que atenda as singularidades das tecnologias disruptivas à disposição da Administração do século XXI.[45]

Dessa forma, as mudanças propostas por soluções inovadoras não se aplicam apenas a novos problemas ou situações, mas devem, também, versar sobre questões antigas e problemas recorrentes, mas em um novo cenário. Por isso, "o verdadeiro desafio não está nas novas situações, mas na necessidade de abordar velhos problemas com novos recursos tecnológicos ou nas armadilhas que estão

[40] FERRAZ, Leonardo de Araújo. A transparência como ferramenta de legitimação do agir estatal por meio do impulsionamento da eficiência e integridade governamentais. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 109.

[41] Juarez Freitas reconhece o direito fundamental à boa administração pública como "o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas" (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 20).

[42] BRASIL. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 18. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em: 03 nov. 2022.

[43] CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. *Governança Pública na Administração Contemporânea*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2017, p. 59. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19022021-181351/pt-br.php. Acesso em: 05 nov. 2022.

[44] Como já destacava Diogo de Figueiredo Moreira Neto: um direito eficiente não pode mais ser aquele monopolisticamente produzido pelo Estado, a ponto de, inclusive, comprometer a ordem jurídica. O direito eficiente deve ser aquele produzido em conjunto, mediante o controle, o diálogo e o acordo (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e Governança em tempos de Mundialização: Reflexões à luz dos novos paradigmas do Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, 2006, p. 6. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2476. Acesso em: 31 out. 2022).

[45] VIANA, Ana Cristina A.; KREUZ, Letícia Regina C. Administração Pública na aldeia global: enfrentando o "admirável mundo novo" das tecnologias disruptivas. *In*: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *Limites do controle da administração pública no Estado de Direito*. Curitiba: Ithala, 2019, p. 305-306.

por trás da visão das soluções tecnológicas como um solucionador de todos os problemas".[46] Daí porque é importante que a autoridade administrativa, ao decidir, aprofunde suas análises, de modo a explicitar as vantagens e as inconveniências da decisão a ser tomada e as pondere realizando um balanço de custo-benefício.[47]

Assim, parte-se para análise pragmática das consequências da utilização da inovação pela Administração Pública, na perspectiva do contexto de sua vinculação à proteção dos direitos fundamentais para efetivação do desenvolvimento sustentável, demonstrando-se a necessidade de uma leitura da inovação a partir da ampliação da transparência e controle social, com o objetivo de assegurar uma atuação administrativa eficiente.

3 Gestão da inovação: uma reflexão pragmática

O Tribunal de Contas da União há tempos tem sinalizado sobre a importância da implementação de soluções inovadoras na Administração Pública, "de maneira a torná-la mais eficiente, eficaz e efetiva, possibilitando, assim, a entrega de melhores produtos e serviços para os cidadãos". Assim, o Plenário daquela Corte de Contas já destacou que, no âmbito das contratações públicas, a Administração Pública contratante deverá analisar profundamente a solução inovadora, identificando os benefícios em sua utilização, e verificando os riscos e oportunidades de melhoria. Ademais, afirmou a necessidade de desenvolvimento de "indicadores de desempenho relacionados com esse novo modelo, com um acompanhamento concomitante dos resultados de sua implementação ao longo da vigência do contrato".[48]

Nesse ambiente, que é potencializado pela Era da Informação e pelos sucessivos episódios de crises políticas, econômicas e sociais no Brasil, a Administração Pública não pode se furtar à adoção sustentável de soluções inovadoras. É dizer, "a modernização da Administração não pode prescindir da análise holística do papel do Estado e dos seus canais de atuação, exigindo uma análise consequencialista da Administração Pública".[49]

---

[46] REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio S. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020, p. 31. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/YCv8TN5KHbk5ZsntDsygGcr/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 29 out. 2022.

[47] PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, v. 1, p. 63- 82 – KINDLE.

[48] BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão 1716/2022* – Plenário. Relator: Augusto Nardes.

[49] REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio S. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020, p. 35. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/YCv8TN5KHbk5ZsntDsygGcr/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 29 out. 2022.

Não há dúvida, portanto, considerando a novidade e a complexidade que o tema carrega, que a Administração Pública deve estar preparada para realizar adequado estudo e avaliação do cenário de inovação, com gestão de riscos de qualidade, para, então, tomar as medidas e decisões necessárias, seja mediante regulação ou formulação de políticas públicas. Esse é um dos grandes desafios ao Brasil, já que crises, problemas estruturais (como a falta de adequado planejamento, o déficit avaliativo dos investimentos públicos e a falta de estruturação de políticas de inovação, por exemplo) e retrocessos, muitas vezes, são responsáveis por inviabilizar a efetivação de inovações tecnológicas pelo governo.[50]

Uma evolução instrumental, portanto, é necessária, e decorrerá essencialmente da valorização da cultura do diálogo, que impulsiona o processo de perda gradual do caráter exclusivamente unilateral, imperativo e impositivo do Estado, abrindo-se ala para uma atuação mais negocial.[51] Da mesma forma, esse caráter instrumental fortalecerá uma visão do agir estatal em função de resultados, é dizer, de uma administração pública que proporcione resultados concretos aos administrados, com valorização dos sistemas de controle da gestão administrativa e, sobretudo, dos resultados dessa gestão.[52] Em outras palavras: necessário se faz evidenciar os traços do pragmatismo nos institutos de direito público, "desde a releitura de princípios norteadores da atividade da administração pública, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, à própria positivação de ferramentas de caráter pragmático, orientadas a uma 'administração de resultados'".[53]

---

[50] Sobre o tema, cf. KON, Anita. Inovação nos serviços públicos: condições da implementação do governo eletrônico. *IPEA – Planejamento e Políticas Públicas*, n. 52, p. 489-528, jan./jul. 2019, p. 491. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/985. Acesso em: 02 nov. 2022. "Percebe-se com frequência, nos países em desenvolvimento, que a inovação nos serviços públicos não tem sido adequadamente prevista nos orçamentos governamentais, no que se refere ao planejamento das ações, dos instrumentos técnicos e da dotação de recursos financeiros necessários para este fim. Os objetivos e metas estabelecidos no planejamento limitam-se a enfatizar a necessidade de empreender a modernização no atendimento das demandas públicas, sem avaliar as formas, os instrumentos técnicos e regulatórios, além dos impactos de sua implantação nos ambientes econômicos, sociais e políticos específicos do país".

[51] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os acordos substitutivos no procedimento sancionatório e da sanção. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico* (*REDAE*), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 27, ago./set./out. 2011, p. 1. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/os-acordos-substitutivos-do-procedimento-sancionatorio-e-da-sancao. Acesso em: 29 out. 2022. Em igual sentido, também já se manifestaram Vitor Schirato e Juliana de Palma, em prol da evolução das ideias de imperatividade e unilateralidade sustentadas pelo Direito Administrativo tradicional, provocando verdadeira relativização do paradigma da unilateralidade e da imperatividade em prol da afirmação da atividade consensual (SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e Legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao Direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 24, 2011, p. 3. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 31 out. 2022).

[52] SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. *In*: PEREZ, Marcos Augusto Perez; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 39-61.

[53] OLIVEIRA, Gustavo Justino de; COBRA, Thiago. Influências do pragmatismo nas compras públicas de soluções inovadoras. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 10 jul. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jul-10/publico-pragmatico-pragmatismo-compras-publicas-solucoes-inovadoras. Acesso em: 06 nov. 2022.

A atuação responsiva do Estado, nesse sentido, é primordial, especialmente considerando que se deve planejar adequadamente, mas não se deve engessar a gestão da inovação, já que a melhor estratégia de atuação depende do contexto, da cultura regulatória e da história do país, conforme destacam Ian Ayres e John Braithwaite. Os autores, nesse sentido, destacam que a "responsividade é antes uma atitude que permite o florescimento de uma ampla variedade de abordagens".[54] É dizer, a atividade responsiva demanda, senão, a análise do contexto daquilo que deve ser adequado, modificado, assim, como as novas características devem compor eventual solução aos problemas identificados, permitindo diálogo e liberdade entre os envolvidos.

Em outras palavras, pode-se afirmar que um dos enfoques da responsividade é permitir eficiência administrativa, que, nas palavras de Rodrigo Pagani de Souza, trata-se de um compromisso da Administração Pública com uma gestão administrativa de resultados, que busca celeridade, simplicidade, racionalidade, produtividade, economicidade, efetividade e eficácia; isto é, frutos de uma razoável relação entre meios e fins, propondo-se resultados de qualidade: utilidades concretas aos cidadãos.[55]

Por essa razão, imprescindível será a realização de estudo de impacto da adoção de solução inovadora que visará, senão, garantir uma intervenção governamental de maior qualidade, de modo similar a uma análise prévia de impacto regulatório, apresentando-se como importante mecanismo de promoção de soluções que aumentam o bem-estar da comunidade.[56]

Dessa forma, cada estudo de impacto para adoção de solução inovadora deve conter elementos como: 1) definição do problema; 2) objetivo; 3) descrição da proposta de implementação; 4) identificação das alternativas; 5) análise de benefícios e custos; 6) identificação da solução preferida; e 7) monitoramento e avaliação.

Esses elementos são necessários para que o estudo ocorra sempre no início do processo de inovação, para que se saiba claramente qual é o problema e quais os objetivos da adoção da inovação, identificando-se todas as soluções alternativas potenciais, escolhendo-se a melhor de acordo com os custos e benefícios potenciais, diretos e indiretos, a partir de evidências e conhecimentos disponíveis, sempre garantindo transparência e comunicação clara aos envolvidos.[57]

---

[54] AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation*: transcending the deregulation debate. Oxford University Press, 1992, p. 5.

[55] SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 39-61 – KINDLE.

[56] RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. Regulatory Impact Assessment. *In*: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*, 2010, p. 281.

[57] OECD. Regulatory Impact Assessment. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing, Paris, 2020, p. 05, 08 e 11.

Assim, a adoção de inovação pela Administração Pública deve, necessariamente, pautar-se na avaliação dos impactos que o eventual "novo" possa causar à realização dos objetivos da República, em especial na concretização dos direitos fundamentais.[58]

É quando ganha força, portanto, a gestão da inovação,[59] mediante a estruturação de um processo de inovação anterior à implementação da solução, com adoção da estratégia determinada na formação da agenda, definição dos objetivos almejados, determinação das ações a serem tomadas, implementação de mecanismos de avaliação eficazes, avaliação do contexto envolvido e análise dos efeitos da inovação na interação com os interessados e afetados.[60]

Nesse sentido, a gestão da inovação pode ser compreendida como ações sequenciais de planejamento, organização e coordenação dos fatores essenciais para o desenvolvimento e a obtenção de resultados inovadores.[61] É dizer, a gestão da inovação é um processo complexo, que demanda interações interdisciplinares e sua prática deve perpassar por diversas áreas e frentes de atividades funcionais de uma organização, especialmente em relação ao número de variáveis e grau de risco considerável que envolve, não podendo a inovação se esquivar de sistemas de gestão.[62] Assim, para que esse processo seja bem-sucedido, deve envolver diversos níveis de conhecimento, tendo em vista a necessidade contínua de proposição, acompanhamento e validação de ferramentas de gestão da inovação.[63]

---

58 Juarez Freitas, sobre tal temática, assevera que "a avaliação de impactos, acoplada à motivação, presta-se a purificar comportamentos e a consolidar a transparência das boas razões de fato e de direito 9vale dizer, as razões éticas e juridicamente sustentáveis)" (FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Posição 6303 – KINDLE).

59 De acordo com Joseph Tidd e John Bessant, a gestão da inovação é composta por quatro dimensões, sendo a primeira, um processo de inovação, que possui 4 etapas, sendo elas: busca, seleção, implementação e aprendizado; a segunda, a definição estratégica para tomada de decisão; a terceira, a definição de ações específicas para implementação eficaz; a quarta, a determinação de um contexto organizacional sustentador, em prol da perenidade da inovação; e, a quinta, por fim, uma análise dos relacionamentos eficazes oportunizados pela adoção da inovação com os demais atores sociais (TIDD, Joseph; BESSANT, John. *Managing Innovation*: Integrating Technological, Market and Organizational Change. 7. ed. Nova Iorque: Wiley, 2020).

60 Propõe-se, assim, uma visão mais abrangente e holística do estímulo à inovação. Sobre o tema, cf. MOREIRA, Élisson Telles; STRAMAR, André. Modelo holístico da gestão da inovação com ênfase na cooperação, flexibilidade e adaptação. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 193-212, out./dez. 2014.

61 ZEN, Aurora Carneiro; MACHADO, Bernardo Dias; LOPEZ, Ana Isabel J.; BORGES, Martiele Cortes; MENEZES, Daniela Callegaro de. Rota da Inovação: Uma Proposta de Metodologia de Gestão da Inovação. *RAC*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, pp. 875-892, nov./dez., 2017, p. 877. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rac/a/xvgQHLnX8YjSwyLx7mpQQKK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 nov. 2022.

62 SILVA, Débora Oliveira da; BANGNO, Raoni Barros; SALERNO, Mario Sergio. Models for innovation management: review and analysis of the literature. *Production*, v. 24, n. 2, p. 477-490, abr./jun., 2014. p. 34 e 35. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-65132013005000059. Acesso em: 03 nov. 2022.

63 ZEN, Aurora Carneiro; MACHADO, Bernardo Dias; LOPEZ, Ana Isabel J.; BORGES, Martiele Cortes; MENEZES, Daniela Callegaro de. Rota da Inovação: Uma Proposta de Metodologia de Gestão da Inovação. *RAC*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 875-892, nov./dez., 2017, p. 877. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rac/a/xvgQHLnX8YjSwyLx7mpQQKK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 nov. 2022.

Não obstante os desafios na fase de adoção e implementação de soluções inovadoras,[64] outro grande desafio é a sua manutenção, compreensão, e, por conseguinte, continuidade.[65] Em recente estudo, a OCDE destacou que governos devem cooperar para melhorar a concepção e a administração da inovação, reconhecendo que nem sempre é fácil medir, acompanhar ao longo do tempo ou comparar para facilitar a aprendizagem. De todo modo, reforça-se que os governos devem permanecer investindo em políticas de apoio à inovação para melhorá-las, sendo essa uma prioridade contínua da OCDE.[66]

Nesse sentido, também deve ser levada em consideração a teoria da implementação de inovação, que identifica quatro fatores-chave que afetam a eficácia da implementação da inovação. Assim, o modelo proposto destaca a necessidade de análise de (i) apoio gerencial para inovação, (ii) disponibilidade de recursos financeiros, (iii) percepções da implementação, e (iv) políticas e práticas de implementação; tudo como fator impulsionador da eficácia da implementação de soluções inovadoras.[67]

Buscando um exemplo prático sobre a aplicabilidade de processos de gestão para implementação de inovação no âmbito da Administração Pública brasileira, ressalta-se a Plataforma de Compras Públicas para Inovação (CPIN),[68] lançada em conjunto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Ministério da Economia e pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Referida plataforma traz soluções aos agentes públicos quanto à adoção de inovação pelo Poder Público, sendo que suas principais funcionalidades são a "Jornada de Contratação Pública para Inovação", que destaca o caminho a ser seguido pelo gestor público à contratação de uma solução inovadora, e a "Biblioteca Virtual", que oferece conteúdos sobre compras públicas.

---

64 O próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu que em todo projeto inovador, há o risco de insucesso ou retrocesso no futuro. Em que pese esse risco, contudo, a nova modelagem pode constituir boa prática a ser disseminada perante a Administração Pública ou, no mínimo, um novo caminho a ser trilhado rumo ao aperfeiçoamento das contratações, desde que seja estabelecida uma metodologia e métrica para avaliação da adoção (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão 2986/2016*-Plenário. Relator: Ana Arraes).

65 VITA, Cláudio. A.; GÓES, Helbert J. de; PEREIRA, Valéria A.; MOURA, Luiz R. C.; BIRCHAL, Rahimá da C. Gestão da inovação: O caso de uma empresa de soluções logísticas. *REMIPE – Revista de Micro e Pequenas Empresas e Empreendedorismo*, Osasco, v. 06, n. 1, p. 187-205, jan./jun. 2020, p. 193-194. Disponível em: https://doi.org/10.21574/remipe.v6i1.175. Acesso em: 03 nov. 2022.

66 OCDE. *OECD Science, Technology, and Innovation Outlook 2021*. Cap. 4: Government support for business research and innovation in a world in crisis. Disponível em: https://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-25186167.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

67 ROBERTSON, Jasmin; SORBELLO, Tamma; UNSWORTH, Kerry. Innovation Implementation: The Role of Technology Diffusion Agencies. *Journal of Technology Management & Innovation*, v. 3, i. 3, p. 1-10, 2008, p. 2-7. Disponível em: https://www.jotmi.org/index.php/GT/article/view/art82. Acesso em: 02 nov. 2022.

68 BRASIL. *Compras Públicas para Inovação – CPIN*. Disponível em: https://inovacpin.org/. Acesso em: 25 nov. 2022.

voltar para o sumário

Assim, Jornada de Compras Públicas para Inovação é composta por dois elementos: a Trilha de Planejamento e a Trilha de Instrumentos. A primeira trilha, "apresenta etapas essenciais para qualquer contratação pública", sendo importante mecanismo para as compras de inovação, especialmente "para compreender o contexto do desafio que se pretende solucionar e orientar decisões do gestor público ou equipe responsável". É, portanto, a Trilha da Jornada de Contratação Pública responsável (1) pelo mapeamento do problema, mediante análise do contexto interno e externo da organização; (2) pela escolha do desafio que será enfrentado, considerando os critérios previamente definidos; (3) pela descrição do desafio escolhido, mediante análise do contexto em que o desafio priorizado se situa; (4) pelo mapeamento do mercado, mediante pesquisa inicial para identificação de possíveis soluções para o desafio; (5) pela decisão ou não da contratação, mediante avaliação da viabilidade e vantajosidade entre desenvolver a solução internamente, contratar uma solução pronta ou contratar uma solução em estágio de desenvolvimento; (6) pela definição do instrumento de contratação, visando a escolha mais adequada ao caso concreto.[69] É procedimento, portanto, que serve para auxiliar o usuário a planejar estrategicamente suas contratações públicas, fornecendo conteúdos e materiais relacionados à temática de cada etapa do processo de planejamento.

A trilha do Instrumento, por sua vez, auxilia o usuário na definição do instrumento de contratação que será utilizado para realizar a aquisição de inovação. Assim, para auxiliar o gestor nesse momento, foram desenvolvidas duas funcionalidades: o Quiz de Contratação e a Matriz de Análise dos Instrumentos de Contratação. O Quis de Contratação disponibiliza questões que auxiliam o usuário na tomada de decisão em relação à modalidade ou ao instrumento de contratação mais adequado para a aquisição da solução. Ele não oferece uma alternativa correta, mas indica caminhos possíveis e facilita a escolha do usuário da plataforma. Assim, mantém-se a discricionariedade e análise crítica do gestor público, ao mesmo tempo em que auxilia uma gestão eficiente da contratação.[70] A Matriz de Análise dos Instrumentos de Contratação, por sua vez, é um quadro com informações sobre os instrumentos de contratação para inovação disponíveis no ordenamento jurídico, possibilitando uma análise comparativa entre os instrumentos utilizados pelo usuário, de forma mais fácil e ágil. Cada instrumento típico inserido na plataforma possui sua própria trilha, com o passo a passo processual que deve ser seguido pelo agente público, sendo os instrumentos disponíveis: i) encomenda tecnológica; ii) Contrato Público

[69] BRASIL. *Compras Públicas para Inovação – CPIN*. Disponível em: https://inovacpin.org/publico/trilha/planejamento/. Acesso em: 25 nov. 2022.

[70] BRASIL. *Compras Públicas para Inovação – CPIN*. Disponível em: https://inovacpin.org/iniciar-quiz/. Acesso em: 25 nov. 2022.

Para Solução Inovadora (CPSI) com risco tecnológico; iii) Contrato Público Para Solução Inovadora (CPSI) sem risco tecnológico; iv) Diálogo competitivo; v) Concurso.

A gestão da inovação, contudo, não se encerra com a formalização da contratação. Dessa forma, em um momento posterior à implementação da solução inovadora, outros parâmetros devem ser avaliados para que se possa concluir se a inovação atingiu e permanecerá atingindo seu objetivo. Assim, a fim de avaliar os benefícios e o grau de inovação proposto, deve-se analisar os impactos em relação aos seguintes pontos: (1) solução do problema proposto; (2) atendimento à expectativa e demanda do público-alvo; (3) garantia dos direitos fundamentais envolvidos; (4) grau de envolvimento das partes relacionadas; (5) grau de interação com outras iniciativas; (6) grau de eficiência e redução de custos na utilização de recursos; (7) grau de promoção de mecanismos de transparência, participação e controle social.[71]

A partir desses parâmetros, percebe-se que a produção do resultado pela solução inovadora, ainda que agregue valor, poderá (ou não) se apresentar de forma satisfatória, implicando consequências positivas ou negativas, portanto. É dizer, ainda que solucione o problema, atendendo a demanda do público-alvo, reduzindo, inclusive, os custos na utilização de recursos, a inovação poderá o fazer sem garantir os direitos fundamentais envolvidos, reduzindo, por exemplo, mecanismos de transparência e controle social.[72]

Nessa seara, alerta Juarez Freitas: "a escolha de consideráveis efeitos sistêmicos tem que ser precedida de escrutínio de impactos sociais, econômicos e ambientais, além da demonstração cabal de benefícios líquidos, contemplados custos e benefícios, diretos ou indiretos".[73] Até porque, "a busca de inovação pela inovação, guiada, exclusivamente pelo desejo frívolo de sucesso econômico, é frágil demais e acarreta gigantesco desperdício de energia, talento e vocação".[74]

4 Reflexões finais

Conforme visto no decorrer deste ensaio, é preciso ter muita cautela quando da adoção de soluções inovadoras no âmbito da Administração Pública, sobretudo das inovações tecnológicas. É dizer, ainda que se deva valorizar o entusiasmo

[71] PEREIRA, Flávio Schettini; VILELA, Pedro Junqueira. *Ações Premiadas no 19º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: Enap, 2014, p. 12.

[72] Sobre os perigos da relativização indevida da transparência administrativa ver FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio. O perigo da relativização indevida da transparência administrativa. *Conjur*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/interesse-publico-perigo-relativizacao-indevida-transparencia-administrativa. Acesso em: 02 nov. 2022.

[73] FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Posição 6306 – KINDLE.

[74] FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. *Direito e inteligência artificial*: em defesa do humano. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 18.

voltar para o sumário

da adoção de soluções inovadoras, o entusiasmo não pode superar a lucidez, fazendo com que haja aderência quase que imediata e de forma acrítica às inovações pelo simples fato de evocarem os benefícios da rapidez, frequentemente associada à ideia de eficiência; tal prática, "parece sugerir um reencontro com uma concepção de eficiência quase econômica, em que interessem menos os resultados concretos da atuação, e mais uma métrica formal de inputs e outputs".[75]

Dessa forma, imprescindível a adoção de mecanismos de gestão da inovação para garantir eficiência, como estudo de impacto da adoção da solução inovadora na Administração Pública, mediante adequado planejamento e projeto de implementação (como permite a plataforma CPIN). Lembrando que a gestão de inovação não se encerra com a implementação, devendo-se estabelecer instrumentos de avaliação da solução implementada.

Nesse contexto, a avaliação dos resultados da solução implementada é essencial para determinar se o resultado proporcionado pela solução inovadora, de fato, agrega valor ao desafio/problema identificado, implicando mais consequências positivas do que negativas. É dizer, que, ao menos, solucione o problema, atendendo a demanda do público-alvo, reduzindo os custos de utilização de recursos, e, por fim, garantindo os direitos fundamentais envolvidos.

Do contrário, isto é, não se produzindo uma verdadeira gestão da inovação, o processo criativo e tecnológico da inovação não se mostrará "a serviço da inclusão e da igualdade em termos de realização de direitos fundamentais, de busca por justiça social, de aprimoramento da democracia".[76]

Não se pode esquecer que nem sempre o mais barato ou o mais rápido, serão, de fato, os mais vantajosos.

Referências

ANDRADE, Giulia Andrade; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O papel da Administração Pública no fomento à inovação tecnológica: a Lei de Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica do Município de Curitiba. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; GUIMARÃES, Edgar; VALLE, Vivian Lima López (Org.). *Passando a limpo a gestão pública*: arte, coragem e loucura. Curitiba: NCA – Comunicação e Editora, 2020.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation*: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

[75] VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020, p. 181.

[76] BITENCOURT, Caroline Müller; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Inovação e políticas públicas*: é possível falar em protagonismo do Estado? Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/inovacao-politicas-publicas-protagonismo-do-estado-2405202. Acesso em: 30 out. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Inovação e políticas públicas*: é possível falar em protagonismo do Estado? Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/inovacao-politicas-publicas-protagonismo-do-estado-24052021. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. *Compras Públicas para Inovação – CPIN*. Disponível em: https://inovacpin.org/. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. *Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 18. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão 1716/2022* – Plenário. Relator: Augusto Nardes.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão 2986/2016* – Plenário. Relator: Ana Arraes.

COUTINHO, Clara; LISBÔA, Eliana. Sociedade da informação, do conhecimento e da aprendizagem: desafios para educação no século XXI. *Revista de Educação*, Lisboa, vol. XVIII, n. 1, 2011. p. 06. Disponível em: http://revista.educ.ie.ulisboa.pt/arquivo/vol_XVIII_1/artigo1.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro. *Governança Pública na Administração Contemporânea*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2017. p. 59. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19022021-181351/pt-br.php. Acesso em: 05 nov. 2022.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. A transparência como ferramenta de legitimação do agir estatal por meio do impulsionamento da eficiência e integridade governamentais. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio. O perigo da relativização indevida da transparência administrativa. *Conjur*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mar-26/interesse-publico-perigo-relativizacao-indevida-transparencia-administrativa. Acesso em: 02 nov. 2022.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. Inteligência artificial, serviços públicos digitais e o admirável mundo novo da Administração Pública. Conferência de abertura. *In*: *XXI Congresso Paranaense de Direito Administrativo*: o admirável mundo novo da Administração Pública: desafios para o século XXI. Curitiba, 14 dez. 2020.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019.

FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. *Direito e inteligência artificial*: em defesa do humano. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

KON, Anita. Inovação nos serviços públicos: condições da implementação do governo eletrônico. *IPEA – Planejamento e Políticas Públicas*, n. 52, p. 489-528, jan./jul. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/985. Acesso em: 02 nov. 2022.

LIMA, Manuela Ithamar; COSTA, Sebastião P. Mendes da Costa. Direito, inovação e ciência: possibilidades e desafios da sociedade do conhecimento. *Revista Arquivo Jurídico*, Teresina, v. 6, n. 1, p. 173-199, jan./jun. 2019. Disponível em: https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/download/10142/586. Acesso em: 24 jun. 2021.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os acordos substitutivos no procedimento sancionatório e da sanção. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico* (*REDAE*), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 27, ago./set./out. 2011. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/os-acordos-substitutivos-do-procedimento-sancionatorio-e-da-sancao. Acesso em: 29 out. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e Governança em tempos de Mundialização: Reflexões à luz dos novos paradigmas do Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, 2006. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2476. Acesso em: 31 out. 2022.

MOREIRA, Élisson Telles; STRAMAR, André. Modelo holístico da gestão da inovação com ênfase na cooperação, flexibilidade e adaptação. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 193-212, out./dez. 2014.

NOHARA, Irene. Desafios de inovação na Administração Pública Contemporânea: "destruição criadora ou "inovação destruidora" do Direito Administrativo. *In*: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). Administração Pública: desafios para transparência, probidade e desenvolvimento. *XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OCDE. *OECD Science*, *Technology*, *and Innovation Outlook 2021.* Cap. 4: Government support for business research and innovation in a world in crisis. Disponível em: https://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-25186167.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

OECD. *Declaration on Public Sector Innovation*. OECD/LEGAL/0450. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450. Acesso em: 03 nov. 2022.

OECD. Regulatory Impact Assessment. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing, Paris, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Nova lei de licitações inova ao prever utilização de mecanismos para solução de conflitos. *Jornal da USP*. Atualidades. Publicado em: 12 maio 2022. Disponível em: https://jornal.usp.br/atualidades/nova-lei-de-licitacoes-inova-ao-prever-utilizacao-de-mecanismos-para-solucao-de-conflitos/. Acesso em: 02 nov. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Inovação tecnológica, fretamento colaborativo e regulação digital. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 31 jul. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jul-31/publico-pragmatico-inovacao-tecnologica-fretamento-colaborativo-regulacao-digital. Acesso em: 06 nov. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; COBRA, Thiago. Influências do pragmatismo nas compras públicas de soluções inovadoras. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 10 jul. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jul-10/publico-pragmatico-pragmatismo-compras-publicas-solucoes-inovadoras. Acesso em: 06 nov. 2022.

ONU. *Agenda 2030*. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/ods/9/. Acesso em: 02 nov. 2022.

ONU. *Pacto Global*. Disponível em: https://www.pactoglobal.org.br/ods. Acesso em: 02 nov. 2022.

PAIVA, Matheus S.; CUNHA, George Henrique M.; SOUZA JUNIOR, Celso V. N.; CONSTANTINO, Michel. Inovação e os efeitos sobre a dinâmica de mercado: uma síntese teórica de Smith e Schumpeter. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 155-170, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/DVkwShDFG99PSxN3tjrndcq/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

PEREIRA, Flávio Schettini; VILELA, Pedro Junqueira. *Ações Premiadas no 19º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: Enap, 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIOTTO, Mirela. *Compliance nas contratações públicas*: exigência e critérios normativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RADAELLI, Claudio M.; DE FRANCESCO, Fabrizio. Regulatory Impact Assessment. *In*: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (Eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*, 2010.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio S. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/YCv8TN5KHbk5ZsntDsygGcr/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 29 out. 2022.

ROBERTSON, Jasmin; SORBELLO, Tamma; UNSWORTH, Kerry. Innovation Implementation: The Role of Technology Diffusion Agencies. *Journal of Technology Management & Innovation*, v. 3, i. 3, p. 1-10., 2008. Disponível em: https://www.jotmi.org/index.php/GT/article/view/art82. Acesso em: 02 nov. 2022.

ROSA, Felippe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito*: o fenômeno jurídico como fato social. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; ZILIOTTO, Mirela Miró. A Inovação e o Princípio da Legitimidade de Propósito como Mecanismo de Efetivação do Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública 4.0. *In*: SCHIER, Adriana; FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; VALLE, Vanice (Coord.). *Administração Pública 4.0*: na visão delas. Curitiba: Ithala, 2022.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e Legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao Direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 24, 2011. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 31 out. 2022.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *A teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Brothers, 1961.

SILVA, Débora Oliveira da; BANGNO, Raoni Barros; SALERNO, Mario Sergio. Models for innovation management: review and analysis of literature. *Production*, v. 24, n. 2, p. 477-490, abr./jun., 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-65132013005000059. Acesso em: 03 nov. 2022.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TIDD, Joseph; BESSANT, John. *Managing Innovation*: Integrating Technological, Market and Organizational Change. 7. ed. Nova Iorque: Wiley, 2020.

TRISTÃO, Manuela Albertoni; DALBIANCO, Nathália. *Dispute boards* nos contratos administrativos de inovação. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. Publicado em: 30 out. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-30/publico-pragmatico-dispute-boards-contratos-administrativos-inovacao. Acesso em: 05 nov. 2022.

VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020.

VIANA, Ana Cristina A.; KREUZ, Letícia Regina C. Administração Pública na aldeia global: enfrentando o "admirável mundo novo" das tecnologias disruptivas. *In*: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *Limites do controle da administração pública no Estado de Direito*. Curitiba: Ithala, 2019.

VITA, Cláudio A.; GÓES, Helbert J. de; PEREIRA, Valéria A.; MOURA, Luiz R. C.; BIRCHAL, Rahimá da C. Gestão da inovação: o caso de uma empresa de soluções logísticas. *REMIPE – Revista de Micro e Pequenas Empresas e Empreendedorismo*, Osasco, v. 06, n. 1, p. 187-205, jan./jun. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.21574/remipe.v6i1.175. Acesso em: 03 nov. 2022.

WHERTEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. *Scielo*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

ZAWISLAK, Paulo A.; MARINS, Luciana M. Strenghtening innovation in developing countries. *Journal of Technology Management & Innovation*, v. 2, i. 4, p. 44-54, 2008. Disponível em: https://www.jotmi.org/index.php/GT/article/view/art63. Acesso em: 1º nov. 2022.

ZEN, Aurora Carneiro; MACHADO, Bernardo Dias; LOPEZ, Ana Isabel J.; BORGES, Martiele Cortes; MENEZES, Daniela Callegaro de. Rota da Inovação: Uma Proposta de Metodologia de Gestão da Inovação. *RAC*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 875-892, nov./dez., 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rac/a/xvgQHLnX8YjSwyLx7mpQQKK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 3 nov. 2022.

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

ZILIOTTO, Mirela Miró. Uma análise pragmática da gestão da inovação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 21-41, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART02.PR

voltar para
o sumário

Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários

Diego Jean da Silva Klauck

Auditor fiscal de Controle Externo do TCE/SC. Coordenador de Controle da CAPE IV/DAP/TCE/SC. Graduado em Administração e Graduando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Pós-Graduado em Direito Constitucional (Univali) e em Gestão de Recursos Humanos (ESAB).

Resumo: O presente texto explora a evolução do sistema de precedentes no direito brasileiro, destacando a crescente importância dos precedentes judiciários vinculativos, especialmente após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015. A doutrina e a jurisprudência especializada indicam que, embora o Brasil mantenha a tradição do *civil law*, os precedentes estão se tornando elementos centrais na formação do direito, minorando a ideia de que a lei positivada é a única fonte do direito. O controle de constitucionalidade não escapa a esta tendência, uma vez que as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) têm, via de regra, efeito vinculante e retroativo, impactando diretamente os atos administrativos. Exsurge no contexto a temática das implicações das decisões do STF para a segurança jurídica dos administrados, especialmente em matéria de revogação e anulação de atos administrativos. As consequências das decisões vinculativas são analisadas à luz dos princípios constitucionais, como a segurança jurídica, a boa-fé e a proteção de direitos adquiridos. A necessidade de ponderação entre o princípio da legalidade e a segurança jurídica se destaca, apresentando um desafio para os operadores do direito e implicando em diferentes interpretações sobre a aplicação das decisões do STF na validade dos atos administrativos. Conclui-se que, embora o poder de modulação dos efeitos das decisões vinculativas seja prerrogativa do STF, as nuances dos casos concretos devem ser levadas em consideração para garantir a proteção dos administrados e a estabilidade das relações jurídicas, sem sacrificar o sistema de controle de constitucionalidade e a supremacia formal e material da Constituição Federal.

Palavras-chave: Precedentes vinculantes. Atos administrativos. Segurança jurídica.

Sumário: **1** Introdução – **2** Panorama atual da jurisprudência vinculante do STF – **3** Atos administrativos e suas repercussões no patrimônio jurídico de administrados e servidores públicos – **4** Aspectos problemáticos de operacionalização de decisões abstratas e vinculantes nos atos administrativos – **5** Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e temas de repercussão geral sobre os atos administrativos benéficos – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O presente texto buscará analisar os efeitos das decisões abstratas do Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade e em temas de repercussão geral sobre atos administrativos que geraram efeitos favoráveis a servidores públicos beneficiados por leis posteriormente declaradas inconstitucionais. O estudo explora o tema à luz dos princípios constitucionais da segurança jurídica, confiança legítima e vedação ao comportamento contraditório. O problema de pesquisa posto se perfaz em entender os impactos dessas decisões nos direitos de servidores públicos de boa-fé, considerando duas hipóteses: (I) as decisões do STF são autoaplicáveis e vinculantes, impedindo a continuidade de direitos até então previstos nas leis inconstitucionais; ou (II) as decisões abstratas demandam ponderação, respeitando os princípios citados e o prazo decadencial do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

A metodologia aplicada se desenvolverá através do método científico dedutivo, no qual se analisará o contexto geral para se chegar a conclusões específicas. Já as técnicas de pesquisa adotadas serão: (a) qualitativa, considerando a sua natureza predominantemente descritiva; (b) exploratória, considerando o levantamento bibliográfico realizado para elaboração do trabalho; e (c) bibliográfica, uma vez que baseada em material já publicado, como livros, artigos, relatórios e decisões judiciais representativas. Em seguida, avaliar-se-á as características dos atos administrativos envolvidos e, por fim, serão examinadas as repercussões práticas e jurídicas das decisões do STF sobre tais atos. A estrutura do trabalho inclui: histórico e fundamentos do controle de constitucionalidade; conceitos e impactos dos atos administrativos em foco; análise das decisões do STF e seus efeitos vinculantes; e conclusão com os resultados da análise doutrinária e jurisprudencial. O estudo objetiva, em última análise, contribuir para a compreensão das implicações práticas das decisões do STF, em busca da promoção da justiça e de segurança jurídica no exercício do poder estatal

2 Panorama atual da jurisprudência vinculante do STF

O direito brasileiro vem, a certo tempo, dando peculiar importância e relevo ao sistema de precedentes, sistema este adotado em larga escala e com evidente e histórica ênfase nos países adotantes do *common law*, notadamente os países de língua inglesa. Gilmar Ferreira Mendes[1] pontua que "os países que pertencem à tradição do *common law* construíram a prática do precedente judicial vinculativo,

[1] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1752.

que se caracteriza pelo fato de a *ratio decidendi* de um alto tribunal ser, em princípio, obrigatória para os tribunais inferiores".

Não obstante, o Brasil vem se engajando na direção de compor um sistema em que a lei positivada continua a ser a força diretiva do direito, em homenagem à escolha histórica brasileira pelo *civil law*, mas em que os precedentes vêm, paulatinamente, ganhando relevo e se tornando desde vetores interpretativos até, às vezes, decisões vinculantes que devem ser observadas e acatadas nas demais decisões do Poder Judiciário e da própria Administração Pública. Luís Roberto Barroso[2] advoga nesta direção, principalmente após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

O histórico do controle de constitucionalidade remonta, segundo a doutrina clássica, ao emblemático caso julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América em 1803, caso Madison *v.* Marbury.[3] É certo que esta não foi a primeira vez que o Poder Judiciário daquele país atuou no controle de constitucionalidade, a teor dos casos mencionados por Dirley da Cunha Junior,[4] citando Ronaldo Polleti "a justiça do estado de New Jersey, em 1780, declarou nula uma lei por contrária à Constituição do Estado. Desde 1782, os juízes da Virgínia julgavam-se competentes para dizer da constitucionalidade das leis [...]". Contudo, é notório que tal caso é vastamente citado na doutrina como o mais emblemático e consagrador do controle de constitucionalidade. Naquela ocasião, a Suprema Corte Norte-Americana afirmou a supremacia da Constituição sobre todos os atos dos poderes constituídos, inclusive sobre o Parlamento, permitindo que o Poder Judiciário, em casos concretos, interpretasse a Carta Magna, verificando a adequação e a compatibilidade dos demais atos normativos às suas normas superiores.[5] Para a doutrina majoritária, neste momento inaugurou-se o chamado controle difuso de constitucionalidade, em que, analisando o caso concreto, poderia o Poder Judiciário afastar a incidência de normas por entender que elas estariam em colisão com o texto constitucional.

---

2 No Brasil, a atribuição dessa força de lei aos precedentes se consumou com o Código de Processo Civil de 2015, cujo art. 927 prevê a obrigatoriedade da observância, pelas demais instâncias: (i) das súmulas vinculantes; (ii) das decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado da constitucionalidade; (iii) dos acórdãos proferidos em julgamento com repercussão geral ou em recurso extraordinário ou especial repetitivo; (iv) dos julgados dos tribunais proferidos em incidente de resolução de demanda repetitiva; (v) em incidente de assunção de competência; (vi) os enunciados da súmula simples da jurisprudência do STF e do STJ; e (vii) as orientações firmadas pelo plenário ou pelos órgãos especiais das cortes de segundo grau (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022).

3 SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

4 CUNHA JÚNIOR. Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

5 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 1494.

Já na Europa do século XX, após o advento da Primeira Guerra Mundial, Hans Kelsen introduziu, através da Constituição da Áustria de 1920, o controle concentrado de constitucionalidade. Contudo, tal modelo difere do modelo norte-americano na medida em que, para Kelsen "o controle de constitucionalidade não seria propriamente uma atividade judicial, mas uma função constitucional, que melhor se caracterizaria como atividade legislativa negativa".[6] É dizer, o modelo austríaco inaugurado pelo aclamado jurista previa a instituição de um Tribunal Constitucional, órgão competente para analisar a compatibilidade das leis com as normas constitucionais. Aqui, se afastaria a possibilidade de aferir casos concretos e de se obter efeito retroativo da decisão a ser prolatada, uma vez que a análise se daria no campo do julgamento abstrato da norma em face do texto constitucional, expulsando a norma do ordenamento com eficácia *ex nunc*, em verdadeira atividade de "legislador negativo".[7] José Afonso da Silva[8] ressalta a importância deste modelo de Kelsen no atual contexto do controle de constitucionalidade:

> [...] a I Guerra Mundial desnudou e suplantou, impondo profundas mudanças no constitucionalismo, com a necessidade de encontrar mecanismos efetivos, e não meramente simbólicos, de guarda da Constituição. A tendência à racionalização do poder do constitucionalismo do pós-guerra de 1918 haveria de buscar mecanismos jurídicos de defesa constitucional, dentre os quais a jurisdição constitucional se revela fundamental. Daí é que se origina, por obra de Kelsen, o sistema austríaco de justiça constitucional, com a criação, pela Constituição Austríaca de 1920, da primeira Corte Constitucional, com a qual se iniciou na Europa o princípio de que as questões constitucionais relativas à tutela dos direitos fundamentais e ao controle de constitucionalidade dos atos de autoridade deveriam ser submetidas a um tribunal especializado em matéria constitucional, situação que perdura e se expande nos nossos dias, com várias Cortes Constitucionais na Europa e algumas na América Latina.

Nesse pensar, é pertinente tecer breves linhas acerca de abordagens que diferenciam os modelos acima no que se refere aos efeitos das decisões nos dois sistemas. Para a doutrina de Kelsen, a lei inconstitucional não seria propriamente nula, mas meramente anulável. É dizer, a lei inconstitucional seria válida até que um tribunal constitucional declarasse sua inconstitucionalidade. Como consequência, esta decisão teria verdadeira natureza constitutiva negativa e produziria efeitos

[6] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 34.
[7] SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1519.
[8] SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 278.

ex nunc, ou seja, prospectivos.[9] Já o formato norte-americano denotava, em seus primórdios, a teoria da nulidade da lei inconstitucional. Ou seja, a decisão proferida em sede de controle difuso teria a natureza declaratória, de onde se extrai que a lei seria viciada desde seu nascedouro, pois absolutamente nula quando confrontada com a Carta Magna.

O direito brasileiro tem, nos dias atuais, adotado um sistema misto, em que são exercidos os dois métodos de controle, aplicando o controle difuso, em que os juízes e demais órgãos do Poder Judiciário, ao julgarem casos concretos, afastam a norma objeto de confronto com a Constituição, declarando, com efeito apenas entre as partes da causa posta, a inconstitucionalidade da lei em face da constituição e deixando de aplicá-la.[10]

Por seu turno, o STF, quando da análise *in abstrato* das leis e atos normativos (a teor do artigo 102, I, *a*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – doravante referida com a sigla CRFB/1988), julga e declara inconstitucional determinada lei, o faz em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, se revestindo da natureza de verdadeira Corte Constitucional, nos ditames da escola austríaca de Kelsen.

A influência do constitucionalismo europeu pós-Segunda Guerra Mundial também é digna de nota, tendo em conta a influência exercida na formulação da Carta Constitucional brasileira de 1988. Registra-se a premência do modelo de Cortes Constitucionais no continente, seguindo o modelo austríaco acima explicitado, cuja figura de um Órgão máximo como protetor do Texto Magno é a notável característica. O ministro Luís Roberto Barroso[11] apregoa tais nuances ao registrar que o "modelo austríaco, introduzido pela Constituição daquele país em 1920, e disseminado na Europa após a 2ª Guerra Mundial, sobretudo pelo prestígio do Tribunal Constitucional Federal alemão, tem como elemento característico a criação de um órgão próprio".

Com a superveniência da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, cuja cartela de direitos e garantias foi restaurada, ampliada e homenageada, inaugura-se um novo e promissor cenário na temática do controle de constitucionalidade. Como preleciona Dirley da Cunha Júnior[12] a questão constitucional, no controle concentrado, "[...] assume a natureza de questão principal, porque relacionada ao próprio objeto da demanda, distinguindo-se do controle difuso [...] como medida de assegurar, objetivamente, a supremacia da constituição".

---

9 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 34-35.

10 ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 374/375.

11 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 269.

12 CUNHA JÚNIOR. Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 298.

Como se vê, a principal mudança no controle concentrado foi a ampliação do rol de legitimados para provocar o STF nas ações diretas, com o fim do monopólio do Procurador-Geral da República, o que alargou as possibilidades de autoridades diversas, e até mesmo entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), confederações sindicais e demais entidades de classe de âmbito nacional, levarem ao jugo do STF questões de variadas temáticas, com visões de cunho político e jurídico diversos e plurais.[13]

A permanência, na CRFB/1988, do controle difuso também merece destaque, assim como a possibilidade de os Tribunais de Justiça dos Estados deterem, se assim instituído pelas respectivas Unidades Federadas, a competência para processar e julgar a "representação de inconstitucionalidade" de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face das constituições estaduais (art. 125, §2º da CRFB/1988). Contudo, não se desconhece a questão posta pela doutrina de que, com o relevo da ampliação dos legitimados para propor o controle concentrado perante o STF, o controle difuso teria perdido grande parte de sua importância enquanto modo de controlar a constitucionalidade das leis, mormente aquele exercido por tribunais e juízes fora das cortes de vértice do Poder Judiciário (STF e STJ). É dizer, os tribunais e juízes de primeira e segunda instâncias ainda podem exercer tal controle, entretanto, a grande capacidade de emanar decisões sobre os mais variados assuntos, dada ao STF pela CRFB/1988, bem como suas competências recursais em matéria constitucional, teriam esvaziado o controle difuso. Conforme escólio de Gilmar Ferreira Mendes (2023, p. 1960)[14] ao ampliar de forma pujante os "entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade".

Nesse panorama, há relevante questionamento acerca da possibilidade, até então reconhecida pela Súmula nº 347 do STF (BRASIL, 1963), de órgãos administrativos (por certo não dotados de jurisdição), promoverem o controle difuso de constitucionalidade, uma vez que tal competência não foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988. Vozes doutrinárias e membros do STF têm sido enfáticos na defesa de que tal súmula teria já perdido seu valor interpretativo e de fundamento a tal controle. Esta é a posição de Alexandre de Moraes.[15]

---

[13] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

[14] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

[15] "[...] o STF, em entendimento anterior ao texto constitucional de 1988, passou a permitir ao Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, 'apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público' (Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, de 1963), em momento em que inexistia o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. [...] *Houve uma clara e expressa opção do legislador constituinte de 1988 pela inclusão do controle de constitucionalidade no rol exclusivo dos órgãos do Poder Judiciário*, exercentes de funções jurisdicionais" (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 947/948).

Apesar de o STF já ter proferido decisões em casos concretos cuja validade da súmula acima mencionada foi afastada (a exemplo dos Mandados de Segurança nº MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836), concerne registrar que o verbete continua vigente até a data deste trabalho, dando aos Tribunais de Contas (órgãos de natureza eminentemente administrativa) a possibilidade de "[...] no exercício de suas atribuições, [...] apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público".[16]

No que se refere ao instituto da repercussão geral, registra-se que foi constitucionalizado pela EC nº 45, de 30.12.2004, que inseriu no artigo 102 da Constituição de 1988 o §3º, determinando o verbete que o recorrente "[...] deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso [...]". Assim, foi instituída a competência de o STF, ao fazer o exame de admissibilidade dos recursos extraordinários, promover verdadeira seleção daqueles que, efetivamente, detêm relevância, em verdadeira transcendência da matéria para além do caso concreto posto. Sarlet, Marinoni e Mitidiero[17] apregoam que o "legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência)". A Lei nº 11.418, de 19.12.2006 buscou regulamentar o instituto no Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973). Contudo, foi no Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) que o legislador ordinário fixou as balizas nas quais atualmente se firma o instituto aqui analisado, regulamentando o tema precipuamente no artigo 1.035 do diploma processual.[18]

O efeito do reconhecimento da repercussão geral é tão relevante que se estende às instâncias ordinárias do Poder Judiciário desde logo, uma vez que suspende "processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos,

---

[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 347*. Aprovada em 13.12.1963, DJ 26.04.1962. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149. Acesso em: 09 jan. 2025.

[17] SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1639/1640.

[18] "Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

§2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

§3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:

I – contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

II – (Revogado);

III – tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal" (BRASIL. Código de Processo Civil – *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 09 de janeiro de 2025).

que versem sobre a questão e tramitem no território nacional" (§4º do artigo 1.035 do CPC/2015), de maneira a represar ações de mesma natureza até que o STF decida acerca da matéria. Ademais, caso não haja o reconhecimento da repercussão geral, será negado o seguimento de recursos extraordinários que versem sobre o mesmo tema.[19]

Neste contexto, as teses fixadas em julgamentos pelo sistema de repercussão geral são paradigmas sobre os quais o entendimento do STF se fundará quando apreciar matéria idêntica cuja "decisão do STF que concluir pela existência ou inexistência da repercussão geral constituirá paradigma para os demais casos futuros",[20] sendo, portanto, de observância obrigatória pelos tribunais inferiores.

