CADERNOS

da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 16 - 2026

EDIÇÃO Nº 16

Adesão às Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP) pelo Tribunal de Contas da União: estudo de caso

***Value for Money*: um agregador para elevar a maturidade das contratações**

Sistema de apoio à fundamentação das decisões em aposentadorias baseado em LLM e RAG

Controle externo e remuneração de agentes políticos: uma análise das consultas submetidas a Tribunais de Contas sobre a concessão de auxílio-saúde a vereadores

Governo consensual e os limites da adesão interestadual a atas de registro de preços na contratação pública

Lobby hipnótico: as Big Techs e a manipulação da opinião pública no Brasil

Desenvolvimento de um sistema web para melhorar a adequação do transporte público metropolitano para pessoas com deficiência

CADERNOS

da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | **Edição nº 16 — 2026**

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheira Presidente
Cristiana de Castro Moraes

Conselheiro Vice-Presidente
Dimas Ramalho

Conselheiro Corregedor
Marco Aurélio Bertaiolli

Conselheiros
Renato Martins Costa
Maxwell Borges de Moura Vieira
Wagner de Campos Rosário
Carlos Cezar

Conselheiros Substituto-Auditores
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Samy Wurman
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Silvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli
Márcio Martins de Camargo

Procuradores do Ministério Público de Contas
Leticia Formoso D. Matuck Feres - Procuradora Geral
Thiago Pinheiro Lima
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Elida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Rafael Antonio Baldo
Rafael Neubern Demarchi Costa
Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral
Germano Fraga Lima

EQUIPE EDITORIAL

Bibiana Helena Freitas Camargo — Direção
Patrick Raffael Comparoni — Coordenação
Juliana Lins Piques
Riger Lanza Galvão

Avaliadores
Andrea Crocci de Souza Nassif
Bruna Da Silva Viellas Esteves
Camila Rafael Gozzo Bruschi
Carlos Barrozo
Eduardo Akio Yamada
Gabriel de Assis Rangel Crespo
Guilherme Jardim Jurksaitis
José Paulo Nardone
Layon Duarte Costa
Leonardo Cristiano
Maira Coutinho Ferreira Giroto
Miriane De Freitas Segalla

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica
Mariana Massae Kazama — Projeto gráfico
Espirógrafo Editorial — Editoração e diagramação

Edição nº 16
Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412

C122

Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017)- . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017- . Semestral.
Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/archive
ISSN 2595-2412

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Pública. 4. São Paulo. 5. Controle de Gastos Públicos. 6. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. I. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

SUMÁRIO

4 **Editorial**

5 **Artigos**

5 Adesão às Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP) pelo Tribunal de Contas da União: estudo de caso | *Regis Eiji Yamazak*

28 Sistema de apoio à fundamentação das decisões em aposentadorias baseado em LLM e RAG | *Alexandre Manir Figueiredo Sarquis e Cecília Giovana Nascimento Galindo*

51 Controle externo e remuneração de agentes políticos: uma análise das consultas submetidas a Tribunais de Contas sobre a concessão de auxílio-saúde a vereadores | *Henrique Sérgio Barros Cavalcanti Júnior*

74 Governo consensual e os limites da adesão interestadual a atas de registro de preços na contratação pública | *Johnny Edson Souza Vieira de Jesus*

91 *Value for Money:* um agregador para elevar a maturidade das contratações | *Marcos Wilker Marinho de Morais*

123 Lobby hipnótico: as Big Techs e a manipulação da opinião pública no Brasil | *Ana Carolina Amado Britto*

150 Desenvolvimento de um sistema web para melhorar a adequação do transporte público metropolitano para pessoas com deficiência | *Felipe Bugarin Guerra*

175 **Como publicar artigos na Revista Cadernos**

178 **Endereços do TCESP**

EDITORIAL

Prezada Leitora, Prezado Leitor,

Esta é a primeira publicação da revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP) após a obtenção da classificação inédita, B2, no Qualis Periódicos do quadriênio 2021–2024. Orgulhosa por essa conquista, a equipe editorial da revista, que completará em 2027 dez anos desde a sua primeira publicação, atua com o objetivo de consolidar o periódico como um espaço para reflexões e proposições que contribuam com o aprimoramento da gestão pública.

Com avaliações realizadas por dois pareceristas no sistema duplo-cego, a qualidade dos artigos publicados na revista tem passado pelo exame de mestres e doutores formados em diversas áreas que cada vez mais se interrelacionam no contexto da Administração Pública. Esse processo de avaliação reúne servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), agentes públicos que atuam em outros órgãos do Poder Público e profissionais ligados a instituições acadêmicas. Desse modo, a revista Cadernos busca congregar experiências diversas que se complementem e permitam moldar uma perspectiva ampla no exame das submissões recebidas.

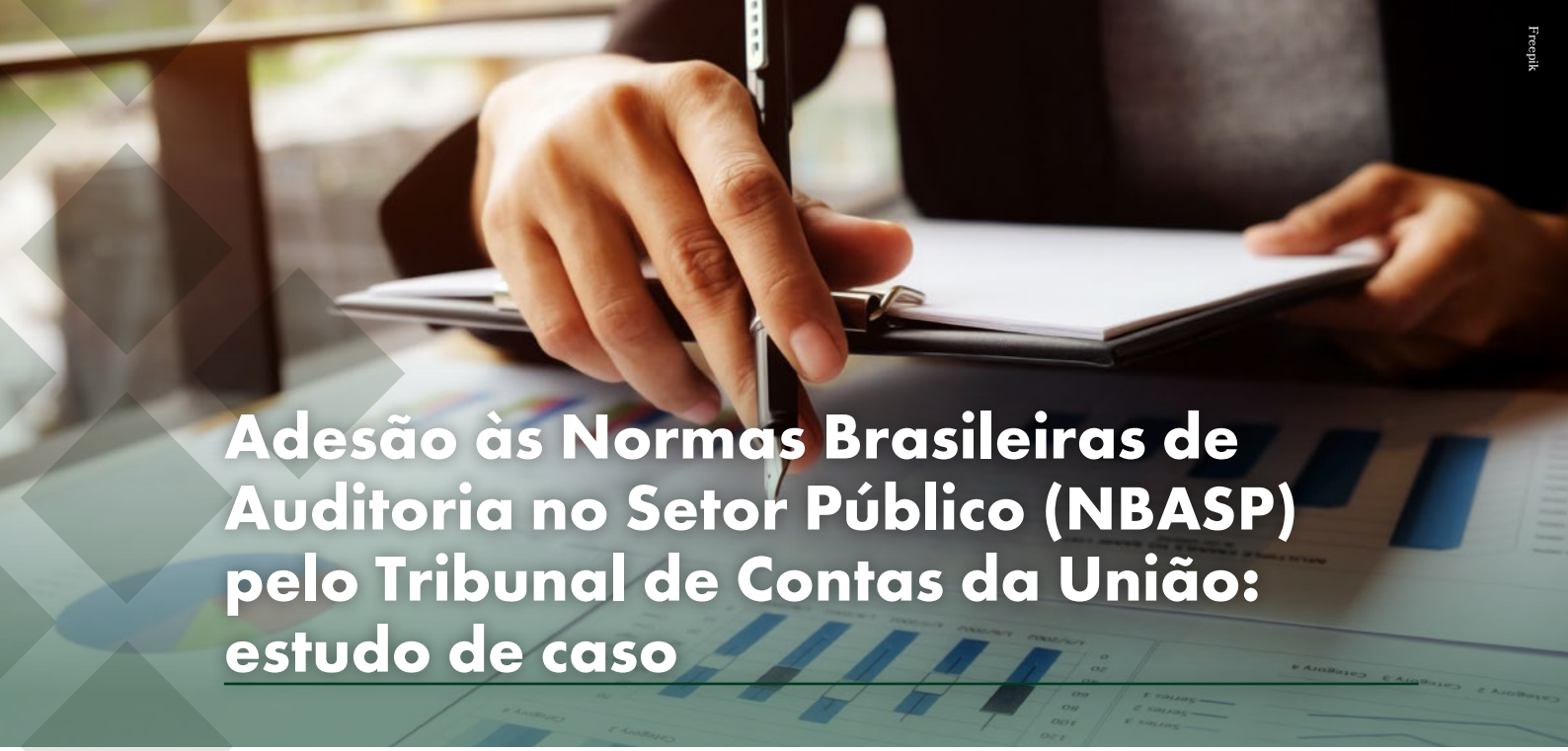
Os artigos que compõem esta edição felizmente nos demonstram que essa reunião de formações acadêmicas e atuações profissionais em áreas variadas também tem acontecido entre os autores. Diretamente da atuação no TCESP, um Auditor de Controle Externo, uma estagiária e o Coordenador do Corpo de Conselheiros Substituto-Auditores se juntam a servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco e de prefeituras paulistas, além de vencedores do Prêmio Sebastião Nogueira de Lima 2025, III Concurso de Monografias do TCESP.

Esta edição revela, ainda, que controle externo e contratações públicas seguem como alguns dos temas predominantes entre as publicações. Ao mesmo tempo, os trabalhos revelam a tecnologia como um eixo contemporâneo importante no contexto da administração pública. Assim, a influência das mídias digitais no processo eleitoral, o uso da inteligência artificial e o desenvolvimento de artefatos tecnológicos para solucionar problemas de políticas públicas surgem como objeto dos textos publicados.

Vale, por fim, observar que a revista tem adotado critério mais permissivo em relação à formação dos autores do que se verifica, geralmente, entre os periódicos. Assim, toda pessoa pós-graduanda, ainda que em nível *lato sensu*, pode submeter artigos à revista Cadernos da EPCP. Com isso, a equipe editorial busca promover este periódico tanto como um espaço de oportunidades para novos autores quanto de divulgação de artigos acadêmicos de qualidade, o que é assegurado mediante a avaliação criteriosa realizada por pareceristas com as mais altas titulações acadêmicas.

Desejamos-lhe uma ótima leitura.

ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS



Freepik

Adesão às Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP) pelo Tribunal de Contas da União: estudo de caso

Regis Eiji Yamazaki

Graduado em Ciências Contábeis e em Engenharia, Especialista em Direito Tributário e em Controladoria, Compliance e Auditoria e Auditor de Controle Externo no TCESP.

ryamazaki@tce.sp.gov.br

RESUMO

A Auditoria Financeira no setor público é uma ferramenta essencial para garantir a transparência e a *accountability* na gestão dos recursos públicos. Este artigo apresenta um estudo de caso sobre a adesão e implementação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho analisa a cronologia de adoção dessas normas, impulsionada por demandas de organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE, e descreve a estrutura atual das NBASP, alinhada às normas internacionais (ISSAI). Discute também estratégias de capacitação de auditores, benefícios da padronização - como a comparabilidade entre os entes federativos — e dificuldades de implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria Financeira; NBASP; Tribunal de Contas da União; Controle Externo; Padronização.

ABSTRACT

Financial Audit in the public sector is an essential tool for ensuring transparency and accountability in the management of public resources. This article presents a case study on the adhesion and implementation of Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) by Tribunal de Contas da União (TCU). The paper analyzes the adoption chronology of these

standards, driven by demands from international bodies such as The World Bank and OECD, and describes the current structure of NBASP, aligned with The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI). It also includes auditor training strategies, the benefits of standardization — such as comparability among federative entities — and implementation barriers overcome.

KEYWORDS: Financial Audit. NBASP. Tribunal de Contas da União. External Audit. Standardization.

1. IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO

O Tribunal de Contas da União (TCU), hoje sediado em Brasília, foi criado em 7 de novembro de 1890 e tem como uma de suas funções apoiar o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, contribuindo com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, conforme descrito no artigo 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Esse é o órgão de controle externo do Governo Federal do Brasil que atua com autonomia administrativa e financeira, ou seja, não está subordinado a outros órgãos ou poderes da Administração e é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Sua visão é ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável, e sua missão é assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e obter a transparência e a legalidade na administração fiscal do governo federal (TCU, 2022a).

Em 2025, o TCU contava com aproximadamente 2.700 servidores em diversas unidades, incluindo a Secretaria de Estratégia, Inovação e Transformação Organizacional, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital e a Secretaria de Relações Internacionais. Dentre os colaboradores estão nove ministros, sendo seis escolhidos pelo Congresso Nacional e três escolhidos pelo Presidente da República, que indica um representante dentre os ministros-substitutos, um dentre os membros do Ministério Público junto

ao TCU e um terceiro de livre escolha que deve ser aprovado pelo Senado Federal. Também compõem essa Corte de Contas três ministros-substitutos, selecionados por meio de concurso de provas e títulos (TCU, 2022a).

As áreas de controle externo sob responsabilidade do TCU são o monitoramento e julgamento das contas públicas e a realização de auditorias e inspeções. Todas estas três atividades são aplicadas a diversos setores do governo como: gestão fiscal, contratos administrativos, obras públicas, previdência social, saúde, educação e meio ambiente (TCU, 2022a).