Não se ignora, no entanto, que existem posicionamentos que apregoam que as teses fixadas em decisões de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida não vinculariam terceiros, uma vez que tomadas em casos concretos paradigmas e que não haveriam de vincular, com eficácia *erga omnes*, sujeitos jurídicos que não integraram a lide. Reforçando esse argumento, pondera-se que, como não houve de fato uma declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em específico, não haveria o que se falar em inaplicabilidade do direito positivado, principalmente aquele direito estadual ou municipal que, muitas das vezes, sequer foi considerado pelo STF quando do julgamento específico do *leading case* (caso concreto paradigma).[21]

Tal entendimento, contudo, não parece prosperar na práxis constitucional atual. É cediço, mormente em face do instituto constitucional da súmula vinculante, que decisões reiteradas da Suprema Corte em matéria constitucional terão observância pelos demais Poderes nas três esferas da Federação (União, Estados, DF e Municípios). A exceção seria apenas para o Poder Legislativo no exercício da sua função típica de legislar, uma vez que não se encontra presente no art. 103, §2º da Carta de 1988, e para o próprio STF.[22] Ora, se o STF, quando edita reiteradas

[19] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

[20] ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

[21] Neste pensar, escólio pertinente de Natália dos Santos Paes de Barrosi (2021, p. 170): "Se, para o Judiciário, a força vinculante do acórdão proferido em repercussão geral está assentada, a situação não pode ser a mesma no caso da Administração Pública, assim considerada o Poder Executivo, por meio de seus atos administrativos; pelo menos não em decorrência direta das previsões acima, que se dirigem especificamente ao Judiciário. É inequívoco que há força vinculante dos precedentes de repercussão geral em face do Poder Executivo quando o próprio ente é parte de um processo; mas isso se dá não pelo fato de se tratar do Poder Público. É meramente a decorrência da eficácia *inter partes* verificada em qualquer processo judicial" (*In*: BARROSI, Natália dos Santos Paes de. A observância de teses firmadas em repercussão geral pela administração pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*. p. 166 a 177. 17. ed. Campo Grande, MS: dezembro de 2021).

[22] Neste sentido, Dimoulis e Lunardi (2016, p. 296 e 300): "A Constituição indica como objetivo da súmula vinculante a fixação de entendimento quando houver controvérsia atual entre órgãos judiciais e/ou a administração pública (art. 103, §1º, da CF). Procura-se, portanto, proteger a segurança jurídica, assegurar a igualdade pela aplicação idêntica da lei em casos repetitivos, diminuir o volume de trabalho dos juízes que só

decisões sobre a mesma matéria constitucional pode converter tais arestos em súmula de efeitos vinculantes e, assim, aplicar a todo o Poder Judiciário e à Administração Pública das três esferas federadas, não há como negar que suas teses de repercussão geral serão igualmente imponíveis a esses atores públicos.[23]

Na improvável possibilidade de algum órgão público negar aplicabilidade à tese de repercussão geral cujo caso concreto paradigma tenha tido decisão transitada em julgado, o particular ou outro interessado prejudicado se socorreria do Poder Judiciário. Caso o próprio órgão deste Poder negasse aplicação à tese, caberia, ao fim, após outros recursos aplicáveis, Recurso Extraordinário ao STF, que reformaria a decisão contrária à sua tese. De outra banda, poderia, o STF, ainda, editar súmula vinculante a respeito da questão, o que acabaria por derrocar qualquer dúvida sobre a matéria e traria ao prejudicado a possibilidade de, além do manejo de todos os recursos disponíveis, socorrer-se da reclamação diretamente ao STF para manter a autoridade de suas decisões (art. 101, inciso I, l c/c art. 103-A, §3º da CRFB/1988).[24]

Assim, entende-se que as decisões do STF em recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, após o trânsito em julgado da decisão, serão de aplicação pela Administração Pública, sob pena de perda da isonomia entre os administrados; ineficiência da máquina pública (em virtude da elevada contestação administrativa ou judicial da questão); e instauração de uma situação de insegurança jurídica entre aqueles que dependem de decisões do Poder Público em casos de defesa ou garantia de direitos constitucionais já apreciados pela Suprema Corte.

3 Atos administrativos e suas repercussões no patrimônio jurídico de administrados e servidores públicos

A *função administrativa* do Estado, em conceito adotado por Irene Nohara[25] se caracteriza como o dever do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, "de dar cumprimento, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime jurídico prevalente de direito público e mediante atos ou comportamentos passíveis de controle". O Estado Administrador é, portanto, o agente indutor na consecução dos objetivos da Constituição da República e das leis. Em busca de dar concretude às diretrizes do pacto

precisam aplicar a súmula e agilizar a tramitação dos processos sobre questões repetitivas" (*In*: DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional*: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016).

[23] DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional*: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 265.

[24] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

[25] NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 6.

constitucional e dos mandamentos normativos das leis, o Administrador Público deve ter, na execução de suas prerrogativas, garantias de que seus atos, editados na pretensão de realizar as aspirações do ordenamento jurídico e na condição de Poder Público, serão revestidos de atributos que lhes garantem a necessária segurança na busca do bem comum.[26]

De tal forma, assim como os demais instrumentos de que dispõe o Estado Administrador, tais como os poderes administrativos, as prerrogativas relativas à contratação de bens e serviços, a possibilidade de realizar desapropriações e todas as outras ferramentas ofertadas ao Gestor Público pelos institutos do regime jurídico administrativo, os atos administrativos afiguram-se como a face mais caraterística da Administração Pública, na medida que é através deles que são expostas as intenções administrativas.[27] Para dar cumprimento a esses objetivos estatais, plasmados na CRFB/1988 e nas leis que regem o Estado, a Administração Pública age através de atos jurídicos, que são a manifestação de sua vontade. Tais atos são nominados atos da Administração, dentre os quais estariam incluídos, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,[28] os atos de direito privado, os atos materiais, os atos de conhecimento, os atos políticos, os contratos, os atos normativos e os atos administrativos propriamente ditos.

Nesse contexto, aqui interessam os atos administrativos propriamente ditos, atos que expressam a vontade da Administração, são emitidos no âmago do regime de direito público e no exercício das prerrogativas de Poder Público.[29] Maria Sylvia Zanella Di Pietro[30] atenta às diversas conceituações existentes, busca definir o ato administrativo como "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário". José dos Santos Carvalho Filho,[31] por sua vez, conceitua o ato administrativo dando relevo ao fator subjetivo que existe na sua edição, ou seja, o agente estatal competente para editar o ato, pois para o autor seria o ato administrativo "exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público".

---

[26] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 110.

[27] MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 290.

[28] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 463.

[29] Em conceituação clássica de Hely Lopes Meirelles tem-se: "Ato administrativo é toda *manifestação unilateral de vontade da Administração Pública* que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou *impor obrigações aos administrados ou a si própria*" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 173, grifado).

[30] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 467.

[31] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 164.

Dentre as diversas classificações possíveis para os atos administrativos, aqui cabe ressaltar, pela importância, a classificação quanto ao mérito. Assim, atos administrativos podem ser classificados, quanto ao mérito, em atos vinculados e atos discricionários. Mérito administrativo, nas palavras de Hely Lopes Meirelles,[32] é conceito de difícil fixação, estando presente "toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as consequências ou vantagens do ato". A *vinculação* de determinado ato ocorrerá sempre que a lei regular dada situação de tal forma que não restará ao Administrador margem de liberdade, uma vez que a norma aplicável fixa com rigor e objetividade absolutos os pressupostos requeridos para que o ato seja praticado e seu conteúdo obrigatoriamente corresponderá a hipótese legalmente prevista.[33] Já na *discricionariedade*, que comumente recairá sobre o motivo e o objeto (conteúdo) do ato,[34] se defere ao agente competente o poder de valorar os fatores constitutivos do ato, com observância à conveniência e oportunidade de determinada conduta.[35] Cabe a advertência ementada por Irene Nohara[36] que a discricionariedade concedida ao Administrador não lhe outorga liberdade total, mas sim uma margem de liberdade limitada pelas regras e princípios, não sendo a competência discricionária espécie de carta branca para que o Agente extrapole os limites admitidos, sob pena de arbitrariedade.

3.1 Atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis a terceiros de boa-fé

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, trouxe, em seu artigo 54, que o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.[37] Marçal Justen Filho[38] apregoa a natureza e o alcance do dispositivo, ao entender que essa disposição se trata de "uma norma geral de direito administrativo, cujo conteúdo vincula a todos os entes federativos. Não se trata [...] de uma norma puramente procedimental, que tenha sido editada apenas

[32] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 179.
[33] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 989/990.
[34] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 503.
[35] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 186.
[36] NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 217.
[37] 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, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.
[38] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1454.

para vigorar no âmbito da União". Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro[39] esclarece que tal previsão é aplicação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, onde, de um lado, o legislador buscou prestigiar a estabilidade das relações jurídicas, impedindo a invalidação de atos atingidos pela estabilização consolidada pelo decurso do tempo e, de outro, beneficiar o destinatário de ato que, mesmo posteriormente considerado ilegal, esteja de boa-fé.

Contudo, Juarez Freitas[40] faz importante ponderação acerca do instituto acima mencionado, pugnando que nem sempre o ato estaria alcançado pela decadência imposta pela lei destacada acima, tendo o Administrador e o Controlador que ponderar acerca da natureza do vício pois, no entender do autor, o citado dispositivo não detém capacidade "de preordenar definitivamente a prioridade do prazo decadencial [...]. Cabe, nessa medida, ao Administrador Público, (e, é claro, ao sistema de controles) sopesar as circunstâncias de modo o mais desenviesado possível".

A aplicabilidade da norma administrativista em tela aos demais Entes da Federação também é objeto de debate doutrinário. Irene Nohara[41] apregoa que as normas da Lei nº 9.784/1999 são de aplicação subsidiária, ou seja, desde que não haja regulamentação específica quanto à matéria e seu processamento. Para José dos Santos Carvalho Filho,[42] o âmbito de incidência da multicitada lei foi adstrito, quando de sua edição, ao âmbito federal, defendendo que, ao menos, a norma sirva de referência aos demais Entes da Federação.

Com o avanço da noção de que o Direito Administrativo, assim como os demais ramos do direito, deve seguir os princípios aplicáveis aos processos em geral, vêm se aceitando, tanto doutrinariamente quanto jurisprudencialmente, que a norma federal do processo administrativo se aplique aos Entes subnacionais no caso de vácuo legislativo que enseje prejuízo aos administrados. Lucas Rocha Furtado[43] prega neste sentido ao considerar que "no caso de não existir lei estadual ou municipal para regular seus processos administrativos, parece-nos perfeitamente razoável defender a aplicação, por analogia, da legislação federal".

No âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça neste sentido foi condensada na Súmula nº 633.[44] Ainda, aprofundando

[39] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 543.
[40] FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 401.
[41] NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 246.
[42] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1121.
[43] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 1043.
[44] 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*. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 17/06/2019) (Grifado) (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633. Primeira

a tese da aplicabilidade da Lei Federal nº 9.784/1999 aos demais Entes Federados, o STF decidiu, na ADI nº 6.019,[45] que até mesmo na existência de norma que regule o processo administrativo local, caso o normativo contenha dispositivo mais gravoso ao administrado, que venha a lhe trazer quebra de isonomia em relação à Administração, será este considerado inconstitucional, devendo, então ser aplicado o prazo da norma federal, conforme julgamento de controle abstrato de constitucionalidade do artigo 10, I da Lei do Estado de São Paulo nº 10.177/1998.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça catarinense tem firmado jurisprudência neste mesmo sentido, aplicando as normas da Lei Federal nº 9.784/1999 aos casos concretos em que o Estado e os seus Municípios têm pretendido modificar situações jurídicas consolidadas no tempo. Neste trilhar, fixou incidente de resolução de demandas repetitivas de Tema nº 11, nos autos do processo cível nº 5073169-96.2017.8.24.0000.[46]

Com efeito, não há como afastar os princípios fixados na indigitada lei dos processos administrativos e de seus consequentes atos administrativos, oriundos das Administrações Públicas estaduais e municipais, sob pena de se trazer quebra de isonomia entre os administrados das diferentes esferas federativas e impor à Administração poder de livremente dispor sobre prazos e procedimentos afetos à retirada de direitos de terceiros, o que feriria princípios constitucionais aplicáveis às relações jurídicas do cidadão com o Estado, tais como a segurança jurídica e devido processo legal.[47]

3.2 Desfazimento de atos e a segurança jurídica

Os atos administrativos, enquanto expressões de vontade unilateralmente emitidas pela Administração Pública ou por quem esteja no exercício de função pública,[48] muitas vezes promovem alterações no patrimônio jurídico de terceiros, adicionando, alterando ou retirando direitos. Nesta toada, diversas são as limitações impostas

Seção. Aprovada em 12/06/2019, *DJe 17/06/2019*. Brasília, DF. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=633&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T. Acesso em: 10 jan. 2025).

45 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 02/10/2021, *DJe 04/10/2021*. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false. Acesso em: 10 jan. 2025.

46 SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Incidente de resolução de demanda repetitiva, Tema nº 11. Julgado em 22/08/2018, *DJe de 10/08/2018*. Florianópolis, SC. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50731699620178240000&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432. Acesso em: 10 jan. 2025.

47 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1088/1090.

48 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 203.

ao Administrador Público para que promova a retirada, do mundo jurídico, de atos cujos efeitos já se estenderam aos destinatários.[49]

O princípio da segurança jurídica é corolário do Estado Democrático de Direito, sendo tido como uma das vigas mestras da ordem jurídica. A ele está umbilicalmente ligada a noção de exigência de estabilidade jurídica das relações, ainda que apresentem vícios de ilegalidade.[50] O decurso do tempo, que causa ao particular a ideia de que as relações jurídicas firmadas com a Administração Pública são estáveis, impõe que não sejam efetivadas mudanças bruscas de entendimento e de direção nas ações administrativas que venham a ensejar descumprimento de expectativas validamente construídas e absorvidas pelos destinatários. O ordenamento jurídico, através de institutos como a prescrição e a decadência, conferiu destaque a esta estabilidade, de modo a oferecer segurança e certeza na relação entre o Estado e o cidadão.[51]

Importa evidenciar brevemente as peculiaridades da anulação e da revogação dos atos administrativos, na medida em que a *anulação* do ato administrativo, referida como invalidação por alguns autores, é a "forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade".[52] É dizer, o Administrador, na presença de ato que ofende a legalidade, não poderá deixar de promover a anulação, pois o ato não terá legitimidade para continuar existindo, pois, "a invalidade resulta da desconformidade do ato administrativo concretamente praticado com valores jurídicos fundamentais, protegidos pelo ordenamento jurídico".[53] A anulação, possui, em regra, efeitos *retroativos*, retroagindo à edição do ato que, uma vez que desrespeitou a lei, não pode subsistir desde seu nascimento. Contudo, caso a anulação seja apenas oriunda de mudança de entendimento da Administração Pública acerca de dispositivo legal, não poderá retroagir em seus efeitos.[54]

No que tange à *revogação*, tem-se que ela se caracteriza, conforme Hely Lopes Meirelles[55] pela "supressão de um ato discricionário, legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência". O autor registra que o ato é legal e perfeito, mas tornou-se inconveniente ao interesse público. Ademais, o administrativista fixa que caso o ato seja ilegal, deverá ser anulado, não havendo que se falar em revogação. A revogação, enquanto ato discricionário, unilateral, fundado em critérios de conveniência e oportunidade e que recai sobre ato válido, possui efeitos apenas prospectivos. É dizer,

[49] NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 230/233.
[50] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 106.
[51] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 87/88.
[52] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 214.
[53] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 416.
[54] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 539.
[55] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 226.

a revogação não poderá afetar direitos exercidos anteriormente, uma vez que o ato era válido até a decisão por revogá-lo, de modo que o particular ou o servidor destinatário do ato se beneficiou validamente de seus efeitos, não dando causa a sua revogação.[56]

4 Aspectos problemáticos de operacionalização de decisões abstratas e vinculantes nos atos administrativos

Consoante observado alhures, a Administração Pública brasileira é juridicamente vinculada a diversos princípios expressos e implícitos na CRFB/1988, com destaque para princípios como dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), separação dos Poderes (art. 2º, *caput*), inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), dentre diversos outros. Contudo, é notório que os principais princípios reguladores do Direito Administrativo se encontram insculpidos no artigo 37 da Carta de 1988, principalmente em seu *caput*.[57]

Com efeito, não poderá a Administração Pública se afastar de tais vértices de atuação, sendo que a própria razão de existir do aparelho administrativo do Estado se funda na busca pelo interesse público, perfectibilizado na CRFB/1988 pelos princípios expressos, exemplos os quais acima citados, e pelos princípios implícitos, decorrentes do próprio texto constitucional, que, em conjunto, "revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles".[58]

Tais princípios não só revestem as ações do Administrador de exigências como lhe outorga poderes, que, em verdade, são "poderes-deveres", verdadeiros instrumentos de defesa do interesse público.[59] Estes mecanismos, asseguram peculiaridades aos atos emanados do Poder Público quando revestidos da condição de "Estado Administrador". Nessa toada, a vinculação do Administrador Público ao princípio da legalidade, marca indelével do Estado Republicano e do princípio da separação dos Poderes do Estado,[60] traz ao objeto deste estudo a celeuma que se apresenta e que exemplifica o embate entre a obrigação das leis serem formal e materialmente constitucionais e os efeitos já constituídos e internalizados dos atos emitidos com base nestas próprias leis.

[56] NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 230.

[57] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

[58] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 70.

[59] MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 289/290.

[60] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 206.

Assim, os atos administrativos sofrem notória incidência de julgados proferidos em controle de constitucionalidade pelo STF, notadamente quando as leis que os sustentam são fulminadas pela inconstitucionalidade supervenientemente declarada, a ensejar dúvidas e questionamentos sobre a própria validade jurídica de tais atos, uma vez que suas bases não mais subsistem. Não se pode perder de vista que, dada a destacada submissão dos atos administrativos ao chamado Regime Jurídico Administrativo, os atos administrativos detêm a chamada presunção de legitimidade, que, enquanto atributo próprio, impõe a eles verdadeira camada de confiança por parte do administrado.

Por este pensar, a Administração detém de um lado a vinculação ao princípio da legalidade, que a faz editar seus atos de acordo com a lei legitimamente emanada do Poder Legislativo e, do outro, a vinculação às decisões do STF quando este decide que tal mandamento legal é incompatível com a Lei Fundamental e, portanto, não pode (ou não poderia) originar direitos a seus destinatários. Por certo, toda lei detém presunção de constitucionalidade, tanto é assim que a própria cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CRFB/1988) determina que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou membros do órgão especial respectivo, os tribunais do Poder Judiciário podem declarar a inconstitucionalidade de uma lei.[61]

Neste panorama, a operacionalização das decisões de cunho abstrato do STF guarda um desafio ao Gestor Público, na medida em que terá de sopesar, em cada caso, as nuances que permeiam o caso concreto, em verdadeiro exercício de ponderação entre os princípios envolvidos que poderão incluir o já citado princípio da legalidade; a vinculação às decisões judiciais; a segurança jurídica dos interessados na manutenção do ato; o princípio da eficiência (pois a desconstituição de atos poderá levar a despesas não programadas); o interesse público envolvido; e o princípio da proporcionalidade, em suas três acepções.[62]

De tal modo, a decisão que declara a lei inconstitucional ou que fixa a tese de que determinado procedimento administrativo fere a Constituição tem sua capacidade desconstitutiva mitigada no próprio Texto Fundamental, quando este sobreleva princípios a um mesmo patamar. Cabe lembrar, no entanto, que a invalidação de um ato cuja lei restou fulminada de inconstitucionalidade é competência da própria Administração que emitiu o ato. É dizer, somente o próprio Administrador poderá retirar o ato administrativo do mundo jurídico, uma vez que as decisões

[61] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 85.

[62] "(1) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; (2) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; (3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 92).

abstratas proferidas no controle de constitucionalidade não possuem a necessária vinculação concreta ao ato administrativo específico. E, ao propor a anulação de atos administrativos até então tidos por válidos pelo destinatário, o Gestor deverá instaurar o competente processo administrativo, de maneira a proporcionar ao administrado a devida possibilidade de apresentar defesa e exercer o contraditório, à luz do disposto no artigo 5º, LV da CRFB/1988.

Em arremate, Mônica Toscano Simões, citada por Celso Antônio Bandeira de Mello,[63] preleciona que não pode a Administração invalidar atos "sem conceder àqueles que serão atingidos pela decisão administrativa a chance de sustentar, no curso do devido processo legal, que se trata de atos legítimos".

5 Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e temas de repercussão geral sobre os atos administrativos benéficos

Como visto, os atos administrativos, assim como as demais manifestações da Administração Pública, devem se ater aos princípios constitucionais explícitos e implícitos que regem o Estado Administrador, vinculando todos os Poderes da República, em todas as esferas da Federação. Tais vértices normativos, aliados à devida atenção aos elementos constitutivos dos atos e aos atributos que o ordenamento lhes assegura, imprimem característica ímpar aos atos administrativos, denotando ser eles a maneira com a qual a Administração Pública dá cumprimento à CRFB/1988 e às leis. Essa atividade é premente, pois a lei possui, em essência, caráter abstrato e genérico, clamando pela concretude dos atos administrativos para lhe assegurar o cumprimento.[64]

Destarte, diversas podem ser as dúvidas incidentes aos operadores do direito no manejo da aplicabilidade de tais decisões na esfera prática do Direito Administrativo, notadamente na incidência em atos que afetam interessados de boa-fé. A celeuma não escapa sequer ao próprio STF, uma vez que ora considera atos administrativos controláveis pela via da ação direta, ora afasta tal controle, relegando às instâncias inferiores do Poder Judiciário ou, até mesmo, afastando o controle jurisdicional, conforme ensina o ministro Luís Roberto Barroso.[65]

---

[63] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 477.

[64] GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Introdução ao estudo do direito*: teoria geral do direito. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 72/73.

[65] "No julgamento da ADPF nº 1, o Supremo Tribunal Federal apreciou a questão do veto imotivado do Prefeito do Município do Rio de Janeiro ao projeto de lei aprovado pela Câmara. A Corte considerou que o veto é ato político, insuscetível de apreciação judicial, e que não pode ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público para o fim de cabimento da arguição 868. Entretanto, em decisão monocrática proferida na ADPF nº 45 – que questionava veto presidencial ao §2º do art. 55 da Lei nº 10.707/2003 (LDO) –, o Ministro

A exigibilidade das decisões, mormente aquelas que fixam jurisprudência quanto à inconstitucionalidade de lei específica ou aquelas que estabelecem teses de repercussão geral, derivam dos próprios institutos que fundamentam o controle concentrado de constitucionalidade de leis pelo STF, como já abordado neste artigo. Neste contexto, a jurisprudência do STF parece convergir para eficácia vinculante e contra todos das decisões em controle concentrado, resguardados os direitos e garantia constitucionais dos destinatários (beneficiários).[66]

Quanto aos efeitos das decisões tomadas em controle difuso, mas que, por força do instituto da repercussão geral detém força vinculante, o STF vem consolidando o entendimento de que as suas decisões em controle difuso e em controle concentrado de inconstitucionalidade têm efeitos equivalentes.[67]

Na esteira desta corrente adotada pelo STF, a repercussão geral também vem ganhando destaque na dinâmica da jurisdição constitucional, na medida em que decisões proferidas em casos concretos dotados de similitude fática e jurídica com outros casos resultam em teses de aplicação obrigatória, com a possibilidade de ajuizamento de reclamação constitucional, a ser manejada contra decisão judicial que não observar tese de repercussão geral fixada em julgamento de recurso (ou recursos) extraordinário(s), consoante dispõe o artigo 988, IV do CPC/2015. Por

Celso de Mello parece ter se afastado de tal precedente, ao afirmar que a ADPF seria um meio idôneo a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando previstas na Constituição Federal e descumpridas pelas instâncias governamentais. O STF admitiu, ainda, arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato de governador de estado que, de forma unilateral, reduziu proposta orçamentária da Defensoria Pública compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, antes de encaminhá-la para análise do Poder Legislativo" (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 209).

66 A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, *mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação*, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. (Rcl 63.416 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 09.04.2024, 2ª T, DJE de 18.04.2024.) (Grifado).

A possibilidade de *atribuição de efeitos vinculantes e erga omnes às decisões proferidas em ADPF decorre da própria natureza do controle objetivo e concentrado de constitucionalidade*, não havendo falar em "reserva de Constituição" para a matéria. (ADI 2.231, rel. min. Luís Roberto Barroso, j. 22-5-2023, DJE de 15-6-2023.) (Grifado).

67 "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579/2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. [...] CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE Nº 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. *DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E ERGA OMNES.*

[...] embora os discursos, às vezes, variem na concretização: normalmente, declarada a inconstitucionalidade – aqui, na verdade, tivemos um certo imbróglio, porque se misturaram os procedimentos – *de uma lei no controle difuso, aqui, nunca mais trazemos o debate para o Plenário*. Em tese, se estivéssemos esperando o artigo 52, X, teríamos que fazê-lo. Tem até um precedente do Ministro Menezes Direito em que ele julgou prejudicada uma ADI porque a matéria já tinha sido julgada em repercussão geral. [...] Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, *julgou improcedente a ação, e, incidentalmente, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95*, com efeito vinculante e *erga omnes*. [...] Ao final, o Tribunal indeferiu pedido de análise de modulação de efeitos suscitado da tribuna [...]" (ADI 3.470. rel. min. Rosa Weber, j. 29/11/2017, *DJE de 04/12/2017*.).

evidente, tais decisões são exigíveis, sendo, contudo, necessária a manipulação de ação judicial própria em cada caso concreto, de modo que caberá verdadeiro exercício de subsunção do caso posto à tese então fixada.[68]

Contudo, necessário perquirir a incidência do princípio da segurança jurídica, de elementar importância no ordenamento jurídico pátrio, com envergadura de princípio fundante das relações jurídicas, quer aquelas entre o Estado e os particulares, quer aquelas firmadas apenas entre particulares. Carvalho e Sena[69] firmam a relevância de tal princípio, ao ponderar que "não raro a segurança jurídica apresenta-se como um contrapeso aos demais princípios jurídicos, como o princípio da legalidade, ou até mesmo a uma ou outra acepção de justiça". Nas palavras dos autores, até mesmo o senso comum de justiça, que impõe a penalização daqueles que infringem a norma legal, sofre a incidência de tal princípio, na medida em que o decorrer do passar do tempo impõe que o "justo" passe a ser a estabilização da situação, e não sua mudança para atender aos ditames legais.

A segurança é requisito elementar na vida social, sendo sua busca característica indispensável nas relações humanas em comunidade. Canotilho[70] sublinhou que "o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida". O constitucionalista português defende que o princípio da segurança jurídica é, há muito tempo, um elemento constitutivo do Estado de Direito. A segurança jurídica possui duas acepções complementares: a natureza objetiva, vinculada aos limites impostos à retroatividade de atos emanados do Estado, que atinge até mesmo os atos legislativos; e a subjetiva, que se vincula à ideia de proteção à confiança legítima das pessoas no que se refere aos atos, condutas e procedimentos estatais quando de sua atuação.[71] Juarez Freitas[72] atribui a esta natureza subjetiva do princípio da segurança jurídica a transfiguração em outro princípio, o princípio da confiança legítima, que constitui o dever do Administrador Público "zelar pela estabilidade da relação administrativa timbrada pela fidúcia mútua, sem injustificáveis rupturas e sem que se presuma a má-fé".

Nesse trilhar, importa considerar brevemente a temática do conflito entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da legalidade, outro fundamento da atividade Estatal como um todo e, principalmente, da atividade Administrativa do

---

68 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva (Série IDP), 2018, p. 1515.

69 CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo*: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 70.

70 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 256.

71 CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo*: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 68.

72 FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 80-82.

Estado. Humberto Ávila[73] defende que entre os princípios e seus conflitos aparentes deve ser adotada a técnica da ponderação, no sentido de que quando houver colisão entre dois princípios igualmente válidos e aplicáveis ao caso analisado, deve-se promover o balanceamento concreto entre esses princípios, conduzindo à restrição em maior ou menor grau de um princípio sobre o outro. O ministro Gilmar Mendes[74] advoga no mesmo sentido, ao prever que "no conflito entre princípios, deve-se buscar a conciliação entre eles, uma aplicação de cada qual em extensões variadas, segundo a respectiva relevância no caso concreto". No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso[75] também determina que é no plano concreto que a ponderação entre os princípios aplicáveis se dará: "não existe hierarquia em abstrato entre tais princípios, devendo a precedência relativa de um sobre o outro ser determinada à luz do caso concreto".

O STF possui diversos pronunciamentos acerca da ponderação entre os dois princípios que aqui se analisam. Importa consignar a tese de repercussão geral fixada no Tema nº 445 (RE nº 636.553), no qual a Suprema Corte considerou que, ainda que esteja o ato administrativo de aposentadoria de um servidor público eivado de vício de legalidade, não poderá o Tribunal de Contas competente determinar sua invalidação se transcorridos mais de cinco anos entre a chegada do ato na Corte de Contas e seu julgamento "em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima".

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296 o STF, lançando novos olhares sobre a Súmula nº 473, fixou a tese de repercussão geral de Tema nº 138, assentando que "ao Estado é facultada a revogação (*sic*) de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo". Vale recordar que a citada Súmula nº 473, editada no ano de 1969, antes, portanto, da promulgação da atual CRFB/1988, prevê que o Gestor Público pode anular seus próprios atos ilegais ou revogá-los quando inconvenientes e/ou inoportunos, respeitando os direitos adquiridos e resguardada a apreciação judicial. No escopo da tese do Tema de Repercussão Geral nº 138, o STF reforçou não apenas o resguardo aos direitos adquiridos, mas expandiu a esfera de defesa do interessado para que, quando a Administração Pública agir no exercício da autotutela, respeite, também, o devido processo administrativo, como expoente que é da segurança jurídica.

---

[73] ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica*: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 130-131.

[74] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 280.

[75] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 357-358.

No ponto, cabe trazer à baila dois casos concretos em que as decisões abstratas do STF tiveram seu alcance sopesado pelos aplicadores Administrativos com o intuito de se proteger a segurança jurídica e a confiança legítima. No escopo da ADI nº 5.441[76] discutiu-se a validade de diversas normas do Estado de Santa Catarina que recriaram direitos remuneratórios denominados "estabilidade financeira" para servidores de Poderes e Órgãos do Estado com aplicação retroativa a 18 de abril de 1991, data em que tais direitos haviam sido extintos por lei. No julgamento da matéria, o *Pretório Excelso* concluiu que tais direitos poderiam ser reativados e pagos, contudo, tais pagamentos e a contagem dos períodos para gozo do direito somente poderiam se dar após a promulgação da nova lei, não podendo retroagir para abarcar períodos anteriores à novação legislativa.

Após a superveniência da coisa julgada, abriu-se para os Administradores dos Órgãos citados o poder-dever de dar concretude aos mandamentos abstratos da decisão, uma vez que o permissivo legal de cômputo de períodos anteriores à edição das leis para a concessão das rubricas não mais subsistia o que, como visto neste texto, clamava a consequente invalidade dos atos administrativos que eram nele fundamentados. Após analisar a questão, o Corpo Administrativo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC, em decisão administrativa no Processo Adm. nº SEI 0003066-80.2022.8.24.0710,[77] entendeu que, apesar da inconstitucionalidade

[76] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. LEIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTABILIDADE FINANCEIRA. RESTABELECIMENTO, PARA SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO, DO JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE VANTAGEM SUPRIMIDA DO ESTATUTO DOS SERVIDORES DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE ATOS INFRALEGAIS QUE CONCEDERAM VANTAGEM VENCIMENTAL (ART. 37, X, CF). AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL POR VIOLAÇÃO A REGRA DE RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, §1º, II, E). CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR À EDIÇÃO DAS LEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS. [...]

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou a constitucionalidade de benefícios funcionais que concedem a incorporação de valores recebidos a título de cargo em comissão ou função gratificada, visando à valorização e profissionalização do serviço público (ADI 1.264/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 15/2/2008; RE 563.965/RN, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 20/3/2009).

6. A contagem de tempo de exercício de cargo em comissão ou função de confiança correspondente a período anterior ao restabelecimento das vantagens de estabilidade financeira e adicional de exercício, para efeito de incorporação dos valores então recebidos aos vencimentos atuais do servidor, importa em concessão arbitrária e desproporcional de benefício remuneratório, uma vez que ausente vínculo lógico entre o exercício pretérito da função e os fins perseguidos pela norma. Vício de excesso legislativo, violação ao princípio da razoabilidade, do devido processo legal substantivo e da vedação de comportamentos contraditórios.

7. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente. (ADI 5.441, rel. min. Alexandre de Moraes, julgada em 18/08/2020, DJE de 01/09/2020). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.441. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 18/08/2020, *DJe de 01/09/2020*. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4909329. Acesso em: 13 jan. 2025).

[77] "[...] *muito embora tenha sido declarada a inconstitucionalidade parcial da Lei Estadual nº 15.138/2010*, quanto à possibilidade de utilização de tempo pretérito de exercício de cargo em comissão ou função gratificada para fins de percepção de vantagem remuneratória nela instituída (VPNI), *não houve a automática invalidação de toda concessão já realizada que observou o tempo anterior, devendo ser preservada a competência residual destinada a esta Corte relativamente à legislação infraconstitucional regente da revisão*

parcial da lei haver sido declarada, fulminando a aplicação retroativa da norma, haveria que se ponderar, em cada caso concreto, pelos demais princípios que regem os atos administrativos, principalmente a segurança jurídica, com base nos ditames da Lei nº 9.784/1999.

Como se denota, o Gestor do TJSC entendeu por aplicável à espécie a decadência administrativa prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, já analisado no presente estudo. Determinou, para tanto, que fosse verificada a incidência, ato a ato, do prazo decadencial de cinco anos, contados do trânsito em julgado da decisão de mérito da ADI nº 5.441, datado de 01.06.2021. Destarte, aqueles servidores que tiveram seus atos de concessão da rubrica objeto dos dispositivos julgados inconstitucionais editados antes de 01.06.2016 não tiveram a interrupção no pagamento da verba, mantendo hígido o direito obtido. Já para aqueles servidores que somente preencheram os requisitos para obter direito ao pagamento após esta data, deveria ser promovida a análise de adequação aos ditames da Lei (pois somente sua interpretação retroativa foi considerada inconstitucional) e aos ditames da decisão abstrata do STF.

Já o segundo caso concreto a ser aqui analisado, alude à matéria objeto do Recurso Extraordinário nº 1.306.505, cuja decisão resultou na tese do Tema de Repercussão Geral de nº 1.157: "É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 [...]". Após o manejo dos recursos cabíveis pelos legitimados, o acórdão transitou em julgado em 11.06.2022, sem ser modificado ou ter seus efeitos modulados. No feito, o STF entendeu (aqui abordando objetivamente a celeuma) que aqueles servidores que ingressaram no serviço público sem concurso público antes da promulgação da CRFB/1988, ainda que albergados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, não têm direito a serem enquadrados nos planos de cargos, carreiras e remunerações dos servidores públicos efetivos, notadamente por não possuírem efetividade, mas, apenas, estabilidade excepcional, nos termos fixados no ADCT.

---

dos atos administrativos, mais precisamente a Lei Nacional nº 9.784/1999, e, de conseguinte, inarredável a aplicação do lapso temporal da decadência quinquenal nela disposta para a retificação administrativa, que, *in casu*, deve ter seu cômputo inaugurado com o primeiro pagamento ante a sua natureza alimentar. Diante disso, verifica-se estar patenteado o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a lavratura do ato concessivo e o trânsito em julgado da ADI nº 5441, de sorte que se mostra impraticável a sua revisão, sob pena de violação à Lei Nacional nº 9.784/1999. Logo, pelo expendido, reconheço a decadência administrativa apontada e, consequentemente, determino a manutenção dos valores reconhecidos por essa Administração no ato administrativo concessivo da VPNI (Lei Estadual nº 15.138/2010). Decisão Administrativa nº 6284565 do Presidente do TJSC no Processo Administrativo nº SEI 0013644-05.2022.8.24.0710 (Disponível em: https://www.sinjusc.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Decisao-VPNI-I-1-1.pdf. Acesso em: 13 jan. 2025).

Neste contexto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, ao exercer a competência atribuída às Cortes de Contas pelo artigo 71, inciso III da CRFB/1988, qual seja, julgar, para fins de registro, os atos de aposentadorias de servidores públicos, *in casu*, aqueles do Estado de Santa Catarina e de seus municípios, deparou-se com milhares de casos de servidores que ingressaram, sem concurso público, na Administração Estadual ou Municipal e foram enquadrados, por meio de leis supervenientes, em cargos das carreiras públicas dos mencionados Entes Federados.[78]

O eg. Sodalício de Contas de Santa Catarina adotou o entendimento de que os efeitos de estender indefinidamente a tese fixada no Tema nº 1.157 seriam mais deletérios do que se manter as aposentadorias desses servidores como estavam, mesmo que tenham eles logrado acesso aos planos de carreira dos servidores efetivos dos Entes aos quais eram vinculados e logrado os benefícios daí decorrentes, como promoções, progressões, enquadramentos e níveis remuneratórios. Com base em tais primados, o TCE/SC registrou os atos administrativos de aposentadoria dos servidores que se amoldavam à tese do referido Tema, sem invalidar os reenquadramentos combatidos pelo *decisum* da Suprema Corte.

Em ambos os casos expostos, os atores responsáveis pela tomada de decisão em que se haveria de observar as decisões abstratas (ou, ao menos, com repercussão abstrata) do STF optaram pela busca de estabilizar os efeitos dos atos administrativos editados quando ainda válidas as disposições legais de regência. Os fundamentos recaíram no aqui abordado princípio da segurança jurídica. No caso alusivo ao Tema nº 1.157, a análise promovida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina fundou-se em prestigiar uma situação consolidada desde a promulgação da CFRB/1988, pois os servidores ingressos no serviço público e que obtiveram estabilidade com base no artigo 19 do ADCT passaram a integrar os quadros permanentes da Administração Pública e lograram os deveres e benefícios daí decorrentes.

---

[78] A título de exemplo, o caso concreto analisado no processo de aposentadoria nº @APE 21/00368260, em que o Plenário do TCE/SC proferiu a seguinte decisão em 02/11/2022 (Santa Catarina, 2022):

"Processo n.: @APE 21/00368260 – Assunto: Ato de Aposentadoria de [...]. Responsável: Kliwer Schmitt – Unidade Gestora: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPREV – Unidade Técnica: DAP – Decisão n.: 1471/2022.

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, decide:

1. Ordenar o registro, nos termos do art. 34, II, c/c o art. 36, §2º, letra 'b', da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, do ato de aposentadoria de [...], servidor da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade – SIE -, ocupante do cargo de Técnico em Contabilidade, nível 03, referência G, matrícula nº [...], CPF nº [...], consubstanciado na Portaria nº 829, de 27/04/2020.

2. Dar ciência desta Decisão ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPREV.

Ata n.: 41/2022. Data da Sessão: 02/11/2022 – Ordinária – Virtual. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca".

Importa notar, entretanto, que o poder de modular as suas decisões pertence ao próprio STF e depende de existir, no caso em apreço, razões de segurança jurídica e/ou de excepcional interesse social e a hipótese ser ainda abraçada por dois terços dos integrantes da Corte. Tais condições guardam conteúdo semântico que não pode ser ignorado pelos operadores do direito, como já decidiu o STF.[79] Os dois requisitos materiais[80] denotam que a decisão proferida deve ser apta a ensejar implicações de imprevisível repercussão social e de grande insegurança jurídica. O silêncio da Corte Constitucional denota, em regra, *a não modulação da Decisão*, tendo o STF sedimentado que é possível opor embargos de declaração nesses casos (como consignado na decisão dos embargos declaratórios na ADI nº 2.797), uma vez que "caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo".[81]

6 Conclusão

Do todo exposto, parece firme o entendimento de que o mero dissabor com a decisão ou a premissa de causar transtornos administrativos-institucionais aos órgãos públicos atingidos não se reveste de qualidade suficiente para afastar a nulidade da norma inconstitucional. Os valores a serem preservados devem ser de tal monta que a retroatividade da decisão se revele, como dito, pior do que os efeitos perpetuados pela lei fulminada. Contudo, a aferição das balizas de modulação e de sua aplicação a cada caso competirá ao STF, não havendo previsão legal ou constitucional de os destinatários da decisão exercerem esse juízo de modulação se a Suprema Corte não o exerceu. Ademais, a modulação das decisões não deve servir para que o interesse do Poder Público seja considerado como "interesse público excepcional" e também não se pode valer da modulação somente com base em argumentos puramente consequencialistas, nos quais um suposto benefício geral para a sociedade seria suficiente para valer-se do instituto.

Os desafios são evidentes. O exercício da competência do STF em modular efeitos de suas decisões ou em ponderar princípios constitucionais, tais como a

[79] "[...] O STF, ao tomar conhecimento, em sede de embargos de declaração (antes, portanto, do trânsito em julgado de sua decisão), de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não deve considerar a mera presunção (ainda relativa) obstáculo intransponível para a preservação da própria unidade material da Constituição. Os embargos de declaração constituem a última fronteira processual apta a impedir que a decisão de inconstitucionalidade com efeito retroativo rasgue nos horizontes do Direito panoramas caóticos, do ângulo dos fatos e relações sociais. Panoramas em que a não salvaguarda do protovalor da segurança jurídica implica ofensa à Constituição ainda maior do que aquela declarada na ação direta. ADI 2.797 ED, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgado em 16-5-2012, DJE de 28-2-2013".

[80] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 1559.

[81] SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1838.

legalidade e a segurança jurídica, demanda uma análise cuidadosa e equilibrada que considere as implicações sociais, econômicas e administrativas de suas deliberações. Ao mesmo tempo, os intérpretes do direito se defrontam com a responsabilidade de aplicar corretamente os julgados da Suprema Corte, respeitando o contraditório e a ampla defesa, especialmente em atos administrativos que já tenham produzido efeitos concretos para cidadãos/servidores que: a) não compuseram a lide constitucional; b) estavam de boa-fé; c) acreditaram na interpretação dada pela Administração à lei que regeu o ato administrativo; e d) obtiveram os benefícios do ato por determinado período de tempo.

Notoriamente, não se buscou aqui esgotar o tema em análise uma vez que tal propósito seria inatingível dada a riqueza conceitual atinente à matéria, a qual é objeto de acalorados debates doutrinários e jurisprudenciais. Almejou-se, em síntese, fomentar a discussão sobre os conflitos oriundos da questão posta, sem perder de vista que tais controvérsias não se esgotam em si mesmas e trilham o caminho da tentativa de se obter o melhor entendimento do sistema jurídico/constitucional brasileiro e de resguardar a justiça em suas diversas concepções.

Repercussions of the STF's decisions in concentrated control of constitutionality on administrative acts resulting in favorable effects for beneficiaries

Abstract: This text explores the evolution of the system of precedents in Brazilian law, highlighting the growing importance of binding judicial precedents, especially after the enactment of the Civil Procedure Code of 2015. Doctrine and specialized jurisprudence indicate that, although Brazil maintains the tradition of civil law, precedents are becoming central elements in the formation of the law, reducing the idea that codified law is the only source of law. Constitutional control does not escape this trend, as the decisions of the Supreme Federal Court (STF) generally have binding and retroactive effect, directly impacting administrative acts. The theme of the implications of STF decisions for the legal security of the administered arises in this context, especially in matters of revocation and annulment of administrative acts. The consequences of binding decisions are analyzed in light of constitutional principles such as legal certainty, good faith, and the protection of acquired rights. The need to balance the principle of legality with legal certainty stands out, presenting a challenge for legal practitioners and implying different interpretations regarding the application of STF decisions on the validity of administrative acts. It is concluded that although the power to modulate the effects of binding decisions is a prerogative of the STF, the nuances of concrete cases must be taken into account to ensure the protection of the administered and the stability of legal relations, without sacrificing the system of constitutional control and the formal and material supremacy of the Federal Constitution.

Keywords: Binding precedentes. Administrative acts. Legal certainty.

Referências

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica*: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

BARROSI, Natália dos Santos Paes de. A observância de teses firmadas em repercussão geral pela administração pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*. 17. ed. Campo Grande, MS: dez. 2021. p. 166 a 177.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. *Código de Processo Civil* – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

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, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.231. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgada em 22.05.2023, *DJe 18.04.2024*. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1828554. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.441. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 18.08.2020, *DJe 01.09.2020*. Brasília, DF. Disponível em: https:/portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4909329. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 02.10.2021, *DJe 04.10.2021*. Brasília, DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633. Primeira Seção. Aprovada em 12.06.2019, *DJe 17.06.2019*. Brasília, DF. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=633&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T. Acesso em: 2 jul. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva (Série IDP), 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo*: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BLASI, João Henrique. *Decisão administrativa nº 6284565 do Presidente do TJSC no Processo administrativo nº SEI 0013644-05.2022.8.24.0710*. 2022. Disponível em: https://www.sinjusc.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Decisao-VPNI-I-1-1.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional*: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Introdução ao estudo do direito*: teoria geral do direito. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo de aposentadoria para fins de registro nº APE 21.00368260. Julgado em 02.11.2022, *DOTC de 18.11.2022*. Florianópolis, SC. Disponível em: https://epapyrus.tce.sc.gov.br/detalhes/148091. Acesso em: 12 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. Incidente de resolução de demanda repetitiva, Tema nº 11. Julgado em 22.08.2018, *DJe 10.08.2018*. Florianópolis, SC. Disponível em https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50731699620178240000&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432. Acesso em: 2 jul. 2024.

SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

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

KLAUCK, Diego Jean da Silva. Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 43-69, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART03.SC

voltar para
o sumário

Autonomia decisória feminina, intersubjetividade humana em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial

Daniela Zilio

Doutora em Direito. Professora e Pesquisadora. Bolsista de Pós-Doutorado na Universidade de Salamanca, Espanha, Edital 35/2023 CAPES – Programa Cátedra Brasil na Universidade de Salamanca. Membra do Grupo de Pesquisa "Interculturalidade e Intersubjetividade: gênero, orientação sexual, raça e etnia"/PPGD UNOESC.

Thais Janaina Wenczenovicz

Catedrática da Universidade de Salamanca, Espanha, Edital 35/2023 CAPES – Programa Cátedra Brasil na Universidade de Salamanca. Docente adjunta/pesquisadora sênior da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul/UERGS. Professora Titular no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito/UNOESC. Líder do Grupo de Pesquisa "Interculturalidade e Intersubjetividade: gênero, orientação sexual, raça e etnia"/PPGD UNOESC.

Resumo: O presente estudo apresenta como categorias de reflexão a autonomia decisória feminina e sua formação a partir da intersubjetividade humana em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial. O objetivo geral é investigar a formação da autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial. O artigo utiliza-se do procedimento metodológico bibliográfico-investigativo. Pode-se citar como resultado da pesquisa que o desenvolvimento tecnológico, a *internet* e as facilidades *on-line* podem ser extremamente benéficas, inclusive pelas informações infinitas disponíveis gratuitamente em rede. Isso também em relação às informações necessárias para que se forme a autonomia decisória. Mas, por outro lado, deve-se estar atento ao poder exercido sobre as decisões, que é feito de forma invisível a partir das infinitas possibilidades de inteligência artificial hoje existentes, naquilo que se pode chamar de Sociedade do Controle. Os grupos vulnerabilizados sofrem ainda mais com tais interferências, e há que se ter especial atenção em relação às discussões de gênero e à formação da autonomia decisória feminina.

Palavras-chave: Autonomia decisória feminina. Inteligência artificial. Sociedade do controle.

Sumário: **1** Introdução – **2** A autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana – **3** A sociedade do controle e a inteligência artificial – **4** A autonomia decisória feminina e sua formação em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O tema do presente artigo é a autonomia decisória feminina. Busca-se, então, como recorte, ou como delimitação ao tema proposto, a investigação da formação

da autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial.

Nesse contexto, a investigação apresentada pretende responder o problema de pesquisa consubstanciado no questionamento seguinte: como se dá a formação e as interferências na formação da autonomia decisória feminina, a partir da intersubjetividade humana, em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial?

O objetivo geral é investigar a formação da autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial. Quanto aos objetivos específicos, são os que seguem: primeiro, busca-se conceituar a autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana; depois, busca-se entender do que se trata a Sociedade do Controle e a Inteligência Artificial, e, por fim, na última seção do texto, intenta-se questionar a autonomia decisória feminina e a sua consequente formação em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial.

Importante destacar que a matriz teórica do texto se dará de modo que o autor de base quando se pensa especificamente a Sociedade do Controle é Gilles Deleuze, e sobre a Inteligência Artificial, Danilo Doneda, sem prejuízo de outros.

Para o perfeito deslinde da argumentação, o texto será dividido em seções, cada uma delas correspondendo a um objetivo específico da pesquisa delineado acima. Primeiramente, então, será conceituada a autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana; após, será explanado do que se trata a Sociedade do Controle e a Inteligência Artificial; finalmente, será resolvido o problema de pesquisa que embasou o estudo, questionando-se a autonomia decisória feminina e a sua formação em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial.

O trabalho não tem a pretensão de exaurir a temática, mas de questionar e fazer refletir acerca dos assuntos voltados à discussão de gênero, sobretudo no urgente caso em questão. O principal resultado que se pretende explicar no decorrer do texto com base na bibliografia consultada trata-se do seguinte: atualmente, com a tecnologia cada vez mais avançada, que permite recursos outrora inimagináveis relacionados à inteligência artificial, e também em um mundo de facilidades e possibilidades igualmente em outros tempos impensáveis, a autonomia decisória humana, direito humano e fundamental, pode restar mitigada, pela silenciosa imposição de escolhas (*on-line* e que têm reflexos *off-line*) que deveriam caber ao ser humano titular do direito de decidir. É ainda mais necessário que se volte os olhos a um grupo específico de pessoas, as mulheres que, sim, podem enquanto grupo específico, sofrer ainda mais consequências relacionadas à situação descrita. Lembra-se: para que se possa ser verdadeiramente autônomo, é indispensável que se tenha informação, e a *internet* entra aqui como um elemento que pode ser benéfico

e facilitador. Entretanto, os pontos negativos citados merecem atenção e espaço próprio de reflexão, o que se busca fazer no presente estudo de cunho bibliográfico.