Além do serviço de controle externo mencionado, o TCU também é responsável por atuar preventivamente junto a gestores públicos para promover melhores práticas administrativas, emitir pareceres prévios, responder a consultas, aplicar sanções e penalidades, determinar prazos, examinar denúncias, capacitar servidores e disponibilizar informações aos cidadãos, desempenhando um papel fundamental na prevenção da má utilização de recursos públicos e na promoção da *accountability* (TCU, 2022a).

2. ORGANIZAÇÃO DO TCU E ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

2.1 Gestão e organização do Tribunal de Contas da União

A organização do Tribunal de Contas da União é baseada em uma estrutura hierárquica que viabiliza a efetiva fiscalização de todos os órgãos e entidades do conjunto da Administração Pública Federal, de forma que os ministros são responsáveis por sua gestão, sendo acompanhados por servidores técnicos especializados nas áreas de auditoria, controle e planejamento (TCU, 2024).

Sua gestão é orientada por um modelo de excelência operacional que visa à estrita observância aos princípios da boa governança pública. Esse direcionamento inicia-se em um planejamento estratégico robusto, que estabelece metas, objetivos e indicadores de desempenho voltados ao aprimoramento sistêmico da Administração Pública.

De forma concomitante, a instituição adota uma política de gestão de riscos estruturada, voltada à identificação e mitigação de eventos adversos que possam comprometer o cumprimento de suas responsabilidades constitucionais. Essa resiliência institucional é sustentada por uma governança de pessoas que prioriza a valorização e o desenvolvimento técnico do servidor, fundamentando-se nos pilares da ética e da meritocracia para garantir um ambiente de trabalho produtivo e tecnicamente qualificado.

A modernização dos processos de controle é impulsionada pela gestão estratégica da Tecnologia da Informação, que utiliza a automação e a otimização de fluxos para elevar a confiabilidade e a segurança das informações processadas. Esse suporte tecnológico é essencial para viabilizar a transparência e a *accountability*, permitindo que a Corte de Contas não apenas responsabilize gestores por irregularidades, mas também atue como facilitadora do controle social.

Nesse sentido, o papel do cidadão é legitimado pelo Artigo 74, § 2º, da Constituição Federal, que autoriza qualquer indivíduo ou entidade civil a noticiar irregularidades perante o Tribunal, integrando a sociedade diretamente no ciclo de fiscalização do erário.

Por fim, o TCU busca transcender os modelos tradicionais de fiscalização por meio do fomento à inovação e da articulação em rede. Iniciativas como o coLAB-i (Laboratório de Inovação e Coparticipação) institucionalizam a cultura da inovação aberta, permitindo a prospecção de soluções criativas e replicáveis para os desafios complexos do controle externo. Essa postura de vanguarda é potencializada pela inserção do Tribunal em redes de controle nacionais e internacionais. Por meio de parcerias estratégicas e do intercâmbio contínuo de conhecimentos, o TCU fortalece sua atuação conjunta com outros órgãos, promovendo uma cooperação técnica que é indispensável para a elevação dos padrões de integridade e eficiência na gestão pública contemporânea.

A gestão eficiente do TCU, embasada em princípios de independência e transparência, assegura que ele realize sua missão de fiscalizador das contas públicas de forma íntegra e competente. A **Tabela 01** apresenta as funções básicas do TCU juntamente com uma explicação sucinta para que o órgão seja capaz de fiscalizar a execução dos recursos públicos de forma coerente (TCU, 2022a).

Tabela 01 – Funções básicas do TCU

FUNÇÕES BÁSICAS DO TCU	
Fiscalizadora	Auditar, fiscalizar e apreciar atos
Consultiva	Responder consultas e emitir pareceres prévios
Informativa	Prestar informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
Judicante	Julgar contas
Sancionadora	Aplicar sanções e/ou penalidades
Corretiva	Determinar prazos, sustar atos
Normativa	Expedir normativos, fixar coeficientes
Ouvidora	Examinar denúncias e representações

Fonte: TCU, 2022a

2.2 Atividades desenvolvidas

As atividades de controle externo desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União fundamentam-se no propósito de aperfeiçoar a gestão pública e gerar benefícios tangíveis à sociedade, consolidando-se como pilares da democracia brasileira ao assegurar a legalidade e a eficiência no uso dos recursos públicos. A atuação da Corte se materializa através de instrumentos técnicos diversificados, cujas finalidades variam conforme o objetivo da fiscalização e o público-alvo (TCU, 2025a).

No cerne dessa atuação estão os relatórios de auditoria e inspeção, resultantes de iniciativas próprias ou de solicitações do Congresso Nacional. Tais documentos avaliam a conformidade das áreas contábil, financeira, orçamentária e operacional do Governo Federal, servindo de substrato para o julgamento das contas. Caso irregularidades sejam identificadas, o processo culmina na emissão de Decisões e Acórdãos, instrumentos formais que expressam o parecer técnico do Tribunal. Esses acórdãos possuem caráter cogente, podendo declarar a ilegalidade de atos, imputar débitos aos responsáveis, aplicar penalidades pecuniárias e determinar providências corretivas imediatas.

Paralelamente à função sancionatória, o TCU desempenha um papel crucial de suporte ao controle político exercido pelo Poder Legislativo. Exemplo proeminente dessa atribuição é a elaboração do Parecer Prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, documento que subsidia o julgamento político do Congresso Nacional. Somam-se a esse esforço os Relatórios de Gestão, que consolidam análises periódicas sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos federais.

Complementando essa vertente de controle, a Corte de Contas adota uma postura proativa e pedagógica por meio de Recomendações e Orientações, visando prevenir irregularidades antes que se consolidem. Nesse sentido, os Alertas de Risco funcionam como sentinelas preventivas, notificando os gestores sobre situações que apresentem ameaças iminentes ao Erário ou à eficácia das políticas públicas, buscando mitigar danos de forma antecipada.

A eficácia do controle externo é, por fim, potencializada pela estabilidade jurídica e pela promoção da transparência ativa. A consolidação da Jurisprudência do TCU — o conjunto de decisões reiteradas sobre matérias específicas — estabelece precedentes que orientam tanto a Administração Pública quanto o próprio Tribunal em análises futuras, conferindo previsibilidade ao sistema.

No âmbito da relação com a sociedade, o Tribunal promove a *accountability* social por meio da disponibilização de Informações e Dados Abertos, garantindo o direito constitucional à informação e estimulando o controle social. Essa interação é tecnologicamente mediada por Sistemas de Informação e Plataformas Digitais, ferramentas que conferem dinamismo e

acessibilidade aos serviços e processos da Corte, assegurando que o controle da gestão pública seja, simultaneamente, rigoroso do ponto de vista técnico e transparente sob a ótica cidadã.

3. CONTEXTO E APRESENTAÇÃO DO CASO A SER ESTUDADO

A execução de auditorias financeiras é uma das responsabilidades do Tribunal de Contas da União. Essa é uma ferramenta essencial para garantir a boa gestão dos recursos públicos, promovendo a transparência, a responsabilidade e a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Segundo o item de Auditoria Financeira do Portal de Apoio ao Controle Externo do TCU:

> A auditoria financeira é um instrumento de fiscalização que verifica de forma independente a confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas. Para realizar esse trabalho, o auditor deve expressar uma opinião que forneça segurança razoável aos usuários sobre a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas, independente se a distorção foi causada por erro ou fraude.
> No TCU, a expressão auditoria financeira é utilizada como sinônimo de auditoria contábil ou de auditoria de demonstrações financeiras ou contábeis. É um instrumento de fiscalização importante para os processos de governança e *accountability* públicas, ao contribuir para o direcionamento, a boa utilização e o controle da aplicação dos recursos públicos (TCU, 2025b).

Para que as auditorias financeiras sejam realizadas de forma unificada e coerente é necessário que todos os órgãos que realizam estas atividades utilizem as mesmas normativas e critérios de avaliação. Desta forma, não somente o TCU, mas também os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs) devem estar alinhados para que os relatórios de auditorias sigam uma mesma linha de avaliação (TCU, 2020a).

A falta de implementação ou o não cumprimento de normas e critérios comuns para a realização de auditorias financeiras pode gerar diversos problemas, tanto para os Tribunais de Contas quanto para toda a sociedade.

A ausência de uniformização procedimental ou a inobservância de critérios normativos comuns na condução de auditorias financeiras impõe desafios estruturais severos aos Tribunais de Contas. Primeiramente, a falta de um padrão referencial compromete a comparabilidade dos resultados, permitindo que objetos de auditoria com características análogas recebam tratamentos e conclusões díspares em virtude de subjetividades interpretativas ou critérios locais distintos.

Tal cenário é agravado pela carência de protocolos formalizados e *checklists* detalhados, o que eleva a incidência de erros e omissões críticas durante as inspeções *in loco*. Sem um roteiro metodológico rigoroso que oriente a coleta de dados, a identificação de irregularidades torna-se assistemática, resultando em uma oscilação na qualidade técnica das auditorias que, em última análise, fragiliza a credibilidade institucional perante as jurisdicionadas.

Sob a perspectiva da sociedade, o descumprimento de padrões internacionais ou nacionais, como as NBASP (Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público), gera um hiato entre a expectativa de controle e a entrega efetiva de valor público. A inexistência de um critério único de análise obstrui a transparência e limita o exercício do controle social, uma vez que a opacidade metodológica impede a prestação de contas (*accountability*) de forma clara e acessível. Quando os relatórios carecem de padronização, torna-se inviável realizar o *benchmarking* entre entes federativos diversos, dificultando a identificação de melhores práticas e a análise comparativa do desempenho da gestão pública em âmbitos estadual e municipal.

Consequentemente, a fragilidade nos processos de fiscalização amplia a vulnerabilidade do sistema a fraudes e desvios de recursos, já que a ausência de rigor normativo permite que lacunas informacionais camuflem atos ilícitos. Esse panorama culmina em uma erosão da confiança pública na gestão do Erário. Ao detectar inconsistências técnicas ou discrepâncias fundamentais em relatórios emitidos por um mesmo Tribunal, o cidadão percebe uma falha na legitimidade das instituições de controle, comprometendo a percepção de integridade do Estado e a eficácia das políticas de combate à corrupção.

4. SOLUÇÃO/INTERVENÇÃO

Com o intuito de estabelecer um padrão de qualidade para as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas brasileiros, foram desenvolvidas as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), baseadas nas Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superiores (ISSAI), emitidas pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI — Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle) (Araujo, 2023a).

As NBASP estabelecem os princípios, os procedimentos e as responsabilidades dos auditores na condução de seus trabalhos, sendo fundamentais para garantir a qualidade e a credibilidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas e ainda contribuir para uma gestão pública mais eficiente e transparente.

O processo de implantação das NBASP foi uma das etapas dentro da normatização e padronização das auditorias financeiras no Tribunal de Contas da União. Foram mais de

10 anos desde que a necessidade de procedimentos de auditoria financeira para o TCU foi formalmente levantada por um órgão internacional até que a implantação do novo modelo de avaliação fosse de fato realizada, A Figura 01, a seguir, ilustra a cronologia de evolução do processo de auditoria financeira incluindo o início da utilização das NBASP no TCU (Carvalho Neto, 2024).

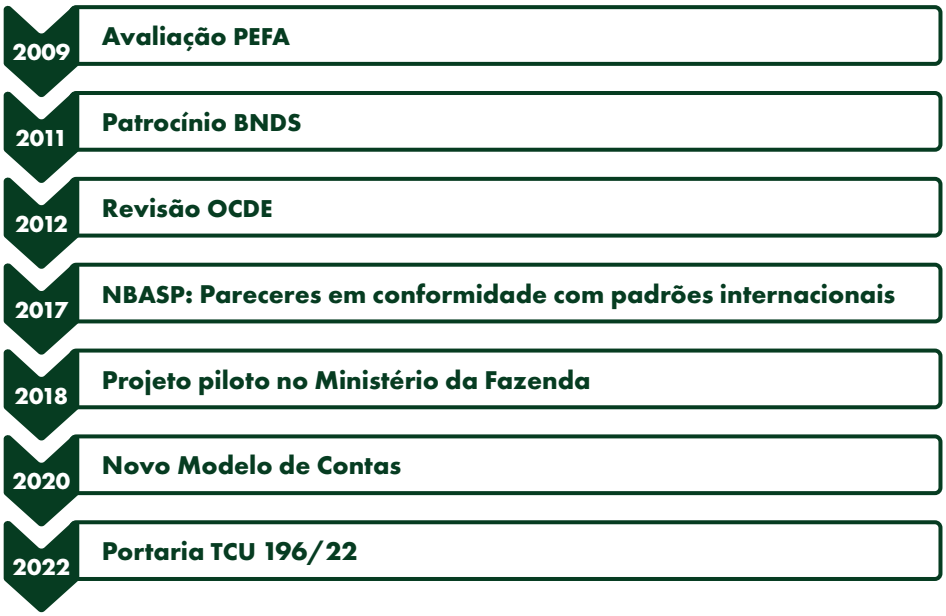


Figura 01 – Cronologia auditoria financeira e NBASP no TCU

Fonte: Carvalho Neto, 2024

O percurso para a modernização das práticas de controle externo no Brasil teve um marco importante em 2009, quando o Tribunal de Contas da União foi submetido à avaliação do programa *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Essa metodologia, desenvolvida em parceria com instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), utiliza indicadores quantitativos para mensurar a eficiência da Gestão de Finanças Públicas (GFP). O diagnóstico resultante indicou a necessidade premente de aprimorar a auditoria financeira na Corte, apontando que, até então, o modelo vigente focava primordialmente na auditoria de contas, carecendo de um sistema de auditoria financeira propriamente implantado (Carvalho, 2024; World Bank, 2025).