Justifica-se a escolha do tema tendo em vista a atualidade demonstrada no assunto. Pensar questões de gênero em uma atualidade inserida em um cotidiano *on-line* é necessário e, como ponderado acima, urgente. Utiliza-se como procedimento metodológico o bibliográfico-investigativo. A técnica de pesquisa empregada é a documentação indireta, ou seja, trabalha-se com dados que possuam natureza bibliográfica e que sejam obtidos mediante a leitura de livros e artigos de periódicos. A pesquisa será, ainda, exploratório-explicativa e de norte qualitativo.

Assim, em termos metodológicos, na primeira seção do artigo, em que é abordada a autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana, realizou-se uma pesquisa minuciosa em dados secundários, ou seja, primeiro se procedeu à leitura de materiais publicados sobre o assunto para que se pudesse formatar a ideia expressa no texto. Quanto à segunda seção do texto, relacionada à Sociedade do Controle e à Inteligência Artificial, foi necessário o aporte de informações contidas em obras clássicas e textos atuais, e a pesquisa se deu a partir da leitura e fichamento das principais obras citadas. Por fim, a última seção do texto é aquela destinada à resolução do problema de pesquisa, isto é, o questionamento acerca de como se dá a formação da autonomia decisória feminina em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial. Assim, cogente se fez conjugar a busca por fontes bibliográficas robustas que enfrentem a temática à necessária argumentação, a partir delas, acerca do objeto específico do artigo apresentado.

2 A autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana

Para o início das discussões acerca da formação da autonomia decisória feminina em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial, é preciso que antes se conheça o conceito de autonomia (nesse caso, decisória), a que se filia o presente trabalho.

Assim, analisa-se a autonomia a partir da intersubjetividade humana, como o próprio título da seção expõe. É necessário que se faça a análise, então, levando-se em consideração as diferenças existentes em cada ser humano, e aquilo que molda as suas decisões, em perspectiva subjetiva, e também de acordo com a interação com o outro.

A autonomia decisória passa pela construção da identidade pessoal de cada ser humano, pela autocompreensão (HABERMAS, 2010), ou pelo modo como cada ser humano se vê e se percebe no mundo. Essa compreensão, no entanto, não precisa e não deve ser desenraizada (COHEN, 2012), apartada dos valores grupais, comunitários e sociais, até porque, a cultura da pessoa envolvida e as

práxis interculturais são determinantes no entendimento da pessoa em sua autonomia e em suas tomadas de decisão.

Sobre tais práxis interculturais, Walsh (2005) expõe que a interculturalidade é crucial na construção e na reconstrução de um pensamento crítico por três principais motivos: em primeiro lugar, porque está concebida e pensada desde a experiência vivida pela colonialidade, ou seja, desde o movimento indígena; em segundo lugar, pois reflete um pensamento não baseado nos legados eurocêntricos ou da modernidade; e em terceiro lugar, porque possui sua origem no sul, dando assim uma volta à geopolítica dominante do conhecimento que tem seu centro no norte global (LOCATELI, WENCZENOVICZ, 2021a).

Cohen (2012, p. 184, grifo nosso) entende que:

> O indivíduo só pode funcionar como agente moral se a autonomia decisória for respeitada em todas as pessoas, independentemente de sua situação, se a capacidade do indivíduo para a deliberação e interpretação moral, por um lado, e para a autorreflexão ético-existencial e a autointerpretação (envolvendo a possibilidade de revisão parcial de identidades e concepções do bem com base em novas percepções), por outro, for protegida contra a coerção por parte do Estado ou da maioria da "comunidade". *Esses valores podem provir da "comunidade", mas nossa atitude com relação a eles não é por isso predeterminada.*

Logo, os valores advindos da comunidade são significativos para a formação da autonomia a que se refere o estudo, mas não devem, por si só, determinar os rumos das escolhas a serem tomadas. Como exemplo significativo de como a cultura pode ser crucial na formatação das decisões, especialmente femininas, pode-se citar a questão das mulheres indígenas, seus corpos e o modo de compreensão de suas decisões atreladas aos valores grupais. Tais decisões não podem ser invalidadas porque, apesar de não poderem por si sós determinar os rumos das escolhas, são cruciais a cultura e a interculturalidade, ou seja, precisam ser levadas em consideração.

Aqui há a referência à autonomia decisória feminina, quer dizer, à autonomia das mulheres no que diz respeito à tomada de decisões relacionadas ao seu gênero. Alguns exemplos podem ser citados: autonomia em relação à tomada de decisões que digam respeito ao seu corpo, seja no aspecto físico ou mesmo estético, seja em relação a questões morais ou religiosas. Pautas como a reprodução humana assistida, a gestação de substituição, o aborto, as escolhas relacionadas ao padrão estético de seus corpos, questões de viés consumerista, entram na pauta da autonomia decisória feminina.

É necessário reforçar que as decisões citadas acima como exemplo da pauta aqui trazida se relacionam em grande medida aos corpos dessas mulheres e, então,

podem ser tidas como decisões de cunho íntimo. Daí porque a crescente preocupação com as interferências indevidas nas escolhas (ou decisões), uma vez que há que se ter em conta a necessária privacidade para a tomada de decisões, como bem pondera Zilio (2023b, p. 80), para quem é imprescindível a expressão da autonomia decisória para manifestação da construção da identidade pessoal e para a salvaguarda da dignidade pessoal. "[...] ao exercer a autonomia decisória, cada indivíduo toma posse do próprio corpo – visualizado de forma global e integrada –, e ao Estado cabe garantir as condições adequadas para o exercício regulamentado da autonomia, com atuação, nesse aspecto, positiva".

Assim a bioética denominada feminista também pode contribuir para a discussão acerca da autonomia decisória feminina, sobretudo em perspectiva intersubjetiva, uma vez que "O objetivo geral da bioética é a busca de benefícios e da garantia da integridade do ser humano, tendo como fio condutor o princípio básico da defesa da dignidade humana" (OLIVEIRA, 1995, p. 75). Para Diniz e Guilhem (1999, p. 603), "a bioética é um novo saber na interface do conhecimento acadêmico e da ação política". Importante dizer que a bioética tem como norte o enfrentamento de dilemas éticos envolvendo a vida e, em consequência, a saúde humana. Logo, tem foco tanto em problemas que persistem enquanto contradição perante os tempos quanto em temas que emergem com o avanço tecnológico, interferindo assim no desenrolar da vida (ZILIO, 2023b).

Especialmente, a bioética feminista tem seu foco no olhar crítico naquilo que é relativo às desigualdades sociais em geral, principalmente quando se fala em assimetria de gênero, o que também pode ser o enfoque da discussão que no estudo se traz. A bioética crítica que aqui se explicita, ou seja, a bioética feminista, é a verificação das questões inerentes à bioética, com o viés do compromisso compensatório de interesses das pessoas e também dos grupos socialmente vulneráveis (DINIZ; GUILHEM, 1999). Teve início no começo da década de 1990, quando iniciaram as primeiras pesquisas sobre o assunto, apesar de que as reflexões sobre ética feminina e feminista existem desde a década de 1960. A bioética feminista não se restringiu à incorporação do feminismo aos ideais bioéticos imperantes (DINIZ; GUILHEM, 1999).

A autonomia também é um dos princípios da bioética denominada principialista (BEAUCHAMP; CHILDRESS, 2001), junto com a justiça, a beneficência e a não maleficência. A autonomia diz respeito ao resguardo da autodeterminação e o respeito devido a ela em decisões pessoais e que tenham relação com o corpo de cada indivíduo.

Veja-se que a autonomia diz respeito a decisões pessoais, íntimas, privadas, que digam respeito ao corpo e à vida das pessoas envolvidas em cada demanda. Devem, tais decisões, ser tomadas de acordo com as particularidades de cada indivíduo, suas concepções e seus ideais. No entanto, a relação com o

outro demanda a consideração, na perspectiva intersubjetiva, porque as pessoas constroem e efetivam sua autonomia também com base na relação estabelecida com o meio. Questões culturais e interculturais também precisam ser levadas em consideração porque imprescindíveis à formação das identidades. O que se entende não ser compatível com a verdadeira expressão da autonomia decisória é a imposição consciente para a tomada de decisões (a imposição inconsciente possivelmente acontecerá, e é aí, também, que reside a complexidade do tema).

Sobre o assunto:

> [...] o ser humano não é livre do meio em que vive, pelo menos não totalmente, inclusive para o fim da construção de sua autonomia decisória, em que pese se defenda, aqui, a existência dessa autonomia enquanto parte de um direito maior à privacidade pessoal que guarnece o ser humano em suas escolhas a despeito das pressões externas. (ZILIO, 2023b, p. 234)

No mesmo sentido se pode fazer referência a que as decisões pessoais citadas dizem respeito ao indivíduo titular do direito de escolha, entretanto a autonomia que se defende não parte, como em outros tempos, de ideais que vislumbram uma não atuação estatal, ou um meio de análise negativo da liberdade, como ocorreu nos tempos do importante, mas já ultrapassado século XVIII.

Assim, ideais individualistas de indivíduo desenraizado igualmente não são o fundamento da autonomia decisória, ou seja, pensa-se em cidadãos imbuídos da constituição dos valores sociais, incluídos e pertencentes à sua comunidade, inclusive, mas que embora seja assim possam, de forma autônoma, realizar as suas escolhas conforme seus projetos de vida, sem intervenção desmedida do Estado ou de outras pessoas, físicas ou jurídicas.

3 A sociedade do controle e a inteligência artificial

Enquanto conceitualidade, a Sociedade do Controle, pactuada com Gilles Deleuze (1990), relata que o controle não se dá em espaços físicos, como na Sociedade Disciplinar de Michel Foucault (1998) e também demonstrada pelo autor em Foucault (1988). Assim, o controle se dá em espaços não físicos ou corpóreos, especialmente naquilo que acontece na *internet*.

Foucault (1998) situou as Sociedades Disciplinares entre os séculos XVIII e XIX, e elas atingem o seu auge no início do século XX. Assim, elas dizem respeito às grandes formas de confinamento, em que o indivíduo passa de um espaço fechado a outro, cada um com suas leis, ou seja, primeiro tem-se a família, depois a escola, em que o indivíduo não está mais "em família", após vem a caserna,

em que o indivíduo, aí, não está mais na escola, depois vem a fábrica, por vezes o hospital e ocasionalmente a prisão, que seria o meio de confinamento por excelência (DELEUZE, 2008).

Hoje, há, paulatinamente, uma mudança na forma de controle exercido em que os corpos não são mais essencialmente vigiados em espaços fechados, físicos, mas em ambientes que propiciam um controle ainda mais amplo.

Sobre o assunto, disserta Costa (2004, p. 164, grifo nosso):

> *Há aqui uma modificação no sentido de vigilância, que passa da sociedade disciplinar à sociedade de controle. Na primeira, a ideia de vigilância remetia ao confinamento e, portanto, à situação física que caracterizava as preocupações dessa sociedade. O problema era o movimento físico dos indivíduos, seu deslocamento espacial. Vigiar era, basicamente, regular os passos das pessoas, era olhar. Com a explosão das comunicações, uma nova figura ganha força: a vigilância das mensagens, do trânsito de comunicações*. É a época dos espiões, dos agentes secretos. Ultrapassamos Sherlock Holmes, que seguia os índices e pistas dos movimentos dos suspeitos, e alcançamos 007, envolvido em tramas internacionais via satélite. Vigiar passou a significar, sobretudo, interceptar, ouvir, interpretar. Com a explosão da *web* alguma coisa está mudando. *Devido à nova forma como as informações são estruturadas, em rede e reproduzidas em* n *pontos, acabamos gerando uma nova forma de vigilância, que se preocupa em saber de que modo essas informações estão sendo acessadas pelos indivíduos. Parece que o mais importante agora é a vigilância sobre a dinâmica da comunicação não apenas entre as pessoas, mas sobretudo entre estas e as empresas, os serviços on-line, o sistema financeiro, enfim, todo o campo possível de circulação de mensagens. O que parece interessar, acima de tudo, é como cada um se movimenta no espaço informacional. Isso parece dizer tanto ou mais sobre as pessoas do que seus movimentos físicos ou o conteúdo de suas mensagens.* A vigilância constante sobre as trilhas que os indivíduos deixam na web, por exemplo, tornou-se objeto de inúmeras discussões e especulações. Afinal, quem somos nós? Para onde vamos, o que fazemos, o que dizemos? Ou o que pensamos? *O modo como nos deslocamos por entre informações revela muito do como pensamos, pois mostra como associamos elementos díspares ou semelhantes*. O *tracking* generalizado nos chama a atenção. Há uma espécie de vigilância disseminada no social, já que todos podem, de certa forma, seguir os passos de todos. O controle exercido é generalizado, multilateral. *As empresas controlam seus clientes; as ONGs controlam as empresas e os governos; os governos controlam os cidadãos; e os cidadãos controlam a si mesmos, já que precisam estar atentos ao que fazem*.

Assim, há algum tempo se está imerso em uma espécie de controle que ocorre sem mesmo haver, por vezes, a percepção do indivíduo. Preferências e possíveis necessidades podem ser moldadas a partir de caminhos percorridos *on-line*. Como pontuado acima, as empresas podem controlar seus clientes, os governos podem controlar os cidadãos e os cidadãos controlam a si mesmos a partir dos controles estabelecidos anteriormente. Logo, pode-se perceber que o poder é praticado por outros meios, que não as instituições materiais, em um processo de controle que vai além do território (DELEUZE, 1990).

Como alerta Deleuze (1990), ao se pensar nas formas de controle existentes e nas vindouras formas de controle permanente em meio aberto, parece ser possível que os severos meios de clausura pareçam pertencer a um passado aprazível.

Em outra passagem, Deleuze (2008) reitera que se está inserido em Sociedades do Controle que já não são exatamente disciplinares. A técnica principal de confinamento, pensada por Michel Foucault (hospital, prisão, escola, fábrica, caserna) é aquilo que se está deixando para trás, embora ainda existam em certa medida. Se está adentrando em Sociedades do Controle, que funcionam não mais por confinamento, mas por controle continuado e comunicação imediata. Assim, não se deixou de falar de prisão, escola ou hospital, mas em novas formas de controlar.

No mesmo sentido, a inteligência artificial teve marcado o seu início depois da Segunda Guerra Mundial e, nos dias atuais, engloba grande variedade de subespécies que vão do uso geral, como aprendizado e percepção, até as tarefas específicas como, por exemplo, jogos de xadrez, demonstração de teoremas matemáticos, criação de poesia e diagnóstico de doenças. Pode-se dizer que a inteligência artificial sistematiza e automatiza tarefas intelectuais e, sendo assim, tem potencial de relevância para qualquer esfera da atividade intelectual humana (GOMES, 2010).

Um exemplo ou subtipo de inteligência artificial é a chamada inteligência artificial generativa. Uma questão basilar da tecnologia apontada é a sua capacidade de criar conteúdos, por exemplo, textos, imagens e até mesmo códigos de programação, com base em conhecimentos prévios e tendo recebido somente algumas indicações. Tal característica de produção de conteúdos possivelmente novos é decisiva, já que o resultado alcançado oferece elevados níveis de realismo e complexidade. Inclusive, questiona-se como, em tão pouco tempo, a inteligência artificial generativa atingiu níveis tão elevados de relevância, ou seja, se o reconhecimento está ligado a um determinismo tecnológico ou se o advento da inteligência artificial generativa resulta da pressão exercida por diversos fatores sociais hodiernamente existentes (WILDERBEEK, 2024).

Assim reside o objeto do que se propõe o estudo a questionar. A partir da Sociedade do Controle exposta e em tempos da Inteligência Artificial também elencada, como resta a formação da autonomia decisória feminina? É o que se propõe a refletir na próxima e derradeira seção.

4 A autonomia decisória feminina e sua formação em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial

Estar conectado à *internet*, hoje em dia, faz parte do cotidiano das pessoas. Muito pouco se faz sem que se recorra a ela. Trabalho e lazer podem ser encontrados em rede. A relação está estabelecida. Os efeitos e as consequências dessa relação precisam ser analisados. Atualmente, em tempos de influência algorítmica a partir da Sociedade do Controle descrita, e também em tempos de Inteligência Artificial, o que se questiona é se as pessoas conseguem ser efetivamente autônomas em suas decisões.

É claro que seria utópico entender que o ser humano é totalmente autônomo, inclusive do meio em que vive, como bem pontuado no primeiro tópico do texto, e a autonomia é e em certa medida deve ser construída a partir da intersubjetividade, da relação com o meio, com a cultura e com as práxis interculturais. Deve ser resguardada a autonomia construída inclusive dessa forma.

Porém, a prática de moldar desejos, incentivando uma falsa autonomia que alimente um mercado capitalista, a partir da imposição de modelos de existência, parece ser uma prática destrutiva e violadora de direitos fundamentais.

Sobre o assunto, ressalta-se que não deveria ocorrer a inserção indevida e autoritária na formatação das vontades humanas. Sendo um direito humano e fundamental e inerente ao indivíduo, a autonomia decisória é confrontada a partir do momento em que ela vai de encontro aos ideais de uma sociedade capitalista e sedenta por vidas que consumam e façam com que a engrenagem do capital gire cada vez mais rápido e de modo cada vez mais lucrativo (FOUCAULT, 1988; ZILIO, 2023a).

A discussão é ampla e os resultados ainda precisam ser analisados de acordo com o passar dos tempos. Não há que se olvidar dos pontos positivos que a Revolução Tecnológica trouxe, ou tem trazido, e que a interação em rede pode trazer. Entretanto as consequências ainda precisam ser refletidas.

Para balizar o tema, inicialmente é necessário que se pense acerca da atual relação estabelecida socialmente a partir da tecnologia. Sobre a relação entre Sociedade e Internet, dissertam Ruaro e Molinaro (2014, p. 39-40, grifo nosso):

> O elemento de tecnologia deve ser considerado, não em relação a sua distância referencial na sociedade, pois a tendência mais contemporânea induz para uma convergência entre eles ou identificação, isto é, por exemplo, *Internet e Sociedade não significam dois fenômenos, juntos, um ao lado do outro. Mas Internet e Sociedade significam tanto uma tecnologia que está mergulhada nas aspirações sociais de criatividade* (*como se pode facilmente escorregar para a alienação e/ou mercantilização*), *que também permeia a própria subjetividade social*

> (*ainda que possa ser consumida em representações de superfície*). *Em segundo lugar, Internet e Sociedade também significa uma sociedade que vive na mediação tecnológica e parcialmente fabricada em condições mais situações potenciais de virtualidade, que ameaçam deslocar o simbólico implacável da realidade objetiva, substituindo-o com o fantasma da civilização tecnológica fluidizada*.

Ruaro e Molinaro (2014) ainda argumentam que a compreensão teórica e analítica da relação existente entre tecnologia e sociedade precisa ser tomada ante a influência definitiva da tecnologia em face dos comportamentos sociais, e os resultados sociais do uso dessa tecnologia, já que ela é decisiva em seus efeitos sobre o trabalho, assim como sobre instituições e corporações existentes na sociedade.

Como bem ponderam Doneda *et al*. (2018, p. 2, grifo nosso):

> Mais recentemente, *o desenvolvimento e a implementação de tecnologias de inteligência artificial* (IA) *proporcionou efeitos que, muitas vezes, não podem mais ser compreendidos em termos meramente quantitativos, e que implicam uma mudança na subjetividade das relações entre as pessoas e a tecnologia*. Essas novas tecnologias possibilitam a automatização da tomada de decisão em diversas situações complexas, executando tarefas que estávamos habituados a considerar como prerrogativas humanas, derivadas da inteligência - a ponto de que diversas manifestações dessas tecnologias foram denominadas como realizações de uma "inteligência artificial". Assim, os computadores passaram a não ser vistos somente como dispositivos destinados a fazer cálculos, sistematizações ou classificações, porém a deter, em algum grau, algo passível de ser comparado às ações humanas autônomas.

Para que as pessoas possam ser efetivamente autônomas, e para que possam construir a sua autonomia, é imprescindível que a elas seja oportunizado outro direito fundamental, qual seja, o direito fundamental à informação. Para que se possa tomar decisões é preciso que se conheça os caminhos a serem seguidos, sem informação não há autonomia. Um lado positivo do processo tecnológico pode ser a democratização da informação e, por meio dela, se bem utilizada, do conhecimento.

Por outro lado, pontos negativos também precisam ser levantados. Ruaro e Molinaro (2014, p. 51, grifo dos autores) argumentam sobre pontos negativos acerca do assunto, relatando que:

> [...] o principal problema com Internet acontece no momento em que a informação ou a comunicação servem de meios para canalizar pessoas sociáveis, referindo-se ao lazer e baseada em crenças diferentes,

> escolhas e atitudes das pessoas sobre as questões morais, étnicas, religiosas, ideológicas ou políticas de valor. Mas nem sempre assim. Vamos primeiro olhar alguns casos extremos que podem ocorrer quando alguém é *preso* pela Internet, perdendo seu tempo em um mar de informação sem sentido, inútil, mas servido com todos os efeitos da fantasia de tecnologia multimídia. As *sirenes* cibernéticas da pornografia, da pedofilia, do racismo e a irracionalidade de seitas religiosas ou fenômenos paranormais são apenas a ponta do iceberg, nas profundezas, uma dark-web na Deep Web. Além do óbvio direito de todos em suas escolhas para o divertimento e o tempo livre, não poucos casos são de real segregação, alienação e exclusão, o que levou alguns em paraísos artificiais da *confusão* digital, muitas vezes desagradáveis, paraísos do lixo da Internet barata, para mover-se imediatamente à nossa vontade mais tarde na Internet um futuro, onde você tem que pagar as taxas em bruto para garantir um ambiente limpo, mas de informação cara, juntamente com a segurança das comunicações.

Também mencionam os pontos negativos, em outra passagem, Doneda *et al*. (2018, p. 3, grifo nosso):

> A utilização de dados pessoais para alimentar os novos sistemas de inteligência artificial e a sua utilização para tomar decisões proporcionam uma acurácia bastante significativa para um número crescente de aplicações. *Isto abre espaço para, ao menos, dois temas centrais para os debates sobre autonomia e direitos fundamentais nos próximos anos: os efeitos que a utilização desses sistemas causarão para a pessoa e sua autonomia pessoal, bem como a necessidade de qualificar a natureza desses instrumentos e sistemas de inteligência artificial*. Nesse debate, a necessidade de que sejam proporcionadas soluções que preservem os direitos fundamentais, dentro de um quadro de intenso desenvolvimento tecnológico e mesmo de questionamento de alguns institutos centrais do ordenamento jurídico, sugere a necessidade de recorrer à ética como instrumento capaz de encaminhar soluções que, eventualmente, e se for o caso, possam consolidar-se em alternativas legislativas posteriormente.

Aqui entra o ponto crucial que diz respeito à formação da autonomia decisória em tempos de possibilidade que sejam moldados os comportamentos *on-line*. Assim, os autores mencionam que a aplicação habitual da inteligência artificial pode ser usada tanto para previsões que dizem respeito a fatos gerais sobre a economia, natureza ou política quanto igualmente para pressagiar os comportamentos individuais, o que pode confrontar a autonomia decisória desses mesmos indivíduos. Os autores trazem seu enfoque para a última função apontada, que aqui também interessa, ou seja, de que forma "as previsões sobre o comportamento

de indivíduos determinados pode fundamentar decisões sobre as suas vidas, seja no mercado, seja nas suas relações com o Estado, influenciando diretamente o seu acesso a bens, serviços e mesmo ao mercado de trabalho" (DONEDA *et al.*, 2018, p. 4).

Logo, caso seja assim, as decisões tidas como automatizadas que podem ser relacionadas a uma pessoa determinada, e "que se baseiam em um método estatístico para análise de grande volume de dados e informações, podem ter grande impacto sobre os direitos individuais, especialmente no que se refere à autonomia, igualdade e personalidade" (DONEDA *et al.*, 2018, p. 4).

Conforme indicam os mesmos autores, ocasional representação errônea em determinados contextos sociais, através de um equívoco do algoritmo ou dos dados em que o algoritmo se baseou poderia afetar tanto a forma como o indivíduo se percebe como da mesma forma o modo como a sociedade o percebe e avalia, comprometendo a sua integridade moral e igualmente a sua personalidade. Não há que se olvidar da relevância econômica e social das decisões tomadas baseadas em algoritmos, e, atualmente, seria difícil de se imaginar o funcionamento da sociedade contemporânea sem a utilização de algoritmos (DONEDA *et al.*, 2018), resta a se pensar, então, e a se sopesar os riscos e benefícios de uma sociedade baseada em algoritmos e no controle daí advindo em face da autonomia que certamente é moldada pelos modelos descritos.

Por fim, ainda insistem os autores no fato de que, não obstante existam benefícios nas decisões automatizadas, como se pode citar por exemplo a maior agilidade no processamento de informações e também a redução dos custos associados à gestão e igualmente à contratação de funcionários, as decisões mencionadas podem ferir significativamente os direitos fundamentais do indivíduo, especialmente seus direitos à autonomia, à personalidade e à igualdade (DONEDA *et al.*, 2018). Logo, implicações sólidas de inteligência artificial são cada vez mais frequentes e, sendo assim, a discussão sobre seu impacto para a personalidade e autonomia pessoal se faz premente. A utilização de dados pessoais em processos e algoritmos apropriados da tomada de decisões proporciona avanços, mas de outro turno pode discriminar e causar danos em situações concretas que exigem a atenção do Direito e da comunidade científica (DONEDA *et al.*, 2018), como é o caso do tema do estudo em voga.

Em relação à autonomia decisória e a inteligência artificial, aqui brevemente se exemplifica em relação àquilo que é chamado de "deepfakes", ou seja, os vídeos, imagens ou áudios gerados por inteligência artificial que copiam a aparência e a voz de uma pessoa com precisão tamanha que podem enganar pessoas e até mesmo algoritmos (SEON, 2025). Não há como não se pensar na dificuldade de que se forme a autonomia decisória de maneira genuína em tempos de "pessoas"

criadas por meio de inteligência artificial, e que podem influenciar, principalmente quando se fala da população mais vulnerabilizada informacionalmente que venha a ter acesso a tais recursos.

Todos os fatores apontados levam à reflexão sobre a formação da autonomia decisória feminina, em uma Sociedade do Controle e com a Inteligência Artificial cada vez mais presente. Decisões que outrora poderiam ser tomadas com uma menor influência externa (exercida pela família, pela comunidade, pela cultura local, pela religiosidade), hoje devem ser tomadas em tempos de formação de vontades reguladas por algoritmos e controladas a partir de interações eventualmente realizadas em rede, em uma espécie de, talvez, atual servidão voluntária, como já delimitado por Boétie (2018).

O tema é relevante porque é imperioso que se analise a condição de gênero e que se olhe para as mulheres como um grupo específico, considerando o cenário de violências exercidas em face das mulheres há muito e no decorrer dos tempos. "A violência desencadeada pelo ideário do colonialismo e das colonialidades discrimina mulheres por seu gênero e reproduz um ambiente de desigualdade econômica, política e sociocultural" (LOCATELI; WENCZENOVICZ, 2021b, p. 42-43).

Assim, é preciso que se entenda temas relacionados ao gênero a partir da dominação que é exercida pelo sistema colonial de gênero, que age desde o nascimento e que atravessa as relações androcêntricas de poder. A partir das oportunidades econômicas da lógica capitalista existente, tais relações de poder ampliam os desequilíbrios que dimensionam as oportunidades de desempenho, de produtividade e de reconhecimento profissional das mulheres (LOCATELI; WENCZENOVICZ, 2021b).

Se as assimetrias ocorrem na sociedade, em rede parece que elas seguem a ocorrer, ou seja, o controle sobre os corpos e as decisões passa a ser exercido virtualmente, subjetivamente, minando as possibilidades e conformando as decisões a partir de um ideal imposto.

Nesse momento é que atua, para Locateli e Wenczenovicz (2021b), o feminismo decolonial, que se opõe ao padrão de exclusão e discriminação que, segundo aduzem, pelas subjetividades, atua na sociedade pela bandeira da igualdade (LUGONES, 2008).

Em outra passagem, argumentam Locateli e Wenczenovicz (2021a, p. 461, grifo nosso):

> Essa perversa lógica política, social e econômica deve ser enfrentada por projetos políticos alternativos, como o do bem viver, que incluem o paradigma da igualdade material, *em respeito às diferenças, de gênero do feminismo de política decolonial. O pensamento emancipatório é razoável e sintoniza-se com os preceitos da sustentabilidade multidimensional e da vida ativa para um desenvolvimento equilibrado*.

> Assim, as premissas decoloniais podem estruturar novas e suficientes políticas públicas comprometidas a superar essa fragilidade da condição humana que se reflete em limitação das liberdades e capacidades pela definição padronizada de funções e lugares de homens e mulheres, responsabilidades desiguais, submissões, e demais fatores de distinção, privando o acesso coletivo ao bem-estar como óbice à justiça, à cidadania ativa, aos direitos humanos e fundamentais e à sustentabilidade social.

A bioética feminista também carrega essa preocupação, porque, com o seu norte relacionado ao compromisso, como exposto na seção primeira do texto, compensatório de interesses das pessoas e também dos grupos socialmente vulneráveis (DINIZ; GUILHEM, 1999), a atuação é clara, sobretudo em decisões que digam respeito aos corpos, à saúde e à vida das mulheres. Veja-se que, por exemplo, na questão jurídica e bioética que diz respeito à impossibilidade de interrupção voluntária da gestação, a dignidade humana, prevista no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), resta violada, ao passo em que especialmente no caso exposto, intensificam-se ainda mais as desigualdades existentes no Brasil, já que é claro que a parcela da população que mais sofre com a criminalização do aborto são as mulheres pobres, as mulheres negras e as mulheres indígenas (HOGEMANN; OLIVEIRA, 2023).

O olhar crítico para as inovações deve ocorrer e a partir das assimetrias existentes em sociedade a partir do gênero, naquilo que se relaciona à formação da autonomia decisória feminina a preocupação é ainda mais premente. Assim, a despeito das indiscutíveis melhorias trazidas pela tecnologia, pela *internet* e pelas consequentes possibilidades acarretadas, o ferimento a direitos fundamentais, ainda mais de um grupo específico como são e devem ser tidas as mulheres, precisa ser combatido. Se a autonomia decisória já pode ser mitigada em uma Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial, deve-se estar ainda mais vigilante quando a questão envolve as discussões de gênero.

5 Considerações finais

Ao se findar o presente artigo, que teve como objetivo geral investigar a formação da autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial e como objetivos específicos: conceituar a autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana; entender do que se trata a Sociedade do Controle e a Inteligência Artificial; e questionar a formação da autonomia decisória feminina em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial, algumas conclusões podem ser

verificadas, apesar de a pesquisa não ter a pretensão de ser exaustiva, pela complexidade da demanda. Passa-se a elas, a partir de agora.

a) A autonomia decisória diz respeito à autonomia construída naquilo que diz respeito à concretização da identidade pessoal de cada pessoa, a partir, também, da relação com o outro, da intersubjetividade humana e das práxis interculturais. Não deve haver, entretanto, imposições indevidas ao direito de escolha ou de decisão do titular, especialmente, no caso descrito, em relação à autonomia decisória feminina.

b) A Sociedade do Controle (ou, no plural, Sociedades do Controle) é a sociedade atualmente existente em que o poder não é exercido fisicamente, ou seja, os corpos podem não estar fisicamente submetidos a um poder, embora por vezes estejam, mas estão submetidos a um poder invisível, quase imperceptível, estabelecido em rede, em que as decisões podem ser sugestionadas, moldadas, levando a pessoa a crer que tem o exercício do direito de escolha, quando na verdade está seguindo um padrão imposto, ainda que não perceba. A Inteligência Artificial, que é uma importante ferramenta na atualidade, demanda atenção, também, porque tem a possibilidade de criação de conteúdos, imagens e possibilidades infinitas, mas, apesar de benéfica, pode suscitar questões significativas quando em mente a formação da autonomia para decidir. Veja-se, por exemplo, o caso dos "deepfakes".

c) A formação da autonomia decisória feminina, sendo as mulheres um grupo específico que são, e que precisam de atenção igualmente específica relacionada a seu gênero, buscando-se a equidade, pode restar comprometida em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial, apesar dos avanços trazidos pela tecnologia. O exercício do direito aos corpos precisa ser protegido para além das barreiras físicas estabelecidas, mas, atualmente, relativamente às barreiras quase imperceptíveis da Sociedade do Controle e da Inteligência Artificial.

Assim, os objetivos propostos inicialmente foram alcançados, ou seja, foi conceituada a autonomia decisória feminina a partir da intersubjetividade humana; entendido do que se trata a Sociedade do Controle e a Inteligência Artificial; e, por fim, questionada a formação da autonomia decisória feminina em tempos de Sociedade do Controle e de Inteligência Artificial.

Finalmente, foi resolvido o problema de pesquisa que embasou o estudo e se pode apontar como resultado principal o que segue: o desenvolvimento tecnológico, a *internet* e as facilidades *on-line* podem ser extremamente benéficas, inclusive pelas informações infinitas disponíveis gratuitamente em rede. Isso também em relação às informações necessárias para que se forme a autonomia decisória. Mas, por outro lado, deve-se estar atento ao poder exercido sobre as decisões, que é feito de forma invisível a partir das infinitas possibilidades de inteligência artificial hoje existentes, naquilo que se pode chamar de Sociedade do Controle.

Os grupos vulneráveis sofrem ainda mais com tais interferências, e há que se ter especial atenção em relação às discussões de gênero e à formação da autonomia decisória feminina, daí o motivo ensejador da realização do presente estudo com o recorte metodológico específico. Como alhures mencionado, a discussão não é exaustiva e, assim, novos horizontes de pesquisa não abrigados pelo texto podem surgir, inclusive em relação a outros grupos vulneráveis, tamanha a relevância da pauta e a necessidade de que ela siga sempre sendo refletida.

Female decision-making autonomy, human intersubjectivity in times of Control Society and Artificial Intelligence

Abstract: This study presents as categories of reflection the female decision-making autonomy and its formation based on human intersubjectivity in times of the Society of Control and Artificial Intelligence. The general objective is to investigate the formation of female decision-making autonomy based on human intersubjectivity in times of the Society of Control and Artificial Intelligence. The article uses the bibliographic-investigative methodological procedure. As a result of the research, it can be stated that technological development, the internet and online facilities can be extremely beneficial, including due to the infinite information available free of charge on the network. This also applies to the information necessary for the formation of decision-making autonomy. However, on the other hand, one must be aware of the power exercised over decisions, which is done invisibly based on the infinite possibilities of artificial intelligence that exist today, in what can be called the Society of Control. Vulnerable groups suffer even more from such interference, and special attention must be paid to gender discussions and the formation of female decision-making autonomy.

Keywords: Female decision-making autonomy. Artificial intelligence. Control society.

Referências

BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. *Principles of biomedical ethics*. 4. ed. New York-Oxford: Oxford University Press, 2001.

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

COHEN, Jean L. Repensando a privacidade: autonomia, identidade e a controvérsia sobre o aborto. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a09n7.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

COSTA, Rogério da. Sociedade do controle. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 161-167, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/ZrkVhBTNkzkJr9jVw6TygVC/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 4 jan. 2025.

DE LA BOÉTIE, Étienne. *Discurso da servidão voluntária*. São Paulo: Martin Claret, 2018.

DELEUZE, Gilles. *Conversações*. São Paulo: Editora 34, 2008.

DELEUZE, Gilles. *Pourparlers*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1990.

DINIZ, Débora; GUILHEM, Dirce. Bioética feminista na América Latina: a contribuição das mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 599-612, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/hFScd4DfPPhm7nVH3wZn8Ks/?lang=pt. Acesso em: 3 jan. 2025.

DINIZ, Débora; GUILHEM, Dirce. Bioética feminista: o resgate político do conceito de vulnerabilidade. *Revista Bioética*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 181-188, 1999. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-299173. Acesso em: 3 jan. 2025.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto; MENDES, Laura Schertel; SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; ANDRADE, Norberto Nuno Gomes de. Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 23, n. 4, p. 1-17, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/8257-Texto%20do%20Artigo-31068-31971-10-20181205.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I*: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOMES, Dennis dos Santos. Inteligência artificial: conceitos e aplicações. *Revista Olhar Científico*: Faculdades Associadas de Ariquemes, v. 1, n. 2, p. 234-246, 2010. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51841234/49-148-1-PB-libre.pdf?1487358168=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DInteligencia_Artificial_Conceitos_e_Apli.pdf&Expires=1736009622&Signature=AhAOKCY5jCfZTZipmeOFPB2Vb8P6V6vIGD5697LXzM~4CxFKNJZOCTGQn2DPwB8BehR1TaWodzl6n7Baf6Kvv0QUy0maD7R0YDRszOUrCNDTIm7Ed9ApTLj3sTGO6TdxlZg6Xe5hqjzuipaisGBS6k3E9fm5~48a9hgu~rCZrc6IAvUcNaIzDIJjp4RJC7kiraGpEx5aPppgcg9~KaldvLxNQa-feADlQXkIndgR8LN4own5nYfZEKgMLb9LmvsWbbuDvyo-I6OUAgVjx0PQEKJkRHQGSjCjYSNCUk8p9TbvJHU59f6VmvsutJ8mEJjhaR~m0r3G9QbZ2RZJ2aypgA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 4 jan. 2025.

HABERMAS, Jürgen. *O futuro da natureza humana*: a caminho de uma eugenia liberal? 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. 159 p. Tradução de: Die Zukunft Der Menschlichen Natur: Auf Dem Weg Zu Einer Liberalen Eugenik?

HOGEMANN, Edna Raquel; OLIVEIRA, Beatriz Mattos da S. A legalização do aborto, movimentos sociais e o político: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *In*: HOGEMANN, Edna Raquel *et al*. (Org.). *Aborto legal e seguro*: perspectivas interdisciplinares. Belo Horizonte: Letramento, 2023, p. 101-122.

LOCATELI, Cláudia Cinara; WENCZENOVICZ, Thais Janaina. Bem viver e gênero: aproximações e reflexões decoloniais. *Revista Videre*, [s.l.], v. 13, n. 26, p. 445-464, 2021a. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/14869. Acesso em: 5 jan. 2025.

LOCATELI, Cláudia Cinara; WENCZENOVICZ, Thais Janaina. Gênero e equidade: diálogos com a teoria da justiça de Rawls e da condição de agente de Sen. *Revista de Teorias da Justiça, da decisão e da argumentação jurídica*, v. 7, n. 2, p. 42-57, 2021b. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/admlaw2k,+8392-23620-1-SM.pdf. Acesso em: 5 jan. 2025.

LUGONES, María. Colonialid y género. *In*: *Tábula Rasa*. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, n. 9, p. 73-101, 2008.

OLIVEIRA, Fatima. Feminismo, luta anti-racista e bioética. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, p. 73–107, 1995. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1775. Acesso em: 23 jan. 2025.

RUARO, Regina Linden; MOLINARO, Carlos Alberto. Acoplamento entre Internet e sociedade. *Revista da AGU*, Brasília, v. 13, n. 40, p. 37-58, 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11402/2/Acoplamento_entre_Internet_e_Sociedade.pdf. Acesso em: 6 jan. 2025.

SEON. Verbete *deepfake*. 2025. Disponível em: https://seon.io/es/recursos/glosario/deepfake/. Acesso em: 6 jan. 2025.

WALSH, Catherine. (Re)pensamiento crítico y (De)colonialidad. *In*: WALSH, C. (Ed.). *Pensamiento crítico y matriz* (*de*)*colonial*: reflexiones latinoamericanas. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Ediciones Abya-Yala, 2005.

WILDERBEEK, Francisco Leslie López del Castillo. Inteligencia artificial generativa: determinismo tecnológico o artefacto construido socialmente. *Palavra clave*, v. 27, n. 1, p. 1-23, 2024. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Dialnet-InteligenciaArtificialGenerativa-9592443.pdf. Acesso em: 4 jan. 2025.

ZILIO, Daniela. A privacidade e a construção da identidade pessoal da mulher: considerações acerca da autonomia decisória em casos de interrupção voluntária da gestação. *In*: FREITAS, Riva Sobrado de; WENCZENOVICZ, Thais Janaina (Org.). *Interculturalidade, intersubjetividade de gênero e personalidade*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2023a, p. 63-77. Disponível em: https://www.unoesc.edu.br/wp-content/uploads/2023/05/Interculturalidade-Intersubjetividade.pdf. Acesso em: 4 jan. 2025.

ZILIO, Daniela. *Privacidade em decisões de fim de vida*: a construção e efetivação da autonomia decisória na perspectiva dos pacientes oncológicos em tratamento no Hospital Universitário Santa Terezinha de Joaçaba-SC. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, 2023.

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

ZILIO, Daniela; WENCZENOVICZ, Thais Janaina. Autonomia decisória feminina, intersubjetividade humana em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 71-88, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART04.SC

Políticas públicas de telessaúde em Santa Catarina: avaliação econômica de ações selecionadas

Francis Petterini

Especialista em Ciências dos Dados, Microeconometria Aplicada e Avaliação Econômica de políticas públicas, com formação na UFRGS, no CAEN/UFC, no Banco Mundial, na PUC Rio e na Universidade do Colorado (EUA). Foi economista do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), analista do Grupo Técnico de Gestão Fiscal do Ceará, bolsista de produtividade em pesquisa da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), e professor da UFC, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e da Fundação Itaú Social. Atualmente é professor da UFSC, bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, consultor da FUNCAP e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Coordenador do Núcleo de Econometria Aplicada e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC.

Guilherme Valle Moura

Doutor em Economia pela Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Foi professor assistente na Vrije Universiteit Amsterdam e atualmente é professor associado da Universidade Federal de Santa Catarina.

Victor Buttignon

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Pelotas. Pesquisador do grupo de pesquisa Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais. Realizou doutorado na Bryant University – USA.

Mateus Muller Ribeiro

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Darlan Borges

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Técnico Administrativo em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.

Diogo Signor

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestre e Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGEco-UFSC). Atuou como Professor Substituto na Universidade Federal de Santa Catarina (CSE-UFSC) e como Professor Colaborador do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG-UDESC). Foi servidor efetivo, no cargo de Economista, do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina. Atualmente é Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

Resumo: O artigo apresenta uma análise detalhada da implementação e dos impactos das políticas de telessaúde em Santa Catarina, com foco no Sistema Integrado Catarinense de Telemedicina e Telessaúde (STT). A telessaúde, introduzida no estado em 2005, evoluiu significativamente ao longo dos anos, consolidando-se como uma ferramenta essencial para reduzir deslocamentos de pacientes, economizar recursos públicos e ampliar o acesso à saúde em áreas remotas. O estudo destaca que, em até 60% dos atendimentos realizados por meio de telessaúde, evita-se o deslocamento desnecessário de pacientes, resultando em uma economia anual de mais de R$70 milhões para os municípios, além da redução de 14 milhões de quilômetros percorridos por ambulâncias. O custo de implementação dos equipamentos é considerado baixo em comparação aos benefícios gerados, com uma Taxa Interna de Retorno (TIR) superior a 14.000%. Além do impacto econômico, a telessaúde mostrou-se eficaz na redução de filas de espera para exames e diagnósticos. A tele-espirometria, por exemplo, praticamente eliminou as filas em dois anos, enquanto a teledermatologia reduziu em 80% o tempo de espera. A análise econométrica reforça que a telessaúde é uma solução robusta para melhorar a eficiência e a equidade no sistema de saúde. O artigo conclui que a expansão da telessaúde em Santa Catarina, embora desafiadora, apresenta resultados promissores, destacando-se como uma estratégia viável para atender às demandas de saúde de populações vulneráveis e reduzir desigualdades regionais.

Palavras-chave: Telessaúde. Ambulancioterapia. Avaliação de políticas públicas.

Sumário: **1** Introdução – **2** Metodologia da avaliação econômica – **3** Ações do STT – **4** Conclusão – Referências

1 Introdução

O conceito de telessaúde representa um conjunto de serviços prestados a distância, valendo-se de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para ofertar assistência médica e suporte clínico remoto. Essa abordagem inclui a telemedicina, voltada ao diagnóstico e à consulta; o telemonitoramento, usado no acompanhamento de pacientes com doenças crônicas ou que necessitam de supervisão contínua; a tele-educação, cuja finalidade é capacitar profissionais e usuários por meio de cursos e treinamentos a distância; e a teleconsultoria, por meio da qual médicos, enfermeiros e outros profissionais podem esclarecer dúvidas entre si para aprimorar a condução de casos clínicos (OMS, 2005, 2017, 2022).

O surgimento da telessaúde remonta aos anos 1960, quando a corrida espacial, marcada pela rivalidade na Guerra Fria, impulsionou iniciativas de monitoramento dos sinais vitais dos astronautas a distância. Posteriormente, com a crescente popularização da *internet* e a expansão da telefonia móvel na década de 1990, diversos países investiram em políticas públicas de larga escala para incorporar serviços remotos de medicina e saúde. O objetivo, em geral, era corrigir déficits na oferta de especialistas e acelerar o tempo de resposta em consultas e exames. Em muitos lugares, também se buscava diminuir custos operacionais do sistema de saúde (BASHSHUR *et al.*, 2000; GRIGSBY *et al.*, 2002; SOOD *et al.*, 2007; EKELAND *et al.*, 2010; AKIYAMA & YOO, 2016).

A primeira resolução global sobre telessaúde debatida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) deu-se em 2005, revelando o consenso internacional que esse tipo de serviço constitui uma via econômica e sustentável para elevar o padrão de bem-estar da população (OMS, 2005). No Brasil, por sua vez, a partir dos anos 2000, houve incentivos de instituições multilaterais para a criação de uma rede pública de telessaúde (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2014). Em 2002, o Conselho Federal de Medicina (CFM) oficializou a regulamentação da telemedicina na Resolução nº 1.643/2002. Poucos anos mais tarde, em 2007, foi instituído o Programa Nacional de Telessaúde (PNT), que, por meio da Portaria Interministerial nº 35/GM/MS, buscou amparar as Unidades Básicas de Saúde (UBS), sobretudo as localizadas em regiões interioranas.

Em Santa Catarina, a implementação do Núcleo de Telessaúde da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) impulsionou, em 2010, a criação do Sistema Integrado Catarinense de Telemedicina e Telessaúde (STT) (CALVO *et al.*, 2023). Essa plataforma tem ampliado a oferta de recursos como tele-educação, telediagnóstico e assistência emergencial, com grande relevância para municípios onde há poucos médicos especialistas (SCHEFFER *et al.*, 2020). Em tais localidades, a denominada "ambulancioterapia" – prática de encaminhar pacientes constantemente para grandes centros urbanos em busca de atendimento especializado – gera sobrecarga nas estradas e nos serviços de média e alta complexidade. A adoção de métodos de telessaúde tende a mitigar o problema, embora haja relatos de resistência inicial por parte de gestores públicos e da população. Após a pandemia de Covid-19, porém, essa desconfiança diminuiu de modo significativo, tanto no Brasil como em outras partes do mundo (KATO-LIN & THELEN, 2022; OMBONI *et al*, 2022; SANTIN & TONIAL, 2024; SILVA *et al.*, 2024).

Este artigo sintetiza uma análise dos microdados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e do próprio STT, na qual verifica-se que, das mais de 1.100 UBS existentes em municípios catarinenses com menos de 50 mil habitantes, cerca de 1.500 atendimentos diários já utilizam ao menos um procedimento remoto. Notadamente, até 60% dessas consultas evitam deslocamentos desnecessários, o que representa mais de 220 mil viagens ao ano que deixam de ocorrer, reduzindo congestionamentos e custos públicos. Em termos financeiros, estima-se que esse conjunto de ações economize anualmente mais de R$70 milhões para os pequenos municípios, sobretudo por conta de gastos com combustível, diárias de motoristas e perdas de dia de trabalho do paciente ou de seu acompanhante.

A título de comparação, o custo para instalar equipamentos e sistemas de telessaúde em todas as UBS do interior de Santa Catarina gira em torno de R$500 mil, com expectativa de uso por uma década. O resultado é uma Taxa Interna de Retorno (TIR) superior a 14.000%, algo impossível de se alcançar em

qualquer investimento tradicional no mercado financeiro. Além do impacto econômico, há evidências claras de diminuição das filas de espera para exames específicos, como os de espirometria, cujo tempo de resposta cai drasticamente com o emprego do telediagnóstico. O mesmo se observa em modalidades como teledermatologia, que oferece resultados em prazos muito mais curtos.

Em síntese, a adoção das políticas de telessaúde tende a ampliar o acesso a serviços de saúde, reduzir o número de viagens desnecessárias, minimizar custos operacionais e agilizar diagnósticos. A consolidação dos resultados obtidos em Santa Catarina, particularmente com o STT, demonstra a importância de fortalecer essas iniciativas, promover parcerias e incorporar tecnologias inovadoras que qualifiquem o sistema de saúde como um todo. Trata-se, portanto, de uma estratégia sólida para superar barreiras logísticas e atender efetivamente as necessidades da população, notadamente em regiões de difícil acesso e com menor concentração de especialistas.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em três seções principais. Na primeira seção, é apresentada a metodologia empregada na avaliação econômica conduzida nesta pesquisa. A segunda seção sintetiza os principais resultados obtidos. Por fim, a terceira e última seção discute as conclusões alcançadas e aponta direções para estudos futuros.