Diante desse cenário, a década seguinte foi caracterizada por uma série de ações estratégicas de fortalecimento institucional. Em 2011, o Banco Mundial patrocinou a estruturação de uma estratégia específica para a auditoria financeira no Tribunal. No ano seguinte, uma revisão conduzida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reforçou a necessidade de integração entre as contas dos gestores e o parecer prévio das contas anuais do governo, sugerindo que a fragmentação existente prejudicava a tempestividade e a profundidade do controle.

A resposta normativa consolidou-se a partir de 2017 com a Resolução TCU nº 291, que determinou que as fiscalizações das contas do Presidente da República passassem a observar os padrões internacionais de auditoria (ISSAI/INTOSAI e IFAC). Esse movimento de transição incluiu, em 2018, a realização de um projeto-piloto no Ministério da Fazenda utilizando o Relatório Integrado, etapa essencial para testar a viabilidade das novas métricas junto aos *stakeholders*.

A maturidade desse processo foi alcançada entre 2020 e 2022, com a edição da Instrução Normativa nº 84/2020 e da Decisão Normativa nº 198/2022. Esses instrumentos instituíram o "Novo Modelo de Contas", focado na desburocratização, na segurança jurídica e na eficiência do controle, adotando critérios permanentes de certificação de contas. Finalmente, em 2022, a Portaria nº 196 oficializou a adesão definitiva do TCU às Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP), alterando as normas de auditoria interna da instituição e selando o compromisso com os padrões globais de excelência.

4.1 Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

O TCU é um órgão de grande importância para as NBASP (Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público): além de ter sido o gerador da necessidade de implantação destas normas para padronização de auditorias, foram seus colaboradores que, em 2017, traduziram as Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superiores (ISSAI), emitidas pela INTOSAI, para convergir as práticas de auditoria do setor público brasileiro com os padrões internacionais — com o auxílio do Instituto Rui Barbosa (IRB), que coordenou o processo de adaptação dessas normas à realidade jurídica e administrativa brasileira (TCU, 2025c).

Os objetivos desse processo foram:

a) Promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os Tribunais de Contas no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade.

b) Contribuir para promover a competência, a qualidade e a credibilidade da auditoria do setor público no Brasil e, por conseguinte, contribuir para o melhor desempenho institucional dos Tribunais de Contas.

As NBASP apresentam uma base teórica robusta para a melhoria contínua das práticas de auditoria no setor público através da normatização de regras a serem seguidas, padrões a serem respeitados e definição de responsabilidades e atribuições. Ao adotar e implementar integralmente essas normas, os Tribunais de Contas municipais, estaduais e da União podem superar os desafios enfrentados e promover uma gestão pública mais transparente e eficiente. (IRB, 2020).

Nos sites do TCU e IRB verifica-se que foram três as motivações principais para a elaboração das NBASP: i) Fortalecimento da cooperação entre o TCU e os Tribunais de Contas estaduais e municipais (TCEs e TCMs); ii) Necessidade de uniformização das normas de auditoria entre os diversos Tribunais de Contas do país; e iii) Busca de convergência com os padrões internacionais de auditoria (ISSAI).

A cronologia das NBASP e suas revisões são representadas pela **Figura 02**.

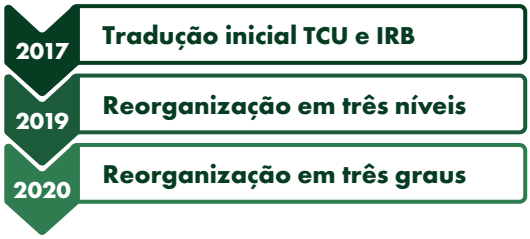


Figura 02 – Cronologia NBASP no TCU

Fonte: TCU, 2025c

Em 2019, foi realizada a revisão das NBASP, com sua reorganização em três níveis (Princípios, Normas e Orientações) para que se adequassem à nova estrutura das ISSAI (TCU, 2025c). A exemplificação dessa reorganização é ilustrada pela **Tabela 02**.

Tabela 02 – Reorganização das NBASP de 2019

AUDITORIA FINANCEIRA	AUDITORIA OPERACIONAL	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
Princípios NBASP 200-299	**Princípios** NBASP 300-399	**Princípios** NBASP 600-699
Normas NBASP 4900-4999	**Normas** NBASP 3000-3899	**Normas** NBASP 4900-4999
Orientações NBASP 4900-4999	**Orientações** NBASP 4900-4999	**Orientações** NBASP 4900-4999

Fonte: TCU, 2025c

Em 2020, a Resolução IRB nº 03/2020 revogou a organização em três níveis e os reorganizou em grupos (IRB, 2020):

> Grupo 1 — Princípios institucionais: normas com os princípios básicos desta organização e que se aplicam à estruturação das entidades fiscalizadoras e dos Tribunais de Contas.

Grupo 2 — Princípios e requisitos aplicáveis às atividades de controle: normas com os princípios e requisitos mandatórios que obrigatoriamente devem ser observados no planejamento e na execução das diversas ações de controle e na elaboração dos respectivos relatórios (e eventual monitoramento das recomendações) pelos Tribunais de Contas.

Grupo 3 — Orientações aplicáveis às atividades de controle: normas com orientações, baseadas e hierarquicamente subordinadas aos princípios e aos requisitos das normas do grupo 2, que podem ser observadas no planejamento e na execução das diversas ações de controle e na elaboração de seus respectivos relatórios (e eventual monitoramento das recomendações) pelos Tribunais de Contas, quando apropriado.

Essas alterações trouxeram uma série de melhorias para o processo. Entre elas podem ser citadas a maior eficiência do controle externo, a modernização da auditoria pública pela adoção de práticas internacionais mais recentes, a eficácia das auditorias e a facilitação do acesso à informação.

O processo de desenvolvimento e atualização das NBASP é contínuo, com o IRB e os Tribunais de Contas trabalhando em conjunto para incorporar novas ISSAI e aprimorar as normas existentes, para garantir que a realidade brasileira seja representada por essas normas e não somente uma tradução de normas internacionais.

No site das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, verifica-se que em maio de 2025 havia trinta e oito normas publicadas, divididas nos três grupos mencionados: Princípios, Normas e Orientações. Essas normas ficam à disposição de toda a população que necessite consultá-las.

Tabela 03 — NBASP publicadas

NBASP	GRUPO	SUBGRUPO	TÍTULO	DESCRIÇÃO
1	1 – Princípios	Princípios fundadores	Declaração de Lima	A declaração de Lima visa fornecer critérios para garantir a independência e eficácia da auditoria governamental.
10	1 – Princípios	Princípios basilares	Independência dos Tribunais de Contas	Princípios basilares sobre a independência das EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) como requisito essencial para uma auditoria do setor público.
12	1 – Princípios	Princípios basilares	Valor e benefício dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos	Objetivos e princípios destinados a que as EFS se empenhem e permitam que todas as EFS se comuniquem e promovam o valor e os benefícios que elas podem trazer para a democracia.

NBASP	GRUPO	SUBGRUPO	TÍTULO	DESCRIÇÃO
20	1 – Princípios	Princípios basilares	Transparência e *accountability*	Princípios para transparência e *accountability* para as EFS, a fim de ajudá-las a liderar pelo exemplo em sua própria governança e prática.
50	1 – Princípios	Princípios basilares	Princípios das atividades jurisdicionais dos Tribunais de Contas	Princípios adequados ao contexto específico das atividades jurisdicionais das EFS com poderes para essas missões.
100	2 – Normas	Princípios Fundamentais da auditoria do Setor Público	Princípios fundamentais de auditoria do setor público	Define auditoria do setor público e seus elementos e estabelece princípios fundamentais, gerais e relacionados a diferentes fases do processo de auditoria.
130	2 –Normas	Requisitos organizacionais dos TCs	Gestão da ética pelos Tribunais de Contas	O código de ética é uma declaração abrangente dos valores e princípios para orientar o trabalho diário dos auditores.
140	2 – Normas	Requisitos organizacionais dos TCs	Controle de qualidade para os Tribunais de Contas	O documento auxilia as EFSs a estabelecer e manter um sistema de controle de qualidade adequado ao seu mandato e circunstâncias.
150	2 – Normas	Requisitos organizacionais dos TCs	Competência do auditor	A capacidade de uma EFS de cumprir seu mandato e realizar auditorias eficazes e de alta qualidade depende, em grande medida, da qualidade, integridade e competência de sua equipe.
200	2 – Normas	Princípios de AF	Princípios de auditoria financeira	A NBASP 200 fornece os princípios que devem ser observados na realização de auditorias de demonstrações financeiras individuais ou consolidadas, ou de seus elementos específicos.
300	2 – Normas	Princípios de AO	Princípios de auditoria operacional	A NBASP 300 fornece a estrutura, os princípios gerais e uma visão geral da natureza e dos elementos das auditorias operacionais.
400	2 – Normas	Princípios de AC	Princípios de auditoria de conformidade	A NBASP 400 fornece uma visão geral da natureza, dos elementos e princípios das auditorias de conformidade conduzidas pelas EFSs.
2000	2 – Normas	Aplicação das Normas de Auditoria Financeira	Aplicação das Normas de Auditoria Financeira	A NBASP 2000 incorpora as Normas Internacionais de Auditoria (ISA) nas normas de auditoria financeira, conforme estipulado pela NBASP 100.
2200-2899	2 – Normas	Normas de Auditoria Financeira	Normas de Auditoria Financeira	As NBASP 2200-2899 coincidem com as Normas Brasileiras de Contabilidade de Auditoria do Setor Público (NBC TASP) publicadas pelo CFC.
3000	2 – Normas	Normas de AO	Norma para Auditoria Operacional	A NBASP 3000 descreve os recursos e os princípios da auditoria operacional, auxilia os auditores de desempenho das EFS a gerenciar e realizar auditorias operacionais com eficiência.
4000	2 – Normas	Normas de AC	Norma para Auditoria de Conformidade	O documento explica os requisitos mandatórios e mostra a diversidade na organização e elaboração de relatórios sobre a auditoria de conformidade e o relacionamento com outras auditorias.

NBASP	GRUPO	SUBGRUPO	TÍTULO	DESCRIÇÃO
1900	3 – Orientações	Orientação organizacional dos TCs	Orientações para revisão por pares	
3910	3 – Orientações	Orientações complementares para AO	Conceitos centrais para auditoria operacional	
3920	3 – Orientações	Orientações complementares para AO	O processo de auditoria operacional	
4900	3 – Orientações	Orientações suplementares para AC	Aplicabilidade e os critérios que devem ser levados em consideração	
5090	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Auditoria de instituições internacionais	
5091	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Arranjos para auditoria de instituições internacionais	
5100	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Orientações para auditoria de sistemas de informação	
5200	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Atividades com uma perspectiva ambiental	
5201	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Auditoria ambiental no contexto de auditorias financeiras e de conformidade	
5202	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Desenvolvimento sustentável: o papel das entidades fiscalizadoras	
5203	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Cooperação em auditorias de acordos ambientais internacionais	
5250	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Orientações para auditoria da dívida pública	
5259	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Sistemas de informação sobre dívida pública	
5260	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Governança de ativos públicos	
5270	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Orientações para auditoria de prevenção à corrupção	
5290	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Orientações para auditoria do desenvolvimento e utilização de indicadores-chave nacionais	

NBASP	GRUPO	SUBGRUPO	TÍTULO	DESCRIÇÃO
5330	3 – Orientações	Orientação específica sobre grandes temas	Orientações para auditoria de gerenciamento de desastres	
9000	3 – Orientações	Outras orientações	Auditorias cooperativas entre entidades fiscalizadoras	
9010	3 – Orientações	Outras orientações	A importância de um processo independente de estabelecimento de normas	
9020	3 – Orientações	Outras orientações	Avaliação de políticas públicas	
9030	3 – Orientações	Outras orientações	Boas práticas relacionadas à independência da entidade fiscalizadora	
9040	3 – Orientações	Outras orientações	Boas práticas relacionadas à independência da entidade fiscalizadora	

Fonte: IRB, 2025a

Essas normas abrangem conceitos sobre transparência, *accountability*, ética, qualidade, competência do auditor, normas de auditorias, orientação para revisão, meio ambiente, dívida pública, ativos públicos, prevenção a corrupção, indicadores, gerenciamento de desastres, políticas públicas e entidades fiscalizadoras.