2 Metodologia da avaliação econômica

A avaliação econômica de uma política pública envolve três elementos básicos: (i) a descrição de um marco lógico, para identificar os indicadores sociais observáveis que estão relacionados com a política; (ii) a estimação de impactos causados pela política, utilizando ferramentas de econometria; e (iii) a transformação dos impactos em retorno econômico para a sociedade, com posterior contraste com os custos de implementação e manutenção da política, utilizando ferramentas de matemática financeira.

Tal arcabouço segue um protocolo bem estabelecido e amplamente documentado na literatura internacional, podendo ser consultado em maiores detalhes, por exemplo, em Khandker *et al*. (2009), Menezes Filho *et al*. (2017) ou Gertler *et al*. (2018). Assim, a ideia aqui é a promoção de uma discussão sintética, que também ilustre como esses procedimentos complementam e enriquecem outras pesquisas que eventualmente tenham sido realizadas pelo Núcleo de Telessaúde da UFSC e pelo TCE/SC, usando outras metodologias de análise.

2.1 Marco lógico

O marco lógico constitui uma ferramenta essencial para o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas públicas, pois organiza, de maneira sistemática,

os objetivos, os insumos, os produtos (ou ações) e os resultados esperados. Sua principal contribuição está em permitir uma análise mais clara das relações de causalidade entre as atividades desenvolvidas e os efeitos gerados, auxiliando tanto no monitoramento quanto na avaliação ao longo do tempo. Nesse processo, torna-se possível distinguir impactos diretos, como a melhoria na qualidade de vida, e impactos indiretos, como o fortalecimento institucional, resultantes da intervenção planejada.

No contexto da telessaúde, relatórios da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2005, 2017, 2022) enfatizam que o objetivo geral de uma política dessa natureza é ampliar o acesso à saúde de qualidade, sobretudo em áreas remotas ou carentes de serviços especializados. O alcance desse objetivo manifesta-se principalmente pelo aumento no número de atendimentos realizados remotamente e pela redução das filas de espera para consultas especializadas, contribuindo para a promoção da equidade no acesso à saúde, especialmente no estado de Santa Catarina. Para viabilizar tal finalidade, definem-se objetivos específicos que apontam resultados intermediários necessários para a consolidação da política de telessaúde, como a redução de barreiras geográficas ao atendimento, o aumento da eficiência do sistema de saúde e a capacitação dos profissionais de saúde para o uso de ferramentas tecnológicas, garantindo a qualidade do atendimento remoto.

A definição de resultados esperados orienta-se pelos efeitos imediatos que a implementação das ações deve produzir. Nesse sentido, espera-se, por exemplo, o incremento na cobertura de consultas em áreas remotas, bem como uma melhoria na integração entre diferentes níveis de atenção à saúde, permitindo um fluxo mais eficiente de encaminhamento de pacientes. Para que esses resultados sejam alcançados, torna-se fundamental estabelecer produtos ou ações tangíveis e mensuráveis, como a implementação de plataformas de telessaúde, a capacitação de profissionais e o engajamento da população por meio de campanhas educativas.

A avaliação da efetividade das ações baseia-se em indicadores, tradicionalmente organizados em indicadores de oferta, de resultado e de impacto. Os indicadores de oferta contemplam a disponibilidade de recursos e serviços de telessaúde, incluindo o número de unidades de saúde equipadas com sistemas de telessaúde, o percentual de profissionais capacitados e o percentual de tempo em que as plataformas ficam operacionais. Já os indicadores de resultado mensuram o desempenho imediato, contemplando a quantidade de atendimentos realizados, a redução no tempo de espera e a satisfação dos usuários com os serviços oferecidos. Por fim, os indicadores de impacto aferem mudanças de longo prazo no sistema de saúde e na população, tais como a melhoria geral na saúde da população, a expansão do acesso a grupos antes marginalizados, a eficiência do sistema de saúde e a redução de custos estruturais.

A articulação coerente entre objetivos, produtos, resultados e indicadores representa um fator decisivo para o êxito das políticas de telessaúde. Ao estabelecer metas claras, estratégias de ação bem definidas e métricas de avaliação consistentes, o marco lógico viabiliza tanto um planejamento mais robusto quanto a possibilidade de ajustes contínuos ao longo da implementação. Dessa forma, a telessaúde consolida-se como uma abordagem estratégica para otimizar a prestação de serviços de saúde, promovendo maior equidade e sustentabilidade no sistema de saúde.

2.2 Análise de resultados potenciais

A análise de resultados potenciais segue a etapa de marco lógico na avaliação de políticas públicas, e é amplamente utilizada para estimar o efeito causal de uma intervenção. Em uma política de telessaúde, seu propósito é medir o impacto de ações remotas de saúde em indicadores como distância percorrida para consulta presencial ou o tempo de resposta para a realização do exame.

A lógica fundamental parte do pressuposto de que cada indivíduo apresenta dois resultados potenciais: um em um cenário com a intervenção (telessaúde) e outro sem ela. Ocorre que apenas o resultado factual (observado) está disponível, enquanto o contrafactual (não observado) precisa ser estimado. Formalmente, definem-se $Y(1)$ e $Y(0)$ como os resultados potenciais para o indivíduo *i*, respectivamente com e sem o acesso à telessaúde; e a diferença $Y(1) - Y(0)$ expressa o impacto efetivo da política em um determinado caso. Contudo, só é possível observar $Y(1)$ ou $Y(0)$, o que leva ao problema fundamental da inferência causal. Para contorná-lo, recorrem-se a técnicas estatísticas ou econométricas que estimem o resultado contrafactual e, assim, quantifiquem o impacto médio do tratamento sobre os tratados (ATT), conforme:

$$ATT = E[Y(1) - Y(0) \mid D = 1]$$

onde $D = 1$ indica que o indivíduo pertence ao grupo com acesso à telessaúde, e $E[Y(0) \mid D = 1]$ corresponde ao cenário hipotético sem a intervenção.

No caso de deslocamentos, por exemplo, basta aproximar a distância até o local que fornecerá atendimento presencial: se o serviço remoto resolver a necessidade do paciente, temos $E[Y(1) \mid D = 1] = 0$, de modo que o ATT represente diretamente a distância média de deslocamento evitada.

Em outras situações – como o tempo de resposta – são empregados métodos como *propensity score matching* seguido de modelos de regressão linear. Ainda assim, a abordagem predominante na literatura para estimar o efeito de uma política de telessaúde costuma envolver um modelo descrito genericamente por:

$$Y = \alpha + \beta D + \gamma X + \epsilon$$

em que Y é o indicador de impacto, D indica participação na política, X reúne variáveis observáveis de controle, e β capta o efeito causal da telessaúde sobre Y. Por exemplo, quando β é estatisticamente negativo, a telessaúde reduz, em média, o valor de Y, implicando benefícios como menos deslocamentos ou menor tempo de espera.

Em síntese, a análise de resultados potenciais oferece uma base estruturada para calcular o efeito médio (ATT) de uma intervenção, como a telessaúde, utilizando um arcabouço econométrico aplicado a um modelo lógico de políticas públicas. Esse impacto abrange desde a redução no número de pacientes que precisam se deslocar para municípios de referência até a antecipação de diagnósticos, destacando os benefícios gerados pela implementação da iniciativa.

2.3 Benefício econômico

A avaliação econômica busca determinar se a implementação da telessaúde gera benefícios que excedam os custos de implantação e manutenção, considerando sua tradução em valores monetários. Em outras palavras, não basta evidenciar que a iniciativa traz ganhos para a sociedade; é crucial que esses ganhos sejam superiores aos investimentos necessários, assegurando sua viabilidade financeira a longo prazo. Dessa forma, a análise de retorno econômico torna-se essencial para garantir que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficiente e sustentável, priorizando ações com impacto relevante e desempenho financeiro satisfatório.

Antes de avaliar o retorno financeiro, é preciso estimar o valor monetário do impacto de uma política pública. Em projetos cujo impacto não é diretamente mensurável em termos de renda, os resultados são convertidos em valores monetários, como a economia com combustível, despesas de motoristas ou perdas de dias de trabalho.

No contexto da telessaúde, calcula-se o número de pacientes que, na ausência dos equipamentos, precisariam se deslocar até outros municípios e estima-se o custo desses trajetos. Posteriormente, esse valor é comparado aos custos de aquisição e manutenção dos equipamentos. Para verificar a viabilidade financeira, são utilizados indicadores de matemática financeira. O Valor Presente dos Benefícios (VPB) e o Valor Presente dos Custos (VPC) são calculados pelas fórmulas:

$$VPB = \sum_{t=0}^{T} \frac{B_t}{(1+r)^t} \; e \; VPC = \sum_{t=0}^{T} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

onde B_t e C_t representam os benefícios e os custos no período t, r é a taxa de desconto, e T corresponde ao horizonte de análise. O Valor Presente Líquido (VPL) é definido como:

$$VPL = VPB - VPC$$

Se *VPL* > 0, a política apresenta viabilidade financeira; caso contrário, não é recomendada.

A *Taxa Interna de Retorno* (TIR) é a taxa TIR que anula o VPL:

$$\sum_{t=0}^{T} \frac{B_t - C_t}{(1+TIR)^t} = 0$$

e é considerada viável quando $TIR > r$.

Além disso, a *Relação Custo-Benefício* (BCR) é calculada como:

$$BCR = \frac{VPB}{VPC}$$

Se *BCR* > 1, os benefícios superam os custos. Assim, uma política é recomendada quando atende simultaneamente aos critérios *VPL* > *0,TIR* > *r*, e *BCR* > 1, indicando viabilidade econômica e financeira.

3 Ações do STT

Em 2005, a telessaúde foi introduzida em Santa Catarina por meio de um projeto-piloto denominado Rede Catarinense de Telemedicina (RCTM). O objetivo inicial era oferecer telediagnóstico em cardiologia, especificamente em eletrocardiografia (ECG), realizado por médicos especialistas localizados em Florianópolis. Esse projeto foi fruto de uma colaboração entre a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC) e alguns municípios participantes.

A introdução do telediagnóstico em ECG marcou o início da descentralização dos serviços de saúde, permitindo que áreas remotas tivessem acesso a diagnósticos especializados. Essa iniciativa reduziu a necessidade de deslocamentos para grandes centros urbanos e aumentou a agilidade nos diagnósticos (TELESSAÚDE UFSC, 2024).

Em 2007, o programa de telemedicina da UFSC passou a integrar o projeto Telessaúde Brasil, tornando-se um dos nove núcleos do programa-piloto do Ministério da Saúde (MS). Isso viabilizou a implementação de novas modalidades, como a Segunda Opinião Formativa (SOF), webpalestras e cursos a distância (BRASIL, 2007).

No ano de 2010, os serviços de telemedicina e telessaúde do estado foram unificados no Sistema Integrado de Telemedicina e Telessaúde (STT), que passou a agregar suporte assistencial e educacional à Atenção Primária à Saúde (APS) em âmbito estadual. Esse avanço foi consolidado com a criação do Programa Nacional Telessaúde Brasil Redes, instituído em 2011, que incorporou serviços como teleconsultorias síncronas e assíncronas (BRASIL, 2011).

Atualmente, em 2025, o STT oferece um conjunto abrangente de serviços, incluindo teleconsultorias, telediagnósticos, teleatendimentos, tele-educação e a Segunda Opinião Formativa (SOF). Esses serviços têm como objetivo principal melhorar a assistência à saúde e fortalecer a APS, promovendo maior equidade no acesso aos cuidados em saúde no estado.

Um dos principais objetivos da telessaúde é otimizar o fluxo de serviços no sistema de saúde, reduzindo filas de espera para exames e consultas especializadas. O STT desempenha um papel central nesse processo ao viabilizar, por meio de telediagnósticos, teleconsultorias e teleatendimentos, a emissão remota de laudos e o esclarecimento de dúvidas clínicas. Isso reduz a necessidade de encaminhamentos à atenção especializada, acelerando o tempo de resposta para os pacientes e otimizando a distribuição dos recursos do sistema de saúde. Dessa forma, os casos mais graves podem ser atendidos com maior prioridade, contribuindo para a eficiência e equidade no atendimento.

3.1 Telediagnóstico

3.1.1 Dermatologia

As doenças dermatológicas estão entre as principais causas de enfermidades no mundo, ocupando o quarto lugar em prevalência global e impactando significativamente a saúde pública. Estima-se que cerca de um terço da população mundial desenvolverá, em algum momento da vida, uma condição de pele que necessitará de cuidados médicos especializados. Essas condições podem variar de dermatites leves a doenças graves e crônicas, como psoríase e melanoma, enfatizando a necessidade de avanços contínuos em pesquisa, tratamentos eficazes e maior acesso aos cuidados médicos (FRITSCH & BURGDORF, 2006; HAY *et al.*, 2015; TIZEK *et al.*, 2019).

A dermatoscopia, um dos principais métodos para a análise de lesões cutâneas, desempenha um papel crucial na dermatologia. Por meio de um dermatoscópio, o exame oferece uma visão ampliada e detalhada da pele, permitindo a observação de características microscópicas das lesões, que podem ser fundamentais para o diagnóstico precoce de doenças, especialmente o câncer de pele (ARGENZIANO & SOYER, 2001). O uso de iluminação controlada pelo dermatoscópio revela aspectos

invisíveis a olho nu, sendo essencial para identificar lesões pigmentadas com precisão (BRAUN *et al.*, 2003).

Além de ser um procedimento simples e acessível, a dermatoscopia pode ser realizada em diversos ambientes, como consultórios, clínicas e hospitais. Sua portabilidade facilita o diagnóstico de tumores melanocíticos, frequentemente encontrados na prática dermatológica. A interpretação dessas imagens, no entanto, exige formação especializada, pois envolve não apenas o aumento das lesões, mas também a análise da presença de melanina e hemoglobina nas diferentes camadas da pele (BAHMER *et al.*, 1990). Esse processo é fundamental para distinguir lesões melanocíticas de outras condições, guiando a conduta clínica apropriada.

A teledermatologia utiliza tecnologias digitais para oferecer consultas, triagem e acompanhamento de pacientes de maneira remota. Um dos recursos frequentemente empregados é o dermatoscópio, que permite a captura de imagens detalhadas da pele, auxiliado por um profissional de saúde. Essas imagens são enviadas para um dermatologista em outro município, que realiza a avaliação de forma assíncrona, prática conhecida como *store and forward* (SAF) (FORTUGNO & DELLAVALLE, 2019). Esse método amplia o acesso a cuidados especializados, notadamente em regiões com escassez de dermatologistas. No caso da SES/SC, o dermatoscópio é adaptado a uma máquina fotográfica para capturar as imagens, posteriormente analisadas por um especialista.

Conforme demonstrado por Armstrong *et al*. (2018), a teledermatoscopia oferece resultados clínicos comparáveis aos da dermatoscopia tradicional. Na pesquisa, realizada nos Estados Unidos com pacientes portadores de psoríase, o atendimento *on-line* – que incluiu avaliações, recomendações, educação e prescrições – resultou em redução de área corporal acometida equivalente à observada em pacientes atendidos presencialmente. Esses achados reforçam o potencial da teledermatoscopia como alternativa viável e eficaz no manejo de condições dermatológicas.

A teledermatologia também reduz significativamente os encaminhamentos desnecessários e o tempo de resposta. Segundo Knol *et al*. (2006), houve uma redução de 51% nos encaminhamentos indevidos. Além disso, Snoswell *et al*. (2018) destacaram a capacidade do telediagnóstico de acelerar o tempo entre o exame e a emissão do laudo, o que melhora a qualidade de vida do paciente e reduz custos. Essa agilidade é particularmente valiosa para evitar emergências dermatológicas e garantir que pacientes com problemas graves recebam tratamento mais rapidamente (YANG *et al.*, 2019).

Um estudo recente identificou quatro fatores chave para o sucesso da teledermatologia na redução de encaminhamentos desnecessários: a pré-seleção adequada dos pacientes, o uso da teledermatoscopia, a obtenção de imagens

de alta qualidade por profissionais capacitados e uma infraestrutura eficaz para a gestão de casos. A Holanda é um exemplo bem-sucedido dessa integração desde 2006, com retornos significativos sobre o investimento (VAN DER HEIJDEN, 2011).

3.1.2 Eletrocardiograma

As doenças cardíacas afetam profundamente a qualidade de vida dos pacientes, ao limitar suas capacidades físicas e promover isolamento social, além de gerarem elevados custos com medicamentos e tratamentos (STEVENS *et al.*, 2018). No âmbito coletivo, essas doenças geram perdas econômicas devido à redução da produtividade, ao aumento de internações e à pressão sobre sistemas de seguridade social, sendo responsáveis por cerca de metade das mortes por doenças não transmissíveis (SIQUEIRA *et al.*, 2017).

A prevenção das Doenças Cardiovasculares (DCV) é enfatizada na literatura, com foco no controle de fatores como hipertensão, dislipidemia, obesidade, sedentarismo e diabetes. Medidas preventivas incluem a cessação do tabagismo, redução do consumo de álcool, alimentação saudável e atividade física regular (PRECOMA *et al.*, 2019). Nesse contexto, o eletrocardiograma (ECG) é essencial para diagnóstico e monitoramento, pois registra a atividade elétrica do coração, permitindo a identificação precoce de arritmias, distúrbios de condução e isquemia. O exame, realizado com o uso de um eletrocardiógrafo, deve ter seu laudo interpretado por profissionais capacitados, como cardiologistas e clínicos gerais, que dominem as bases fisiopatológicas das anormalidades (NICOLAU *et al.*, 2003).

Os avanços nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) possibilitaram o surgimento do tele-eletrocardiograma, ampliando o acesso ao diagnóstico em áreas remotas e reduzindo o tempo de resposta para urgências cardiológicas. Em São Lourenço do Sul (RS), o telediagnóstico acelerou decisões sobre transferências para hospitais especializados (SPARENBERG *et al.*, 2004). Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado da Saúde instituiu o tele-eletrocardiograma em 2006, levando aparelhos a municípios de pequeno porte, o que reduziu custos em relação ao transporte de pacientes (ANDRADE *et al.*, 2011). Estudo realizado na Etiópia demonstrou a viabilidade econômica do tele-eletrocardiograma quando são realizados mais de 43 exames por aparelho ao ano, resultando em diminuição progressiva do custo por exame à medida que aumenta a adesão dos pacientes, cenário que não ocorre com o transporte tradicional (KIFLE *et al.*, 2006).

3.1.3 Espirometria

A espirometria é fundamental para diagnosticar e acompanhar doenças pulmonares e respiratórias, pois permite medir com precisão o volume de ar que

entra e sai dos pulmões (MILLER *et al.*, 2005). Apesar de ser um procedimento relativamente simples, a cooperação do paciente é essencial para garantir resultados confiáveis. Durante o exame, o indivíduo coloca um bocal conectado ao espirômetro, bloqueia as narinas com uma presilha e, ao comando do profissional de saúde, expira todo o ar dos pulmões de forma rápida e vigorosa. Em determinadas situações, administram-se broncodilatadores para comparar valores pré e pós-medicação, auxiliando na identificação de condições como asma e Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica (DPOC) (PEREIRA & NEDER, 2002).

Segundo Pereira & Neder (2002), a espirometria é indicada para (1) diagnóstico de doenças pulmonares como asma e DPOC; (2) avaliação do grau de comprometimento respiratório; (3) detecção precoce de alterações pulmonares; (4) acompanhamento da resposta a tratamentos; (5) avaliações pré-operatórias; e (6) monitoramento da capacidade pulmonar de trabalhadores expostos a riscos ocupacionais. A asma, por exemplo, é caracterizada por um processo inflamatório que leva ao estreitamento reversível das vias aéreas, enquanto a DPOC envolve danos progressivos, muitas vezes relacionados ao tabagismo. No Brasil, em 2010, a DPOC foi responsável por 141.994 hospitalizações e 7.937 óbitos, gerando custos de R$92,4 milhões ao Sistema Único de Saúde (SUS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012).

Para que a interpretação dos resultados seja acurada, o médico precisa considerar fatores como idade, altura, peso e etnia, pois cada um deles influencia os valores de referência (PEREIRA, 2004). Desse modo, a análise conjunta dos parâmetros ajuda na identificação de doenças do trato respiratório e na definição de estratégias de tratamento.

Recentemente, pesquisas têm explorado a tele-espirometria, em que os exames são realizados localmente, porém contam com laudos emitidos a distância. Estudo conduzido por Bonavia *et al*. (2009) com mais de 900 médicos italianos indicou que essa modalidade melhora a gestão de doenças respiratórias crônicas, principalmente em regiões com acesso limitado a especialistas. As conclusões de Burgos *et al*. (2012) corroboram essa eficácia, mostrando que o suporte remoto na atenção primária aumenta a qualidade dos testes.

A Secretaria de Saúde de Santa Catarina implementou um programa de tele-espirometria em todas as nove macrorregiões do estado. A iniciativa forneceu equipamentos, capacitação profissional e acesso à plataforma do Sistema de Telemedicina e Telessaúde (STT), garantindo o suporte necessário para solicitar, realizar e laudar os exames. Regulamentado pela deliberação 268/2021 e ratificado em 18 de maio de 2023, o programa assegura que a realização do procedimento a distância mantenha os mesmos padrões de qualidade e segurança do exame presencial, reduzindo, ao mesmo tempo, a necessidade de deslocamentos de pacientes para centros especializados.

3.1.4 Estomatologia

A habilidade de reconhecer as principais lesões orais é fundamental na prática clínica odontológica. A estomatologia, uma especialidade da odontologia reconhecida pelo Conselho Federal de Odontologia (CFO) desde 1992, concentra-se no diagnóstico e tratamento das patologias primárias da mucosa oral e dos maxilares (LEAL *et al.*, 2021; Santos-Silva *et al.*, 2022).

A odontologia abrange mais do que apenas o cuidado dos dentes e suas estruturas de suporte; inclui também a prevenção e o diagnóstico de doenças da mucosa bucal (HOFF *et al.*, 2015). Portanto, o conhecimento em estomatologia é imprescindível para a atuação dos profissionais da área. Atualmente, reconhece-se que as alterações na mucosa bucal, bem como as lesões que a acometem, estão interligadas à saúde geral do indivíduo (PASCOALOTI *et al.*, 2019; SILVA, 2020).

No Brasil, segundo dados do CFO de 2022, há mais de 131.500 especialistas nas diversas áreas da odontologia; no entanto, o número de especialistas em estomatologia é alarmantemente baixo, com apenas 1.047 profissionais. Essa escassez pode resultar em uma demanda insatisfeita por serviços especializados, acarretando atrasos nos diagnósticos, tratamentos inadequados e uma qualidade de cuidado inferior para os pacientes (LIMA; CARVALHO, 2022).

Além disso, o Instituto Nacional de Câncer (INCA) relata que a incidência de câncer de boca no Brasil é uma das mais altas do mundo, posicionando-se como o quinto mais comum entre os homens e o décimo terceiro entre as mulheres. Para o triênio 2020-2022, estima-se que haja 11.180 novos casos de câncer oral em homens e 4.010 em mulheres anualmente no país (INCA. Coordenação de Prevenção e Vigilância, 2019).

Assim como em outras modalidades, a tele-estomatologia tem atraído a atenção de pesquisadores ao longo dos anos, estimulando estudos sobre sua implementação e eficácia. No Reino Unido, pesquisas nessa área buscaram avaliar a aceitabilidade dos pacientes em gravar e transmitir dados clínicos pela *internet*. Um estudo de Leão & Porter (1999), que envolveu 20 pacientes e o envio de imagens das lesões via *internet*, concluiu que houve uma boa aceitação do novo método de diagnóstico. Além de facilitar o diagnóstico, os pacientes relataram que a visualização das lesões os ajudou a compreender melhor os problemas que estavam enfrentando.

No Brasil, os cuidados odontológicos são classificados como parte da atenção primária do Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, embora dentistas generalistas integrem as equipes de saúde, muitos enfrentam dificuldades na detecção e tratamento de lesões na mucosa oral. Essa situação contribui para o aumento da fila de espera para consultas com dentistas especializados, resultando em atrasos nos diagnósticos e tratamentos (HABERLAND *et al.*, 1999). Além disso,

os formulários de encaminhamento frequentemente contêm informações insuficientes, refletindo, em parte, o conhecimento limitado sobre prevenção e detecção do câncer oral (HASSONA *et al.*, 2016). Essa lacuna leva a encaminhamentos desnecessários, aumentando o tempo de espera, os deslocamentos e os custos associados ao tratamento, o que, por sua vez, compromete os prognósticos dos pacientes (CARRARD *et al.*, 2018).

O estudo de Torres-Pereira *et al.* (2008) analisou a eficácia do diagnóstico a distância de lesões bucais no estado do Paraná, revelando que 88% dos diagnósticos realizados por essa modalidade foram corretos. Esses resultados sugerem que o diagnóstico remoto pode ser uma abordagem eficiente para lesões orais e que a colaboração entre dois clínicos a distância melhora a taxa de acertos nos diagnósticos. De maneira semelhante, a pesquisa de Carrard *et al.* (2018) demonstrou o potencial de um serviço de telediagnóstico em estomatologia no estado do Rio Grande do Sul, que visa reduzir o encaminhamento de casos considerados mais simples que poderiam ser atendidos na atenção primária.

3.1.5 Benefício econômico

Para mensurar o gasto evitado pelos municípios que utilizam a telessaúde, constrói-se um cenário contrafactual em que os pacientes atendidos por telediagnóstico precisariam se deslocar a outro município na ausência dessa tecnologia. Nesse exemplo, um paciente que recorre à UBS de sua cidade para investigar uma lesão dermatológica é diagnosticado por teledermatoscopia, dispensando deslocamentos. Caso não existisse o serviço remoto, ele precisaria viajar até outro município, gerando custos de combustível, remuneração de motoristas e outros encargos.

Na Tabela 3.1, observa-se que entre 2015 e 2023 a teledermatologia evitou 2.428.549 quilômetros de deslocamento, enquanto o tele-eletrocardiograma (2018 a 2023) evitou 5.804.213 quilômetros, resultando em um total de 8.303.587 quilômetros poupados. Esses números traduzem não apenas a distância efetivamente não percorrida, mas também o potencial de economia gerado ao reduzir custos de transporte. Logo, a adoção de serviços de telessaúde se mostra benéfica ao diminuir a necessidade de deslocamentos físicos, refletindo em maior eficiência e economia nos sistemas municipais de saúde.

voltar para o sumário

Tabela 3.1 – Quilômetros potenciais evitados por modalidade de telediagnóstico

Modalidade	Período	Quilômetros	Média de Quilômetros por ano
Dermatologia	2019-2023	2.428.549	485.709
Eletrocardiograma	2018-2023	5.804.213	967.368
Espirometria	2022-2023	63.691	31.845
Estomatologia	2020-2023	7.134	1.783
TOTAL		8.303.587	1.270.834

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Elaboração própria.

A Tabela 3.2 apresenta quatro modalidades de telessaúde (dermatologia, eletrocardiograma, espirometria e estomatologia), evidenciando que o eletrocardiograma teve o maior número de pacientes atendidos (132.609, entre 2018 e 2023, com média anual de 22.101), enquanto a estomatologia registrou a menor demanda (145 atendimentos entre 2020 e 2023, média de 36 pacientes ao ano). No total, 166.547 pessoas foram atendidas, com média anual de 26.227 pacientes, demonstrando a relevância desses serviços de telediagnóstico para um grande contingente populacional e contribuindo para avaliar a eficiência da telessaúde ao reduzir a necessidade de deslocamentos presenciais.

Tabela 3.2 – Quantidade viagens por modalidade telediagnóstico

Modalidade	Período	Pacientes	Média de Pacientes por ano
Dermatologia	2019-2023	32.929	6.585
Eletrocardiograma	2018-2023	132.609	22.101
Espirometria	2022-2023	864	432
Estomatologia	2020-2023	145	36
TOTAL		166.547	26.227

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Elaboração própria.

O custo com gasolina foi estimado considerando o consumo médio de 1 litro a cada 10 km rodados e o preço médio de R$6,00 por litro.[1] Para o motorista, utilizou-se o salário médio diário calculado com base nos dados da RAIS 2022, em que a remuneração mensal foi dividida pelos 22 dias úteis do mês, resultando em um valor de R$156,18 por dia. Já o custo de oportunidade, que reflete a perda de um dia de trabalho tanto do paciente quanto de um possível acompanhante,

[1] Preço médio da gasolina em setembro de 2024 foi verificado em https://precos.petrobras.com. br/w/gasolina/sc.

foi estimado em R$ 194,54 por dia, com base na remuneração média diária em Santa Catarina, também conforme a RAIS 2022.

Além disso, os custos com alimentação foram calculados a partir dos auxílios oferecidos pela SES-SC no contexto do Tratamento Fora do Domicílio (TFD). Para alimentação durante o dia, considera-se um valor diário de R$8,40 por pessoa. Caso o tempo fora do domicílio ultrapasse 12 horas, inclui-se um valor adicional de R$24,75 por noite, tanto para o paciente quanto para o acompanhante.

Considerando todos os custos relacionados aos deslocamentos evitados pela adoção da telemedicina, o benefício econômico acumulado para os municípios catarinenses foi de aproximadamente R$68,5 milhões. Esse valor reflete economias diretas e indiretas, como a redução de gastos com transporte (combustível, motoristas e alimentação), além da eliminação do custo de oportunidade associado à perda de dias úteis de trabalho por parte dos pacientes e seus acompanhantes.

Esse resultado evidencia a relevância da telessaúde como uma solução inovadora, que alia eficiência econômica à melhoria do acesso à saúde. A redução de custos operacionais e a minimização do impacto financeiro para os pacientes representam um avanço significativo na gestão pública e na ampliação da cobertura de serviços de saúde, especialmente em regiões mais remotas ou com infraestrutura limitada. Ao proporcionar atendimento de qualidade sem a necessidade de deslocamentos físicos, a telemedicina não só otimiza recursos, mas também contribui para um sistema de saúde mais equitativo e sustentável.

3.2 Análise do tempo de resposta da espirometria e dermatoscopia

Neste tópico, são analisados dados de espirometria e dermatoscopia fornecidos pelo STT e pelo Sistema Nacional de Regulação (SISREG) em Santa Catarina, com o objetivo de verificar se a telessaúde reduz o tempo de resposta para diagnóstico em comparação aos atendimentos presenciais.

A Tabela 3.3 contém as estatísticas descritivas no contexto da dermatologia. Observa-se um total de 738.028 atendimentos, sendo 41% desses realizados através da teledermatologia. A média do tempo de resposta é de aproximadamente 49 dias, com uma grande variação, o que indica uma ampla gama de tempos de espera. O PIB *per capita* médio é de 49.023,85 e a faixa etária revela que a maior parte dos atendimentos ocorreu em pacientes com 60 anos ou mais.

voltar para o sumário

Tabela 3.3 – Descritiva das variáveis da dermatologia

Variável	Média	DP	Min	Max
tr	49,738	101,670	0	3287
tele	0,410	0	0	1
enf_mil	297,436	401,224	0	2132
med_total	182,648	194,397	0	918
pib_pc	49.023,850	30.072,250	8.640,02	267.378,5
qtd_exam	314,780	309,693	1	1.458
sexo	0,370	0,483	0	1
Grande Oeste	0,123	0,329	0	1
Meio Oeste	0,051	0,220	0	1
Serra Catarinense	0,030	0,171	0	1
Foz do Rio Itajaí	0,087	0,282	0	1
Vale do Itajaí	0,259	0,438	0	1
Grande Florianópolis	0,280	0,449	0	1
Sul	0,113	0,317	0	1
Norte	0,053	0,224	0	1
0-20	0,107	0,309	0	1
20-40	0,173	0,378	0	1
40-60	0,279	0,448	0	1
60+	0,439	0,496	0	1

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Elaboração própria.

Por outro lado, para a espirometria, apresentada na Tabela 3.4 abaixo, observa-se 20.727 exames, e a média do tempo de resposta é maior, com 54 dias, indicando, em média, um tempo de espera maior do que na dermatologia. A média de PIB *per capita* é significativamente mais alta, 72.918,57, sugerindo que a amostra pode incluir regiões economicamente mais privilegiadas. A utilização de telemedicina, por sua vez, é menos frequente na espirometria (36,3% dos registros). A distribuição etária dos atendimentos é similar, com a faixa acima de 60 anos representando 51,1% das observações.

Tabela 3.4 – Descritiva das variáveis da espirometria

Variável	Média	DP	Min	Max
tr	54,345	132,471	0	874
tele	0,363	0,480	0	1
sexo	0,403	0,490	0	1
enf_mil	540,381	626,327	0	1815
med_mil_sol	0,006	0,007	0	0,0777
pib_pc	72.918,57	56.656,95	13.241,27	240.052,7
qtd_exam	80,109	77,157	1	275
0-20	0,066	0,249	0	1
20-40	0,119	0,323	0	1
40-60	0,302	0,459	0	1
60+	0,511	0,499	0	1

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Elaboração própria.

Em resumo, a tabela de dermatologia destaca um número significativamente maior de observações e uma maior utilização de telemedicina, enquanto a tabela de espirometria apresenta tempos de espera maiores e uma menor taxa de utilização da telemedicina, com um PIB *per capita* médio mais elevado, refletindo diferentes contextos e demandas nas áreas de atendimento.

3.2.1 Metodologia

Para esta análise aplicou-se o Propensity Score Matching (PSM) para criar grupos comparáveis entre pacientes atendidos via telessaúde e presencialmente, tanto na espirometria quanto na dermatoscopia. O PSM reduz o viés de seleção ao parear indivíduos com características semelhantes, considerando variáveis como idade, sexo, localização e unidade solicitante.

O PSM é essencial para minimizar vieses, pois sem esse ajuste características iniciais – como idade, estado de saúde ou predisposição ao uso de tecnologia – poderiam afetar os resultados, comprometendo a avaliação da eficácia da telessaúde. Assim, qualquer diferença nos resultados pode ser atribuída ao método de atendimento (presencial ou telessaúde) e não a diferenças entre os pacientes, conferindo maior robustez e confiabilidade à análise.

Além do PSM, utilizamos dois modelos econométricos para estimar o impacto da telessaúde no tempo de resposta, o modelo Poisson após PSM é adequado para analisar a contagem de dias de espera para o diagnóstico, considerando que o tempo de resposta é uma variável não negativa e discreta.

voltar para o sumário

Já o modelo Binomial Negativo após PSM é utilizado quando os dados apresentam sobredispersão, ou seja, a variância é maior que a média. A binomial negativa é uma extensão do modelo Poisson que lida com essa sobredispersão, permitindo uma modelagem mais adequada das contagens.

Esses modelos econométricos, aplicados após a análise de PSM, permitem estimar de forma robusta o impacto da telessaúde no tempo de resposta para diagnósticos, considerando tanto as características dos pacientes quanto as condições de sobredispersão dos dados.

3.2.2 Resultados

Os resultados das análises para a espirometria mostram que, no modelo de Poisson, a telessaúde apresenta um coeficiente de -5.508 ($p < 0.001$), indicando uma redução significativa no desfecho estudado em comparação ao atendimento presencial. De forma semelhante, na regressão binomial negativa, o coeficiente para telessaúde (-5.492, $p < 0.001$) reforça a associação negativa, demonstrando que a intervenção da telemedicina leva a uma diminuição estatisticamente relevante nos resultados. Além disso, as margens de ambas as regressões ($p < 0.001$) sustentam a significância desses efeitos.

Para a dermatologia, o modelo de Poisson revela um coeficiente de -1.577 ($p < 0.001$), sugerindo que a telessaúde também está relacionada a uma queda importante nos indicadores avaliados. Já a regressão binomial negativa confirma essa tendência, mostrando coeficiente de -1.666 ($p < 0.001$). As margens (16.774, 81.251, 16.020 e 84.817, todas com $p < 0.001$) complementam os achados, evidenciando o impacto consistente da teledermatologia na redução dos resultados observados.

Outro ponto relevante é a diminuição do tempo de resposta para diagnóstico como pode ser observado na Tabela 3.5. Na tele-espirometria, constatou-se uma redução de 58 dias em comparação à espirometria convencional, enquanto na teledermatologia essa diferença chegou a 64 dias. Mesmo após o ajuste para características demográficas e clínicas dos pacientes, esses valores se mantiveram significativos, indicando que a telessaúde agiliza o processo de avaliação e encaminhamento.

Tabela 3.5 – Diferença entre tempo de resposta telediagnóstico e convencional

Modalidade	Modelo	Coeficiente	p-valor
Espirometria	Poisson	-58,03	0.00
Espirometria	Binomial Negativo	-55,03	0.00
Dermatoscopia	Poisson	-64,47	0.00
Dermatoscopia	Binomial Negativo	-68,79	0.00

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a análise combinando Propensity Score Matching (PSM) com os modelos de Poisson e binomial negativo confirma a efetividade da telessaúde em otimizar o fluxo de atendimento. Esses achados sugerem que políticas públicas voltadas à implementação de telessaúde nas áreas de espirometria e dermatoscopia podem beneficiar tanto os pacientes, que recebem diagnósticos mais ágeis, quanto o sistema de saúde, que ganha em eficiência operacional.

4 Conclusão

A adoção de ferramentas de telessaúde no interior de Santa Catarina tem se mostrado um fator de transformação significativo na prestação de serviços de saúde. Os benefícios proporcionados pela telessaúde são evidentes, especialmente na redução de deslocamentos desnecessários de pacientes a outros municípios para tratamentos específicos.

Estima-se que, em até 60% dos casos em que são utilizadas ferramentas de telessaúde, evita-se a chamada "ambulancioterapia". Em termos absolutos, isso equivale a mais de 220 mil deslocamentos anuais suprimidos no interior de Santa Catarina, representando uma economia de mais de 14 milhões de quilômetros rodados por ambulâncias.

Do ponto de vista das finanças públicas, a redução desses deslocamentos gera uma economia significativa para as prefeituras do interior, estimada em pelo menos R$70 milhões anuais, apenas em combustível e custos diretos de rodagem dos veículos. Esse valor é consideravelmente maior que o investimento em equipamentos de telessaúde instalados nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) do interior, estimado em R$500 mil, com uma vida útil média de dez anos. Nesse cenário, a Taxa Interna de Retorno (TIR) do investimento alcança cerca de 14.000,00% ao ano, demonstrando que nenhum outro investimento financeiro apresenta um retorno econômico e social comparável, sobretudo considerando uma taxa Selic acima de 12% ao ano.

Além do impacto na redução de deslocamentos, a telessaúde tem influenciado significativamente na diminuição das filas de espera por exames e diagnósticos. Apesar das limitações relacionadas à ausência de registros históricos no

Sistema Único de Saúde (SUS), dados do Sistema Nacional de Regulação (SISREG) e esforços da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC) permitiram fornecer ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC) microdados relevantes. Esses dados possibilitaram a comparação de cenários antes e depois da adoção de ferramentas de telessaúde, como a tele-espirometria e a teledermatologia via Sistema Integrado de Telemedicina e Telessaúde (STT).

No caso da tele-espirometria, a introdução de menos de dez equipamentos, distribuídos estrategicamente no interior do estado, foi suficiente para praticamente eliminar a fila de espera por esse exame em dois anos. Já na teledermatologia, a disseminação de equipamentos em praticamente todo o estado reduziu em 80% a fila estimada, comparando-se a um cenário hipotético sem políticas de telessaúde. Esses resultados reforçam a percepção de que, além das economias logísticas e financeiras, a telessaúde proporciona benefícios inquestionáveis em termos de agilidade no atendimento, qualidade de vida dos pacientes e alívio para o sistema público de saúde.

O desenvolvimento e a expansão da telessaúde nos municípios do interior de Santa Catarina são amplamente viabilizados pelos recursos financeiros e humanos fornecidos pela SES/SC, ainda que limitados. É importante lembrar que a Constituição brasileira atribui aos municípios a responsabilidade de investir na atenção básica à saúde, o que destaca a necessidade de mecanismos de financiamento consistentes e sustentáveis para manter e ampliar o uso das tecnologias de telemedicina.

Nesse contexto, os consórcios intermunicipais de saúde surgem como uma solução promissora para ampliar a oferta de telessaúde no interior. Por meio da união de esforços e compartilhamento de recursos entre municípios, esses consórcios podem viabilizar investimentos em infraestrutura e capacitação profissional, tornando os serviços de telemedicina mais acessíveis às regiões que enfrentam maiores desafios logísticos e financeiros. Essa abordagem colaborativa contribui para reduzir desigualdades no acesso à saúde, potencializando o impacto das ferramentas de telessaúde.

Em conclusão, a implementação de procedimentos de telessaúde no interior catarinense tem se mostrado extremamente eficaz, tanto na geração de economia para os cofres públicos quanto na ampliação do acesso a serviços de saúde de qualidade. Embora o estado de Santa Catarina ainda não explore todo o potencial da telessaúde, a experiência já aponta benefícios mensuráveis, como a redução da ambulancioterapia e o encurtamento das filas de espera por exames e diagnósticos.

Public telehealth policies in Santa Catarina: economic evaluation of selected actions

Abstract: This article presents a detailed analysis of the implementation and impacts of telehealth policies in Santa Catarina, focusing on the state's Integrated Telemedicine and Telehealth System (STT).

Introduced in 2005, telehealth has evolved significantly over the years, establishing itself as an essential tool to reduce patient travel, save public resources, and expand access to healthcare in remote areas. The study highlights that up to 60% of consultations carried out via telehealth avoid unnecessary patient travel, resulting in annual savings of more than BRL 70 million for municipalities, in addition to reducing 14 million kilometers traveled by ambulances. The cost of implementing the equipment is considered low compared to the benefits generated, with an Internal Rate of Return (IRR) exceeding 14,000%. Beyond the economic impact, telehealth has proven effective in reducing waiting lists for exams and diagnoses. For instance, tele-spirometry virtually eliminated waiting lists in two years, while teledermatology reduced waiting times by 80%. Econometric analysis reinforces that telehealth is a robust solution for improving efficiency and equity in the healthcare system. The article concludes that, although expanding telehealth in Santa Catarina is challenging, it presents promising results and stands out as a viable strategy to meet the healthcare demands of vulnerable populations and reduce regional inequalities.

Keywords: Telehealth. Ambulancetherapy. Public policy evaluation.

Referências

AKIYAMA, M.; YOO, B. K. A systematic review of the economic evaluation of telemedicine in Japan. *Journal of Preventive Medicine and Public Health*, v. 49, n. 4, p. 183, 2016.

ANDRADE, M. V. *et al*. Custo-benefício do serviço de telecardiologia no estado de Minas Gerais: projeto Minas Telecardio. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, v. 97, p. 307-316, 2011.

ARGENZIANO, G.; SOYER, H. P. Dermoscopy of pigmented skin lesions: a valuable tool for early. *The Lancet Oncology*, v. 2, n. 7, p. 443-449, 2001.

ARMSTRONG, A. W. *et al*. Effectiveness of online vs in-person care for adults with psoriasis: a randomized clinical trial. *JAMA Network Open*, v. 1, n. 6, e183062–e183062, 2018.

BAHMER, F. A. *et al*. Terminology in surface microscopy: consensus meeting of the committee on analytical morphology of the Arbeitsgemeinschaft Dermatologische Forschung, Hamburg, Federal Republic of Germany, nov. 17, 1989. *Journal of the American Academy of Dermatology*, v. 23, n. 6, p. 1159-1162, 1990.

BASHSHUR, R. L. *et al*. Telemedicine: a new health care delivery system. *Annual Review of Public Health*, v. 21, n. 1, p. 613-637, 2000.

BONAVIA, M. *et al*. Feasibility and validation of telespirometry in general practice: The Italian "Alliance" study. *Respiratory Medicine*, v. 103, n. 11, p. 1732–1737, 2009.

BRASIL. Portaria nº 35 de 4 de janeiro de 2007: institui, no âmbito do Ministério da Saúde, o Programa Nacional de Telessaúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2007.

BRASIL. Portaria nº 2.546 de 27 de outubro de 2011: redefine e amplia o Programa Telessaúde Brasil, que passa a ser denominado Programa Nacional Telessaúde Brasil Redes (Telessaúde Brasil Redes). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2011.

BRAUN, R. P. *et al*. Histopathologic correlation in dermoscopy: a micropunch technique. *Archives of Dermatology*, v. 139, n. 3, p. 349-351, 2003.

BURGOS, F. *et al*. Telemedicine enhances quality of forced spirometry in primary care. *European Respiratory Journal*, v. 39, n. 6, p. 1313-1318, 2012.

CALVO, M. *et al*. *Telessaúde UFSC soluções inovadoras para qualificar a atenção primária à saúde*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.15873.53608. Acesso em: 16 jul. 2024.

CARRARD, V. C. *et al*. Telediagnosis of oral lesions in primary care: the estomatonet Program. *Oral Diseases*, v. 24, n. 6, p. 1012-1019, 2018.

EKELAND, A. G. *et al*. Effectiveness of telemedicine: a systematic review of reviews. *International Journal of Medical Informatics*, v. 79, n. 11, p. 736-771, 2010.

FORTUGNO, A. P.; DELLAVALLE, R. P. Implementation of a patient-assisted teledermatology model in the Veteran Health Administration. *Dermatology Online Journal*, v. 25, n. 11, 2019.

FRITSCH, P.; BURGDORF, W. The skin and its diseases: an overview. *European Journal of Dermatology*, v. 16, n. 2, p. 209-212, 2006.

GERTLER, P. J. *et al*. Avaliação de impacto na prática. 2. ed. *World Bank Publications*, 2018.

GRIGSBY, J. *et al*. The diffusion of telemedicine. *Telemedicine Journal and e-Health*, v. 8, n. 1, p. 79-94, 2002.

HABERLAND, C. M. *et al*. Referral patterns, lesion prevalence, and patient care parameters in a clinical oral pathology practice. *Oral Surgery, Oral Medicine, Oral Pathology, Oral Radiology, and Endodontology*, v. 87, n. 5, p. 583-588, 1999.

HASSONA, Y. *et al*. Factors influencing early detection of oral cancer by primary health-care professionals. *Journal of Cancer Education*, v. 31, p. 285-291, 2016.

HAY, R. J. *et al*. The global challenge for skin health. *International League of Dermatological Societies*, 2015.

HOFF, K.; SILVA, S. O. da; DE CARLI, J. P. Levantamento epidemiológico das lesões bucais nos pacientes atendidos nas clínicas da faculdade de odontologia da Universidade de Passo Fundo. *Revista da Faculdade de Odontologia-UPF*, v. 20, n. 3, 2015.

INCA. Coordenação de Prevenção e Vigilância. Estimativa 2020 - incidência de câncer no Brasil. Rio de Janeiro: *Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva*, 2019. Disponível em: https://www.inca.gov.br. Acesso em: 7 maio 2020.

KATO-LIN, Y. C.; THELEN, S. T. Privacy concerns and continued use intention of telemedicine during Covid-19. *Telemedicine and e-Health*, v. 28, n. 10, p. 1440-1448, 2022.

KHANDKER, S. R. *et al*. Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. *World Bank Publications*, 2009.

KIFLE, M. *et al*. Interplay of cost and adoption of telemedicine in Sub-Saharan Africa: the case of tele-cardiology in Ethiopia. *Information Systems Frontiers*, v. 8, p. 211-223, 2006.

KNOL, A. *et al*. Teledermatology reduces the number of patient referrals to a dermatologist. *Journal of Telemedicine and Telecare*, v. 12, n. 2, p. 75-78, 2006.

LEAL, R. V. S. *et al*. Acesso e qualidade da atenção secundária e da assistência em estomatologia no Brasil. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 31, p. e310205, 2021.

LEÃO, J. C.; PORTER, S. R. Telediagnosis of oral disease. *Brazilian Dental Journal*, v. 10, n. 1, p. 47–53, 1999.

LIMA, L. E. B. de; CARVALHO, T. de Amorim. Diagnóstico além da tela: caracterização das publicações do Instagram sobre estomatologia e patologia oral. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 12, e573111235045, 2022.

MENEZES FILHO, N. A. *et al*. Avaliação econômica de projetos sociais. *Fundação Itaú Social*, 2017.

MILLER, M. R. *et al*. Standardisation of spirometry. *European Respiratory Journal*, v. 26, n. 2, p. 319–338, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Relatório nº 30 – 2012*. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Relatorio_medicamentosDPOC.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

NICOLAU, J. C. *et al*. Diretriz de interpretação de eletrocardiograma de repouso. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, v. 80, suplemento, p. 1-18, 2003.

OMBONI, S. *et al*. The worldwide impact of telemedicine during Covid-19: current evidence and recommendations for the future. *Connected Health*, 2022.

OMS. WHA58/2005/REC/1. *World Health Organization – Organização Mundial da Saúde* (*OMS*), 2005. Disponível em: https://apps.who.int. Acesso em: 2024.

OMS. Framework for the implementation of a telemedicine service. *World Health Organization – Organização Mundial da Saúde* (*OMS*), 2017. Disponível em: https://iris.paho.org. Acesso em: 2024.

OMS. Consolidated telemedicine implementation guide. *World Health Organization – Organização Mundial da Saúde* (*OMS*), 2022. Disponível em: https://iris.who.int. Acesso em: 2024.

PASCOALOTI, M. I. M. *et al*. Odontologia hospitalar: desafios, importância, integração e humanização do tratamento. *Revista Ciência em Extensão*, v. 15, n. 1, p. 20-35, 2019.

PEREIRA, C. Bases e aplicações clínicas dos testes de função pulmonar. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, v. 2, n. 4, p. 317-330, 2004.

PEREIRA, C. A. C.; NEDER, J. A. Diretrizes para testes de função pulmonar. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 28, suplemento, p. 1-82, 2002.

PRECOMA, D. B. *et al*. Updated cardiovascular prevention guideline of the Brazilian Society of Cardiology – 2019. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, v. 113, p. 787-891, 2019.

RIBEIRO FILHO, J. L. *et al*. RUTE 100: as 100 primeiras unidades de telemedicina no Brasil e o impacto da Rede Universitária de Telemedicina (RUTE). *E-Papers*, 2014. Disponível em: https://www.telessaude.hc.ufmg.br. Acesso em: 2024.