O conjunto dessas normas permite que os auditores dos Tribunais de Contas aderentes tenham base teórica unificada para realizar análises financeiras e assim emitir pareceres técnicos de qualidade e julgados de forma coerente e similar a seus colegas. Dessa forma, fica instituída a padronização dos julgamentos para casos similares em localidades diferentes.

4.2 Capacitação do corpo técnico

A capacitação de servidores do Tribunal de Contas da União em relação às NBASP é de suma importância, pois não é possível um servidor colocar em prática aquilo que desconhece. Para tanto, foram adotadas diferentes estratégias e metodologias em cada uma das instituições participantes, mas todas com o objetivo principal de garantir que os auditores possuam o conhecimento e as habilidades necessárias para aplicar as NBASP de forma eficaz em suas atividades de controle externo.

Na **Tabela 04** a seguir serão apresentadas oitos estratégias de capacitação já utilizadas com relação às NBASP:

Tabela 04 – Estratégias de capacitação das NBASP

ESTRATÉGIA	EXEMPLO
Cursos e treinamentos específicos	Tribunal de Contas da União (TCU) — o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) oferece regularmente cursos e treinamentos focados nas NBASP. Esses cursos abordam desde os princípios fundamentais até a aplicação prática das normas em diferentes tipos de auditoria (financeira, operacional e de conformidade).
Modalidades diversificadas (presencial, semipresencial e EaD)	Capacitação oferecida em diversas modalidades para atender às diferentes necessidades e disponibilidades dos servidores, incluindo cursos presenciais, semipresenciais e a distância (EaD). A modalidade EaD tem ganhado força, permitindo um alcance maior e flexibilidade no aprendizado.
Desenvolvimento de materiais didáticos	Materiais de apoio como manuais, guias, cartilhas e videoaulas para complementar os treinamentos e facilitar a consulta e a aplicação das NBASP no dia a dia do trabalho.
Eventos e seminários	Outros eventos são realizados para discutir temas relevantes relacionados às NBASP, promover o intercâmbio de experiências e apresentar as novidades e atualizações das normas.
Utilização de plataformas de aprendizagem	Disponibilizar cursos, materiais e ferramentas de apoio, facilitando o acesso e a gestão do aprendizado. A Escola Virtual Gov (EV.G) e os portais das Escolas de Contas dos TCs são exemplos dessas plataformas.
Parcerias e colaboração	Há uma colaboração constante entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), o TCU e as Escolas de Contas dos demais TCs para o desenvolvimento e a oferta de ações de capacitação conjuntas, otimizando recursos e compartilhando expertise. A Rede de Escolas de Contas do IRB é um importante fórum para essa colaboração.
Inclusão nos programas de formação continuada	Temática das NBASP é frequentemente integrada nos programas de formação continuada e nos planos de desenvolvimento individual dos servidores dos TCs, garantindo uma atualização constante sobre as normas.
Certificações	Alguns TCs e o IRB oferecem certificações em NBASP, reconhecendo o nível de conhecimento e a competência dos servidores na aplicação das normas.

Fonte: IRB, 2025; EV.G, 2025

4.3 Benefícios, desafios e adesão dos demais Tribunais de Contas

A adesão e implementação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) reserva uma série de benefícios estruturais aos Tribunais de Contas. Primeiramente, observa-se uma melhora substancial na qualidade das auditorias,uma vez que o estabelecimento de padrões elevados eleva a confiabilidade dos resultados alcançados. Esse processo fomenta a transparência e a *accountability*, pois a divulgação ampla dos achados e o fortalecimento dos canais de comunicação com a sociedade otimiza a fiscalização da gestão pública.

Ademais, a adoção dessas normas atua como um mecanismo preventivo contra fraudes e irregularidades, salvaguardando o patrimônio público e consolidando a imagem das Cortes de Contas como instituições comprometidas com o interesse social. É relevante mencionar, ainda, que o alinhamento aos principais organismos nacionais e internacionais permite a aceitação dos trabalhos em diversas jurisdições, facilitando o intercâmbio de informações e a aplicação de técnicas de asseguração globalmente reconhecidas.

Por outro lado, o processo de convergência enfrenta obstáculos significativos, especialmente no que concerne ao corpo técnico e operacional. A necessidade de treinamentos e capacitações constantes impõe o investimento vultoso de recursos financeiros e de tempo, visando instruir os servidores sobre as novas métricas de análise. Somado a isso, a mudança de cultura organizacional apresenta-se como um desafio crítico, dada a eventual resistência de agentes que não percebem a motivação para substituir modelos previamente funcionais. Essa transição exige também a adequação rigorosa dos modelos de relatórios, alterando desde a coleta de dados até a formatação final, o que pode demandar a reorganização integral de unidades administrativas para suprir as novas exigências normativas e descontinuar práticas que se tornaram obsoletas.

Finalmente, antes de passar às conclusões, apresenta-se a adesão dos demais Tribunais de Contas às NBASP. Hoje no Brasil, além do TCU, existem outros trinta e dois Tribunais de Contas. A totalidade das Cortes de Contas do país aderiu às NBASP, em maior ou menor grau, e possui evidências formalizadas através de resoluções, portarias, manuais, papéis de trabalho, capacitações ou apresentações. A **Tabela 05** apresenta estas informações de forma objetiva:

Tabela 05 – Adesão dos Tribunais de Contas às NBASP

	TRIBUNAL DE CONTAS	ADESÃO NBASP	EVIDÊNCIA FORMALIZADA
1	Tribunal de Contas da União (TCU)	Sim	Portaria TCU nº 196/2022, de 27 de dezembro de 2022.[1]
2	Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC)	Sim	Curso de capacitação de servidores: "NBASP e a Organização do processo de trabalho do Tribunal de Contas", em 21 de outubro de 2024.[2]
3	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL)	Sim	Instituição do Manual de Auditoria Governamental (MAG), através da Resolução Normativa nº 9/2024, de 29 de outubro de 2024.[3]

1 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Portaria%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A196%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0. Acesso em: 19 abr. 2026.

2 Disponível em: https://atricon.org.br/tce-ac-promove-capacitacao-para-servidores-com-foco-em-normas-de-auditoria-e-organizacao-de-processos. Acesso em: 05 jun. 2026.