SANTIN, J. R.; TONIAL, M. D. C. Telessaúde e meio ambiente digital no Brasil: post-pandemic innovations. *Direito. UNB – Revista de Direito da Universidade de Brasília*, v. 8, n. 1, p. 215-237, 2024.

SANTOS-SILVA, A. R. *et al*. Oral medicine (stomatology) in Brazil: the first 50 years and counting. *Oral Surgery, Oral Medicine, Oral Pathology and Oral Radiology*, v. 134, n. 1, p. 57-64, 2022.

SCHEFFER, M. *et al*. Demografia médica no Brasil: 2020. *Conselho Federal de Medicina*, 2020.

SILVA, A. S. C. P. *et al*. Arranjos e inovações para o cuidado em saúde mental no enfrentamento da Covid-19: revisão integrativa. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 29, 2024.

SILVA, F. C. da. Abrangência da odontologia hospitalar: revisão de literatura. *Revista Odontológica do Hospital de Aeronáutica de Canoas*, v. 1, n. 2, p. 14-22, 2020.

SIQUEIRA, A. S. E.; SIQUEIRA-FILHO, A. G.; LAND, M. G. P. Análise do impacto econômico das doenças cardiovasculares nos últimos cinco anos no Brasil. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, v. 109, p. 39-46, 2017.

SNOSWELL, C. L. *et al*. Cost-effectiveness of skin cancer referral and consultation using teledermoscopy in Australia. *JAMA Dermatology*, v. 154, n. 6, p. 694-700, 2018.

SOOD, S. *et al*. What is telemedicine?: a collection of 104 peer-reviewed perspectives and theoretical underpinnings. *Telemedicine and e-Health*, v. 13, n. 5, p. 573-590, 2007.

SPARENBERG, A. L. F.; RUSSOMANO, T.; AZEVEDO, D. F. G. de Transmission of digital electrocardiogram (ECG) via modem connection in southern Brazil. *In*: *The 26th Annual International Conference of the IEEE Engineering in Medicine and Biology Society*, v. 2, p. 3396-3399, 2004.

STEVENS, B. *et al*. Os custos das doenças cardíacas no Brasil. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, v. 111, p. 29-36, 2018.

TELESSAÚDE UFSC. *Sobre o STT*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2024. Disponível em: https://www.telessaude.ufsc.br. Acesso em: 16 jul. 2024.

TIZEK, L. *et al*. Skin diseases are more common than we think: screening results of an unreferred population at the Munich Oktoberfest. *Journal of the European Academy of Dermatology and Venereology*, v. 33, n. 7, p. 1421-1428, 2019.

TORRES-PEREIRA, C. *et al*. Email for distance diagnosis of oral diseases: a preliminary study of teledentistry. *Journal of Telemedicine and Telecare*, v. 14, n. 8, p. 435-438, 2008.

VAN DER HEIJDEN, J. P. *et al*. Teledermatology applied following patient selection by general practitioners in daily practice improves efficiency and quality of care at lower cost. *British Journal of Dermatology*, v. 165, n. 5, p. 1058-1065, 2011.

YANG, X. *et al*. Cost analysis of a store-and-forward teledermatology consult system in Philadelphia. *Journal of the American Academy of Dermatology*, v. 81, n. 3, p. 758-764, 2019.

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

PETTERINI, Francis *et al*. Políticas públicas de telessaúde em Santa Catarina: avaliação econômica de ações selecionadas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 89-113, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART05.SC

voltar para
o sumário

Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022

Andrea Barreto de Souza

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Especialista em Auditoria e Controladoria. Advogada.

Thiago Rodrigues de Azevedo

Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Especialista em Auditoria e Inovação no Setor Público. Especialista em Administração Pública. Especialista em Direito Financeiro e Orçamentação. Advogado.

Resumo: O artigo descreve e analisa os fundamentos jurídicos e as características do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), regulamentado pelo Tribunal de Contas da União, conforme a Instrução Normativa nº 91/2022. Por meio de abordagem qualitativa, percorreu-se a evolução doutrinária e legislativa sobre o uso da consensualidade para solucionar conflitos envolvendo a Administração Pública. Igualmente, demonstrou-se que as diversas alterações no direito administrativo nas últimas décadas demandaram adaptação dos Tribunais de Contas em busca de novas formas de desenvolver suas competências, o que culminou no fortalecimento dos controles preditivo e preventivo. Na sequência, detalhou-se o procedimento da SSC, para então debater sobre sua natureza jurídica. Os achados indicam que, apesar de reunir elementos característicos das Mesas Técnicas e do Termo de Ajustamento de Gestão, a SSC representa um novo instrumento jurídico na processualística dos Tribunais de Contas, que, todavia, ainda demanda aperfeiçoamento normativo. O estudo contribui teoricamente no debate em torno da juridicidade relacionada à Instrução Normativa nº 91/2022, bem como ilustra oportunidades de melhoria no respectivo rito processual, em prol de uma maior segurança jurídica e transparência.

Palavras-chave: Solução consensual de controvérsias. Tribunais de contas. Controle externo preventivo. Controle externo consensual.

Sumário: **1** Introdução – **2** Marco legal do consensualismo na Administração Pública brasileira – **3** Evolução do tema no âmbito do controle externo – **4** Rito procedimental do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) do TCU – **5** Natureza jurídica da interlocução exercida pelo TCU no processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) da Instrução Normativa nº 91/2022 – **6** Particularidades da SSC em relação às Mesas Técnicas e aos Termos de Ajustamento de Gestão – **7** Desafios na consolidação do modelo de consensualidade instituído pela Instrução Normativa nº 91/2022 – **8** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em dezembro de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Instrução Normativa (IN) nº 91/2022, a qual estabeleceu no âmbito interno procedimentos voltados para a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal.[1]

Com tal medida, entre outras possibilidades, o TCU se investiu do papel de interlocução com gestores e particulares visando auxiliá-los no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas no seio de relações contratuais, pautadas no consensualismo entre as partes interessadas.

Para tanto, criou-se uma unidade específica na estrutura administrativa do Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflito (SecexConsenso), com a incumbência de coordenar as negociações entre os entes envolvidos em cada litígio, dentre outras competências entabuladas na Portaria SECEXCONSENSO nº 2/2024.[2]

A iniciativa do presidente do Tribunal, ministro Bruno Dantas, tem como foco a cultura da solução consensual no Tribunal e o propósito "de contribuir para a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica de soluções tempestivas construídas de modo colaborativo e célere com a sociedade e os entes públicos".[3]

Passados dois anos desde que a unidade técnica entrou em efetivo funcionamento, 34 pedidos de soluções consensuais já chegaram ao TCU,[4] dos quais, até o momento: 7 não foram admitidos; 4 foram admitidos, mas não resultaram em acordo; 13 foram admitidos e resultaram em acordo; e outros 10 ainda se encontram em exame (não necessariamente na mesma fase processual).[5]

---

1 BRASIL. *Instrução Normativa – TCU nº 91/2022 e alterações posteriores*. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025.

2 BRASIL. *Portaria SecexConsenso nº 2/2024*. Dispõe acerca da estrutura, das competências e diretrizes de atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Portaria%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528SECEXCONSENSO%2529%2520NUMNORMA%253A2%2520ANONORMA%253A2024/score%2520desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025.

3 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). *Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU?* Jul./2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

4 BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexConsenso. *Solução Consensual*. Set/2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual. Acesso em: 11 jan. 2025.

5 Dados posicionados em 09/01/2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual. Acesso em: 11 jan. 2025.

Como vantagens do novo procedimento, aponta-se a celeridade na solução de casos complexos, economia de recursos públicos, benefícios ambientais, encerramento de processos judiciais e administrativos, além de novos investimentos estruturantes.

Por sinal, algumas das causas sob litígio superaram a casa dos bilhões de reais, conforme informações sintetizadas em recente pesquisa realizada no âmbito da Fundação Getulio Vargas, pelo núcleo FGV Justiça, intitulada "Consensualidade no âmbito do TCU: estudo de casos da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso)".[6]

Para além disso, é evidente que uma decisão administrativa avalizada pelo TCU acarreta maior segurança jurídica para os gestores e investidores, resguardando-os de futuras ações fiscalizatórias da Corte de Contas.

Nada obstante a potencialidade para desburocratizar a solução de conflitos administrativos e, bem assim, fomentar o desenvolvimento nacional, a Instrução Normativa nº 91/2022 tem sido objeto de questionamentos jurídicos.

A título ilustrativo, cita-se a extensa reportagem publicada pela Revista Piauí, subscrita por Breno Pires, em que se aponta, entre outras críticas, a ausência de previsão constitucional e/ou legal para que o TCU exerça esse papel de interlocução administrativa.[7]

Alega-se que, sob as circunstâncias da aludida norma, o TCU funcionaria não apenas como mediador, mas como avalizador da solução consensual cogitada.

Defende-se, ainda, que a atuação conciliadora faria com que o Tribunal participasse ativamente da prática do ato administrativo, sendo, por isso, incompatível com a função fiscalizatória inerente ao controle externo, cuja independência é primordial.

Por outro lado, convém registrar que em julho de 2024 o Partido Novo ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, na qual pleiteia a declaração de "inconstitucionalidade total da Instrução Normativa TCU nº 91, de 2022, com a consequente extinção da SecexConsenso e declaração de prejudicialidade de todos os acordos celebrados no âmbito da referida secretaria".[8]

---

6 BRASIL. *Consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União*: estudos de caso da SecexConsenso. Coordenação Luis Felipe Salomão, Elton Leme, Benjamin Zymler, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2024. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

7 PIRES, Breno. "Vai, Bruno". Como o TCU, em parceria com o governo Lula, virou um balcão de negócios bilionários. Fonte: *Revista Piauí*, ed. 214, jul./2024. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-o-tcu-em-parceria-com-o-governo-lula-virou-um-balcao-de-acordos-bilionarios/. Acesso em: 11 jan. 2025.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (*ADPF*) *nº 1.183*. Relator: Min. Edson Fachin, 11/01/2025.

Um dos fundamentos é o de que "a Corte de Contas Federal passou a ser um órgão de negociação ampla entre Poder Executivo e pessoas diretamente interessadas nos conflitos, com total protagonismo no processo de tomada de decisão, *inclusive com a criação de parâmetros não previstos em lei*, mas autorizados pelo órgão de controle externo da atividade administrativa" (destacou-se).

Nesse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar em que medida o instituto é compatível com as atribuições fiscalizatórias do Tribunal de Contas. Com esse propósito, serão apresentadas as principais características da solicitação de solução consensual concebida pela Instrução Normativa nº 91/2022. Este objetivo se desdobrará em outros quatro objetivos específicos, a saber:

a) Identificar e analisar o rito procedimental aplicável à solicitação de solução consensual;
b) Identificar e analisar a natureza jurídica da interlocução exercida pelo TCU no referido processo;
c) Diferenciar o processo de solicitação de solução consensual das Mesas Técnicas e dos Termos de Ajustamento de Gestão;
d) Identificar e analisar os desafios jurídicos para a consolidação da solicitação de solução consensual no sistema de controle externo nacional.

A pesquisa tem caráter descritivo, exploratório e argumentativo, bem como segue a abordagem qualitativa e utiliza a revisão bibliográfica e documental como técnica de investigação. Para tanto, valeu-se de publicações que tratam sobre o tema da consensualidade na Administração Pública e no controle externo. Analisou-se também a Instrução Normativa nº 91/2022 e os acordos dela decorrentes; os normativos que disciplinam mecanismos similares no âmbito dos Tribunais de Contas dos entes federados, notadamente as Mesas Técnicas e os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs); e, finalmente, os documentos que instruem a ADPF nº 1.183.

O estudo contribui teoricamente no debate em torno da legalidade e da segurança jurídica relacionada à Instrução Normativa nº 91/2022, bem como ilustra oportunidades de aperfeiçoamento do procedimento por ela concebido, que favorecerão a sua utilidade para outras situações de competência do controle externo.

2 Marco legal do consensualismo na Administração pública brasileira

Tradicionalmente, o direito administrativo brasileiro é fortemente vinculado aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, sendo essa a base da relação jurídica entre o Estado e os particulares.

Segundo Alexandre Mazza, a supremacia do interesse público sobre o privado tem como desdobramentos a exigibilidade e a executoriedade dos atos administrativos,

bem como o poder de a Administração Pública anular ou revogar seus próprios atos independentemente de autorização judicial (autotutela).[9]

É esse princípio que fundamenta, por exemplo, institutos como a desapropriação, a requisição, o poder de polícia, as cláusulas exorbitantes em contratos administrativos, a presunção de legitimidade dos atos administrativos e as demais prerrogativas da Administração Pública perante o particular.

Já a indisponibilidade do interesse público enuncia que os agentes públicos não devem atuar segundo sua vontade, mas conforme o determinado pela legislação e considerando os interesses maiores do Estado (coletividade). Essa diretriz repercute na exigência de licitação prévia às contratações administrativas, no concurso público para admissão de pessoal no setor público, nas restrições em matéria de alienação de bens, entre outros aspectos.

Ante esse contexto normativo, até então, inexistia segurança jurídica propícia à celebração de acordos pela Administração Pública, ressalvadas algumas poucas hipóteses legais específicas.[10]

Com o passar do tempo, no entanto, a perspectiva tradicional dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público foi superada pela tutela dos direitos fundamentais dos particulares, fruto da consolidação do Estado Democrático de Direito.[11]

A esse respeito, Marcílio Barenco Corrêa de Mello assevera que a Administração Pública incorporou uma postura de maior horizontalidade perante os particulares, "passando do exercício de uma relação de sujeição inicialmente inaugurada, para uma relação jurídica paritária – ainda que relativa – [...], levando-nos a uma ideia de conexão dialógica".[12]

Com isso, abriu-se espaço para a incorporação de mecanismos de consensualidade à gestão pública, pautando-se na ideia de que nem sempre a posição de autoridade representa a forma mais eficiente de se alcançar o interesse público e que, portanto, é preciso incorporar práticas mais participativas, transparentes e estáveis no relacionamento com o cidadão.

---

[9] MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 113-114.

[10] Citam-se, como exemplo, a possibilidade de os representantes da Fazenda Pública poderem conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais (art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001); a atribuição concedida ao Advogado-Geral da União para autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive judiciais (art. 1 º, da Lei nº 9.469/1997) e o emprego de mecanismos privados para a resolução de disputas, inclusive a arbitragem, nos contratos de concessão de serviço público e nas parcerias público-privadas (arts. 23-A da Lei nº 8.987/95 e 11, III, da Lei nº 11.079/2004).

[11] JUSTEN FILHO, Marçal (2024). O consensualismo é consenso: em defesa da SECEXConsenso. Fonte: *Migalhas*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-secexconsenso. Acesso em: 11 jan. 2025.

[12] MELLO, Marcilio Barenco de. *Termo de Ajustamento de Gestão*: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021, p. 175-176 e 816.

Sobre a mudança de concepção do direito administrativo brasileiro, rememora-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 253885/MG (j. 04/06/2002, DJ 21/06/2002), pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em que se decidiu pela constitucionalidade de transações realizadas pelo Poder Público, sob o argumento de que "princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse".[13]

Desde então, observa-se que o ordenamento jurídico pátrio evoluiu significativamente em relação ao tema, a começar pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015, que estabeleceu como norte (artigo 3º, §§2º e 3º, da Lei nº 13.105/2015) a adoção de soluções consensuais de conflitos, a ser promovidas pelo Estado sempre que possível.[14]

No mesmo ano, a legislação também passou a admitir a utilização da arbitragem na Administração Pública (artigo 1º, §1º, da Lei nº 9.307/1996[15], incluído pela Lei nº 13.129/2015[16]), para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Igualmente importante foi a edição da Lei nº 13.140/2015, cujo artigo 32 reforçou previsão já contemplada no artigo 174 do CPC,[17] quanto à possibilidade da criação de "câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública" da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.[18]

---

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Recurso Extraordinário nº 253885/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização [...]. Relatora: Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002.

14 BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 nov. 2025.

15 BRASIL. *Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

16 BRASIL. *Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015*. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral [...]. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

17 Código de Processo Civil:

"Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta".

18 BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; [...]. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

Outro ponto de destaque nessa última legislação é a expressa autorização do artigo 44[19] para que autoridades específicas realizem acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. De se realçar também o artigo 40, ao restringir a responsabilização dos agentes públicos que participem do processo de composição extrajudicial do conflito para quando auferirem vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou concorrerem para tal.

Mais recentemente, teve a edição das novas regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei nº 4.657/1942, na redação introduzida pela Lei nº 13.655/2018), cujo artigo 26 possibilitou a celebração de compromissos para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público.[20]

Na precisa análise de Gustavo Binenbojm[21] o referido dispositivo representa verdadeiro permissivo legal genérico para a celebração de acordos no âmbito da Administração Pública:

> [...] o art. 26 da Lindb, aliado à premissa dialógica do CPC, é considerado pela doutrina (Guerra; Palma, 2018, p. 146-154) como uma cláusula geral de negociação no âmbito da Administração Pública, a revelar um permissivo legal genérico para celebração de acordos pelo Estado, mesmo no campo das sanções, sendo desnecessária a previsão de tipos específicos de acordos na legislação para que a Administração Pública possa agir consensualmente como alternativa à atuação repressiva e unilateral (princípio da *atipicidade dos acordos administrativos*). Ao mesmo tempo, a existência de um permissivo legal genérico também dispensa a exigência de autorizações legais específicas para a celebração de acordos pela Administração Pública, desde que devidamente fundamentados do ponto de vista jurídico e justificados do ponto de vista da sua vantajosidade econômica e social.
>
> Por tudo isso, é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro passou por um processo de verdadeira *mutação* da dogmática administrativa, em que *a celebração de acordos, antes vista como excepcional e dependente de autorizações legislativas específicas, passa a ser encarada como verdadeira regra geral de permissibilidade para a atuação consensual da Administração Pública*. Trata-se de

[19] O art. 44 da Lei nº 13.140/2015 alterou os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.469/97.

[20] BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

[21] BINENBOJM, Gustavo. A Consensualidade Administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. *Revista do TCU*, Brasil, nº 152, p. 16-26, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/106. Acesso em: 14 jan. 2025.

> uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis, ao mesmo tempo que em coloca o Estado em uma posição mais dialógica e democrática na consecução de suas finalidades institucionais. (destaques originais)

Essa mesma opinião é comungada por Odilon Cavallari,[22] para quem a previsão da LINDB é base para os diversos tipos de solução consensual envolvendo a Administração Pública, independentemente de regulamentação, desde que observados os requisitos ali constantes.

Para completar o rol exemplificativo de soluções consensuais atualmente disponíveis às gestoras e aos gestores públicos, cita-se ainda a mediação, conciliação, arbitragem e o *dispute board* no contexto das contratações públicas de bens e serviços.

De acordo com o art. 151 da Lei nº 14.133/2021, tais mecanismos se aplicam a situações envolvendo a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento contratual, cálculo de indenizações, além de outros direitos patrimoniais disponíveis.[23]

3 Evolução do tema no âmbito do controle externo

A Constituição de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas significativa autonomia para o exercício fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.[24]

Entre outras funções estabelecidas no artigo 71, está a de apreciar contas de governo, julgar contas de gestão, aferir a legalidade de atos de pessoal para fins de registro e também o poder-dever de realizar auditorias e inspeções.

Para além disso, cita-se a possibilidade de determinar providências corretivas ante a constatação de irregularidades, bem como a de aplicar sanções aos responsáveis e/ou impor ressarcimento ao erário, em ambos os casos, com eficácia de título executivo extrajudicial.

A despeito de a maior parte dessas competências constitucionais implicarem medidas de caráter repressivo e sancionador, observa-se que a legislação

[22] CAVALLARI, Odilon (2023). As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20procedimento%20novo,colocado%20em%20pr%C3%A1tica%20%5B3%5D. Acesso em: 11 jan. 2025.

[23] BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

[24] BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

infraconstitucional (notadamente as respectivas leis orgânicas, regimentos internos e planejamentos estratégicos) prevê instrumentos de natureza dialógica, pautados na prevenção de erros e desvios e também no fomento à adoção de boas práticas de governança por parte dos entes jurisdicionados.

Esse viés colaborativo se materializa, a título ilustrativo, sob a forma de recomendações administrativas, prestação de orientação e capacitação técnica, emissão de alertas, bem como por meio de decisão sobre consulta acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do controle externo.

Ainda nesse contexto, cita-se o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), já institucionalizado em inúmeros Tribunais de Contas dos entes federados, o qual constitui um instrumento de controle processual celebrado entre a Corte de Contas e o órgão ou a entidade sob sua jurisdição, tendo como finalidade a regularização voluntária de atos ou procedimentos.

O TAG pressupõe o consenso entre as partes e dele devem constar, entre outras condições: as obrigações assumidas pelos responsáveis, os prazos para a implementação das obrigações assumidas, além das sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento. Ao tratar dos Termos de Ajustamento de Gestão, Marcílio Barenco Corrêa de Mello destaca que:[25]

> Aos Tribunais de Contas é possível a atuação funcional na celebração dos ajustamentos de gestão na qualidade de parte (compromitente) ou interveniente (órgão de controle), sendo compromissários órgãos da Administração Pública (despersonificados ou não) e terceiros interessados, considerando, sobretudo, a "cláusula aberta" para tomada de compromisso por "qualquer autoridade pública" introduzida pela lei geral de introdução às normas do direito brasileiro (art. 26 da LINDB), modo pelo qual esse compromisso celebrado buscará a solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, tanto quanto as "determinações" constantes de suas competências fiscalizatórias emanadas do devido processo legal das contas públicas.

Também nessa conjuntura, mais recentemente surgiram as denominadas reuniões ou Mesas Técnicas. Nesse tipo de instrumento, o ente fiscalizador dialoga com o ente fiscalizado, de forma transparente e institucionalizada, em prol de soluções consensuais para questões controvertidas, de natureza relevante ou de alto grau de complexidade, em processos de controle externo.

[25] MELLO, Marcilio Barenco de. *Termo de Ajustamento de Gestão*: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021, p. 175-176 e 816.

O diálogo estabelecido entre as partes resulta num controle mais célere e menos solene que os processos tradicionais, possibilitando maior segurança jurídica ao gestor público no processo decisório que lhe compete.

As Mesas Técnicas tanto se prestam a corrigir desconformidades em curso como também são utilizadas no controle externo preditivo, visando prevenir irregularidades, como se depreende das regulamentações operadas no Tribunal de Contas do Município de São Paulo e nos Tribunais de Contas dos Estados de Mato Grosso, Sergipe e Pernambuco.

Outro diferencial em relação aos TAGs é que elas pressupõem a busca de informações técnicas e demais elementos necessários ao esclarecimento e eventual superação de matérias controvertidas, notadamente aquelas consideradas de destacada relevância ou de alto grau de complexidade.

Além disso, podem anteceder à assinatura de compromisso entre as partes, vinculando-as aos termos pactuados consensualmente, como se vê em São Paulo, Mato Grosso e Pernambuco.

Fabrício Motta e Heloísa Helena Godinho afirmam que as diversas alterações no direito administrativo nas últimas décadas demandaram adaptação dos Tribunais de Contas em busca de novas formas de desenvolver suas competências, para além das funções tradicionalmente referenciadas pela doutrina (fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, corretiva, de ouvidoria, normativa, pedagógica e reintegradora).[26]

Com o tempo, de acordo com os autores, o controle externo também absorveu atividades de natureza articuladora, indutora, colaborativa e educadora, senão vejamos:

> A *função articuladora* consiste na coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública. A reunião desses diversos atores cria uma agenda comum que facilita a construção de consensos e a harmonização de entendimentos, com ganho em resolutividade. O foco é não apenas a compreensão do que precisa e está sendo feito mas também ganhar segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, envolvendo a pactuação de ações ligados à atuação de cada um no ciclo das políticas públicas.

[26] MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena (2022). Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/. Acesso em: 11 jan. 2025.

> A *função indutora*, por seu turno, é verificada quando o Tribunal de Contas promove incentivos à criação de evidências para a melhoria do processo de escolhas públicas (fornece elementos para a tomada de decisão) e da eficiência nas entregas (políticas públicas); ao aprimoramento e à difusão de boas práticas, como a implantação e o desenvolvimento da transparência, da governança, do planejamento, da integridade e da gestão de riscos.
>
> A *função colaborativa*, já descrita por Heloísa Godinho, Márcio Marinot e Wesley Vaz, ocorre quando o tribunal de contas, "mais do que orientar e informar por meio de decisões em processos de contas e de auditorias", passa "a colaborar com a administração pública, em especial com o planejamento e execução das políticas e aquisições públicas, ao reunir, tratar e estruturar os dados e fornecer informações para a tomada de decisão nos mais variados setores governamentais". Trata-se de função com característica diagnóstica, ou seja, ligada à produção de dados que colaborem com a administração. E arrematam os autores, no sentido de que "a atuação dos tribunais de contas voltada ao abastecimento de informações destinadas ao controle social, de forma simples e clara, está além das clássicas funções elencadas no art. 71 da CF/88, mas encontra respaldo na Lei nº 14.129/2021, conforme se detecta em seu art. 3º, especialmente nos incisos V a VII (incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública; dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos; uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão)".
>
> Por fim, a *função educadora* – não inserida no contexto da função pedagógica, de índole processual – diz respeito à atuação dos tribunais por meio de suas escolas próprias, com vistas a difundir o conhecimento, treinar servidores e profissionalizar a gestão pública, capacitando não apenas agentes do controle mas também gestores, servidores e cidadãos. Vale mencionar que o treinamento não se enquadrava como obrigação legal, sendo classificado como uma função específica a partir da edição da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que além de prever o controle externo das aquisições, trouxe novos contornos à atuação dos tribunais de contas, positivando o exercício de atribuições especiais já incorporadas ao cotidiano das funções controladoras, como a capacitação de servidores, jurisdicionados e contratantes com a administração, através das Escolas de Contas (artigo 173). (destacou-se)

De uma forma em geral, essas novas atribuições, por assim dizer, tanto se coadunam com uma atuação de caráter mais dialógico e consensual como também implicam o fortalecimento dos controles preditivo e preventivo no âmbito das atividades fiscalizatórias das Cortes de Contas, o que inclusive é incentivado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

Consoante a instituição, a adoção de métodos procedimentais desse tipo tanto atende à segurança jurídica quanto contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e da adequada destinação de recursos públicos. Nesse sentido é a Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022, com orientações aos Tribunais de Contas brasileiros sobre a adoção de mecanismos de consensualidade nos processos de controle externo:[27]

> 1. dentro de uma perspectiva de atuação marcada pela consensualidade, *considerem, sempre que possível* e nos termos do ordenamento jurídico, *a adoção e a implementação de normas voltadas à solução consensual de conflitos quando do enfrentamento de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, com o objetivo de efetivar os princípios da eficácia e da eficiência, de forma a prestigiar ações de controle preditivo e preventivo*;
>
> 2. diante da importância de compatibilizar seu funcionamento ao espectro de consensualidade e à modernização dos mecanismos de controle, *aprimorem a estrutura de acordos nos processos de controle externo*, bem como prossigam *incrementando uma relação dialógica e de colaboração, priorizando a resolução consensual de controvérsias*; e
>
> 3. frente à necessidade de se interpretar de forma abrangente a garantia da ampla defesa, *considerem a possibilidade de criação e regulamentação de procedimentos processuais de audiência, com ou sem a finalidade conciliatória, de forma a buscar a abrangente participação das partes envolvidas, segurança jurídica, transparência e economia de tempo*, proporcionando ainda maior adequação das decisões às especificidades das situações e a correção de inconformidades e de irregularidades de forma célere e eficaz. (destacou-se)

Vale frisar que em 2023 a Atricon elaborou levantamento preliminar acerca das diferentes formas de regulação das Cortes quanto à resolução consensual de controvérsias. De maneira não exaustiva, apurou-se na ocasião que o TCU e pelo menos outros 27 Tribunais de Contas dos entes federados dispõem de legislação (leis e/ou atos normativos) sobre mecanismos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo.[28]

---

[27] BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). *Nota Recomendatória nº 02/2022*. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Ago./2022. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

[28] BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). *Atricon elabora levantamento preliminar com normas relacionadas à resolução consensual de controvérsias*. Jul./2023. Disponível em: https://atricon.org.br/atricon-elabora-levantamento-preliminar-com-normas-relacionadas-a-resolucao-consensual-de-controversias/. Acesso em: 11 jan. 2025.

Por uma questão temporal, o referido levantamento não incluiu regulamentações mais recentes, a exemplo do quanto editado pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Ao todo, constatou-se a seguinte situação (rol exemplificativo):

Quadro 1 – Instrumentos processuais de consensualidade nos Tribunais de Contas brasileiros

(Continua)

Nº	Tribunal de Contas	Legislação	Instrumento processual	Link de acesso à norma
1	Acre	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://sislegis.tceac.tc.br/detalhar/197
2	Alagoas	Resolução Normativa nº 3/2022	termo de ajustamento de gestão	https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc20042022155101000000062602be5f057f.pdf
3	Amapá	LC nº 88/2015	termo de ajustamento de gestão	https://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=53589
4	Amazonas	Resolução nº 21/2013	termo de ajustamento de gestão	https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-21_2013.pdf
5	Bahia-TCE	Resolução nº 84/2020	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ba.gov.br/images/Resolucao_084_2020.pdf
		Resolução nº 46/2024	solicitação de solução consensual	https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolu%C3%A7%C3%A3o_046_2024.pdf
6	Bahia-TCM	Resolução nº 1463/2022	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/resolucao-1463-2022-1.pdf
7	Ceará	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020
8	Espírito Santo	Instrução Normativa nº 82/2022	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcees.tc.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-nomativo/?id=5038
9	Goiás-TCE	Resolução Normativa nº 6/2012	termo de ajustamento de gestão	https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10084
10	Goiás-TCM	Instrução Normativa nº 4/2018	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/07/IN-00004-2018-Regulamenta-TAG.pdf
11	Maranhão	Resolução nº 296/2020	termo de ajustamento de gestão	https://app.tcema.tc.br/publicacao/#/muraldocumentos?destino=e
12	Mato Grosso	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno
		Resolução Normativa nº 12/2021	mesa técnica	https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12
13	Mato Grosso do Sul	Resolução TCE nº 81/2018	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11383/5b23c67bf1dcd1877f7c193a1451cd09.pdf
14	Minas Gerais	Resolução nº 14/2014	termo de ajustamento de gestão	https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1136405
		Regimento Interno	mesa técnica	https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/Detalhe/1111623010

(Conclusão)

Nº	Tribunal de Contas	Legislação	Instrumento processual	Link de acesso à norma
15	Pará-TCM	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa-2022-07-11-versao-consolidada
16	Paraíba	Resolução Normativa nº 5/2007	pacto de adequação de conduta	https://tce.pb.gov.br/atos-normativos/
17	Paraná	Resolução nº 59/2017	termo de ajustamento de gestão	https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/249
18	Pernambuco	Resolução nº 2/2015	termo de ajustamento de gestão	https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-2-2015-regulamenta-o-termo-de-ajuste-de-gestao-tag-e-o-correspondente-processo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco-tce-pe?origin=instituicao&q=termo%20de%20ajustamento
		Resolução TC nº 204/2023	solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos	https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adocao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a-administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204#:~:text=Disciplina%20a%20solu%C3%A7%C3%A3o%20consensual%20de,Contas%20do%20Estado%20de%20Pernambuco
19	Piauí	Resolução nº 10/2016	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2016/12/Resolucao-no-10-16-alterada-pela-resolucao-16-22-Termo-de-Ajustamento-de-Gestao.pdf
20	Rio de Janeiro	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno
			reunião técnica	
21	Rio Grande do Norte	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf
22	Rondônia	Resolução nº 246/2017	termo de ajustamento de gestão	https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-246-2017.pdf
23	Rio Grande do Sul	Regimento Interno	termo de adoção de providências	https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-aprova-o-regimento-interno-do-tribunal-de-co
24	Sergipe	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx?RootFolder=%2FLegislacao%2FLegisla%C3%A7%C3%A3o%20Interna&Fol-
		Resolução TC nº 359/2024	mesa técnica	https://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=359/2024.
25	Santa Catarina	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf
26	Tocantins	Instrução Normativa nº 1/2019	termo de ajustamento de gestão	https://www.to.gov.br/cge/instrucoes-normativas- tce/24g36uxxd3u3#:~:text=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20TCE%2FTO%20N%C2%BA%201%2F2019%20%2D%20Regulamenta%20o,Contas%20do%20Estado%20do%20Tocantins.
27	São Paulo-TCM	Resolução nº 2/2020	mesa técnica	https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947
		Resolução nº 2/2023	termo de ajustamento de gestão	https://legislacao.tcm.sp.gov.br/TerminalWeb/acervo/detalhe/49179?guid=1727528598085&returnUrl=%2fTerminalWeb%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1727528598085%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d49179%2349179&i=4
28	União	Instrução Normativa nº 91/2022	solicitação de solução consensual	https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-tcu-n-91-de-22-de-dezembro-de-2022-461082838

Fonte: informações levantadas pela Atricon (BRASIL, 2023), atualizadas pelos autores. Rol de caráter exemplificativo, não exaustivo.

Como se depreende, a maior parte dos Tribunais de Contas brasileiros incorporou o instrumento de Termo de Ajustamento de Gestão (26), seguido da Mesa/Reunião Técnica (5), da Solicitação de Solução Consensual (2), da Solução Consensual de Conflitos (1) e do Pacto de Adequação de Conduta (1).

4 Rito procedimental do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) do TCU

A Instrução Normativa (IN) nº 91, de 22 de dezembro de 2022, disciplina o processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal, em matéria sujeita à competência do TCU.

Trata-se de uma regulamentação decorrente na função normativa (artigo 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), que autoriza o Tribunal a expedir atos normativos acerca de matérias de sua competência e a respeito dos processos que lhe devam ser submetidos.[29]

Entre outros parâmetros, a norma está fundada na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública; e no artigo 13, §1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, o qual prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

Embora aplicável, em tese, a qualquer matéria de competência do controle externo federal, o foco principal da IN nº 91/2022, até o momento, tem sido as concessões de serviços públicos, mormente aquelas marcadas por algum conflito contratual, de natureza complexa, entre a Administração Pública concedente e o setor privado concessionário.

O objetivo é o de que, em situações dessa natureza, o TCU colabore com as partes em busca de uma solução juridicamente viável para o impasse contratual, inclusive alertando-as sobre condições que eventualmente possam vir a ser consideradas ilegais perante a Corte de Contas, se pactuadas.

Em relação ao rito procedimental em si, a deflagração do processo de SSC demanda provocação: (1) das autoridades elencadas no artigo 264 do Regimento Interno do TCU;[30] (2) dos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas

[29] BRASIL. *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. Brasília, Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

[30] "Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades: I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; II – Procurador-Geral da República; III – Advogado-Geral da União; IV – presidente de comissão

no artigo 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; ou (3) do relator do processo em tramitação no TCU.

Em qualquer caso, contudo, pressupõe-se que haja expressa concordância dos órgãos e entidades da Administração Pública federal envolvidos na controvérsia, a quem incumbe demonstrar, dentre outros elementos: (1) a indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada; (2) pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução; (3) indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da Administração Pública interessados na controvérsia.

Tão logo autuada a SSC, o processo seguirá à SecexConsenso, para análise prévia de admissibilidade,[31] com caráter opinativo.

---

do Congresso Nacional ou de suas casas; V – presidentes de tribunais superiores; VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; VII – comandantes das Forças Armadas" (BRASIL. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025).

[31] Importante destacar que as competências da SecexConsenso não se limitam à participação no procedimento de solução de controvérsias regulado pela Instrução Normativa nº 91/2022, sendo essa apenas uma das atribuições delimitadas pela Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022, senão vejamos:

"Art. 40. Compete à SecexConsenso, além das competências previstas no art. 36 desta Resolução:

I – desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes para solução consensual de controvérsias afetas ao processo de controle externo;

II – instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, os processos que tratem da busca de solução consensual de controvérsias;

III – instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, processos que tratem da possibilidade de o TCU celebrar acordos;

IV – acompanhar e instruir os processos relacionados à fase de negociação dos acordos de leniência a que se refere a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Supremo Tribunal Federal (STF), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU);

V – instruir os processos relevantes de acordo de não persecução civil previstos no §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e propor à Segecex a redistribuição dos processos que impactem a capacidade operacional da unidade para instrução pelas demais secretarias de controle externo;

VI – interagir com o Ministério Público da União sobre processos em andamento no TCU que possam ser objeto de acordo de não persecução civil;

VII – apoiar as demais secretarias de controle externo no que concerne ao emprego de métodos e técnicas para solução consensual de controvérsias;

VIII – realizar intercâmbio com instituições e especialistas a fim de manter métodos e técnicas de solução consensual alinhados com as normas de referência e as melhores práticas existentes;

IX – coordenar a articulação com tribunais de contas brasileiros e com as respectivas entidades representativas para a definição de estratégias de trabalhos cooperativos definidos pela Segecex;

X – planejar, de modo articulado com as demais secretarias de controle externo, e coordenar a execução da estratégia de participação cidadã no âmbito da Segecex; e

XI – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Parágrafo único. As demais secretarias de controle externo trabalharão de modo integrado com a SecexConsenso, no que couber, de acordo com as respectivas áreas de especialização e clientela" (BRASIL. *Resolução–TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022*. Define a estrutura, as competências e a distribuição

Cabe ao Presidente do TCU, a seu turno, deliberar sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da SSC, levando em consideração as condições estabelecidas no artigo 5º, entre elas: a competência do TCU para o exame da matéria; a relevância e a urgência do assunto; a inexistência de processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto em discussão; e também a capacidade operacional do Tribunal para atuar na demanda.

Consoante o artigo 7º, uma vez deferida a admissibilidade, o processo prosseguirá à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC), entre eles: um servidor da SecexConsenso; um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada; um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN, tenha manifestado interesse na solução.

Avaliadas as circunstâncias da respectiva SSC, admite-se ainda a participação de representante de particulares envolvidos na controvérsia (artigo 7ª, §2º), bem como de especialistas na matéria (na condição de colaboradores).

A CSC, por sua vez, terá noventa dias contados da sua constituição para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até trinta dias (artigo 7º, §4º).

Havendo concordância de todos os membros da CSC externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na CSC, a solução aventada será submetida à manifestação do Ministério Público junto ao TCU, que disporá de até quinze dias para tanto (artigo 8º).

Cumpridas essas etapas, sorteia-se a relatoria do processo de SSC, cabendo ao(à) relator(a), finalmente, submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias.

Uma vez aprovada pelo colegiado (mediante lavratura de acórdão), a solução será formalizada entre o Presidente do TCU e o(a) respectivo(a) dirigente máximo dos órgãos e entidades interessados no processo, materializada em um termo de autocomposição.

das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A347%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025).

Por fim, o cumprimento do termo será verificado por monitoramento, que, consoante o artigo 243 do Regimento Interno do TCU, trata-se de um "instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos".[32]

5 Natureza jurídica da interlocução exercida pelo TCU no processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) da Instrução Normativa nº 91/2022

De acordo com a Instrução Normativa nº 97/2024,[33] o TCU não é parte nos processos de SSC, pois atua como mediador técnico na construção da solução e, em caso de aprovação pelo Plenário, subscreve o acordo na qualidade de interveniente.

Em tese, portanto, o Tribunal não participa propriamente do ato, mas avaliza a juridicidade das condições ali descritas e, ao fazê-lo, exerce antecipadamente o papel fiscalizatório que lhe cabe, conferindo uma maior segurança jurídica aos pactuantes.

Para Cristina Machado Costa e Silva e Rodrigo Medeiro de Lima, procuradores do Ministério Público de Contas junto ao TCU, trata-se de um controle concomitante, pautado nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, que incide sobre as etapas de negociação e decisão em busca de soluções consensuais, no intuito de reduzir o risco de ilegalidades ou desvios de finalidade. Ainda segundo Suas Excelências os autores:[34]

> *O papel dos técnicos do TCU na Comissão não é o de integrar o ajuste de vontades, mas o de terceiros equidistantes, no papel de mediação, orientação e supervisão*, com fins a afastar as negociações de fórmulas possivelmente vulneradoras do interesse público ou incompatíveis com o ordenamento jurídico.
>
> [...]
>
> *O plenário do TCU, por sua vez, desempenha papel tipicamente homologatório*, como magistralmente registrou o ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1.797/2023-Plenário:

[32] BRASIL. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

[33] Que altera a Instrução Normativa nº 91/2022.

[34] SILVA, Cristina Machado Costa e; LIMA, Rodrigo de Medeiros de (2024). Consensualidade no TCU: fundamentos, características, natureza e efeitos. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-ago-13/consensualidade-no-tcu-fundamentos-caracteristicas-natureza-e-efeitos/. Acesso em: 11 jan. 2025.

> 106. Avalio que a participação desta Corte no acordo, subscrevendo o "Termo de Autocomposição", é, na realidade, um *ato homologatório*. Levado o negócio jurídico ao exame da Corte de Contas - subscrito por jurisdicionados que têm sobre si o dever de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal -, delibera-se em um juízo de juridicidade amplo. Tanto se ratifica a legalidade do objeto da negociação, quanto da sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, direcionada ao atendimento do interesse público primário.
>
> 107. *Trata-se, em verdade, de um controle concomitante excepcionalíssimo, pari passu, com o ato controlado*, necessário para conferir a estabilidade da emanação de vontades, em direito material. *A participação do TCU nesses atos, assim, seria uma posição de "interveniente anuente", porque não participa propriamente da transação, pois a eficácia do acordo não depende exatamente da participação do Tribunal*. Existe, porém, um interesse direto da Corte como controladora e, apesar de não participar da formação de vontades propriamente dita, delibera *amplificando exponencialmente a segurança jurídica do negócio*, catalisando o apaziguamento da relação entre as partes. (destacou-se)

Odilon Cavallari, por sua vez, é da opinião de que a atuação do TCU é resultado de um controle preventivo e concomitante: "Preventivo em relação à celebração do acordo. Concomitante em relação às discussões sobre as condições do acordo e em relação também à formalização do acordo, na qualidade de interveniente", aduz o autor.[35]

A propósito, a faculdade quanto à submissão do ato à consideração do Tribunal de Contas é um fator relevante para diferenciar do controle do tipo prévio, que no passado existiu em decorrência do art. 77, §1º da Constituição de 1946,[36] segundo o qual os contratos administrativos somente se reputavam perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas.

Isso porque, sob a sistemática da IN nº 91/2022, a autonomia administrativa resta devidamente preservada, na medida em que o procedimento de consensualidade só se inicia mediante a iniciativa ou com a concordância da União. Além disso, eventual acordo firmado por essa última não demanda, necessariamente, validação do TCU para se materializar, o que significa dizer que a provocação da matéria perante o TCU é facultativa.

---

[35] CAVALLARI, Odilon (2023). As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20procedimento%20novo,colocado%20em%20pr%C3%A1tica%20%5B3%5D. Acesso em: 11 jan. 2025.

[36] BRASIL. Constituição Federal (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

Segundo Fernanda Spósito Roxo, enquanto o controle prévio condicionava a eficácia do ato administrativo ou de gestão à apreciação e validação pelo órgão de controle, o controle preventivo não impõe a análise preliminar do ato de gestão pelo órgão de controle como cláusula condicionante de sua implementação.[37]

Em outras palavras, nada obsta que a Administração firme acordos sem a interveniência do TCU, muito embora em tais casos fique sujeita à fiscalização posterior do controle externo.

Por fim, deve-se atentar que a aprovação da solução consensual pelo TCU, tanto pela metodologia da IN nº 91/2022 quanto mediante fiscalização posterior do ato administrativo já formalizado, tem efeito circunscrito à esfera do controle externo, não havendo óbice à rediscussão da matéria na seara judicial, por iniciativa do Ministério Público Federal ou de quem quer que seja.

6 Particularidades da SSC em relação às Mesas Técnicas e aos Termos de Ajustamento de Gestão

Em linhas gerais, as discussões que ocorrem no curso do processo da Solicitação de Solução Consensual (SSC) se assemelham com o objetivo das Mesas Técnicas,[38] que é o de buscar uma solução colaborativa para um problema administrativo em matéria afeta à competência do Tribunal de Contas.

A peculiaridade da SSC, no entanto, é que, para além do diálogo estabelecido entre ente fiscalizador e ente fiscalizado, o quanto deliberado pela Comissão de Solução Consensual (CSC) precisa ser homologado pelo Plenário, o que, mesmo implicitamente,[39] termina por vincular o TCU em eventual fiscalização futura sobre o assunto.

Essa necessidade de homologação pelo colegiado de contas, por sua vez, é muito equivalente ao que ocorre no Termo de Ajustamento de Gestão, em que o ente fiscalizado se compromete, voluntariamente, à regularização de atos e procedimentos sob sua alçada, perante a contrapartida de o Tribunal suspender temporariamente a aplicação de sanções previstas na respectiva legislação de regência. Em ambos os casos (SSC e TAG), aliás, há previsão da fase posterior de monitoramento dos termos pactuados entre as partes.

---

[37] ROXO, Fernanda Spósito (2023). *As mesas técnicas dos Tribunais de Contas*: fundamentos, limites e dinâmica operacional a partir das experiências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Dissertação (mestrado profissional) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/29b4f662-d1ee-4b3c-8bef-fe8a83c81f30. Acesso em: 11 jan. 2025.

[38] Tomando como parâmetro a regulamentação existente no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

[39] Tal circunstância não está colocada de modo expresso na Instrução Normativa nº 91/2022, mas é corolário do princípio da segurança jurídica.

Ocorre que, no caso da SSC, a Instrução Normativa nº 91/2022 não antevê penalidades para o caso de não cumprimento do termo de autocomposição.

Outra distinção entre ambos os institutos se dá no objeto a ser pactuado: o TAG pressupõe uma ilicitude preexistente, já a SSC pode ser utilizada inclusive com intuito preventivo, evitando-se a materialização de uma irregularidade.

A exceção, ao menos dentre os regulamentos do TAG elencados no Quadro 1 acima, está por conta do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Isso porque a recentíssima Resolução nº 2/2023 prevê, de modo expresso, que o Termo de Ajustamento de Gestão poderá versar sobre "a atuação em conformidade com entendimento que tenha dirimido incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público", suficiente para lhe conferir intuito preventivo.

Nota-se também que, na SSC, o particular eventualmente interessado em negociar com a Administração tanto participa das discussões da Comissão de Solução Consensual como também figura na condição de parte no termo de autocomposição fruto da intermediação do Tribunal.

Já no TAG, via de regra, o ajuste sempre é firmado entre o ente fiscalizador (Tribunal de Contas) e o ente fiscalizado (órgãos ou entidade jurisdicionada). Quando muito, nos casos em que o TAG impõe obrigações ou atinge a esfera jurídica de terceiros, por via direta ou reflexa, esses serão notificados previamente para ciência do procedimento, podendo apresentar informações que julguem pertinentes, em observância ao devido processo legal.[40]

A mera prestação de informações, contudo, não transforma o particular em parte integrante do TAG, a menos que haja expressa previsão normativa nesse sentido.

Novamente, dentre os regulamentos do TAG elencados no Quadro 1, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo é exceção, pelo fato de a Resolução nº 2/2023 enunciar que o TCM "poderá figurar como celebrante, como intermediário ou como instância homologatória de TAG" (artigo 3º), inclusive fazendo alusão a modalidade de TAG firmado exclusivamente entre os jurisdicionados e terceiros, aproximando-se da SSC, sob esse aspecto.

7 Desafios na consolidação do modelo de consensualidade instituído pela Instrução Normativa nº 91/2022

Como é sabido, a Instrução Normativa nº 91/2022 encontra-se com a constitucionalidade sob julgamento no STF, em decorrência da ADPF nº 1.183, na qual

[40] Nesse sentido, os atos normativos editados pelos Tribunais de Contas do Amapá, Amazonas, Bahia (TCE e TCM), Ceará, Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Maranhão, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rio de Janeiro e Rondônia.

se discute, entre outros aspectos, a competência do TCU para intermediar acordos entre a Administração Pública federal e o setor privado que com ela contratualiza.

Enquanto a deliberação sobre o mérito da ação ainda está em andamento, observa-se que a IN nº 91/2022 já vem passando por mudanças: a primeira, ainda em janeiro de 2023, conforme a Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023; a segunda, em decorrência da Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024.

A alteração mais significativa foi de que, desde então, faz-se necessária a concordância de todos os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC) externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na CSC para que a proposta siga para a apreciação do Plenário, com trâmite prévio pelo Ministério Público de Contas. Antes, era exigida a concordância de todos os membros da CSC, internos ou externos.

Outro aspecto importante diz respeito à participação da Advocacia-Geral da União (AGU). Doravante, o TCU dará ciência à Advocacia-Geral da União ao iniciar processos de solução consensual, a fim de permitir a indicação de advogado da União ou procurador federal para acompanhar as discussões. Para tanto, segundo o divulgado pelas fontes oficiais, a Instrução Normativa nº 91/2022 será atualizada para incluir a ciência à AGU entre os ritos expressos na norma.[41]

Aliás, ao longo do mês de outubro de 2024, o Tribunal realizou oficinas com atores internos (secretários, chefes de unidades, auditores e representantes de gabinetes) e externos (representantes de ministérios, agências reguladoras, AGU etc.) visando incorporar "melhorias sugeridas por entes públicos e privados, sociedade, academia e profissionais com expertise para definir um padrão que sirva como modelo de diálogo a ser adotado em toda a administração pública".[42]

Na lista dos temas debatidos na ocasião estiveram: a aplicação (ou não) de sigilo aos processos de SSC; participação de atores externos nas discussões da CSC, inclusive de cidadãos; a realização de painéis de referência e até mesmo a promoção de consultas públicas a depender de situações específicas sob debate.

Mesmo cogitando a efetiva implementação dos pontos acima, avalia-se que a norma regulamentadora ainda comporta outras reflexões, a começar pela própria finalidade do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC).

---

41 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). TCU vai dar ciência à Advocacia-Geral da União ao iniciar processos de natureza consensual. Ago./2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-vai-dar-ciencia-a-advocacia-geral-da-uniao-ao-iniciar-processos-de-solucao-consensual.htm#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2091,os%20ritos%20expressos%20na%20norma. Acesso em: 11 jan. 2025.

42 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). *TCU realiza oficina para aprimorar procedimentos de solução consensual*. Out./2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-oficina-para-aprimorar-procedimentos-de-solucao-consensual.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

Com efeito, embora a SSC se coloque como um instrumento disponível para dirimir controvérsias em qualquer matéria de competência do Tribunal, o rito da IN nº 91/2022 está voltado, quase que exclusivamente, para solucionar ou prevenir conflitos entre a Administração Pública federal e o setor privado.

As próprias referências fáticas e jurídicas, dispostas nos "considerandos" da norma, evidenciam esse intento ao justificar que o TCU já exerceria ações de interlocução com gestores e particulares visando a solução de problemas de interesse da administração pública, partindo daí, segundo a mesma justificativa, a necessidade de se definir procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU e os setores público e privado.

Não sem razão, das 34 SSC protocolizadas até o momento, pelo menos 29 dizem respeito à matéria contratual, direta ou indiretamente. Dentre os 13 casos homologados, aliás, 12 envolvem contratos (notadamente concessões), a demonstrar que o novo instrumento tem logrado mais êxito em dirimir impasses daquela natureza.

Por outro lado, a IN nº 91/2022 carece de normas claras para solucionar conflito entre o TCU e a União envolvendo ilícitos administrativos, relacionados à competência do controle externo, já caracterizados processualmente ou mesmo de modo preventivo.

Com efeito, embora a SSC resulte num foro propício a discussões técnicas entre o ente fiscalizador e o ente fiscalizado, favorecendo a composição entre eles no tocante à solução de um dado desafio administrativo, de outro lado, não estipula medidas de *enforcement* para o caso de não cumprimento do compromisso firmado pela Administração Pública federal com o TCU.

Para a Corte de Contas federal, tal circunstância se torna relevante na medida em que o TCU, até o momento, não disciplinou o Termo de Ajustamento de Gestão, de modo que a SSC poderia suprir essa lacuna.

Ainda nesse contexto, depreende-se que, ao contrário dos Termos de Ajustamento de Gestão,[43] a regulamentação levada a cabo na IN nº 91/2022 não prevê em quais situações o TCU estaria autorizado a rescindir acordos homologados (envolvendo ou não o setor privado), especialmente diante do descumprimento das condições pactuadas pela Administração Pública federal.

A aludida regulamentação tampouco conta com parâmetros jurídicos mínimos para balizar a aprovação dos acordos pelo Plenário do TCU, sobretudo quando há risco de prejuízo ao erário ou evidência de descumprimento constitucional ou legal, que eventualmente podem inviabilizar a formalização de consensos.

[43] A exemplo das normas editadas pelos Tribunais de Contas do Amapá, Alagoas, Bahia (TCE), Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo (TCM).

Como lembra Gustavo Binenbojm,[44] a atuação consensual envolve um relativo espaço de discricionariedade em busca de "uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis, *sempre pautada pelas balizas da juridicidade*" (destacou-se), ou seja, dentro de parâmetros estabelecidos pela Constituição e pela lei.

Sob essa perspectiva, o autor considera essencial a fixação de diretrizes capazes de proporcionar segurança jurídica aos participantes do processo de negociação, de forma que eles compreendam claramente os pressupostos para a aceitabilidade das ofertas e o espaço negocial pertinente.

Diante dessa conjuntura, seria oportuno e coerente que a IN nº 91/2022 incorporasse, dentre os parâmetros que condicionam o processamento das SSC, aspectos já pacificados na jurisprudência do TCU em relação à temática dos Termos de Ajustamento de Gestão.

Igor Pereira de Oliveira lembra o entendimento segundo o qual não se insere "entre as suas competências constitucionais [do TCU] a solução de controvérsias instaladas no âmbito de contratos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros, salvo se, de forma reflexa, estes litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário".[45]

Ainda como exemplo, menciona-se o Acórdão nº 1528/2019-Plenário, no qual se deliberou que, ao firmar termo de ajustamento de conduta, a Administração deve "se ater a direitos patrimoniais disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitissem transação, nos termos do art. 3º da Lei 13.140/2015".[46]

Prosseguindo na análise do presente tópico, ressalta-se que o poder conferido ao Presidente do TCU de aceitar ou não um pedido de solução consensual igualmente tem sido objeto de controvérsias. Isso porque, embora seja juridicamente plausível que o Presidente exerça tal competência por delegação do Pleno, defende-se que a admissibilidade seja pautada em critérios de natureza objetiva, no intuito de evitar pressões de natureza política ou arbitrariedade decorrente de uma decisão unilateral, que, diga-se de passagem, sequer é passível de recurso. Nesse sentido, a posição de Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU:[47]

---

[44] BINENBOJM, Gustavo. A Consensualidade Administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. *Revista do TCU*, Brasil, nº 152, p. 16-26, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/106. Acesso em: 14 jan. 2025.

[45] OLIVEIRA, Igor Pereira (2023). Corte de Contas: soluções consensuais em detrimento de soluções unilaterais. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-nov-29/corte-de-contas-solucoes-consensuais-em-detrimento-de-solucoes-unilaterais/#_edn1. Acesso em: 11 jan. 2025.

[46] BRASIL. Tribunal de Contas da União (Pleno). *Acórdão nº 1528/2019-Plenário*. Representação. Construção das obras da linha de transmissão Rio Branco – Feijó – Cruzeiro do Sul e subestações associadas, no Estado do Acre. Celebração de Termo de Ajuste de Conduta e compromisso para resolução de litígios (TAC) [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 03 de julho de 2019.

[47] OLIVEIRA, Júlio Marcelo de (2024). Soluções consensuais no TCU: riscos e oportunidades. Fonte: *Estadão*. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/solucoes-consensuais-no-tcu-riscos-e-oportunidades/. Acesso em: 11 jan. 2025.

> Eis um grande risco associado a essa inovação: a banalização do instrumento como forma de gestores lavarem as mãos diante de pleitos claramente inaceitáveis. É preciso muita parcimônia e critério na admissão de solicitações de solução de controvérsias. *Idealmente, apenas critérios objetivos deveriam presidir esse julgamento de admissibilidade, sem a presença de elementos tais como conveniência e oportunidade*. (destacou-se)

Lado outro, observa-se que a IN nº 91/2022 não define de modo expresso o papel a ser desempenhado pelos representantes do TCU nas Comissões de Solução Consensual, nem os métodos autocompositivos aplicáveis, o que seria recomendável para efeitos de manter o Tribunal afastado do mérito da decisão administrativa fruto das discussões.

Nesse contexto, Jaques Fernando Reolon explica que, tecnicamente, não seria adequado que o Tribunal impusesse uma solução, mas que participe de maneira imparcial, analisando as opções da Administração para então indicar, se for o caso, os pontos a serem aprimorados em termos de juridicidade. Embora admita que o Tribunal possa eventualmente apresentar uma determinada solução, o autor defende que a escolha propriamente dita deve ficar a cargo dos órgãos ou entidades administrativas.[48]

Ora, se é verdade que, a teor do Decreto federal nº 9.830/2019, os órgãos de controle devem privilegiar ações de prevenção antes de processos sancionadores, também o é, por força do mesmo normativo, que "*a análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública* no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas" (destacou-se).

Como exemplo dessa condição, cita-se a Resolução nº 46/2024, cujo artigo 2º diz que "o TCE-BA poderá *mediar* a solução consensual de controvérsias quando for parte pessoa jurídica de direito público estadual [...]" (destacou-se), em temas de competência do TCE-BA considerados relevantes, complexos ou com repercussão sobre a administração pública e a sociedade.

Também nesse rumo a Resolução Normativa nº 12/2021 – TP, do TCE-MT, que, ao tratar das Mesas Técnicas, exalta no §5º do artigo 1º a utilização preferencial das técnicas de conciliação e mediação, a depender da natureza do conflito envolvido.

[48] REOLON, Jaques Fernando (2023). O TCU e a solução consensual de controvérsias: a SecexConsenso. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jan-24/jaques-reolon-tcu-solucao-consensual-controversias/. Acesso em: 11 jan. 2025.

Por fim, menciona-se a Resolução TC nº 204/2023, do TCE-PE, que "disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos [...] relacionados à administração pública e ao controle externo".

A despeito da nomenclatura similar ao da IN nº 91/2021, a regulamentação pernambucana adota uma sistemática diferente da congênere federal. A título ilustrativo, embora a princípio se refira no artigo 1º à adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, logo na sequência (artigo 2º) a norma não apenas institui a Mesa de Mediação e Conciliação, como também expressamente autoriza a adoção dos instrumentos de mediação, conciliação e cooperação.

Além disso, consente a celebração de negócios jurídicos processuais, cujo descumprimento fica passível de Reclamação ao Pleno, que, por sua vez, pode suspender o ato ou processo administrativo dissonante com o quanto homologado pelo Colegiado.

Vale rememorar, por oportuno, que a conjugação de Mesas de Mediação e Conciliação (ou, conforme o caso, de Mesas Técnicas) com a eventual celebração de negócios jurídicos processuais (como é o caso do TAG) não é uma particularidade do TCE-PE, tendo sido igualmente observada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

8 Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo geral analisar em que medida o procedimento de Solicitação de Solução Consensual (SSC) disciplinado pela Instrução Normativa nº 91/2022 é compatível com as atribuições fiscalizatórias do Tribunal de Contas da União.

Como objetivos específicos, pretendeu-se identificar a natureza jurídica desse instituto, diferenciando-o de outros mecanismos de consensualidade já existentes na seara do controle externo, bem como apontar os desafios jurídicos a serem suplantados para efeitos de sua consolidação na processualística pertinente.

No que concerne ao objetivo geral, verificou-se que a SSC pressupõe a realização de um controle preventivo e concomitante, que se efetiva por meio das discussões travadas na Comissão de Solução Consensual (CSC), pela homologação da solução consensual pelo Tribunal Pleno e ainda pelo posterior monitoramento acerca do cumprimento do termo de autocomposição pactuado com os órgãos e entidades públicas interessadas.

Em razão disso, pode-se afirmar que o instituto é compatível com as atribuições fiscalizatórias do Tribunal de Contas.

Por sua vez, quanto aos objetivos específicos, constatou-se que, apesar de algumas semelhanças, a SSC não chega a ser uma simbiose perfeita entre as Mesas Técnicas e o Termo de Ajustamento de Gestão, por não reunir todos os elementos necessários para tanto.

Tal circunstância faz da SSC um novo instrumento jurídico-processual, sendo que a replicação por outros Tribunais de Contas dos entes federados encontra-se um tanto quanto limitada, seja porque a constitucionalidade da IN nº 91/2022 aguarda definição do STF, nos autos da ADPF nº 1.183, seja porque a norma ainda não está suficientemente madura.

Prova disso é que o regulamento foi modificado por duas INs, editadas entre 2023 e 2024, ao passo que novas alterações já estão sendo cogitadas pela própria Corte de Contas federal.

A par das circunstâncias, a presente pesquisa revelou outras oportunidades de melhoria, começando pela própria finalidade da SSC.

A esse respeito, verificou-se que, embora se coloque como um instrumento disponível para dirimir controvérsias em qualquer matéria de competência do TCU, tudo indica que o foco da IN nº 91/2022 tem sido a solução ou prevenção de conflitos entre a Administração Pública federal e o setor privado, notadamente na seara contratual.

Ocorre que a norma carece de regras claras em caso de ilicitudes administrativas relacionadas à competência do controle externo (já caracterizadas processualmente ou em vias de caracterização) e que, eventualmente, comportem uma solução consensuada entre ente fiscalizador e ente fiscalizado, seja para sanar, seja para evitar a concretização do ato irregular.

De igual sorte, apesar de favorecer o diálogo institucional em prol de uma solução para um dado problema administrativo, a SSC não prevê medidas de *enforcement* em face da Administração, o que pode prejudicar sua efetividade no caso concreto.

Lado outro, depreende-se que a IN nº 91/2022 tampouco fixa parâmetros jurídicos mínimos ao Plenário do TCU para balizar a aprovação da solução proposta pela Comissão de Solução Consensual, especialmente quando há evidências de prejuízo ao erário ou de descumprimento constitucional ou legal.

Nesse passo, seria oportuno e coerente que a IN nº 91/2022 incorporasse, dentre os parâmetros que condicionam o processamento da SSC, aspectos já pacificados na jurisprudência do TCU, no sentido de que, ao firmar negócios jurídicos processuais, a Administração deve "se ater a direitos patrimoniais disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitissem transação, nos termos do art. 3º da Lei 13.140/2015".

Entende-se também que é necessário tornar o exame de admissibilidade da SSC mais objetivo, afastando critérios de conveniência e oportunidade, no intuito de resguardar a autonomia institucional do TCU em face de interferências internas ou externas.

Igualmente clama por mais transparência a definição de como o Tribunal exercerá a condição de mediador e de controlador, ao mesmo tempo, sem incorrer em conflito de interesses com a competência fiscalizatória que lhe cabe. Sob essa perspectiva, há que se especificar o papel a ser desempenhado pelos representantes do TCU nas Comissões de Solução Consensual, assim como se definir os métodos autocompositivos aplicáveis, de modo a preservar o necessário afastamento do Tribunal em relação ao mérito da decisão administrativa fruto das discussões.

Como limitação ao desenvolvimento da pesquisa, destaca-se a indisponibilidade temporal para efeitos de um exame mais detalhado dos acordos jurídicos já pactuados na esteira da Instrução Normativa nº 91/2022, bem assim dos resultados em termos efetivos.

O artigo contribui para uma maior compreensão dos contornos normativos da SSC, considerando o objeto, procedimento, os pressupostos e efeitos jurídicos, além de proporcionar reflexões sobre oportunidades de aperfeiçoamento do instituto.

Com isso, almeja-se dotar os acordos pactuados sob a IN nº 91/2022 de uma maior segurança jurídica, tendo como norte principal o atendimento ao interesse público primário, sem abrir mão do cumprimento da legislação vigente.

Os resultados revelam o potencial de continuidade da pesquisa na medida em que novos acordos sejam pactuados, bem como à luz das alterações normativas em curso, as quais poderão (ou não) suprir as atuais deficiências procedimentais. Igualmente, o estudo pode ser ampliado para fins de avaliação da fase de monitoramento dos termos de autocomposição, no intuito de medir a eficácia do instituto para além do campo hipotético.

Consensual resolution of disputes in the Union Court of Accounts: legal nature and challenges of the procedure instrument created by Normative Instruction nº 91/2022

Abstract: The article describes and analyzes the legal foundations and characteristics of the Consensual Solution Request (CSR) process, regulated by the Federal Court of Accounts, according to Normative Instruction 91/2022. Using a qualitative approach, we analyzed the doctrinal and legislative evolution of consensuality in the context of conflict resolution before the Public Administration. It was also shown that the various changes in administrative law in recent decades have required the Courts of Auditors to adapt in search of new ways of developing their competences, which has culminated in the strengthening of predictive and preventive controls. Next, the CSR procedure was detailed, before discussing its legal nature. The findings indicate that, despite bringing together characteristic elements of the Technical Tables and the Management Adjustment Term, the SSC represents a new legal

instrument in the procedural aspects of the Audit Courts, which still requires regulatory improvement. The study contributes theoretically to the discussions around the legality of Normative Instruction 91/2022, as well as illustrating opportunities for improvement in the respective procedural rite, in favor of greater legal certainty and transparency.

Keywords: Consensual dispute resolution. Courts of accounts. Preventive external control. Consensual external control.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. *Revista do TCU*, Brasil, nº 152, p. 16-26, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/106. Acesso em: 03 out. 2025.

BRASIL. *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. Brasília, Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Constituição Federal (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Brasília: Presidência da República. Disponível e: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm . Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm . Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; [...]. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13140.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015*. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral [...]. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa – TCU nº 91/2022 e alterações posteriores*. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022*. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A347%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Portaria SecexConsenso nº 2/2024*. Dispõe acerca da estrutura, das competências e diretrizes de atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Portaria%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528SECEXCONSENSO%2529%2520NUMNORMA%253A2%2520ANONORMA%253A2024/score%2520desc/0. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). *Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU?* Jul. 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). *TCU vai dar ciência à Advocacia-Geral da União ao iniciar processos de natureza consensual*. Ago. 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-vai-dar-ciencia-a-advocacia-geral-da-uniao-ao-iniciar-processos-de-solucao-consensual.htm#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2091,os%20ritos%20expressos%20na%20norma. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação (Secom). *TCU realiza oficina para aprimorar procedimentos de solução consensual*. Out. 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-oficina-para-aprimorar-procedimentos-de-solucao-consensual.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. SecexConsenso. *Solução Consensual*. Set./2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). *Nota Recomendatória nº 02/2022*. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Ago. 2022. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). *Atricon elabora levantamento preliminar com normas relacionadas à resolução consensual de controvérsias*. Jul./2023. Disponível em: https://atricon.org.br/atricon-elabora-levantamento-preliminar-com-normas-relacionadas-a-resolucao-consensual-de-controversias/. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental* (*ADPF*) *nº 1.183*. Relator: Min. Edson Fachin, 29 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Recurso Extraordinário nº 253885/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização [...]. Relatora: Min. Ellen Gracie, 4 de jun. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Pleno). *Acórdão nº 1528/2019-Plenário*. Representação. Construção das obras da linha de transmissão Rio Branco – Feijó – Cruzeiro do Sul e subestações associadas, no Estado do Acre. Celebração de Termo de Ajuste de Conduta e compromisso para resolução de litígios (TAC) [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 3 de jul. 2019.

BRASIL. *Consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União*: estudos de caso da SecexConsenso. Coordenação Luis Felipe Salomão, Elton Leme, Benjamin Zymler. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2024. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

CAVALLARI, Odilon (2023). As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20procedimento%20novo,colocado%20em%20pr%C3%A1tica%20%5B3%5D. Acesso em: 11 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal (2024). O consensualismo é consenso: em defesa da SECEXConsenso. Fonte: *Migalhas*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-secexconsenso. Acesso em: 11 jan. 2025.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MELLO, Marcilio Barenco de. *Termo de ajustamento de gestão*: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. *Consultor Jurídico*, 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/. Acesso em: 11 jan. 2025.

OLIVEIRA, Igor Pereira. Corte de contas: soluções consensuais em detrimento de soluções unilaterais. *Consultor Jurídico*. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-nov-29/corte-de-contas-solucoes-consensuais-em-detrimento-de-solucoes-unilaterais/#_edn1. Acesso em: 11 jan. 2025.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Soluções consensuais no TCU: riscos e oportunidades. *Estadão*. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/solucoes-consensuais-no-tcu-riscos-e-oportunidades/. Acesso em: 11 jan. 2025.

PIRES, Breno. "Vai, Bruno". Como o TCU, em parceria com o governo Lula, virou um balcão de negócios bilionários. Fonte: *Revista Piauí*, ed. 214, Jul./2024. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-o-tcu-em-parceria-com-o-governo-lula-virou-um-balcao-de-acordos-bilionarios/. Acesso em: 11 jan. 2025.

voltar para o sumário

REOLON, Jaques Fernando (2023). O TCU e a solução consensual de controvérsias: a SecexConsenso. Fonte: *Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jan-24/jaques-reolon-tcu-solucao-consensual-controversias/. Acesso em: 11 jan. 2025.

ROXO, Fernanda Spósito. *As mesas técnicas dos Tribunais de Contas*: fundamentos, limites e dinâmica operacional a partir das experiências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**.** Dissertação (Mestrado profissional) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/29b4f662-d1ee-4b3c-8bef-fe8a83c81f30. Acesso em: 11 jan. 2025.

SILVA, Cristina Machado Costa e; LIMA, Rodrigo de Medeiros de. Consensualidade no TCU: fundamentos, características, natureza e efeitos. *Consultor Jurídico*. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-ago-13/consensualidade-no-tcu-fundamentos-caracteristicas-natureza-e-efeitos/. Acesso em: 11 jan. 2025.

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

SOUZA, Andrea Barreto de; AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 115-146, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART06.CE

voltar para
o sumário

Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas

Jefferson Bertran de Alcantara Soares

Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Internacional Signorelli. Especialista em Direito Constitucional pelo Centro Universitário Uninovafapi. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola Superior de Advocacia do Maranhão – ESA/MA. Especialista em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal pela Escola Superior de Advocacia do Maranhão. Procurador Jurídico do Município de Canoas – Rio Grande do Sul e Membro permanente Câmara de Indenizações Administrativas (Canoas/RS).

Resumo: Este artigo examina a mediação como uma ferramenta eficaz para a resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas. Em um cenário marcado pela complexidade das relações entre gestores públicos e órgãos de controle, a mediação surge como uma alternativa viável para prevenir e solucionar disputas, promovendo um diálogo construtivo entre as partes envolvidas. O estudo aborda os fundamentos jurídicos da mediação, suas vantagens em comparação aos métodos tradicionais de resolução de conflitos, e os desafios de sua implementação em um ambiente técnico e especializado como o Tribunal de Contas. A pesquisa também buscou destacar o potencial da mediação para melhorar a eficiência administrativa, reduzir judicializações desnecessárias e fortalecer a governança pública. Além disso, aborda-se a crescente importância da utilização da inteligência artificial (IA) nesse contexto, com destaque para como tecnologias baseadas em IA podem auxiliar na gestão de informações complexas, na identificação de padrões recorrentes em conflitos administrativos e na sugestão de soluções customizadas para os litígios.

Palavras-chave: Mediação. Métodos alternativos de solução de conflitos. Tribunal de contas. Gestão pública.

Sumário: **1** Introdução – **2** Fundamentos da mediação – **3** Tribunais de Contas e a resolução de conflitos – **4** Administração dialógica – **5** Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e o Decreto nº 12.091/2024 – **6** Aplicação da justiça restaurativa no Tribunal de Contas – **7** Inteligência artificial como aliada na mediação – **8** Experiências e casos práticos da mediação de conflitos em Tribunais de Contas – **9** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A gestão pública enfrenta uma crescente complexidade nas relações entre os gestores públicos e os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e garantir a conformidade com a legislação vigente. Nesse cenário, os conflitos administrativos, que envolvem desde questões relativas à execução de contratos até disputas sobre a correta aplicação de verbas públicas, são comuns e podem comprometer

a eficiência da administração pública e gerar elevados custos para as partes envolvidas. Tradicionalmente, esses conflitos são resolvidos por meio de processos formais, que muitas vezes resultam em judicializações e prolongam as disputas por longos períodos, o que pode prejudicar a continuidade de políticas públicas essenciais.

Diante desse cenário, a mediação surge como uma alternativa eficaz para a solução de conflitos, oferecendo uma abordagem mais colaborativa e menos adversarial. A mediação, enquanto técnica de resolução de disputas que privilegia o diálogo e o consenso entre as partes, pode ser aplicada com sucesso no âmbito dos Tribunais de Contas, promovendo um ambiente de maior transparência, redução de custos e eficiência nas decisões. Este artigo tem como objetivo analisar a viabilidade da mediação como instrumento de resolução de conflitos no Tribunal de Contas, explorando suas vantagens em comparação aos métodos tradicionais e os desafios de sua implementação nesse contexto técnico e especializado.

Além disso, a crescente utilização de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA), também é abordada como um potencial aliado da mediação. A inteligência artificial pode atuar de maneira complementar ao processo mediacional, agilizando a análise de dados, a identificação de padrões recorrentes nos conflitos e a proposição de soluções customizadas. A introdução de IA no processo de mediação no Tribunal de Contas não apenas pode otimizar o tempo e recursos, mas também trazer uma nova dimensão de inovação e eficiência para a administração pública, promovendo decisões mais rápidas e fundamentadas.

Ao longo deste estudo, serão analisados os aspectos teóricos da mediação, o papel dos Tribunais de Contas, a aplicabilidade da IA nesse processo e exemplos práticos de sucesso, tanto no Brasil quanto em outros países. Este trabalho visa, portanto, contribuir para a compreensão dos benefícios e desafios da implementação da mediação como um novo paradigma para a resolução de conflitos no Tribunal de Contas, destacando o potencial de transformação dessa prática no contexto da gestão pública.

2 Fundamentos da mediação

De acordo com Di Salvo (2018), a mediação é um método de solução de controvérsias que busca, por meio da intervenção de um terceiro imparcial, auxiliar as partes a alcançarem uma solução consensual para o conflito. Diferentemente de processos judiciais ou arbitrais, na mediação prevalece o diálogo e a autonomia das partes na construção de acordos, o que a torna especialmente atrativa para o ambiente público, onde questões de interesse coletivo frequentemente entram em pauta. Esse modelo de resolução de conflitos tem sido amplamente adotado

em diversos campos, incluindo o direito, a administração pública e, mais recentemente, no âmbito dos Tribunais de Contas.[1]

A mediação se baseia em alguns princípios fundamentais que a distinguem de outros métodos de resolução de disputas como: voluntariedade; imparcialidade; confidencialidade; autonomia das partes e eficiência. No âmbito da administração pública, a mediação se apresenta como uma ferramenta poderosa para lidar com os conflitos que surgem entre órgãos públicos, empresas contratadas e cidadãos. A dinâmica administrativa envolve frequentemente relações complexas e multidimensionais, em que as partes possuem interesses variados e, muitas vezes, conflitantes. Nesse contexto, a mediação se destaca por seu foco na preservação das relações e na construção de soluções cooperativas, em vez de simplesmente buscar a punição ou a imposição de uma decisão.[2]

A mediação na administração pública pode ser aplicada a uma ampla gama de disputas, incluindo questões contratuais, fiscais, de licitação e de prestação de contas. Os Tribunais de Contas, responsáveis por fiscalizar a utilização de recursos públicos, podem se beneficiar da mediação como uma maneira de resolver conflitos envolvendo entes públicos e privados, promovendo soluções rápidas e colaborativas.[3] Essa abordagem pode resultar em acordos que atendam aos interesses de ambas as partes, evitando a judicialização e promovendo a transparência e a eficiência na administração pública.

No Brasil, a mediação é regida principalmente pela Lei nº 13.140/2015, também conhecida como Lei de Mediação. Essa legislação estabelece as diretrizes gerais para a prática da mediação, definindo suas características, princípios e aplicabilidade. De acordo com a lei, a mediação pode ser utilizada em diversos contextos, incluindo conflitos familiares, empresariais, comunitários e até mesmo em questões administrativas, como as que envolvem a gestão pública.[4]

Além disso, Barreto (2023), ressalta que o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 3º, reforça a importância dos meios consensuais de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, e estabelece que o juiz deve incentivar as partes a buscar uma solução amigável antes de recorrer a uma decisão judicial. Essa mudança de paradigma no direito brasileiro busca diminuir a

1 DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. *Mediação na Administração Pública Brasileira*: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

2 BARRETO, Maria Isalete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem*: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178. Acesso em: 08 dez. 2024.

3 CASTRO FILHO, Levy Pinto de. Panorama atual da mediação de conflitos no Brasil: atualidade jurídica e vivências. *Jus navigandi*, Teresina, ano 24, n. 5704, 12 fev. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/70806. Acesso em: 10 dez. 2024.

4 WATANABE, Kazuo. "A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil". *In*: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

voltar para o sumário

sobrecarga do Judiciário, ao mesmo tempo em que promove uma cultura de resolução pacífica de disputas.[5]

Apesar de ainda não haver uma regulamentação específica sobre a mediação nos Tribunais de Contas, a legislação brasileira já oferece um marco legal robusto que pode ser adaptado para o contexto desses órgãos. De acordo com Rogério (2012), a mediação, nesse cenário, surge como uma prática compatível com os objetivos dos Tribunais de Contas, que visam garantir a boa gestão dos recursos públicos e a melhoria da governança pública por meio da resolução eficiente e transparente dos conflitos.[6]

Um caso emblemático é o uso da mediação pela Advocacia-Geral da União (AGU), que possibilitou a resolução de disputas envolvendo grandes obras de infraestrutura sem necessidade de ações judiciais prolongadas. Como relata Di Salvo (2018), essa abordagem não apenas desafogou o Judiciário, mas também garantiu a continuidade de projetos essenciais para o desenvolvimento nacional.[7]

A aplicação da mediação nos Tribunais de Contas é uma perspectiva promissora. Esses órgãos enfrentam uma série de disputas complexas envolvendo a administração pública, que, muitas vezes, resultam em impasses prolongados e judicialização. A mediação pode atuar como uma ferramenta para reduzir a judicialização de questões fiscais e administrativas, proporcionando soluções mais rápidas e eficazes. No entanto, a implementação da mediação nos Tribunais de Contas exige a adaptação de procedimentos e a capacitação dos mediadores, que precisam compreender não apenas os aspectos legais e administrativos, mas também os princípios da mediação e as dinâmicas do setor público.

Apesar dos avanços, a implementação da mediação em órgãos públicos enfrenta desafios, como a necessidade de capacitação de mediadores e a resistência cultural à resolução consensual de conflitos. No entanto, à medida que os benefícios dessa prática se tornam mais evidentes, espera-se uma ampliação de seu uso no setor público. A perspectiva de autores como Barreto (2023) aponta para um futuro em que a mediação seja não apenas uma alternativa, mas uma prática incorporada ao cotidiano das instituições públicas, contribuindo para uma gestão mais democrática, eficiente e participativa.[8]

---

5 BARRETO, Maria Isalete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem*: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178. Acesso em: 20 dez. 2024.

6 ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, ano 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961. Acesso em: 20 dez. 2024.

7 DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. *Mediação na Administração Pública Brasileira*: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

8 BARRETO, Maria Isalete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem*: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178. Acesso em: 20 dez. 2024.

3 Tribunais de Contas e a resolução de conflitos

Os Tribunais de Contas (TCs) desempenham um papel fundamental no controle da administração pública, sendo responsáveis pela fiscalização das contas dos administradores e da correta aplicação dos recursos públicos. Sua missão é assegurar que o uso dos recursos públicos esteja em conformidade com a legislação e os princípios constitucionais, como a moralidade, a legalidade e a eficiência. No entanto, devido à complexidade das questões envolvidas na gestão pública, os Tribunais de Contas frequentemente enfrentam uma série de conflitos e disputas que, se não resolvidos de forma eficiente, podem comprometer o bom funcionamento da administração pública e a confiança da sociedade nos órgãos públicos.[9]

Nesse contexto, a mediação se apresenta como uma alternativa eficaz para resolver disputas de forma célere, econômica e consensual, preservando as relações institucionais e promovendo a eficiência administrativa. Conforme destaca Oliveira (2019), a mediação é uma ferramenta que possibilita a superação de conflitos por meio do diálogo, incentivando soluções que respeitam a autonomia das partes e fortalecem o ambiente institucional.[10]

Entre as principais atribuições dos Tribunais de Contas, destacam-se: fiscalização das contas públicas, emissão de pareceres e monitoramento de licitações e contratos. Essas atividades frequentemente geram conflitos, especialmente quando há discordâncias sobre a interpretação das normas ou a execução de atos administrativos. De acordo com Rogério (2012), os conflitos mais comuns envolvem irregularidades em licitações, questões relacionadas à aplicação de recursos públicos e divergências na prestação de contas.[11]

A mediação pode ser aplicada em diferentes tipos de disputas que surgem no âmbito dos Tribunais de Contas, como: conflitos contratuais e licitatórios, questões fiscais e de prestação de contas, ajustes administrativos. Para Watanabe (2018), a mediação, ao proporcionar soluções consensuais, evita a judicialização excessiva e promove resultados mais rápidos e satisfatórios para todas as partes envolvidas.[12]

---

9 BOURGES, Fernanda Schuhli. *Mediação administrativa*: Solução de controvérsias entre os particulares e a Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

10 OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 104, 2019. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859. Acesso em: 19 dez. 2024.

11 ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, ano 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961. Acesso em: 20 dez. 2024.

12 WATANABE, Kazuo. "A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil". *In*: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

voltar para o sumário

Apesar dos benefícios, a implementação da mediação enfrenta desafios significativos. A resistência cultural de profissionais habituados ao modelo tradicional de controle e fiscalização é um dos principais entraves. Além disso, há a necessidade de capacitação de mediadores especializados, com domínio técnico e jurídico sobre as especificidades do Tribunal de Contas.

Kazuo Watanabe (2015) enfatiza que a superação desses desafios requer investimentos em formação e conscientização, bem como ajustes nos regulamentos internos dos Tribunais. A incorporação de tecnologias que facilitem os processos mediativos também é fundamental para modernizar as práticas administrativas.

A mediação se apresenta como um instrumento promissor para modernizar e otimizar a resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, colaborativa e transparente. Ao superar os desafios de implementação, os Tribunais de Contas estarão mais bem preparados para atender às demandas da sociedade e fortalecer a governança pública, alinhando-se às melhores práticas de gestão contemporânea.

4 Administração dialógica

A administração dialógica é uma abordagem que enfatiza a comunicação aberta e participativa entre os diferentes atores de uma organização ou de um sistema público. Ela busca integrar perspectivas diversas e criar um ambiente no qual o diálogo seja a principal ferramenta para a tomada de decisões e para a resolução de conflitos. Essa abordagem é particularmente relevante em contextos complexos, como a administração pública, onde há uma multiplicidade de interesses e necessidades.[13]

De acordo com Maffini (2010), a Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamentos do Estado brasileiro valores que se conectam diretamente com a administração dialógica, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º). Esses princípios reforçam a necessidade de uma gestão pública que reconheça a centralidade do diálogo entre o Estado e a sociedade.[14]

A CF/88 inaugura um modelo de administração pública que rompe com práticas autoritárias anteriores, promovendo o diálogo como fundamento do Estado Democrático de Direito. A administração dialógica, embasada pelos dispositivos

[13] OLIVEIRA, Mateus Moura de; SOUSA JÚNIOR, Eliezer Siqueira de. Administração Dialógica e uma Nova Legitimação dos Atos Administrativos: Uma Reflexão da Democracia em Habermas e os Obstáculos de uma Sociedade Civil Multicultural. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 4, n. 1, p. 114–131, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4446. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4446. Acesso em: 20 dez. 2024.

[14] MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010, p. 161.

da CF/88, representa uma abordagem inovadora para promover a governança participativa e inclusiva, contribuindo para uma gestão pública mais justa, eficaz e legitimada pela sociedade.[15]

Nesse sentido, compreende-se que a administração dialógica pode ser uma abordagem transformadora para o funcionamento dos Tribunais de Contas, contribuindo para uma relação mais colaborativa, participativa e transparente entre os gestores públicos, a sociedade civil e os órgãos fiscalizadores. No contexto desses tribunais, que desempenham funções de fiscalização, controle externo e orientação, a administração dialógica promove a busca por consensos e a resolução de conflitos de forma cooperativa.

Segundo Finger (2019), ao promover o diálogo e a busca por consenso, é possível evitar que disputas administrativas se transformem em longos processos judiciais, economizando tempo e recursos públicos. O envolvimento de múltiplas partes no processo decisório aumenta a transparência e reforça a legitimidade das ações do tribunal, consolidando a confiança pública.[16] A orientação dialógica permite que os gestores públicos compreendam melhor as normas e adotem boas práticas, reduzindo o número de irregularidades e otimizando a administração.

O diálogo incentiva a troca de perspectivas e a construção de soluções inovadoras para problemas complexos, especialmente em contextos de restrições orçamentárias ou dificuldades de implementação. Contudo, com investimentos em formação e inovação tecnológica, bem como mudanças institucionais, é possível consolidar uma abordagem dialógica nos Tribunais de Contas, alinhando o controle externo às necessidades de um Estado democrático e participativo.

5 Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e o Decreto nº 12.091/2024

A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) foi instituída pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Essa secretaria tem como objetivo implementar procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenir conflitos relacionados a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Desde o início de 2023, a SecexConsenso tem atuado na mediação de conflitos complexos, especialmente no setor de infraestrutura,

[15] ORMEROD, Alexandre Rodriguez Bueno. *Administração Pública Dialógica e Legitimação da Atuação Administrativa*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 26 p. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/alexandreormerod.pdf. Acesso em 04 jan. 2024.

[16] FINGER, Julio Cesar. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. *Interesse Público*, Belo Horizonte, nº 58, nov./dez. 2019, p. 136.

voltar para o sumário

buscando soluções colaborativas que promovam a eficiência administrativa e a segurança jurídica.[17]

Desde sua criação, cerca de 30 pedidos de soluções consensuais foram submetidos ao TCU, dos quais alguns foram aceitos, outros rejeitados e alguns ainda estão em análise. Cada solicitação é avaliada com base em critérios de materialidade, risco e relevância, além de verificar se o objeto está dentro das competências do TCU.

O Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024, instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve), destinada a organizar, promover e aperfeiçoar o uso da autocomposição de conflitos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. A Resolve busca fortalecer a utilização de métodos consensuais, como mediação e negociação, visando à resolução eficiente de disputas e à melhoria na implementação de políticas públicas.

Essas iniciativas refletem uma tendência crescente na administração pública brasileira em adotar mecanismos de resolução consensual de conflitos, promovendo maior eficiência, celeridade e participação das partes envolvidas na construção de soluções.

6 Aplicação da justiça restaurativa no Tribunal de Contas

A justiça restaurativa é um modelo de resolução de conflitos que busca restaurar relações prejudicadas por meio do diálogo, da responsabilização e da reparação de danos. No contexto do Tribunal de Contas, sua aplicação pode ser um importante mecanismo para lidar com controvérsias administrativas e financeiras, promovendo soluções que vão além da simples punição e visando o fortalecimento da governança pública.[18]

A adoção da justiça restaurativa nos Tribunais de Contas contribui para um ambiente institucional mais colaborativo, no qual gestores públicos, órgãos de controle e demais envolvidos podem encontrar soluções mais equitativas e eficazes para questões relacionadas à administração de recursos públicos. O uso de práticas como círculos de diálogo, mediação e acordos restaurativos permite que as partes envolvidas compreendam os impactos de suas ações e busquem meios de reparação que beneficiem a coletividade.

---

[17] SOLUÇÕES Consensuais no Âmbito do Tribunal de Contas da União: SecexConsenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [s. l.], v. 10, n. 19, p. 119-135, 2024. Disponível em: https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/162. Acesso em: 3 fev. 2025.

[18] CAMOS, Carmen Hein de; OLIVEIRA, Cristina Rego de (Org.). *Experiências de Justiça Restaurativa no Brasil*. São Paulo: Blimunda, 2016.

A justiça restaurativa pode ser utilizada nas atividades do Tribunal de Contas de diversas formas. Um dos principais usos está na resolução de conflitos entre gestores públicos e órgãos de controle, permitindo que eventuais irregularidades sejam tratadas com um enfoque voltado para a reparação e melhoria dos processos administrativos. Além disso, pode ser aplicada na celebração de termos de ajustamento de gestão, nos quais os responsáveis por falhas na administração pública se comprometem a adotar medidas corretivas sem a necessidade de um processo punitivo prolongado. Outra aplicação relevante é a facilitação do diálogo entre diferentes atores institucionais, promovendo maior transparência, participação e eficiência na gestão pública.

Exemplos práticos de sua implementação podem ser observados em Tribunais de Contas que já adotaram práticas restaurativas, como a mediação de conflitos em processos de prestação de contas e a criação de câmaras especializadas para promover soluções consensuais entre gestores e órgãos fiscalizadores. A capacitação de servidores e a criação de núcleos especializados em justiça restaurativa dentro dos Tribunais de Contas também são estratégias fundamentais para garantir a efetividade desse modelo.

Além disso, a implementação desse modelo fortalece o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Ao adotar mecanismos restaurativos, o Tribunal de Contas reforça seu papel na promoção de uma cultura de integridade e responsabilidade, contribuindo para um ambiente de governança mais democrático e participativo.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) agora integra o Grupo Gestor de Justiça Restaurativa. O objetivo dessa inclusão é promover uma abordagem mais colaborativa e restaurativa no sistema de Justiça, buscando melhorar a forma como as questões são tratadas e resolvidas. O TCE/SC se junta a outros órgãos para desenvolver práticas que favoreçam a resolução pacífica de conflitos e a construção de um ambiente mais justo e sustentável.[19]

Portanto, a aplicação da justiça restaurativa no âmbito do Tribunal de Contas representa um avanço significativo na modernização das práticas de controle e fiscalização, garantindo não apenas a responsabilização dos gestores públicos, mas também o aprimoramento da administração pública e o fortalecimento das instituições democráticas.

[19] TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. *TCE/SC passa a integrar o grupo gestor de Justiça Restaurativa*. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-passa-integrar-o-grupo-gestor-de-justica-restaurativa. Acesso em: 03 fev. 2025.

voltar para o sumário

7 Inteligência artificial como aliada na mediação

Nos Tribunais de Contas, a aplicação da IA pode ser particularmente útil para automatizar e agilizar tarefas repetitivas, como a análise de grandes volumes de dados, a identificação de padrões em auditorias e a proposição de soluções em situações de conflito. Além disso, a IA pode apoiar a mediação ao fornecer recomendações baseadas em dados, prever resultados possíveis de disputas e até auxiliar na elaboração de estratégias de resolução.[20]

Segundo Brito (2020), a aplicação da IA na mediação de conflitos envolve o uso de algoritmos e tecnologias para apoiar as partes envolvidas no processo mediacional, facilitando a comunicação, a análise de informações e a formulação de acordos. A incorporação da Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas pode trazer uma série de benefícios tanto para os mediadores quanto para as partes envolvidas na mediação.[21]

Seixas (2020) explica que a aplicação de Inteligência Artificial na mediação de conflitos não é uma ideia completamente nova e já tem sido testada em diferentes contextos. Por exemplo, em sistemas de justiça, a IA tem sido usada para prever decisões judiciais com base em padrões de casos anteriores e para sugerir resoluções em disputas legais de forma eficiente. O Tribunal de Contas do Mato Grosso desenvolveu um sistema de IA para analisar contratos públicos e detectar possíveis fraudes ou irregularidades. Esse sistema poderia ser expandido para sugerir acordos mediáveis antes de abrir processos formais.[22]

Além disso, plataformas *on-line* de mediação já estão explorando o uso de IA para resolver conflitos de consumo, disputas entre empresas e questões relacionadas ao setor público. O uso da IA nessas plataformas tem se mostrado eficaz na redução do tempo e dos custos envolvidos na mediação de disputas, ao mesmo tempo que mantém a imparcialidade e a objetividade do processo.

Apesar do grande potencial da Inteligência Artificial na mediação de conflitos, sua implementação nos Tribunais de Contas também apresenta desafios. Entre os principais obstáculos estão as questões éticas relacionadas ao uso de IA, como a necessidade de garantir a transparência nos algoritmos, a privacidade dos dados envolvidos e a manutenção de um controle humano adequado no processo.

---

[20] AMORIM, Laura Lucia da Silva. *Árbitros robôs*: o futuro da arbitragem no Brasil. 2023. 158f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

[21] BRITO, Larissa Queiroz. Meios Adequados para a Resolução de Conflitos: *On-line Dispute Resolution* e a sua aplicação às Relações de Consumo. Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, SP, 2020.

[22] SEIXAS, Pedro Henrique Pandolfi. *O Impacto da Inteligência Artificial no Direito*: Desafios e Perspectivas. [s.l.], 2020. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

Outro desafio é a resistência à adoção de novas tecnologias, especialmente em um contexto jurídico, no qual a inovação pode ser vista com certo ceticismo. Para superar esses desafios, é essencial que os Tribunais de Contas invistam em capacitação, além de estabelecer normas claras e transparentes para a aplicação da IA no processo de mediação.

A Inteligência Artificial tem o potencial de transformar o processo de mediação nos Tribunais de Contas, tornando-o mais eficiente, transparente e acessível. Ao integrar a IA como aliada na mediação de conflitos, os Tribunais de Contas podem não apenas melhorar a qualidade das soluções encontradas, mas também otimizar os recursos envolvidos e fortalecer a confiança da sociedade na administração pública. No entanto, sua implementação requer uma abordagem cuidadosa, que leve em consideração os desafios éticos e práticos, bem como a necessidade de uma adaptação gradual às novas tecnologias.

8 Experiências e casos práticos da mediação de conflitos em Tribunais de contas

A mediação de conflitos, embora uma prática relativamente recente nos Tribunais de Contas, tem se mostrado uma estratégia eficaz na resolução de disputas administrativas. Essa abordagem busca solucionar questões sem recorrer a métodos tradicionais, como a judicialização, promovendo um diálogo entre as partes envolvidas, com o auxílio de um mediador. A seguir, são apresentados exemplos de experiências e casos práticos de mediação de conflitos em Tribunais de Contas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, que ilustram o potencial dessa ferramenta na resolução de disputas dentro do setor público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido pioneiro na implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, incluindo a mediação, especialmente em situações envolvendo a administração pública e a gestão de recursos federais. Uma das experiências mais notáveis de mediação no TCU ocorreu no âmbito de auditorias sobre o uso de recursos federais por entes públicos. Em vez de recorrer diretamente a sanções e processos administrativos formais, o Tribunal de Contas optou por conduzir sessões de mediação, nas quais os gestores públicos puderam dialogar com os técnicos do Tribunal e especialistas, buscando formas de corrigir falhas na aplicação dos recursos.

Um exemplo de sucesso foi a mediação realizada com prefeituras que apresentaram irregularidades no uso de verbas federais para a construção de obras públicas. Por meio de mediação, os gestores puderam corrigir as falhas de forma colaborativa, evitando ações mais rigorosas, como a devolução de valores ou a instauração de processos formais que poderiam prejudicar ainda mais as finanças dos municípios.

voltar para o sumário

De acordo com Gabbay (2023), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) implementou, em 2018, um projeto piloto de mediação de conflitos com o objetivo de resolver questões relacionadas a auditorias e fiscalizações. Em um desses casos, o TCE-SP foi solicitado a intermediar uma disputa entre uma autarquia estadual e uma empresa contratada para executar obras de infraestrutura. A empresa alegava que o contrato não estava sendo cumprido corretamente devido a mudanças nas exigências do governo estadual, enquanto a autarquia alegava falhas na execução dos serviços contratados.[23]

Ou seja, durante o processo de mediação, o mediador ajudou as partes a compreenderem as limitações contratuais, os direitos de cada uma e as possíveis soluções, sem recorrer a uma abordagem punitiva. Como resultado, foi possível renegociar os termos do contrato, ajustando prazos e responsabilidades, e evitando um longo processo judicial que poderia atrasar ainda mais o andamento da obra.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) também tem se dedicado à mediação de conflitos relacionados à gestão pública. Em um caso recente, o TCE-RJ atuou em uma disputa entre uma prefeitura e uma empresa terceirizada responsável pela limpeza urbana. A disputa girava em torno de questões de pagamento e cumprimento de cláusulas contratuais, que estavam gerando um impasse entre as partes.

O mediador do TCE-RJ promoveu uma série de encontros entre as partes, nos quais os envolvidos puderam discutir as dificuldades enfrentadas e explorar soluções que fossem mais viáveis para ambos os lados. A mediação resultou na renegociação do contrato, com novos prazos e um mecanismo de pagamento escalonado, permitindo que a empresa continuasse suas atividades e a prefeitura não fosse penalizada com a interrupção dos serviços. Este exemplo demonstra como a mediação pode ser eficaz para resolver disputas contratuais no setor público, sem que seja necessário recorrer à judicialização.

Em Portugal, o Tribunal de Contas também tem adotado a mediação como uma estratégia para resolver disputas administrativas. Cruz (2024), revela que em um caso envolvendo o Ministério da Educação e uma empresa responsável pela construção de escolas, a mediação foi fundamental para evitar um impasse que poderia resultar em ações judiciais demoradas. A empresa alegava que o projeto estava sendo executado de forma diferente do acordado inicialmente, e o Ministério da Educação questionava a qualidade do trabalho realizado. O Tribunal de Contas, atuando como mediador, ajudou as partes a chegar a um consenso sobre os

[23] GABBAY, D. M. *Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA*: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário. Brasília: Gazeta Jurídica, 2023.

problemas identificados e a definir novas diretrizes para o andamento das obras. A mediação foi concluída com sucesso, com a assinatura de um novo acordo que envolvia tanto ajustes nos prazos quanto nas condições de pagamento, o que evitou a judicialização e a paralisação dos trabalhos.[24]

Na União Europeia, alguns Tribunais de Contas, como os da Espanha e da Itália, têm experimentado o uso da mediação para resolver conflitos entre entes públicos e fornecedores de serviços. Embora essas práticas ainda sejam incipientes, os casos já analisados indicam que a mediação tem o potencial de ser uma ferramenta valiosa para resolver disputas contratuais, especialmente em relação ao cumprimento de obrigações e à execução de projetos de interesse público.

Embora a mediação de conflitos nos Tribunais de Contas tenha apresentado resultados positivos, também existem desafios a serem superados. Um dos principais desafios é a resistência das partes envolvidas em aceitar uma solução mediada, especialmente em contextos em que há uma tradição de litígios formais ou onde a reputação pública pode estar em jogo. Além disso, é importante garantir que os mediadores tenham a formação adequada para lidar com as questões técnicas e jurídicas que surgem nesses contextos.

Entretanto, as lições aprendidas dessas experiências indicam que a mediação pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar a eficiência da administração pública e fortalecer a governança. Ao promover o diálogo e a colaboração entre as partes, a mediação permite que as questões sejam resolvidas de forma mais rápida, menos onerosa e com menos impacto negativo para as partes envolvidas.

As experiências de mediação de conflitos em Tribunais de Contas, tanto no Brasil quanto em outros países, demonstram que essa abordagem é uma alternativa eficaz e viável para resolver disputas no setor público. Ao facilitar o diálogo entre as partes envolvidas, a mediação contribui para a construção de soluções mais justas e equilibradas, sem recorrer a soluções punitivas ou judiciais. O sucesso desses casos práticos indica que a mediação tem um grande potencial para transformar a forma como os Tribunais de Contas resolvem conflitos, promovendo uma gestão pública mais eficiente, transparente e colaborativa.

9 Considerações finais

A mediação, como instrumento de resolução de conflitos, tem se consolidado como uma alternativa eficaz dentro dos Tribunais de Contas, principalmente

[24] CRUZ, L. H. S. da; SACRAMENTO, E. M. do; SANTOS, E. de C. A mediação como uma ferramenta capaz de inibir os efeitos dos conflitos familares: a atuacão do Sistema de Mediação Familiar (SMF) da Secretaria de Estado de Justiça de Portugal. *Direito & Inclusão*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. e420, 2024. Disponível em: https://periodicos.unisantacruz.edu.br/index.php/dein/article/view/420. Acesso em: 21 dez. 2024.

voltar para o sumário

em contextos nos quais a celeridade, a redução de custos e a preservação das relações entre as partes envolvidas são fatores determinantes para a solução de disputas. A sua adoção tem permitido que os Tribunais de Contas promovam um ambiente de diálogo entre gestores públicos e órgãos de controle, proporcionando soluções mais flexíveis e adequadas aos complexos cenários administrativos.

Ao longo deste estudo, foi possível identificar que a mediação oferece diversas vantagens em relação aos métodos tradicionais de resolução de conflitos, como a judicialização, que muitas vezes resulta em processos longos e dispendiosos. A mediação, por sua vez, além de permitir uma resolução mais célere, propicia o fortalecimento da governança pública ao promover a cooperação entre as partes, buscando soluções colaborativas que atendam aos interesses de todas as partes envolvidas.

As experiências relatadas, tanto no Brasil quanto em outros países, demonstram que a implementação da mediação tem trazido resultados positivos, não apenas em termos de eficiência na resolução de conflitos, mas também em sua capacidade de prevenir futuras disputas, criando um ambiente de maior entendimento e transparência. No Brasil, Tribunais como o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo são exemplos de como essa prática pode ser aplicada com sucesso, enfrentando desafios e adaptando-se às especificidades do setor público.

Além disso, a integração da inteligência artificial (IA) nas práticas de mediação emerge como uma poderosa ferramenta para otimizar os processos, oferecendo análises preditivas, assistindo mediadores na identificação de padrões e soluções, e até mesmo ajudando na organização e gestão de informações, o que pode melhorar ainda mais a eficiência das mediações nos Tribunais de Contas. Embora o uso da IA ainda esteja em fase de implementação em alguns contextos, suas perspectivas são promissoras, especialmente em um cenário administrativo cada vez mais digitalizado e interconectado.

Contudo, apesar dos avanços e dos resultados positivos observados, a implementação plena da mediação nos Tribunais de Contas ainda enfrenta desafios significativos. A resistência cultural a métodos alternativos de resolução de conflitos, a falta de uma formação especializada para os mediadores e a necessidade de um marco regulatório que sustente a prática de forma consistente são questões que precisam ser superadas para garantir o sucesso e a expansão dessa prática.

Por fim, é fundamental que os Tribunais de Contas, com o apoio da tecnologia e da inovação, continuem a aprimorar seus métodos de mediação, promovendo um ambiente de maior diálogo e colaboração no âmbito da administração pública. Ao adotar a mediação como prática constante, os Tribunais de Contas

poderão não apenas resolver conflitos de forma mais eficiente, mas também contribuir para uma cultura de maior transparência, justiça e responsabilidade na gestão pública, beneficiando toda a sociedade.

A mediação, assim, se apresenta como uma estratégia promissora, alinhada aos desafios contemporâneos da administração pública, que pode transformar a forma como os conflitos são resolvidos e fortalecer os pilares da governança pública.

Mediation as a Conflict Resolution Instrument in the Court of Auditors

Abstract: This article examines mediation as an effective tool for resolving conflicts within the Audit Courts. In a scenario marked by the complexity of relationships between public managers and control bodies, mediation appears as a viable alternative to prevent and resolve disputes, promoting a constructive dialogue between the parties involved. The study addresses the legal foundations of mediation, its advantages compared to traditional conflict resolution methods, and the challenges of its implementation in a technical and specialized environment such as the Court of Auditors. The research also sought to highlight the potential of mediation to improve administrative efficiency, reduce unnecessary judicializations and strengthen public governance. Furthermore, the growing importance of using artificial intelligence (AI) in this context is addressed, with emphasis on how AI-based technologies can help manage complex information, identify recurring patterns in administrative conflicts and suggest customized solutions for disputes.

Keywords: Mediation. Alternative conflict resolution methods. Court of auditors. Public management.

Referências

AZEVEDO, Maria Eduarda. *As parcerias público-privadas*: instrumento de uma nova governação pública. Coimbra: Almedina, 2009.

AMORIM, Laura Lucia da Silva. *Árbitros robôs*: o futuro da arbitragem no Brasil. 2023. 158f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

BRITO, Larissa Queiroz. *Meios adequados para a resolução de conflitos*: *on-line dispute resolution* e a sua aplicação às relações de consumo. Trabalho de Conclusão de curso – Graduação Interdisciplinar – Curso de Direito – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2020.

BARRETO, Maria Isalete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem*: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178. Acesso em: 20 dez. 2024.

BOURGES, Fernanda Schuhli. *Mediação administrativa*: solução de controvérsias entre os particulares e a Administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

CRUZ, L. H. S. da; SACRAMENTO, E. M. do; SANTOS, E. de C. A mediação como uma ferramenta capaz de inibir os efeitos dos conflitos familiares: a atuação do Sistema de Mediação Familiar (SMF) da secretaria de estado de justiça de Portugal. *Direito & Inclusão*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. e420, 2024. Disponível em: https://periodicos.unisantacruz.edu.br/index.php/dein/article/view/420. Acesso em: 21 dez. 2024.

CAMOS, Carmen Hein de; OLIVEIRA, Cristina Rego de (Org.). *Experiências de justiça restaurativa no Brasil*. São Paulo: Blimunda, 2016.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. *Mediação na Administração pública brasileira*: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FINGER, Julio Cesar. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. *Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 58, nov./dez. 2009.

GABBAY, D. M. *Mediação e judiciário no Brasil e nos EUA*: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário. Brasília: Gazeta Jurídica, 2023.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010, p. 161.

OLIVEIRA, Mateus Moura de; SOUSA JÚNIOR, Eliezer Siqueira de. Administração dialógica e uma nova legitimação dos atos administrativos: uma reflexão da democracia em Habermas e os obstáculos de uma sociedade civil multicultural. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 4, n. 1, p. 114-131, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4446. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4446. Acesso em: 2 dez. 2024.

ORMEROD, Alexandre Rodriguez Bueno. *Administração pública dialógica e legitimação da atuação administrativa*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 26 p. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/alexandreormerod.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, v. 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961. Acesso em: 20 dez. 2024.

SEIXAS, Pedro Henrique Pandolfi. *O impacto da inteligência artificial no Direito*: desafios e perspectivas. [s.l.], 2020. 111f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de Brasília, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. *TCE/SC passa a integrar o grupo gestor de justiça restaurativa*. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-passa-integrar-o-grupo-gestor-de-justica-restaurativa. Acesso em: 3 fev. 2025.

SOLUÇÕES consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União: SecexConsenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [*S. l.*], v. 10, n. 19, p. 119-135, 2024. Disponível em: https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/162. Acesso em: 3 fev. 2025.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. *In*: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

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

SOARES, Jefferson Bertran de Alcantara. Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 147-163, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART07.RS

voltar para
o sumário

Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*?

Juliana Francisconi Cardoso

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Especialista em Auditoria Pública pela Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (Fepese). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Maringá (Unicesumar). Auditora Fiscal de Controle Externo e Chefe do Gabinete da Presidência do TCE/SC.

Resumo: O tema da dívida pública possui relevância no Brasil, com histórico de debates sobre seu impacto no orçamento. Apesar de vista negativamente, ela compõe a atividade financeira do Estado e é reconhecida como ferramenta essencial para o financiamento de investimentos de longo prazo, devendo ser bem gerida. O controle da dívida pública envolve métodos cooperativos, administrativos e normativos, sendo que no Brasil prevalece o controle por meio de normas jurídicas e o administrativo, realizados por diversas instituições, como Senado, Ministérios, Banco Central e os Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas possuem atribuição constitucional para fiscalizar a dívida pública, mas, frequentemente, limitam-se a análises formais em contas de governo, sem avaliações qualitativas ou auditorias profundas. Estudos sugerem que as Cortes de Contas deveriam ampliar suas funções, realizando auditorias operacionais e monitoramentos para melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos e atender às demandas de *accountability*. A má administração da dívida pública, seja em sua contratação ou execução, compromete a sustentabilidade econômica e social, exigindo esforços conjuntos entre órgãos reguladores e gestores para garantir transparência, eficiência e justiça intergeracional.

Palavras-chave: Dívida pública. Tribunal de Contas. Accountability.

Sumário: **1** Introdução – **2** Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais – **3** Métodos de controle da dívida pública – **4** Controle da dívida pública no Brasil – **5** Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Constitui um debate frequente e que chama a atenção da sociedade brasileira o peso da dívida pública sobre o orçamento dos governos. Ainda nos últimos anos da década de 1980, por ocasião da assembleia nacional constituinte, oportunidade em que se discutiram os principais problemas do país, foram travadas discussões sobre a dívida pública federal e chegou-se ao ponto da inclusão, no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de comando

que determinava a realização de exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores da dívida externa brasileira (art. 26 do ADCT). Ainda que o referido exame nunca tenha sido realizado, o que é alvo de questionamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), retira-se desse fato, já àquela época, preocupação com a dimensão e com o impacto da dívida pública sobre o orçamento do governo federal. Corrobora essa afirmação o quanto se extrai dos registros históricos dos debates que permearam a votação do referido dispositivo constitucional, no sentido de que a sua inclusão representava exigência da sociedade, que à época identificava a dívida pública externa como causadora dos problemas econômicos e sociais do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Passados quase vinte anos, em 2005, a Câmara dos Deputados, através do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, elaborou publicação intitulada "A Dívida Pública Brasileira" e destacou, na nota introdutória, que o tema foi escolhido em face de sua indiscutível relevância para a sociedade. Posteriormente, em 2009, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Mundial publicaram livro sobre a experiência brasileira com a gestão da dívida pública e, logo na introdução, os organizadores destacaram que o tema da dívida, em virtude da relevância para a sociedade, merecia ser explorado.

A história da dívida pública brasileira é conturbada e possui uma imagem negativa por ser comumente associada ao pagamento de altas taxas de juros e ao comprometimento da receita fiscal e do Produto Interno Bruto (PIB) (PORTUGAL, 2009). É de se ressalvar, no entanto, que ela constitui importante instrumento para o exercício da atividade financeira do Estado e que, não raras vezes, precisa e deve ser demandada para a adequada realização do orçamento.

O ônus decorrente da dívida pública dos entes subnacionais é também tema que costuma chamar a atenção. Sobretudo após o advento do plano real, quando se pôs fim ao período inflacionário, os Estados não puderam mais se beneficiar do prolongamento de prazos para pagamento de fornecedores nem da concessão de reajustes aos seus servidores em percentual inferior ao da inflação, o que lhes rendia receita extraordinária, tampouco puderam continuar a fazer uso de empréstimos não saldados aos seus bancos (LOUREIRO, 2003). A partir daí o desequilíbrio fiscal desses entes tornou-se evidente e o comprometimento do orçamento com o pagamento de parcelas da dívida pública passou a ser sopesado. Em estudo que apresenta dados de 1988 a 2003, Loureiro (2003) anota que, no período, houve sete rodadas de negociações de dívidas estaduais com a União, o que ilustra, segundo afirma, o histórico comportamento fiscal irresponsável dos Estados e Municípios brasileiros, que, salvo exceções, se endividavam sem condições de pagamento porque sabiam que, ao final, acabariam transferindo suas dívidas para a União, através de negociações que permitiam a rolagem desses débitos.

Mas não são apenas as estimativas orçamentárias que justificam a preocupação com o controle da gestão da dívida, pois também os seus efeitos prospectivos colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições de controle e fiscalização financeira e orçamentária da administração pública. É dizer, o controle da gestão da dívida pública é também essencial para evitar que a irresponsabilidade de uma geração se torne um peso excessivo para as gerações seguintes (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

A dívida pública se amolda perfeitamente na atividade financeira do Estado, sendo, no entanto, essencial que além do interesse público que lhe é peculiar, sua finalidade também esteja voltada à realização de despesas com investimentos, pois são essas as únicas que se podem imputar às gerações futuras. Lorenz von Stein *apud* Conti (2018, p. 4) afirma que "um Estado sem dívida ou faz muito pouco pelo seu futuro, ou exige demais do seu presente". A grande questão, segundo Conti (2018), é controlá-la.

Para o caso do controle que é exercido pelos Tribunais de Contas (TCs), Camargo e Rangel (2017), após a realização de levantamento, afirmam que ao examinarem os sítios eletrônicos de diversos TCs verificaram que a fiscalização efetuada com relação ao tema "dívida pública", regra geral, fica limitada ao momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual. Camargo e Rangel (2017) também demonstram desconforto com o foco da análise sobre a dívida pública empreendida pelos TCs e defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que o endividamento gera benefícios presentes, mas com ônus futuros. Moutinho e Lochagin (2017), no mesmo sentido, ao tratarem sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a dívida federal, reportam que aquela Corte de Contas deve reservar maior espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à dívida pública, colocando-a no mesmo patamar das fiscalizações realizadas para o controle de obras e despesas com serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo.

Quanto ao foco das ações de controle dos TCs, Costa (2016) explica que dentre as competências estabelecidas pela Constituição Federal (CRFB) há espaço para o exame da conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também com relação ao foco das ações de controle dos TCs, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TCs concentrem sua atuação na avaliação

do alcance das políticas para além do controle meramente formal, assegura que as principais críticas à atuação dos TCs se dirigem ao mérito de suas decisões e conclui expondo a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TCs não se aproximam da substância da *accountability,* já que as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, "restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada" (ROCHA, 2013, p. 906).

2 Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais

Há mais de um conceito correlato ao da dívida pública, porém, cada qual com particularidades que permitem inferir a sua adequada identificação, em que pese, em alguns momentos, admitirem, de fato, confusão ou mesmo utilização como sinônimos. Tal se dá, em especial, com os conceitos de dívida pública, endividamento público e empréstimo público. No que toca, especificamente, ao conceito de dívida pública, é importante delimitar que, para efeitos deste artigo, sua incidência não alcança as dívidas da administração, caracterizadas como aquelas que se relacionam com a aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais e aluguéis.

Nesse sentido, registra-se que será acolhida a definição de Baleeiro (2008), que é a mesma adotada por Torres (2013), de acordo com a qual nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de dívida pública, sendo essa unicamente a resultante do exercício do crédito público como processo fiscal. Assim, apenas os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo através de contratos ou do oferecimento de títulos em geral, incluídas a concessão de garantias e avais, são considerados dívida pública para efeitos deste artigo (dívida consolidada).

O relato histórico realizado por Assoni Filho (2007), denota a existência de registros que indicam a utilização de empréstimos públicos antes mesmo da Era Cristã. Nesse caso, as operações de crédito eram realizadas por imperadores, senadores e outros homens dotados de notoriedade, sendo, porém, direcionados ao atendimento do interesse pessoal dos governantes. Da mesma forma, na Idade Média, essa forma de captação de recursos públicos também revestia o caráter pessoal do governante, sendo, todavia, geralmente destinada ao financiamento de guerras. Ultrapassado o período feudal e o estado patrimonial, em que se confundiam as finanças públicas com as finanças do rei, o advento do estado fiscal promoveu alterações na ideologia financeira, distinguindo-se a esfera pública da esfera privada e dando lugar à ampliação das obrigações do Estado. As novas

funções do Estado fizeram então surgir a necessidade de novas fontes de financiamento através do aprimoramento do sistema tributário, bem como mediante a utilização de recursos obtidos por intermédio dos empréstimos públicos.

No século XX, especificamente na década de 1930, a aceitação da dívida pública, mediante a captação de empréstimos, se fez expressivamente presente. A mudança de paradigma deu-se, sobretudo, por influência das ideias de John Maynard Keynes, que defendia a utilização da dívida pública como instrumento de intervenção do Estado na economia para a manutenção do pleno emprego. A partir daí, mais expressivamente após a Segunda Guerra Mundial, com o crescimento das atribuições do Estado e o incremento das suas obrigações, a utilização da dívida pública passou a ser visualizada cada vez mais como uma alternativa viável para a obtenção de recursos e cumprimento do seu papel social. Nesse período, a utilização de empréstimos públicos viu-se desvinculada das situações extraordinárias de guerras e calamidades e passou a ser utilizada meramente como forma de obtenção de recursos. O alerta surgiu na década de 1970, com a crise orçamentária e financeira pela qual passaram vários países, provocada, em parte, pela utilização abusiva, sem planejamento ou controle, dos empréstimos públicos (ASSONI, 2007).

Existem, em linhas gerais, dois modelos distintos de gestão da dívida pública: o clássico e o keynesiano (ANDRADE, 2012). Segundo o modelo clássico, deve haver equilíbrio e responsabilidade fiscal e os empréstimos públicos devem ser contraídos apenas para fazer frente à realização de investimentos. Para a teoria keynesiana, por outro lado, os empréstimos podem ser utilizados para o atingimento de objetivos macroeconômicos mais importantes como o aumento da renda e do emprego. Nesse segundo modelo, o equilíbrio orçamentário, importante para a empresa privada e para as famílias, não tem importância alguma para o Estado, que deve buscar a prosperidade da economia nacional e não o equilíbrio orçamentário. O modelo keynesiano foi fortemente utilizado a partir da década de 1930 até 1970, período no qual o elevado crescimento econômico e a baixa inflação verificados pareciam confirmar o seu acerto. Após esse período, no entanto, abriu-se lugar novamente para as ideias que serviram de inspiração para o modelo clássico.

Dentre os papéis que a dívida pública pode desempenhar no contexto da atividade financeira do Estado, cita-se o de gestão dos recursos públicos e o de política financeira. Andrade (2012) aponta que o endividamento é um importante mecanismo de gestão de recursos públicos e instrumento de política financeira, mas que, no entanto, não representa a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira dos entes públicos, admitindo-se a imposição de limites para o endividamento como forma de assegurar a estabilidade econômica.

Ponto importante a destacar e que guarda relação com a utilização da dívida pública na atividade financeira do Estado diz respeito à justiça intergeracional na alocação da despesa pública e o seu necessário financiamento. É o caso, por exemplo, de investimentos ou despesas de capital que podem gerar recursos, utilidades e benefícios para as gerações futuras, oportunidade em que a dívida pública se apresenta como instrumento para a distribuição adequada no tempo dos encargos relativos a tais gastos e faz com que concorram para a despesa pública todos aqueles que dela irão se beneficiar (ANDRADE, 2012). A dívida pública é o instrumento apropriado para financiar o investimento público na construção de ativos de elevado custo e de longa duração, como uma hidrelétrica, um porto ou uma estrada. Nesse caso, a dívida pública permite distribuir equitativamente entre os contribuintes do presente e do futuro o custeio e os riscos da construção de ativos com potencial para gerar benefícios e rendimentos supostamente superiores ao seu custo por longo tempo, para várias gerações de contribuintes (PORTUGAL, 2009).

A justificativa para adoção da dívida pública para fins de investimento tem a ver com a eficiência alocativa de longo prazo, pois permite a compatibilização do período de consumo com o de pagamento. A contratação da dívida pública é a forma adequada de financiar as despesas de capital, uma vez que as despesas deste tipo estão distribuídas ao longo do tempo e geram eficiência em termos intergeracionais (GREMAUD; TONETO JR., 2002). A limitação do crédito público para financiar investimentos representa medida de distribuição intergeracional no que se refere aos benefícios e aos ônus da dívida pública, e o argumento fundamental diz respeito ao fato de que os encargos da dívida que serão atendidos pelos recursos das futuras gerações devem equivaler ao benefício que será aproveitado por elas, algo que apenas ocorre se os recursos dos empréstimos forem aproveitados de forma produtiva, em investimentos cuja utilidade permaneça no longo prazo. Por outro lado, se o capital gerado não for aproveitado exclusivamente pelas gerações presentes, faz sentido que também os custos do seu financiamento não sejam arcados apenas por elas pois "o compromisso financeiro de pagamento futuro permite, por este ponto de vista, a diluição dos encargos entre os diversos beneficiários" (LOCHAGIN; DOMINGUES, 2017, p. 565).

Conti (2018, p. 3) ao falar sobre as despesas de capital, caracterizadas como aquelas que não se limitam à manutenção da máquina administrativa, mas que contribuem para a sua expansão, discorre que pode ser interessante que o Estado tenha acesso a recursos que não estão no seu orçamento, obtendo-os da poupança disponível para crédito, sendo "até medida de equidade entre as gerações". Os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infraestrutura e serviços públicos para a população, que em termos de justiça social não podem ser adiados (LOUREIRO, 2001). A equidade entre as gerações e a dívida pública

foram constitucionalizadas no Brasil pelo art. 163, III, da CRFB, através da "regra de ouro", segundo a qual as operações de crédito devem destinar-se a financiar unicamente as despesas de capital (ANDRADE, 2012).

3 Métodos de controle da dívida pública

Segundo Conti (2003), existem basicamente três métodos que os Estados modernos utilizam para a fixação de limites para a dívida pública, especialmente no que se refere ao endividamento das entidades federadas, os chamados entes subnacionais, são eles: cooperativo, administrativo e por meio de normas jurídicas. Andrade (2012), corrobora os métodos identificados, porém agrega o controle pelo mercado como mais uma possibilidade, ao menos em tese, de se exercer o controle sobre a dívida pública. A depender de aspectos históricos e culturais, bem como das relações político-administrativas entre os entes, e do desenvolvimento do mercado financeiro, dentre outros fatores, para o exercício do controle sobre a dívida pública pode-se adotar cada um dos métodos de forma isolada ou associada, total ou parcialmente (ANDRADE, 2012).

O método de controle pelo mercado funciona para os países que confiam apenas no mercado para limitar o acesso ao crédito pelos entes subnacionais. Perfectibiliza-se assim: os mercados enviam sinais aptos a impedir que o ente público contraia dívidas em excesso. Não há limites impostos pelo ente central e os governos locais têm liberdade para decidir sobre o montante, as fontes e as finalidades da dívida que pretendem contrair (ANDRADE, 2012). Segundo a doutrina, para que esse método seja possível, há quatro condições que precisam estar presentes: (i) o mercado deve ser aberto e livre, sem regras que posicionem os entes públicos em local favorecido ou que estabeleçam qualquer tipo de reserva para os empréstimos públicos; (ii) deve haver adequado nível de informações ao mercado sobre a dívida consolidada, capacidade de pagamento e solvência dos entes públicos; (iii) não pode haver hipótese de reescalonamento da dívida ou de prestação de socorro financeiro; e (iv) a estrutura institucional deve garantir a adoção de políticas fiscais responsáveis ou de redução da dívida para evitar crises, sempre que o mercado indicar que novas operações de crédito não poderão ser efetuadas. Essas condições não são fáceis de serem encontradas na prática, sobretudo nos chamados países em desenvolvimento (ANDRADE, 2012).

O método de controle cooperativo ou *cooperative approach*, dá-se mediante um processo de negociação entre os entes subnacionais. Nesse caso não há a fixação de limites pela lei ou pelo governo central. Trata-se de método eficiente em países nos quais a disciplina fiscal e o conservadorismo estejam arraigados e o governo central exerce forte liderança (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). O elemento positivo desse tipo de controle é trazer os entes subnacionais para a elaboração

das políticas macroeconômicas do país, bem como comprometê-los com o estabelecimento de diretrizes fiscais aptas a sua concretização. Com esse controle cooperativo, aumenta-se o diálogo e a troca de informações, bem como propicia-se a formação de consciência dos entes subnacionais quanto às implicações macroeconômicas de suas políticas orçamentárias (ANDRADE, 2012).

O método de controle administrativo ou *direct control of the central government*, é aquele através do qual o governo central possui competência para controlar diretamente as operações de crédito dos entes subnacionais, podendo, para isso, fixar limites anuais globais para o montante da dívida, bem como rever e conceder autorizações específicas para as operações de crédito com posterior subempréstimo para os entes subnacionais, com fins previamente aprovados (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). Mais comum em Estados unitários do que em Estados federais, os argumentos são bastante favoráveis a esse tipo de controle no que se refere às operações de crédito externo, porém, não no que se refere aos contratos internos. É que, no contexto das operações externas, a política macroeconômica relacionada às taxas de câmbio e às reservas de divisas são eminentemente de competência do governo central, o qual também é chamado a prestar garantias aos contratos firmados pelos entes subnacionais. Além disso, a adoção de procedimentos uniformes para o acesso ao mercado estrangeiro permite melhorias nos termos e condições de negociação (ANDRADE, 2012). No tocante às operações internas, de outro lado, vê-se que o governo central passa a tomar decisões de importância flagrantemente local, o que pode não ser eficiente, inclusive no que se refere ao comprometimento dos entes subnacionais. Nesse caso, outro aspecto negativo do controle administrativo diz respeito ao perigo moral ou *moral hazard,* pois pode tornar-se difícil a recusa do governo central em socorrer financeiramente os entes subnacionais em caso de moratória (ANDRADE, 2012). No controle administrativo normalmente delega-se a responsabilidade pela aprovação das operações de crédito ao Ministério da Fazenda ou a órgão de níveis mais centrais do governo, em face do papel de garantidor da posição fiscal sustentável para o público em geral (ANDRADE, 2012).

O controle por meio de normas jurídicas ou *ruled-based approaches* é aquele que se exerce mediante normas, de natureza constitucional ou legal, que disponham sobre limites, condições e vedações da dívida pública. Essas normas podem dispor, por exemplo, sobre o montante da dívida dos entes subnacionais, finalidade, fixação de metas de resultado ou taxas de juros (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). Esse tipo de controle é bastante atrativo por ser fácil de monitorar, bem como por transmitir transparência, segurança e certeza, impondo disciplina fiscal. Também evita barganhas entre os entes subnacionais e o governo central, normalmente caracterizados por casuísmos em detrimento de considerações sobre a estabilidade

macroeconômica. Seu ponto negativo fica por conta da rigidez e pouca flexibilidade, que diminuem a margem de manobra nos casos de recessão (ANDRADE, 2012).

O controle por meio de normas jurídicas, a despeito das qualidades representadas pela transparência, segurança e certeza, apresenta também externalidades que precisam ser detectadas e combatidas, como é o caso, por exemplo, da adoção de práticas e expedientes que visam contornar a observância de normas, como a reclassificação de despesas correntes para despesas de capital, a realização de operações de crédito por meio de entidades controladas em vez do próprio ente subnacional, a prática de operações que não se enquadram na definição de operações de crédito e que, portanto, não se incluem nos limites, entre outros (ANDRADE, 2012). Lochagin e Domingues (2017) consideram que se a gestão da dívida pública se insere em um ambiente de riscos fiscais, a adoção de medidas de gestão orçamentária e de planejamento dos financiamentos anuais para o cumprimento dos propósitos constitucionais de sustentabilidade e a introdução dos limites pode não assegurar, por si só, a diluição dos riscos existentes, ainda que se pudesse cogitar de seus efeitos sobre as expectativas dos agentes de mercado. Para Lima (2005), a preocupação em limitar o endividamento público por meio de normas legais tem estado presente em boa parte do mundo, sendo a experiência mais notória possivelmente a do Tratado de Maastricht, de 1991, que estabeleceu, como exigência para a entrada na União Monetária Europeia, que a dívida pública de cada país não superasse 60% do PIB, sob a central preocupação de que o excessivo endividamento de um país-membro representasse uma externalidade negativa para os demais.

4 Controle da dívida pública no Brasil

No Brasil, o controle sobre a dívida pública dos entes subnacionais dá-se através da conjugação de dois dos métodos apresentados no tópico acima, quais sejam: controle por meio de normas jurídicas e controle administrativo (ANDRADE, 2012). Quanto ao momento, pode ser ele *ex ante* ou *ex post*. E quanto aos órgãos e autoridades envolvidos, há atribuições que são delegadas tanto para o Senado Federal quanto para o Ministério da Economia, o Banco Central do Brasil, os gestores, os órgãos jurídicos e técnicos dos entes subnacionais, as instituições financeiras e os TCs.

4.1 Controle da dívida pública por meio de normas jurídicas

O controle por meio de normas jurídicas é a regra e alcança os comandos previstos no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. O controle administrativo é a exceção, e se caracteriza pela submissão dos entes subnacionais

à autoridade da União. As normas constitucionais destinadas ao controle da dívida pública podem ser de ordem material, quando estabelecem regras ou princípios de observância obrigatória pelos entes subnacionais, ou de ordem formal, quando atribuem competência legislativa para tratar da dívida pública.

Vale fazer referência aos comandos constitucionais de ordem material que guardam relação com o controle da dívida no Brasil:

> – art. 167, III: estabelece a denominada "regra de ouro", que se destina a impedir que os entes públicos financiem, por meio da dívida pública, as despesas correntes, indício claro de descontrole das contas públicas (CONTI, 2018);
>
> – art. 166, §3º, II: veicula regra destinada a garantir que os juros da dívida continuarão a ser pagos pelo ente devedor, em resguardo aos direitos dos credores da dívida pública, pois, "se os juros da dívida não forem pagos, a dívida irá aumentar, o que pode resultar no descontrole das contas públicas" (ANDRADE, 2012, p. 114);
>
> – art. 165, §8º: apresenta exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, para permitir que a lei do orçamento traga, além da previsão de receitas e da fixação de despesas, a autorização para a contratação de operações de crédito; e
>
> – art. 234: trata da proibição da União assumir a dívida de outros entes na hipótese de criação de um novo Estado. Segundo Andrade (2012), o pressuposto para a criação de um novo Estado é que ele seja economicamente viável, por esse motivo a Constituição Federal proíbe que os encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida sejam transferidos para a responsabilidade da União.

Os dispositivos constitucionais de ordem formal que tratam da dívida pública são os seguintes:

> – art. 22, VII: estabelece que a União tem competência privativa para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Os entes subnacionais, por sua vez, submetem-se à política de crédito fixada pela União, pois se assim não fosse, tal política seria inócua (ANDRADE, 2012);
>
> – art. 48, II e o art. 48, XIV: preveem que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor, respectivamente, sobre operações de crédito e dívida pública e sobre o montante da dívida pública mobiliária federal;
>
> – art. 52, VI, VII, VIII e IX: delega competências ao Senado Federal para dispor sobre limites para os montantes da dívida consolidada e limites globais e condições para as operações de crédito interno e

> externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais;
>
> – art. 52, V: confere ao Senado Federal competência para autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> – art. 163, II, III e IV: estabelece que é matéria de lei complementar dispor sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas Poder Público, concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública; e
>
> – art. 24, I: prevê que a competência da União destina-se a legislar sobre normas gerais.

A LRF, cujo ponto crucial é a limitação do endividamento público excessivo, viga mestra da gestão fiscal responsável (CONTI, 2003), foi editada em cumprimento à determinação do art. 163 da CRFB. A seu respeito, Oliveira (2010, p. 3) destaca que a razão fundamental que deu causa ao surgimento da LRF foi a "necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público direta e indiretamente". Nesse sentido, a exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei complementar que deu origem à LRF, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, fez constar que a proposta fazia parte de um conjunto de medidas do programa de estabilidade fiscal apresentado em 1998, cujo objetivo era a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 18/1999).

Nada obstante, ressalva Oliveira (2010), a LRF, ela mesma, não estabelece limites para o endividamento público, pois essa atribuição foi delegada pela Constituição ao Senado Federal; além do que, em linha gerais, o controle sistematizado pela LRF não constituiu uma mudança substancial em relação ao sistema então em vigor, a não ser pela instituição de procedimentos e regras para assegurar o cumprimento dos limites. Nesse mesmo sentido, Vieira (2009) defende que no caso do Brasil, apesar da longa tradição de tolerância com o endividamento público, a partir da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, o regime jurídico dos empréstimos passou a ser bem mais rígido, e tal tendência foi mantida pela Constituição de 1988.

Para Andrade (2012), o advento da LRF marca uma mudança no padrão de financiamento do setor público nacional, pois ainda que se possa dizer que esse processo tenha iniciado com a Constituição de 1988, foi a LRF que criou mecanismos jurídicos para colocar em prática a gestão fiscal responsável, mediante o

controle de despesas e do endividamento e estímulo ao exercício pleno da competência tributária. Conti (2003, p. 1090) ainda destaca, dentre as regras contidas na LRF voltadas ao controle da dívida pública, aquelas previstas nos arts. 32 e 38, que guardam relação com a contração de operações de crédito, as quais, a partir dali, passaram a ficar submetidas a critérios muito mais rígidos ante a exigência de que o pedido de empréstimo venha acompanhado de parecer técnico indicando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. Além disso as operações de crédito devem estar autorizadas em lei e dentro dos limites estabelecidos, que serão verificados pelo Ministério da Economia, devendo também a instituição financeira contratante exigir o cumprimento da lei, sob pena de anulação do negócio e devolução dos valores já entregues, sem qualquer acréscimo. Estão mais rígidas também as regras concernentes às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), que são empréstimos destinados a suprir deficiências momentâneas de caixa dentro do mesmo exercício financeiro. Estas operações só poderão ser realizadas a partir de 10 de janeiro, devendo ser liquidadas até 10 de dezembro do mesmo exercício; além disso, não poderão ser realizadas enquanto houver operação anterior ainda não quitada e no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo (CONTI, 2003).

4.2 Controle administrativo da dívida pública

O controle administrativo da dívida pública, caracterizado pela submissão dos entes subnacionais à União é excepcional e, como tal, deve ser interpretado restritivamente (ANDRADE, 2012). Decorre ele do art. 21, VIII, da CRBF, de acordo com o qual compete à União administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada. Advém também do disposto no art. 52, V, da CRFB, que delega ao Senado Federal a autorização específica (natureza de aprovação) para as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e do art. 34, V, "a" e 35, I, da CRFB, que admitem a intervenção federal nos Estados ou estadual nos Municípios, em caso de inadimplemento da dívida consolidada, com o fim de reorganizar as finanças do ente federado.

Tanto o controle por meio de normas jurídicas quanto o controle administrativo comportam o exercício prévio e posterior da dívida pública e dos atos que lhe estão vinculados. O controle será prévio ou *ex ante* para buscar evitar que o ente público chegue a uma situação de insolvência e o controle *ex post* auxilia no processo de reestruturação da dívida na hipótese de o ente público vir a tornar-se insolvente. Os dois controles se complementam (ANDRADE, 2012).

No que se refere às instituições cuja atuação impacta no controle da dívida pública dos entes subnacionais, destacam-se, notadamente: o Senado Federal; as Assembleias Legislativas; o Ministério da Economia, através da Secretaria do Tesouro Nacional; o Banco Central do Brasil; as instituições financeiras internas, integrantes do sistema financeiro nacional; os gestores, os órgãos técnicos e os órgãos jurídicos dos entes subnacionais; os órgãos de controle interno; e os Tribunais de Contas.

O Senado Federal, segundo determinação do art. 52, incisos V a IX da CRFB, possui atribuições específicas relacionadas ao controle da dívida, algumas das quais já foram mencionadas no presente trabalho. Citam-se, nesse sentido, as RSF 40 e 43 de 2001 e 47 de 2008. Além disso, como de resto todo o Parlamento, com base no art. 70, da CRFB, o Senado detém o papel genérico de fiscalização financeira e orçamentária da administração pública, inclusive no que respeita ao gerenciamento da dívida (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Para isso, pode convocar Ministros de Estado ou solicitar-lhes informações por escrito (art. 50, *caput* e §2º, da CRFB), criar Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, §3º, da CRFB) e exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do TCU (art. 71, incisos IV e VII, da CRFB).

Loureiro (2001), numa avaliação crítica do papel do Senado no controle da dívida pública chama a atenção para as condições políticas, as quais podem permitir ou não, o efetivo cumprimento das regras institucionais no contexto de conflitos federativos e de constrangimentos macroeconômicos. Na condição de representante do seu Estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa na maioria das vezes por cargos executivos, o senador brasileiro sofre pressões dos governadores, que muitas vezes foram seus colegas no Senado, ao mesmo tempo em que está bastante envolvido com compromissos de governo. Assim, a dívida pública, como uma das fontes importantes de geração de recursos para atender demandas sociais inadiáveis, torna-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional garantir o equilíbrio financeiro dos entes federativos (LOUREIRO, 2001).

As Assembleias Legislativas, em face da simetria constitucional, detêm competência para a fiscalização financeira e orçamentária dos respectivos Estados. Sem a autorização do Parlamento, o Estado não pode realizar operações de crédito. Isso porque as operações de crédito somente se incluirão nos orçamentos quando forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo, de forma que juridicamente se possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício (MACHADO; REIS, 2003). A contratação de uma operação de crédito retrata a atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no contexto do mecanismo de freios e

contrapesos, que impõe a colaboração e o consenso de várias autoridades na tomada de decisão e estabelece mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais (LENZA, 2014).

Ao Ministério da Economia, através da Secretaria do Tesouro Nacional, competem as atribuições que se encontram relacionadas na LRF, no capítulo VII, referentes à dívida e ao endividamento: verificar o cumprimento dos limites e condições para a contratação de operações de crédito (art. 32, da LRF), analisar os pedidos de concessão de garantia da União, manter o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, materializado no Cadastro da Dívida Pública (art. 32, §4º, da LRF), receber os dados contábeis e fiscais dos entes da Federação, dentre os quais, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como divulgar, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária (art. 31, §4º, da LRF).

O Banco Central do Brasil, por disposição do art. 34 da LRF, não emite mais títulos da dívida pública, porém, a ele compete cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, fiscalizar as instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas (MIP, 2019). As instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional, por sua vez, têm a atribuição de encaminhar os pleitos que receberem dos entes subnacionais ao Ministério da Economia, realizando a verificação prévia dos documentos (MIP, 2019).

Os gestores dos entes contratantes responsabilizam-se pela decisão de contratar a operação de crédito, tendo em vista as suas condições e a sua finalidade, asseguram a correção e a veracidade das informações mediante os documentos ou as declarações constantes da própria legislação ou do Manual para Instrução de Pleitos do Tesouro Nacional (MIP) e assinam eletronicamente o envio do Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) à STN ou à instituição financeira. Aos órgãos técnicos compete avaliar e informar os dados técnicos e os objetivos referentes ao processo de contratação da operação de crédito, sobretudo as características do investimento a ser realizado e as informações de execução orçamentária e financeira do Ente público, e aos órgãos jurídicos cabe que ateste, no curso do processo de análise das operações de crédito, o estrito cumprimento da legislação por parte do contratante; a manifestação, em todos os casos, no início do processo, nos termos do art. 32, §1º, da LRF; a apresentação de manifestação, nas operações externas com garantia da União, sobre a legalidade das obrigações assumidas pelo mutuário de acordo com a minuta contratual negociada; e a emissão de parecer final sobre a validade e a exigibilidade do contrato assinado,

bem como sobre a legitimidade do representante que firmou o contrato em nome do mutuário (MIP, 2019).

A ação dos órgãos de controle interno sobre a fiscalização da dívida pública segue o disposto no art. 74 da CRFB, reproduzido por simetria no texto do art. 62 da CE. Dessa forma, o órgão de controle interno tem por atribuição avaliar o cumprimento das metas previstas no plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado e, no que se refere especificamente à dívida pública, é da sua competência exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado.

Aos TCs, de forma resumida, competem diversas atribuições necessárias para a contratação das operações de crédito, dentre as quais a análise tempestiva dos balanços e prestações de contas anuais e a verificação do cumprimento dos diversos dispositivos da LRF e limites previstos nas RSF; a emissão das certidões exigidas pela RSF 43/2001 e a apuração de eventuais denúncias e irregularidades que sejam de seu conhecimento, de maneira a dar cumprimento à adequada instrução dos pleitos (MIP, 2019).

5 Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas

No Brasil, como já demonstrado, o ambiente em que se situa a dívida pública é amplamente regulado e controlado, havendo um conjunto de normas e instituições que se dedicam a acompanhar todos os passos não apenas do processo que precede a assunção da dívida, mas também a sua gestão. Em Vieira (2009), encontramos que a auditoria governamental é uma parte indispensável do sistema regulatório da dívida pública, que tem por intuito detectar desvios de padrão e violação de normas, contribuindo de forma relevante para o seu *enforcement*.

Os TCs, que são instituições que possuem mandato constitucional para exercer o controle externo da administração pública sob os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade, possuem também atribuição, amparada na CRFB e na LRF, para fiscalizar a dívida pública. Tal se dá mediante a análise tempestiva dos balanços e prestações de contas anuais, apuração do cumprimento das condições e limites previstos na LRF e nas RSF, emissão de certidões e apuração de denúncias e irregularidades. O papel dos TCs no exercício desse mister, no entanto, não está ainda definido e o TCU reconheceu a fragilidade do sistema ao afirmar que a auditagem da formulação de políticas e escolhas públicas relacionadas à gestão da dívida é campo novo para as entidades de fiscalização superior (EFS), sendo tema controvertido e reconhecidamente difícil. Enfatizou, no mesmo sentido, que embora

já tenha realizado diversos trabalhos nessa seara, ainda não há um processo sistematizado e institucionalizado para o acompanhamento permanente do tema, com definição de objetivos, limitações, escopo, método e formato aderentes ao mandato (TCU, 2018). Há mais a ser investigado pelos TCs para que o Parlamento e a sociedade possam compreender as causas, as consequências, os problemas e os benefícios da dívida pública (TCU, 2018). Dentre as ações possíveis, o TCU sugere que sejam levados à consideração o desenvolvimento das seguintes atividades: auditar e melhorar a compreensão das exposições reportadas nos relatórios financeiros, incentivar a publicação de relatórios de exposições fiscais, incentivar a incorporação de boas práticas de gestão de risco, fiscalizar empréstimos, garantias e seguros, revisar a orçamentação das implicações de longo prazo associadas à baixa de passivos ambientais, revisar outras exposições fiscais potenciais e analisar pressões fiscais de longo prazo (TCU, 2018).

Seguindo no mesmo raciocínio, pondera que investigar e definir, em processo de auditoria, o patamar de endividamento de que dispõe o governo sem levar a sua "insustentabilidade" poderia ser entendido, ao menos em tese, sensível incursão em terreno de escolha dos formuladores de políticas que já se submetem a critérios e métricas acompanhados com atenção por outras instituições, além de agências de risco e de sistemas diversos de monitoramento utilizados pelo credores e outras partes interessadas (TCU, 2018). Todavia, contribuir para que haja maior confiança, transparência e inteligibilidade das demonstrações financeiras e dos relatórios publicados pelos órgãos oficiais de gestão da dívida ou avaliar os processos de gestão de risco a exposições fiscais decorrentes desse endividamento aparenta ser consentâneo com o seu mandato (TCU, 2018). Cogita, assim, que maior agregação de valor por parte das suas ações sobre a dívida pública estaria na construção de capacidade para a realização de auditorias financeiras ou operacionais voltadas à verificação de controles internos e à gestão de riscos, bem como para auxiliar na explicação de fenômenos relacionados ao processo de formação da dívida, inclusive seu propósito (objetivos e justificativas) e utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) (TCU, 2018).

Para fazer frente ao quanto pretendido pelo TCU, encontra-se em Costa (2016), a explicação de que dentre as competências constitucionais estabelecidas aos TCs há espaço para o foco na conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também no tocante ao foco das ações de controle dos TCs, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TCs concentrem sua atuação na avaliação do alcance das políticas para além do controle meramente formal e expõe a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TCs não se

aproximam da substância da *accountability,* porque as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, "restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada" (ROCHA, 2013, p. 906). Somente com uma postura mais propositiva o controle externo poderá exercer o seu potencial de boas práticas na gestão pública, corrigindo irregularidades e contribuindo para a consolidação da *accountability* (CUNHA, 2016).

Analisando o cenário português, Costa (2013), no mesmo sentido, observa que uma vez que a atividade financeira do Estado é enquadrada pelo direito, o controle financeiro externo não pode deixar de ser um controle de legalidade e de regularidade, porém, ressalva que se a racionalidade da atuação do Estado significa, desde logo, no domínio da governança pública, de que quem gere recursos públicos está vinculado a critérios técnicos de boa gestão – economia, eficiência e eficácia –, o controle externo deve lançar mão de auditorias de desempenho e de avaliação de programas e políticas públicas. Seguindo a linha de pensamento, ao desenhar um quadro em que de um lado há o clamor pela "governança responsável", no qual se postula o desenvolvimento sustentado, centrado nas pessoas, e, de outro, a necessidade de criação de uma cultura de responsabilidade na atividade financeira do Estado coerente com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,[1] pondera:

> Neste quadro, o que esperar dos tribunais de contas, enquanto órgãos constitucionais e enquanto instituições superiores de controle financeiro externo? Deverão os tribunais de contas ser perspectivados como entidades cujo centro de gravidade é o controle dos aspectos formais da gestão, ocupando-se da *accounting*, ou, noutro sentido, deverão ser entendidas como órgãos chave de um sistema constitucional de *checks and balances*, indispensáveis à garantia da *accountability* de quem gere recursos financeiros públicos?
>
> Afinal, de que prestação de contas se ocupam os tribunais de contas – *rendering of accounts* ou *accountability*? (COSTA, 2013, p. 51)

Ferreira Júnior (2015), por sua vez, em estudo sobre os TCs brasileiros, critica a cultura do controle autorreferente, voltado para os seus próprios processos, necessidades e perspectivas, e propõe, a partir da superação da concepção formalista de controle administrativo-financeiro, o estabelecimento de paradigma condizente com a boa governança. Dispõe, nesse sentido, que o bom controle público é a antítese do controle ineficiente e ineficaz, sendo aquele que se preocupa com

[1] De acordo com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, "a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração".

a legalidade, mas também com a legitimidade, economicidade e concretude dos princípios constitucionais; que é retrospectivo e prospectivo; reativo e proativo; vigoroso, mas não excessivo; repressor de más condutas e promotor de boas; que alcança os comportamentos omissivos e comissivos, salutar e dialógico; inteligente e racional; contextual e global; imparcial, proporcional, substancial e profundo; que considera a materialidade e a seletividade em suas análises; eficiente, eficaz e efetivo; que não se preocupa com formalismos desnecessários, mas não despreza os meios; e que enfrenta o demérito das escolhas por meio da sindicabilidade profunda da discricionariedade administrativa. Na mesma direção, Costa (2013, p. 52) reforça: de acordo com a Declaração de Lima, aprovada no Congresso da Intosai realizado no Peru em 1977, que consagra os princípios básicos do controle externo, o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma atividade desenvolvida no âmbito de um "sistema cujo objetivo é a detecção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública". Também, mais recentemente, a Declaração de Moscou, aprovada no Congresso da Intosai realizado na Rússia em 2019, previu que as circunstâncias atuais demandam das EFS a realização de trabalhos de qualidade e requerem a reavaliação do seu papel no processo de *accountability* governamental. Para isso, as EFS devem proteger sua independência e posição evitando interferir nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e funções de gerenciamentos do governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019).

Vieira (2009) anota que o controle externo só pode ser eficaz se os TCs forem independentes do órgão controlado e se estiverem fora do alcance de influências externas, como também de interferências de um órgão eminentemente político. Daí a necessidade de assegurar sua neutralidade política, sendo a independência real dos TCs encarada como o grande desafio dos estados modernos. Especialmente no tocante aos TCs brasileiros, Ferreira Júnior (2015) reconhece e sublinha como um dos fatores para a baixa efetividade da sua atuação as conhecidas deficiências nos processos de indicação dos seus membros, porém avalia que há também no país a presença de componente associado à cultura do burocratismo e do formalismo exacerbado e irracional que se reflete não apenas na gestão, mas também no controle administrativo, contribuindo para a ineficiência e a ineficácia de ambos. O mau controle, ao invés de ser um inimigo das mazelas da administração pública, termina se tornando um aliado delas e um incentivo à ineficiência, ineficácia e corrupção (FERREIRA JÚNIOR, 2015).

Volvendo à específica questão do controle da dívida, Camargo e Rangel (2017) percebem-na como um desafio para os TCs, e após a realização de levantamento, afirmam que ao examinarem os endereços eletrônicos de diversos tribunais

verificaram que o controle efetuado com relação ao tema "dívida pública", regra geral, fica limitado ao momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual. Segundo anotam, o que se verifica é que os TCs têm tido uma participação muito tímida na fiscalização da dívida pública, pois a maioria cinge-se a verificar os limites exigidos pela legislação no momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado. Camargo e Rangel (2017) também demonstram desconforto com o foco da análise sobre a dívida pública empreendida pelos TCs e defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que o endividamento gera benefícios presentes, mas com ônus futuros. Moutinho e Lochagin (2017), no mesmo sentido, ao tratarem sobre o controle exercido pelo TCU sobre a dívida federal, reportam que aquela Corte de Contas deve reservar maior espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à dívida pública, colocando-a no mesmo patamar das fiscalizações realizadas para o controle de obras e despesas com serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo.

A partir do exame das nove funções que Conti (1998) apresenta para os TCs tendo por base o texto constitucional,[2] com fundamento em Moutinho e Lochagin (2017), identificamos que estão mais diretamente relacionadas ao controle da dívida pública a função consultiva, identificada como aquela que os TCs exercem por ocasião da emissão de parecer prévio que embasa o julgamento das contas de governo, e a função fiscalizadora, que guarda relação com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, bem como dá guarida ao acompanhamento que é previsto pela LRF.

5.1 Controle da dívida pública em contas de governo

No desempenho da função consultiva, por determinação do art. 71, I, da CRFB, os TCs apreciam as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e emitem parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo a sua aprovação, aprovação com ressalva(s) ou rejeição. Tais contas são usualmente denominadas como contas de governo (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). As contas de governo diferem-se das contas de gestão, posto que nessas últimas, os TCs se debruçam sobre o exame individual dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no que tange

[2] Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como sobre os atos relativos à aplicação de subvenções sociais e renúncia de receitas. As contas de gestão podem ser anuais ou não, prestadas ou tomadas, no sentido de que podem ser apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos levados a cabo pela própria administração pública ou pelos TCs. A competência para julgamento, nesse caso, é exclusiva dos TCs (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

As contas de governo, por sua vez, constituem-se no meio pelo qual o chefe do Poder Executivo apresenta os resultados da atuação governamental do exercício ao qual se referem. Revelam, por assim dizer, o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, o atendimento dos limites de gastos mínimos e máximos previstos para a educação, saúde e pessoal. Seu julgamento, que é eminentemente político, dá-se a partir de ato composto, resultante da atuação de dois órgãos: os TCs, que se expressam através do parecer prévio e recomendam a aprovação ou a rejeição das contas prestadas, e o Parlamento, que edita o ato principal, acompanhando a recomendação feita pelos TCs ou dela divergindo (FURTADO, 2007). Em atenção aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, os TCs recebem, no início de cada ano, balanços contábeis acompanhados de relatórios dos órgãos de controle interno e sobre eles, após apreciação geral e fundamentada, emitem sua avaliação em face das informações que lhe são apresentadas. É essa a manifestação dos TCs que se define como parecer prévio. Parecer porque representa manifestação opinativa que tem por finalidade "iluminar e aconselhar", nas palavras de Mello (2012). Prévio, porque traduz a ideia de anterioridade em relação ao julgamento a ser efetivado pelo Legislativo (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

Entre os temas analisados nas contas de governo está a gestão da dívida pública. Deve-se ter em mente, porém, que por tratar do exame das contas de forma global, o parecer prévio apresenta uma macroavaliação das diversas áreas do governo, de modo que a apreciação da prestação de contas anualmente prestada pelo chefe do Poder Executivo não é o foro adequado para uma análise profunda e vertical sobre cada tema ali apresentado e isto é verdade, também, em relação à dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Para o exercício da função consultiva, os TCs ainda lançam mão dos trabalhos de fiscalização realizados ao longo do ano, incluindo auditorias, inspeções e acompanhamento da gestão fiscal, para, consolidando-os e analisando seu impacto sobre o conjunto das contas apresentadas pelo governante, avaliarem se representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, e se houve a observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Além do parecer prévio não ser o local apropriado para a análise profunda e vertical dos assuntos de que trata, nem mesmo da dívida pública, a análise

que normalmente é feita pelos TCs, conforme anotam Camargo e Rangel (2017), cinge-se à verificação dos limites exigidos pela legislação, o que não é suficiente. Há necessidade de modificação do patamar das análises empreendidas pelos TCs, de modo a que seja incorporada nos pareceres prévios também uma avaliação qualitativa sobre os resultados obtidos com a gestão dos recursos públicos. As contas de governo não devem se restringir à verificação do cumprimento de limites e metas, sob pena de desperdício de sua potencial finalidade de bem informar a sociedade acerca da gestão dos recursos públicos (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

5.2 Controle da dívida pública em fiscalizações específicas

A função fiscalizadora, com fundamento no art. 71, IV, da CRFB, é descrita como aquela relacionada à realização de auditorias e inspeções, mas também levantamentos e monitoramentos pelos TCs, por iniciativa própria, por provocação de denúncias ou representações, ou a pedido do Poder Legislativo. Referidos procedimentos podem ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devendo ser orientadas segundo os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade. Para Moutinho e Lochagin (2017), é através da função fiscalizadora que o controle possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento da dívida pública, na medida em que possibilita um exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da sua gestão.

As auditorias realizadas pelos TCs podem ser de regularidade ou conformidade, visando a comparação de resultados e procedimentos com normas e regulamentos, ou operacionais, para avaliar a eficiência e a eficácia, bem como o atingimento de metas pelos gestores da dívida pública (VIEIRA, 2009). De acordo com Cunha (2016), a literatura aponta três tipos de auditorias a serem realizadas pelo controle externo, sendo a primeira a financeira, cuja finalidade principal é a avaliação da exatidão das informações prestadas pelo órgão controlado; a segunda a de regularidade, na qual se confere se as receitas e os gastos estão sendo realizados de acordo com a norma legal; e a terceira a de performance, quando se verifica a eficiência e a eficácia dos programas e políticas governamentais e se observa se o cidadão recebe, de fato, pelos impostos pagos.

Os TCs comumente realizam auditorias de regularidade e conformidade, fator esse que é determinante para a sua falta de efetividade, por trazerem características de um modelo burocrático suplantado (MELO, 2008; ROCHA, 2013; COSTA, 2013; FERREIRA JUNIOR, 2015; CUNHA, 2016; CAMARGO; RANGEL, 2017). Especialmente no que se refere à dívida pública, Camargo e Rangel (2017) defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise

seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos. Além disso, sugerem que o controle seja exercido não apenas *a posteriori*, visto que a atuação prévia e concomitante dos TCs não só é possível como é indispensável para a adequada proteção do erário. Isso porque, segundo demonstram, há informações oriundas de pesquisas que dão conta de que os projetos que são elaborados para justificar as operações de crédito são, em sua maioria, carentes de especificações que informem os benefícios esperados; as cartas consultas e pareceres técnicos que informam os objetivos e metas são elaborados de forma simples e sintética, não expressando e quase nunca mensurando os verdadeiros resultados esperados; os entes da federação normalmente não realizam uma adequada avaliação da relação custo/benefício dos recursos obtidos por meio de operações de crédito; as instituições financeiras internacionais possuem linhas de crédito que apenas impedem a utilização dos recursos obtidos por meio de empréstimos para a aquisição de armas, bebidas, tabaco ou joias, de modo que os recursos podem ser utilizados da forma que o Estado julgar conveniente, bastando indicar o destino em que foram alocados; as instituições financeiras nacionais permitem que sejam executadas alterações nos projetos apresentados, substituindo-os por outros, conforme os desejos e necessidades dos gestores estaduais (CAMARGO; RANGEL, 2017).

5.3 Controle da dívida pública no acompanhamento da gestão fiscal

No exercício da função fiscalizadora, a dívida pública constitui também objeto do acompanhamento da gestão fiscal realizado pelos TCs, que conforme estabelecido no art. 59, II e IV, da LRF, devem auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito e das providências tomadas para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites estabelecidos. O acompanhamento da gestão fiscal tem por base a emissão quadrimestral de RGF e envolve diretamente a fiscalização do cumprimento de limites e condições para a realização de operações de crédito e das providências tomadas para a recondução da dívida aos limites estabelecidos. Nesse particular, com fundamento no art. 59, §1º, da LRF, os TCs devem emitir alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos limites vigentes (VIEIRA, 2009; MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos TCs não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício dessa atividade, os TCs também analisam a conformidade da metodologia empregada pela

administração na elaboração de seus relatórios e demonstrativos e examinam o conteúdo contabilizado em cada rubrica, verificando sua adequação à metodologia adotada (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

6 Considerações finais

A dívida pública, quando bem utilizada, serve à consecução de importantes objetivos em prol do desenvolvimento econômico, para isso, porém, carece estar sempre controlada, uma vez que, se mal gerida ou contratada, possui potencial de geração de sérios problemas financeiros, comprometedores, em última análise, da prestação de serviços do Estado. Nesse sentido, Portugal (2009) pondera que a má reputação da dívida pública, decorrente dos juros altos e dos calotes explícitos são principalmente o resultado do abandono dos princípios clássicos de se utilizar a dívida pública apenas para o investimento público ou para despesas emergenciais e extraordinárias, em vez de simplesmente satisfazer a proclividade de gastar sem tributar. Ao fazer referência à importância da atividade do controle sobre a dívida pública, Oliveira (2011) corrobora que na situação globalizada, é imprescindível que o Estado possa propiciar aos investidores garantias de um bom negócio, pois, do contrário, ninguém aplica no país que necessita de recursos públicos, mas também privados para o seu crescimento. Em continuidade ao raciocínio anterior, Portugal (2009) também pontua que não apenas a utilização da dívida pública para financiar despesas que não revistam características de investimento pode ser considerada um erro, uma vez que a má escolha e a ineficiente execução de projetos de investimento público constituem um problema sério que diminui as taxas de retorno e, com isso, elevam o peso do seu financiamento nas receitas futuras, bem como também pode haver má administração da dívida, ainda que esta tenha sido originalmente emitida segundo critérios prudentes.

O controle, nesse cenário, aparece com uma série de instituições envolvidas, cada qual com atribuições definidas e com o dever de cumprirem adequadamente a sua missão. A sociedade terá informações mais qualificadas, úteis e fidedignas quanto mais esses agentes cumprirem adequadamente seus papéis de formuladores, implementadores, gestores, supervisores, controladores e auditores da dívida.

Especificamente no caso dos TCs, conforme definição do MIP, há variadas atribuições voltadas ao controle da dívida, porém, não está ainda bem clara a definição do seu papel (TCU, 2018). Dentre as funções constitucionais dos TCs, identificou-se que o controle da dívida tem lugar no exercício da função consultiva, quando da emissão de pareceres prévios, e da função fiscalizadora, quando da realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, e por intermédio do acompanhamento da gestão fiscal. Quanto ao foco das ações de

controle, observou-se que pode ser tanto de regularidade, o que lhe confere um viés mais formal, quanto de natureza operacional, quando é possível analisar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão.

Para o controle financeiro da administração pública e para o controle da dívida em particular, entende-se que os TCs possuem um mandato que é muito maior do que o de meros certificadores ou avaliadores de números e dados contábeis e que há espaço para a superação da concepção formalista, dada a possibilidade de adoção, pelos TCs, de uma postura que permita a detecção de desvios não apenas relacionados aos princípios da legalidade, mas também da economicidade, da eficiência e da eficácia, como modo de contribuir com a boa governança e com a *accountability* de quem contrata e gere a dívida pública dos Estados.

Public debt in the financial activity of subnational entities and control by the Courts of Auditors: rendering of accounts or accountability?

Abstract: The topic of public debt is relevant in Brazil, with a history of debates about its impact on the budget. Despite being viewed negatively, it makes up the State's financial activity and is recognized as an essential tool for financing long-term investments and must be well managed. Public debt control involves cooperative, administrative and normative methods, and in Brazil control through legal and administrative standards prevails, carried out by various institutions, such as the Senate, Ministries, Central Bank and the Audit Courts. The Audit Courts have a constitutional mandate to monitor public debt, but are often limited to formal analyzes of government accounts, without qualitative assessments or in-depth audits. Studies suggest that the Courts of Auditors should expand their functions, carrying out operational audits and monitoring to improve the efficiency of the use of public resources and meet accountability demands. Poor management of public debt, whether in contracting or execution, compromises economic and social sustainability, requiring joint efforts between regulatory bodies and managers to ensure transparency, efficiency and intergenerational justice.

Keywords: Public debt. Audit Office. Accountability.

Referências

ANDRADE, A. S. de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. 219p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSONI FILHO, S. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2007.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 2017. *Quadro histórico artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: bd.camara.leg.br›handle›bd camara›quadro_historico_ art26.ADCT.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: versão atualizada até a Emenda nº 132/2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 18/1999. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 mar. 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154#:~:text=Regula%20o%20art.,18%20de%20maio%20de%201990. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial da República do Brasil*, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 48, de 24 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. *Diário Oficial da República do Brasil*, Brasília, DF, 24 dez. 2007. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/576233. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1705/2018*. Plenário. Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 25 jul. 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1191920159.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.132/2012*. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 21 de nov. de 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3132%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=5c93aca0-3b91-11ea-af81-731603a27335. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAMARGO, J. B.; RANGEL, M. C. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. *In*: OLIVEIRA, W. de; LIMA, L. H.; CAMARGO, J. B. (Org.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal*: desafios para o controle externo – Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 296-341.

CARDOSO, J. F. *Proposta de aperfeiçoamento do controle do Tribunal de Contas sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina*. 2020. 105p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

CONTI, J. M. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, J. M. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. *In*: SCHOUERI, L. E. (Coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093.

CONTI, J. M. Devo, não nego: o direito financeiro e o dilema da dívida pública. *In*: CONTI, J. M. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. São Paulo: Blucher-Conjur, 2018, p. 383-388.

CONTI, J. M. Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 fev. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-fev-06/contas-vista-recuperar-financas-publicas-frangalhos-desafio-2018/. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONTI, J. M. (Coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019.

COSTA, M. B. da. *Accountability e controle social*: proposta de modelo de compartilhamento da informação e do controle sobre recursos públicos repassados para projetos nas áreas de turismo, esporte e cultura pelo Estado de Santa Catarina, visando a coprodução do controle. 2016. 124p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

COSTA, P. N. da. Que "contas"?: o controlo financeiro externo entre *accounting* e *accountability. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coimbra, v. 6, n. 2, p. 49-69, nov. 2013.

CUNHA, M. D. da. A *accountability* como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016.

DIEHL, A. A. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas*: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório anual da dívida pública 2018*. Disponível em: www.sef.es.gov.br. Acesso em: 16 nov. 2019.

FARIA, R. de O. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, J. M; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). *Federalismo fiscal*: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 437-460.

FERREIRA JUNIOR, A. de M. *O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança.* 2015. 257p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

FERREIRA JUNIOR, A. de M.; CARDOSO, J. F. A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de contas: necessidade de mudança do patamar de análise. *Revista Interesse Público – IP,* Belo Horizonte, v. 15, n. 82, p. 253-272, nov./dez. 2013.

FURTADO, J. de R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, p. 343-378, mar./abr. 2007.

GREMAUD, A. P.; TONETO JUNIOR, R. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, ano 12, n. 2, p. 109-130, jul./dez. 2002.

HARADA, K. *Responsabilidade fiscal.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

HARADA. K. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2013.

HERMANN, J. A Macroeconomia da Dívida Pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *Instituto de Economia – UFRJ*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/. Acesso em: 10 nov. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Declaração de Moscou* (*2019*) *e os desafios para o controle externo brasileiro*. Disponível em: https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/. Acesso em: 10 fev. 2025.

LEITE, H. *Manual de direito financeiro.* Salvador: Juspodivm, 2016.

LENZA, 2014. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, E. C. P. Legislação da dívida pública brasileira. *In*: MATTOS, C. C. A. de; QUEIROS FILHO, A. P.; LIMA, E. C. P. (Org.). *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. p. 103-107.

LOCHAGIN, G. L.; DOMINGUES, J. O. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista Justiça do Direito*, v. 31, n. 3, p. 559-587, set./dez. 2017.

LOUREIRO, M. R. O senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. *São Paulo em Perspectiva*. v. 15, p. 53-61, 2002.

LOUREIRO M. R. O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos I. In: Relatório de pesquisa n. 5, 2003. São Paulo. *EASP/FGV/Núcleo de pesquisas e publicações*. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/o-controle-do-endividamento-publico-no-brasil-uma-perspectiva-comparada-com-os-0/. Acesso em: 10 fev. 2025.

MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS H. da C. *A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MELO, M. A. O controle externo na américa latina. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: *Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan*), 2008. Contribuição ao projeto: "Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina". Disponível em: http://www.ifhc.org.br/. Acesso em: 29 nov. 2019.

MENDONÇA, F. *A dívida pública brasileira.* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOUTINHO, D. V.; LOCHAGIN, G. L. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul./nov. 2017.

OLIVEIRA. R. F. *Curso de direito financeiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, W. de. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, v. 1, n. 0, p. 151-190, set. 2010.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida Pública*: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 57-80.

PORTUGAL, M. Prefácio. *In*: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida pública*: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 13-15.

ROCHA. A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul./ago. 2013.

ROCHA, R. *Minidicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Scipione, 2005.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM*, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Operações de crédito de Estados e Municípios*: manual para instrução de pleitos. Atualizado em jul. 2019. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=categories&id=58&Itemid=274. Acesso em: 15 nov. 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Boletim de finanças dos entes subnacionais*: 2019. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2. Acesso em: 10 fev. 2025.

SODRÉ, A. C. de A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE-eletrônica*, v. 1, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2002.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

VIEIRA, L. M. Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública. *In*: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida pública*: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 243-272.

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

CARDOSO, Juliana Francisconi. Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*? *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 165-192, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART08.SC

voltar para
o sumário

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Nota Técnica sobre parcerias entre a Administração Pública e OSCs para realização de festas e eventos

EMENTA RESUMIDA:
NOTA TÉCNICA. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. PARCERIAS. FESTIVIDADES E EVENTOS. INTERESSE PÚBLICO. LICITAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE. MÚTUA COOPERAÇÃO. REPASSE DE RECURSOS.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina publicou a Nota Técnica nº TC-10/2024, que apresenta diretrizes sobre a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs) para a realização de festividades e de eventos de iniciativa própria do ente público ou de projetos de interesse exclusivo da entidade beneficiária, com a finalidade de orientar as Unidades Gestoras. A nota dispõe que iniciativas que proporcionem benefício exclusivo a entidades privadas com recursos públicos, como, por exemplo, a promoção de sorteios e a aquisição de prêmios em campanhas comerciais, não devem ser realizadas, em face da ausência de demonstração de interesse público do objeto da parceria exigido pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal. A execução de projetos de interesse único e exclusivo da Administração Pública, tais como comemorações de aniversário de emancipação, festividades de Páscoa, de Natal, de ano novo e afins, em regra, devem ocorrer por meio de licitação (Lei nº 14.133/2021). No entanto, em casos excepcionais, nos quais a execução desses projetos ocorrer por parcerias com OSCs (Lei nº 13.019/2014), o regime de mútua cooperação para atendimento de todos os parceiros envolvidos (público e privado) e a estrita relação do objeto da parceria com as finalidades estatutárias da OSC devem estar garantidos. Dessa forma, nessas situações, faz-se necessário que o objeto da parceria guarde íntima relação com as finalidades estatutárias para as quais foi constituída a OSC e que esta detenha experiência na realização das atividades e capacidade técnica e operacional, com estrutura e pessoal capacitado para desempenhar as atividades.

@PNO 23/00554865. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Nota Técnica nº TC-10/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 21/08/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F00554865)

Contraditório e ampla defesa podem prevalecer, excepcionalmente, em relação à coisa julgada

EMENTA RESUMIDA:
RECURSO DE AGRAVO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE INTIMAÇÃO NA ORIGEM. ACOLHIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA VERIFICADO. PONDERAÇÃO DE NORMAS EM COLISÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA RESGUARDADOS. PROVIMENTO.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina entendeu que há nulidade na notificação por edital quando não esgotados os meios aptos à localização do responsável, sobretudo quando há endereço residencial fornecido nos autos com o qual não houve tentativa de comunicação. No processo, embora o responsável tenha fornecido seu endereço postal ao Tribunal, foi citado em endereço diverso, obtido a partir de consulta ao cadastro da Receita Federal do Brasil. Como a notificação não foi recebida, foi citado por edital. O processo tramitou e ocorreu o trânsito em julgado do processo, no qual foi condenado. Assim, o Tribunal entendeu que a intimação em questão deve ser declarada nula, tendo em vista que, no caso, o contraditório e a ampla defesa são direitos constitucionalmente assegurados em patamar superior ao da coisa julgada. Portanto, o cerceamento de defesa pôde ser licitamente reconhecido, já que indícios de má-fé do responsável não foram identificados. Ou seja, havendo ofensa ao contraditório e à ampla defesa, diante da excepcionalidade da situação, a coisa julgada pode ser desfeita para que a parte tenha resguardado o direito de conhecer a decisão e de se manifestar a respeito dela. Isto é, a estabilidade das relações jurídicas não pode prevalecer sobre a violação dos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa.

@REC 24/00253182. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari. Decisão nº 1402/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 01/11/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=24%2F00253182)

Ações de combate, prevenção, assistência, enfrentamento e garantia de direitos em relação à violência contra as mulheres

EMENTA RESUMIDA:
AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NO ESTADO DE SANTA CATARINA. PLANO DE AÇÃO. DETERMINAÇÃO. MONITORAMENTO.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina realizou auditoria operacional para avaliar a efetiva aplicação das normas estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o cumprimento das metas fixadas pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, especialmente em relação ao combate, à prevenção, à assistência e à garantia de direitos, bem como para verificar o desempenho dos órgãos públicos responsáveis por tais atribuições e suas ações. Para o Tribunal, são necessárias ações concretas e efetivas para a prevenção e o combate à violência contra a mulher. Isso inclui a alocação de recursos orçamentários, financeiros, humanos e políticos nessa frente, para garantir que medidas sejam implementadas de maneira eficaz, proporcionando a proteção e o apoio necessário às mulheres. Assim, o Tribunal reiterou determinações que havia realizado no ano de 2021 à Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, à Secretaria de Estado da Educação e ao Conselho Estadual de Direitos da Mulher. Isso ocorreu porque as ações e os planos apresentados pelos órgãos não demonstraram observância de todas as diretrizes estabelecidas naquela ocasião. Essas determinações estão relacionadas a ações proativas e hábeis para cumprimento das recomendações do Tribunal que envolvam projeto voltado à proteção das crianças e adolescentes, dos idosos e das mulheres em situação de violência, por meio da atuação preventiva dos agentes comunitários de saúde; promoção e ampliação de programas de conscientização e enfrentamento da violência contra a mulher nas escolas públicas; formação de grupos reflexivos para homens agressores denunciados ou condenados por crimes contra as mulheres no âmbito doméstico e/ou familiar e estabelecimento de canal de comunicação para compartilhar informações e agilizar a integração dos serviços.

@RLA 19/00938461. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.
Decisão nº 1215/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 10/09/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=19%2F00938461)

Edital de concurso público da PM/SC é considerado irregular por violar o princípio da isonomia entre civis e militares

EMENTA RESUMIDA:
INSPEÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. REQUISITOS DE EDITAL. CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS. IDADE MÁXIMA

PARA PARTICIPAÇÃO. DIFERENCIAÇÃO ENTRE CANDIDATOS CIVIS E MILITARES. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRECEDENTES DO STF. IRREGULARIDADE. DETERMINAÇÃO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina considerou irregulares os requisitos previstos no edital de concurso público nº 01/CGCP/2023 – CFO, realizado pela Polícia Militar de Santa Catarina (PM/SC), visando o preenchimento de vagas no Curso de Formação de Oficiais (CFO). Foram afastadas, no caso concreto, as aplicações dos arts. 35, *caput* c/c art. 1º, da Lei Complementar (estadual) nº 801/2022 e do art. 2º, inciso VII da Lei Complementar (estadual) nº 587/2013. O fundamento da decisão foi que o Tribunal pode afastar a aplicabilidade de uma norma em um caso concreto se isso for necessário ao exercício do controle externo quando verificada violação patente a dispositivo da Constituição ou contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, de acordo com a competência das Cortes de Contas, estabelecida pela Súmula nº 347 e reafirmada no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25888, ambos do STF. No caso, observou-se que o edital reproduziu dispositivo da Lei nº 801/2022, prevendo que praças militares estaduais de carreira da ativa poderiam prestar concurso público para ingresso no CFO das instituições militares estaduais independentemente da idade máxima prevista na Lei Complementar nº 587/2013, mas os civis deveriam respeitar o limite de idade de 30 anos. No entanto, a Corte entendeu que a diferenciação de critério de idade entre civis e militares viola o princípio da isonomia, bem como contraria decisões do STF que apontam para a inconstitucionalidade dessa distinção. Dessa forma, o Tribunal determinou ao Comandante-Geral da PM/SC que os futuros editais se abstenham de estabelecer o requisito de diferenciação de idade disposto no art. 35 da Lei complementar nº 801/2022, sob pena de aplicação de multa. Além disso, representou os fatos à Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) e à Procuradoria-Geral da República, suscitando o exame de potencial inconstitucionalidade dos artigos afastados.

@RLI 23/80054708. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.

Decisão nº 1665/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 07/01/2025.

(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F80054708)

Inclusão de investimentos na criação de núcleos de atendimento multiprofissional para estudantes no limite constitucional de gastos do ensino

EMENTA RESUMIDA:
CONSULTA. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. DESPESAS. LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE 25%. NÚCLEO DE ATENDIMENTO MULTIPROFISSIONAL. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. LIMITAÇÕES. VEDAÇÕES.
RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2448 ao responder à consulta do Prefeito do Município de Joinville, acerca da possibilidade de criação e custeio de núcleos de atendimento multiprofissional para estudantes da rede municipal de ensino com recursos computados na apuração do limite constitucional de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, o Tribunal entendeu que é possível a inclusão, no limite constitucional, de despesas com a criação e o custeio de núcleos de atendimento multiprofissional para estudantes da rede municipal. Para tanto, é necessária a aprovação de lei específica criando o núcleo de atendimento, definindo sua organização, atribuições e competências. São, também, requisitos indispensáveis: a previsão em lei de sua composição, lotação e atuação exclusiva na área de educação (podendo ser composta por profissionais da fonoaudiologia, psicopedagogia, psicologia e assistência social, além de outros definidos na Lei nº 14.113/2020); a inclusão do núcleo de atendimento no Plano Municipal de Educação; e a implementação de indicadores para aferição de resultados e evolução da qualidade no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes. Contudo, não é possível a inclusão, no limite constitucional, do custeio de profissionais vinculados à área da saúde, como médicos, enfermeiros, dentistas, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, dentre outros, nem de exames e medicamentos, em razão da vedação expressa constante do inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394/1996.

@CON 23/00209840. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Decisão nº 989/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 10/07/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23/00209840)

Nota técnica sobre despesas de pronto pagamento previstas na Nova Lei de Licitações

EMENTA RESUMIDA:
NOTA TÉCNICA. DESPESAS DE PRONTO PAGAMENTO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. ORIENTAÇÕES AOS JURIDICIONADOS. FUNÇÃO ORIENTATIVA.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina emitiu a Nota Técnica Nº TC-9/2024 para orientar os jurisdicionados sobre a realização de despesas de pronto pagamento previstas na Lei nº 14.133/2021 (NLLC), em razão da sua importância para o atendimento a diversas demandas identificadas pela Administração Pública e encaminhadas para a Diretoria de Licitações e Contratações. A norma apresenta análise dessas despesas de acordo com a fundamentação legal, jurisprudencial e doutrinária, bem como diferencia despesa de pronto pagamento (pequenas compras ou prestações de serviços não superiores a R$10.000,00, com valor atualizado anualmente por decreto federal) e compras diretas em razão do valor (contratações que envolvam valores inferiores a R$100.000,00 no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores e contratações inferiores a R$ 50.000,00, no caso de outros serviços e compras). Na publicação, são elencados oito critérios e limites a serem observados na regulamentação das despesas de pronto pagamento. Entre elas estão: aplicabilidade em situações excepcionais que necessitem de atendimento imediato, assim consideradas aquelas de natureza eventual (não-rotineiras), cujas características inviabilizem a realização de planejamento, processo de licitação ou contratação direta; necessidade de pagamento imediato, de modo que a despesa pública não possa ser subordinada ao regime normal de execução (prévio empenho, liquidação e pagamento); operacionalização de acordo com a Instrução Normativa nº TC-33/2024, especialmente em relação à definição de parâmetros de valores e finalidades para sua utilização; possibilidade de contrato verbal. Além disso, casos em que não podem ser realizadas as despesas de pronto pagamento são definidos. São eles: obras, serviços de arquitetura e engenharia, locações e contratações relacionadas à tecnologia da informação e de comunicação.

@PNO 23/00626106. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Nota Técnica nº 9/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 17/07/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F00626106)

Possibilidade de cômputo no mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde de recursos transferidos por município a outro com sede de unidade hospitalar

EMENTA RESUMIDA:
CONSULTA. SAÚDE. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. APLICAÇÃO MÍNIMA EM SAÚDE. ATENDIMENTO DE REQUISITOS.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina acrescentou um item ao Prejulgado nº 2380 ao examinar consulta formulada por Conselheiro sobre a possibilidade de recursos transferidos por municípios vizinhos a município-sede de instituição referência em saúde (como hospital, clínica etc.) serem admitidos como ações e serviços públicos de saúde para fins da aplicação mínima exigida pelo §3º do art. 198 da Constituição Federal. Assim, o Tribunal fixou tese no sentido de que "as despesas próprias elegíveis como ações e serviços públicos de saúde, realizadas por meio de consórcios intermunicipais, de convênios ou de outro instrumento congênere, podem ser computadas pelo município repassador para fins de atingimento do mínimo exigido no dispositivo supracitado, regulamentado na Lei Complementar nº 141/2012". O cômputo deve observar "os requisitos de formalização exigidos pela modalidade de transferência acordada e aplicadas as normas gerais que regem as despesas, as receitas e os orçamentos, tais como na Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Geral de Licitações" e outras disposições normativas, bem como orientações expedidas pelo Tribunal para remessa dos dados e prestação de contas por meio do Sistema e-Sfinge".

@CON 23/00704182. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Decisão nº 1248/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 12/09/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F00704182)

Auditoria operacional realiza levantamento da gestão de hospital de Balneário Camboriú

EMENTA RESUMIDA:
AUDITORIA OPERACIONAL. SAÚDE. UNIDADE HOSPITALAR. ATENDIMENTO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA. CUSTOS DE MANUTENÇÃO. ATENDIMENTO A POPULAÇÃO DE MUNICÍPIOS VIZINHOS. DETERMINAÇÕES.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina realizou auditoria operacional no Município de Balneário Camboriú e em outras unidades gestoras para avaliar a gestão do Hospital Ruth Cardoso (HMRC) em relação ao atendimento de pacientes em casos de urgência e de emergência, de internação, bem como os custos de manutenção da unidade. Dessa forma, foi identificado que o HMRC atende população significativa de outros municípios, especialmente da região da Foz do Rio Itajaí, sem receber cooperação financeira adequada desses municípios da região. Observou-se, também, dependência do custeio estadual por ação judicial e defasagem da tabela SUS. Assim, diante do levantamento realizado pela Diretoria de Atividades Especiais, o Tribunal determinou e recomendou ações que contribuirão com a gestão, com a sustentabilidade financeira e com a eficiência e a efetividade dos serviços prestados no HMRC. Nesse sentido, foi determinado à Secretaria de Saúde a apresentação de um plano de ação para atuar articuladamente na (re)definição do papel do HMRC na rede de urgência e emergência da região, com base nas demandas de cada município, por meio de uma atuação conjunta do governo do Estado e dos municípios vizinhos. Também, foi determinada a atualização do plano de ação regional com base no papel de cada unidade hospitalar de saúde da região e nas demandas de cada município. Ainda, foi determinado aos Municípios de Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Penha, Porto Belo e Navegantes que apresentem um plano de ação visando: a) fortalecer a atenção primária e secundária de saúde do seu município; e b) realizar comunicação social para conscientizar a população de seu município quanto à hierarquização e à regionalização da saúde, a fim de que procurem a unidade de saúde correta, conforme o grau de complexidade.

@RLA 23/00085504. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem. Decisão nº 933/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 01/07/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F00085504)

Possibilidade de contratação de assessoria técnica para auxiliar na implementação da Nova Lei de Licitações

EMENTA RESUMIDA:
CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA TÉCNICA. AUXÍLIO NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE TÉCNICA OU OPERACIONAL.

RESUMO:

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2446 e revogou o nº 1791 ao responder à consulta do Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Ilhota sobre a possibilidade de contratação de assessoria ou de consultoria técnica para auxiliar na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Assim, o Tribunal orientou que a contratação é possível, desde que demonstrada a inviabilidade técnica ou operacional da realização dos trabalhos pelo próprio quadro de pessoal do órgão ou entidade. Porém, ela será vedada caso tenha a intenção de substituir cargos ou funções típicas de agentes públicos com atribuições para a execução dos atos necessários à condução das licitações e contratações, as quais devem ser exercidas por servidores do quadro de pessoal do órgão público. Dessa maneira, a seleção da assessoria ou da consultoria técnica deve ser realizada, preferencialmente, pelo critério de julgamento por técnica e preço, adotado quando o estudo técnico preliminar (ETP) demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superem os requisitos mínimos do edital sejam relevantes aos fins pretendidos pela Administração, conforme dispõe o art. 36, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A NLLC prevê a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade, de assessoria ou de consultoria técnica com profissionais ou empresas de notória especialização. Por isso, destaca-se que o ETP é o instrumento adequado para demonstrar a inviabilidade de competição e que o trabalho desenvolvido pelo profissional ou pela empresa é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratado, requisitos necessários para essa modalidade de contratação direta. Além disso, na etapa de planejamento da contratação, a unidade gestora deverá, também, justificar a inviabilidade de o serviço ser prestado por sua Procuradoria Jurídica. Por último, o valor estimado da contratação da assessoria ou da consultoria técnica dependerá da descrição das necessidades da contratação identificadas no ETP, bem como dos parâmetros e dos elementos descritos no termo de referência, os quais embasarão a pesquisa de preços de mercado.

@CON 23/00548628. Relator: Conselheiro Aderson Flores. Decisão nº 954/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 03/07/2024. (https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F00548628)

Auditoria operacional sobre prevenção e atendimento a violências nas escolas

EMENTA RESUMIDA:
AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICA PÚBLICA. EDUCAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EQUIPE MULTIDISCIPLINAR. CONCURSO PÚBLICO. PREVENÇÃO E ATENDIMENTO A VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS. PLANO DE AÇÃO. DETERMINAÇÕES.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina realizou auditoria operacional sobre políticas públicas orientadas à preservação e ao atendimento de violências nas escolas das redes estadual e municipais de educação. Nesse sentido, o Tribunal determinou que a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação de Florianópolis, Joinville, Blumenau, Criciúma, Lages e Cunhataí reforcem as políticas públicas de prevenção e de combate a violências nas escolas da rede pública. Além disso, as unidades auditadas devem contratar em caráter efetivo (por meio de concurso público) os integrantes de equipes multiprofissionais (composta por psicólogos e assistentes sociais), ressalvadas as estritas hipóteses de necessidade temporária e excepcional interesse público, visto que essas equipes são uma das ferramentas para a promoção da equidade, da inclusão e do acolhimento no ambiente escolar. Somado a isso, devem apresentar ao Tribunal plano de ação, com prazos, atividades e responsáveis pela adoção de providências para otimizar a aplicação de recursos e para aperfeiçoar a política pública de prevenção à violência nas escolas. Ainda, devem fortalecer o acompanhamento e o monitoramento das situações de violências na rede de educação, por meio de solução informatizada integrada, com formulários simplificados, que garanta que todas as ocorrências de violências nas escolas sejam devidamente registradas, em conformidade com o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (SNAVE), implantado pela Lei nº 14.643/2022.

@RLA 23/00471226. Relator: Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca.
Decisão nº 1166/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 28/08/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=2300471226)

Exigência indevida de alvará de localização e funcionamento de empresa em município licitante

EMENTA RESUMIDA:
REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE LABORATÓRIO PARA COLETA E ANÁLISE DE EXAMES LABORATORIAIS. EXIGÊNCIA DE LOCALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina julgou procedente representação sobre irregularidades em pregão eletrônico promovido pelo Município de Correia Pinto. O objetivo do pregão era fazer registro de preços para contratação de laboratório especializado em coleta e análise de exames laboratoriais constantes na tabela SAI/SUS, para fins de diagnósticos de pacientes do Sistema Único de Saúde do Município. A exigência de alvará de localização e funcionamento no Município na fase de habilitação e a instalação e a localização do laboratório no Município foram consideradas irregulares. Ainda, o edital não trouxe informações acerca do prazo de implantação do laboratório nos casos em que a empresa vencedora tivesse sede em local diverso, configurando restrição indevida à competitividade, violando o art. 3º, *caput* e §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Diante disso, o Tribunal determinou ao Prefeito a anulação do edital e a imediata adoção de providências para realização de credenciamento de empresas para prestação do referido serviço, a fim de manter, permanentemente, aberta a possibilidade de empresas interessadas se credenciarem ou renovarem o credenciamento e de eventuais outras contratações.

@REP 23/80014072. Relator: Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi. Decisão nº 1508/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 08/11/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=23%2F80014072)

Critérios para aquisição de medicamentos

EMENTA RESUMIDA:
CONSULTA. LICITAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS E EXCEPCIONAIS. MEDICAMENTO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PREGÃO. FARMÁCIA LOCAL.

RESUMO:
O Prefeito do Município de Canoinhas consultou o Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre a possibilidade de se adotar, como critério de julgamento, em registro de preços voltado exclusivamente para aquisições emergenciais e excepcionais de medicamentos em farmácias locais do município, o critério de maior desconto sobre a tabela de preços máximos da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico (ABCFARMA) ou sobre alguma das tabelas de preços máximos da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Por isso, o Tribunal fixou o Prejulgado nº 2469, orientando que não é recomendado adotar a tabela de preços máximos da ABCFARMA ou uma das tabelas de preços máximos da CMED como única fonte referencial de preços em licitação. Por se tratar de bem comum, a modalidade adequada para a aquisição é o pregão, preferencialmente o eletrônico, podendo a Administração se valer do procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços. Para aquisições emergenciais, o gestor poderá utilizar o procedimento da dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo de outras formas de aquisição, tais como o uso de Atas de Registro de Preços do Ministério da Saúde. Da mesma forma, a adoção de dispensa eletrônica (que possibilita a convocação de empresas do ramo para cotar preços em situações de necessidade da Administração) prevista no art. 75, §3º, da nova Lei de Licitações, pode ser uma alternativa para a aquisição de medicamentos, devendo ser regulamentada pelo órgão/entidade contratante e pode ser objeto de adesão ao sistema nacional de dispensa eletrônica, regulamentado pela União.

@CON 22/00591017. Relatora: Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken.
Decisão nº 1256/2024, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 11/09/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=22%2F00591017)

Irregularidades nos pagamentos de horas extras e de adicional de insalubridade

EMENTA RESUMIDA:
REPRESENTAÇÃO. HORAS EXTRAS. PAGAMENTO DE MANEIRA HABITUAL E ACIMA DO LIMITE LEGAL. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PAGAMENTO EM CONTRARIEDADE AO LTCAT. IRREGULARIDADES. MULTAS.

RESUMO:
O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina julgou procedente representação sobre irregularidades na gestão de pessoal do Município de Sangão. Assim, considerou irregular o pagamento habitual de horas extras a servidores da Prefeitura, nos anos de 2017 e 2018, acima dos limites previstos em lei, em descumprimento aos arts. 61 e 62 da Lei Complementar (municipal) nº 51/2014 e aos Prejulgados nºs 2101, 1742 e 1299. Além disso, também considerou irregular, no mesmo período, o pagamento de adicional de insalubridade a servidores que exerciam funções não caracterizadas como insalubres pelo Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT) vigente à época no Município, em descumprimento aos arts. 37, *caput* e X, da Constituição Federal e 56 a 60 da Lei Complementar (municipal) nº 51/2014, à Lei (municipal) nº 85/1994 e ao Prejulgado nº 1859. Portanto, o Tribunal aplicou multa ao Prefeito que exercia mandato à época dos fatos em Sangão, bem como determinou ao Município, em nome do atual chefe do Poder Executivo ou de quem vier a sucedê-lo, a comprovação da cessação dos pagamentos irregulares.

@REP 19/00574249. Relatora: Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Iocken.
Acórdão nº 361/2024, disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC de 11/10/2024.
(https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=19/00574249)

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, nos campos do Controle Externo, da Auditoria Pública, do Direito Público, da Administração Pública, das Políticas Públicas, da Economia do Setor Público, da Contabilidade Pública, da Engenharia, da Tecnologia da Informação e da Inovação.

A RTCE/SC é publicada semestralmente e os textos são recebidos em fluxo contínuo, sendo que não há cobrança de taxas para a submissão e para a publicação dos artigos e das resenhas.

Serão aceitos artigos, artigos de opinião e resenhas pertinentes ao escopo da revista, entendidos aqueles como textos relacionados a estudos ou a pesquisas, a matérias de caráter opinativo, a revisões da literatura e a colaborações assemelhadas, e essas como textos com apreciações e com análises críticas sobre uma obra específica, recém-lançada, ou sobre um clássico da literatura das áreas de conhecimento integrantes do escopo da revista, ou de atos normativos, de pareceres e de decisões paradigmáticas. Também serão recebidos trabalhos técnicos, a exemplo de relatórios, de relatos de experiência, de pareceres, de transcrições e de comentários sobre decisões e sobre deliberações.

As colaborações a serem submetidas para a revista devem ser inéditas. Somente a critério dos editores poderá haver publicação de trabalhos já veiculados em outros meios físicos ou eletrônicos, assim como convites a pesquisadores de reconhecimento nacional e internacional.

As propostas de artigos e de resenhas para edição deverão ser enviadas para o endereço eletrônico *revistatce@tcesc.tc.br*. Os textos deverão ser acompanhados de arquivos individuais (separados) contendo:

a) nome do(s) autor(es), qualificação acadêmica (preferencialmente um dos autores deverá ter doutorado) e profissional, endereço completo, telefones e endereço eletrônico;

b) autorização de publicação; e

c) declaração de inexistência de conflitos de interesse.

A publicação de um artigo ou de uma resenha estará condicionada à sua adequação às normas editoriais, e o simples recebimento pela revista não obriga a sua publicação.

Os artigos e as resenhas deverão ser inéditos e ter pertinência com o escopo da Revista, cabendo aos editores a análise da adequação. Preferencialmente, os textos deverão ser submetidos apenas à RTCE/SC; caso estejam em avaliação por outro periódico ou veículo, o autor deve informar no momento do envio. Caso venham a ser submetidos posteriormente a outro periódico ou veículo, essa informação deve ser prontamente atualizada junto à RTCE/SC.

A revista reserva-se o direito de aceitar ou de vetar qualquer original recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial, bem como o direito de propor eventuais alterações.

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. O tamanho do papel deve ser A4, e as margens utilizadas devem ser idênticas, de 3 cm. O número médio de laudas é de 15 a 25 para os artigos e de 5 a 8 para as resenhas.

Os textos devem estar revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação editorial científica.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, seguindo as instruções constantes nos "Critérios para submissão de artigos" e nos "Critérios para submissão de 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 2 cm à esquerda e alinhamento justificado, utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem itálico. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacadas em itálico. As notas bibliográficas devem ser apresentadas no pé da página. O uso de *op. cit.*, de *ibidem* e de *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado e substituído pelo nome da obra por extenso.

Após a análise preliminar, os textos serão encaminhados pela equipe executiva da revista aos pareceristas *ad hoc*, para avaliação às cegas (duplo *blind review)*, e serão examinados de acordo com o tópico "normas de avaliação". Os resultados serão comunicados aos autores, com cópia dos pareceres. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação.

Antes da avaliação do artigo, os autores devem se manifestar, em declaração própria, sobre possíveis conflitos de interesse, inclusive com os editores, com o Conselho Editorial e com os avaliadores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos e das resenhas são de sua exclusiva responsabilidade e não refletem necessariamente a opinião dos diretores, dos editores, dos associados da Editora, nem dos membros do Conselho Editorial e da equipe executiva da RTCE/SC. Por terem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabe aos colaboradores da RTCE/SC a responsabilidade pelas ideias e pelos conceitos emitidos em seus artigos.

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 de artigos

Os artigos científicos, teóricos e/ou práticos devem versar sobre temas pertinentes ao escopo da revista.

Serão aceitos artigos em português, em inglês e em espanhol, sempre respeitados o título, o resumo e as palavras-chave em língua portuguesa.

Estrutura básica do artigo: Título; Resumo; Palavras-chave; Sumário; Introdução; Desenvolvimento; Considerações Finais e Referências das Fontes Citadas (conforme padrão da ABNT NBR 6023:2018).

Título do artigo: deve constar na primeira página, ser breve, suficientemente específico e descritivo, para representar o conteúdo do texto.

Autores: deve constar o nome de todos os autores por extenso, indicando de cada autor a filiação institucional, a titulação (preferencialmente ao menos um(a) doutor(a)), a atividade profissional e o endereço eletrônico.

Resumo: em todos os artigos submetidos, deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 200 palavras e espaço entre linhas simples. 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.

Palavras-chave: deverão ser destacadas três palavras-chave, que representem o conteúdo do texto.

Importante: além do título, do resumo e das palavras-chave em português, deve-se enviá-los também em inglês e, opcionalmente, em um terceiro idioma, como espanhol, italiano, francês ou alemão.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, de estatísticas e de outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: gráficos (quando estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos, sendo que cada um deverá constar do texto e, também, ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, deverão ser mencionadas a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais em que os quadros devem ser intercalados.

Referências: 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.

Critérios para submissão de resenhas

A RTCE/SC aceita resenhas, com apreciações e análises críticas sobre uma obra específica, recém-lançada ou sobre um clássico da literatura das áreas de conhecimento integrantes do escopo da revista ou de atos normativos, de pareceres e de decisões paradigmáticas. As resenhas enviadas para a revista deverão seguir, no que couber, as instruções constantes nos "Critérios para submissão de artigos".

Critérios para submissão de trabalhos técnicos

A RTCE/SC aceita trabalhos técnicos, como relatórios, relatos de experiência, pareceres, decisões, transcrições etc. Os trabalhos técnicos enviados para a revista deverão seguir, no que couber, as instruções constantes nos "Critérios para submissão de artigos".

Normas para avaliação

1. O processo de seleção de artigos e de resenhas envolve a avaliação de especialistas, da equipe executiva e/ou do Conselho Editorial.

2. Os artigos e as resenhas serão analisados pela equipe executiva e/ou pelo Conselho Editorial quanto à sua pertinência e, após aprovação preliminar, serão submetidos à avaliação de pareceristas *ad hoc*, pelo processo duplo *blind review*.

3. Os artigos e as resenhas serão avaliados por meio de pareceres, que analisarão os seguintes itens:

a) o artigo é estruturado, com resumo, introdução, desenvolvimento, considerações finais (sem citações) e referências;

b) o resumo é formulado em parágrafo único, com os verbos na voz ativa, contendo o objeto de estudo, o objetivo, a metodologia e os resultados/conclusão;

c) o artigo traz o problema e a pergunta de pesquisa de forma clara; o levantamento preliminar da literatura que aponte o estado da arte do tema, quando cabível, bem como a contribuição pretendida pelo autor; a base teórica adotada; o método adotado e as suas limitações; os objetivos gerais e específicos a serem desenvolvidos no texto, e que deverão constar, preferencialmente, da introdução;

d) as considerações finais retomam o problema, a pergunta e os objetivos da pesquisa respondendo o que foi proposto e apresentando novos horizontes de pesquisa, não cobertos pelo artigo apresentado;

e) o tema é adequado ao escopo da revista;

f) o tema é desenvolvido de forma coerente e consistente com as referências de impacto e atualizadas;

g) o artigo contribuiu com alguma(s) da(s) área(s) de conhecimento abrangidas pela revista.

4. Os artigos e as resenhas serão avaliados como aprovado(a), aprovado(a) com ressalvas ou reprovado(a).

5. Artigos e resenhas aprovados com ressalvas podem ser incluídos na publicação após realizadas as adequações sugeridas nos pareceres.

6. A critério do Conselho Editorial, poderão ser convidados autores com pesquisa e reconhecimento acadêmico na área de abrangência da Revista.

Eventuais dúvidas poderão ser encaminhadas ao endereço eletrônico *revistatce@tcesc.tc.br.*

A Plataforma FÓRUM de Conhecimento Jurídico® é composta por um conjunto de cinco módulos que possibilitam a experiência inédita de pesquisar, ao mesmo tempo, em revistas científicas, informativos, livros, códigos e vídeos, que reúnem todo o conhecimento gerado, certificado e sistematizado pela FÓRUM, com atualização diária.

FÓRUM Revistas | Periódicos

- A&C - Revista de Direito Adm. e Constitucional
- Direitos Fundamentais e Justiça - DFJ
- Fórum Administrativo - FA
- Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP
- Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA
- Interesse Público - IP
- Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário - RAFDT
- Revista Brasileira da Infraestrutura - RBINF
- Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution - RBADR
- Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil
- Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE
- Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM
- Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro
- Revista Brasileira de Direito Público - RBDP
- Revista de Contratos Públicos - RCP
- Revista de Direito Administrativo - RDA
- Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS
- Revista de Direito Empresarial - RDEmp
- Revista de Direito Público da Economia - RDPE
- Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ
- Revista Fórum de Ciências Criminais - RFCC
- Revista Fórum de Direito Civil - RFDC
- Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFE
- Revista Fórum de Direito na Economia Digital - RFDED
- Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT
- Revista Fórum Justiça do Trabalho - RFJT
- Revista Fórum Trabalhista - RFT

Declaramos, para os devidos fins, que a Editora Fórum é fornecedora exclusiva dos periódicos listados acima, em todo território nacional, relativamente a todos os direitos de editoração, distribuição e comercialização, bem como sobre as marcas das publicações que constam na declaração de exclusividade.

FÓRUM
www.editoraforum.com.br

DOUTRINA
Artigos

A viagem redonda: a Lei nº 14.133/2021 e o resiliente problema das normas gerais em licitações e contratações públicas

Gustavo Binenbojm

Uma análise pragmática da gestão da inovação

Mirela Miró Ziliotto

Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários

Diego Jean da Silva Klauck

Autonomia decisória feminina, intersubjetividade humana em tempos de sociedade do controle e de inteligência artificial

Daniela Zilio, Thais Janaina Wenczenovicz

Políticas públicas de telessaúde em Santa Catarina: avaliação econômica de ações selecionadas

Francis Petterini, Guilherme Valle Moura, Victor Buttignon, Mateus Muller Ribeiro, Darlan Borges, Diogo Signor

Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022

Andrea Barreto de Souza, Thiago Rodrigues de Azevedo

Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas

Jefferson Bertran de Alcantara Soares

Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*?

Juliana Francisconi Cardoso

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Este exemplar faz parte da **Plataforma FÓRUM de Conhecimento Jurídico®**
www.forumconhecimento.com.br

ISSN 2965-436X
9 772965 436002