3 Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc06112024092101000000672b5f2d321df.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

	TRIBUNAL DE CONTAS	ADESÃO NBASP	EVIDÊNCIA FORMALIZADA
4	Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP)	Sim	Resolução nº 186/2023, em fevereiro de 2023.[4]
5	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM)	Sim	Resolução nº 03, de 7 de março de 2023.[5]
6	Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA)	Sim	Resolução nº 173/2015, de 17 de dezembro de 2015.[6]
7	Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)	Sim	Resolução Administrativa nº 11/2020, de 15 de setembro de 2020.[7]
8	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)	Sim	Resolução TC nº 313/2017, de 19 de dezembro de 2017.[8]
9	Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO)	Sim	Resolução Normativa nº 10/2023, de 23 de novembro de 2023.[9]
10	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA)	Sim	Resolução TCE/MA nº 317/2019, de 4 de dezembro de 2019.[10]
11	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)	Sim	Resolução Normativa nº 20/2018, de 13 de novembro de 2018.[11]
12	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS)	Sim	Resolução TCE/MS nº 229, de 16 de outubro de 2024.[12]

4 Disponível em: https://app.tce.ap.gov.br/storage/controle-externo/normas-e-legislacoes/10733/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Normativa-n%C2%BA.-186-2023-TCE-AP.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026

5 Disponível em: https://www.tceam.tc.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=194&wpfd_file_id=63008. Acesso em: 05 jun. 2026.

6 Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_173_2015.PDF. Acesso em: 05 jun. 2026.

7 Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2020/send/277-resolucoes-administrativas-2020/3935-resolucao-administrativa-11-2020. Acesso em: 05 jun. 2026.

8 Disponível em: https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/LerPdf?idDocumento=1901035&key=48d64d21f1e554ccc7ed24865d2dd02bdc8500074d1a865db2e6668bf78461dfa164259ed3a53b6bcb1a9dacd0a712a883bc8c7693c82cca5ad21b728e6e41ab. Acesso em: 05 jun. 2026.

9 Disponível em: https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado/19144. Acesso em: 05 jun. 2026.

10 Disponível em: https://publicacao.apps.tcema.tc.br/#/muraldocumentos?destino=e [ab]. Acesso em: 19 abr. 2026

11 Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/20-2018-pdf/87641. Acesso em: 05 jun. 2026.

12 Disponível em: https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/28534/41af2bb11de8ad74783671b4bbd85a96.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

	TRIBUNAL DE CONTAS	ADESÃO NBASP	EVIDÊNCIA FORMALIZADA
13	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)	Sim	Resolução nº 24/2023, de 1 de fevereiro de 2024.[13]
14	Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA)	Sim	Resolução nº 19.422/2022, de 6 de julho de 2022.[14]
15	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB)	Sim	Resolução Normativa nº 01/2018, de 31 de janeiro de 2018.[15]
16	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR)	Sim	Resolução nº 76/2020, de 11 de março de 2020.[16]
17	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)	Sim	Portaria Normativa TC nº 266, de 27 de novembro de 2024.[17]
18	Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)	Sim	Resolução nº 20, de 11 de julho de 2024.[18]
19	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)	Sim	Resolução nº 452, 6 de novembro de 2024.[19]
20	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN)	Sim	Resolução nº 010/2020, de 7 de julho de 2020.[20]
21	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)	Sim	Resolução nº 1.108/2019, de 26 de junho de 2019.[21]

13 Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-24-23.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

14 Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/bases-dados/resolucoes/numeroresolucao/19422/resolucao-n-19-422/conteudo-original. Acesso em: 05 jun. 2026

15 Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-76-de-11-de-marco-de-2020/327826/area/249. Acesso em: 05 jun. 2026.

16 Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-76-de-11-de-marco-de-2020/327826/area/249. Acesso em: 05 jun. 2026.

17 Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcepe/portaria-normativa-n-266-2024-formaliza-a-adesao-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco-tce-pe-as-normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp-editadas-pelo-instituto-rui-barbosa-irb?origin=instituicao. Acesso em: 05 jun. 2026.

18 Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/resolucao-no-20-2024-de-11-de-julho-de-2024. Acesso em: 05 jun. 2026.

19 Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcerj/resolucao-n-452-2024-dispoe-sobre-a-adocao-das-normas-brasileiras-de-auditoria-financeira-do-setor-publico-nbasps-200-e-2000-emitidas-pelo-instituto-rui-barbosa-irb-e-do-manual-de-implementacao-das-issais-de-auditoria-financeira-desenvolvido-pela-intosai-idi-no-ambito-das-auditorias-financeiras-realizadas-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias?origin=instituicao. Acesso em: 05 jun. 2026.

20 Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/3_000010_2020_CGP.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

21 Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1108-2019-dispoe-sobre-a-adesao-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-grande-do-sul-as-normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp-como-instrumento-de-uniformizacao-e-integracao-das-praticas-de-auditoria-aplicaveis-ao-controle-externo-brasileiro. Acesso em: 05 jun. 2026.

	TRIBUNAL DE CONTAS	ADESÃO NBASP	EVIDÊNCIA FORMALIZADA
22	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO)	Sim	Resolução nº 326/2020, de 19 de outubro de 2020.[22]
23	Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR)	Sim	Resolução nº 022/2020, de 16 de dezembro de 2020.[23]
24	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC)	Sim	Resolução nº TC-0176/2021, de 18 de outubro de 2021.[24]
25	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)	Sim	Transmissão, pela Escola Paulista de Contas Públicas, de seis episódios do "Controle Externo em Foco" para discussão da aplicação das NBASP no âmbito dos Tribunais de Contas,[25] além de grupos de trabalho, modelos de relatórios e papéis de trabalho.
26	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE)	Sim	Resolução TC nº 336 de 19 de dezembro de 2019.[26]
27	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO)	Sim	Resolução Plenária nº 890/2019, de 2019.[27]
28	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA)	Sim	Manual de Auditoria, em julho de 2021.[28]
29	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO)	Sim	Resolução Administrativa nº 100/2017, de 14 de junho de 2017.[29]
30	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA)	Sim	Resolução Administrativa nº 5/2021/TCMPA, de 22 de abril de 2021.[30]

22 https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-326-2020.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

23 https://wiki.tcerr.tc.br/index.php/Resolu%C3%A7%C3%A3o_022/2020. Acesso em: 05 jun. 2026.

24 https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200176-2021%20CONSOLIDADA.pdf[ac]. Acesso em: 19 abr. 2026.

25 https://www.youtube.com/@escolapaulistadecontaspubl3279/search?query=controle%20externo%20em%20foco. Acesso em: 05 jun. 2026.

26 Disponível em: https://www2.tce.se.gov.br/sgw/upload/9d6c1599bc69506079ac589c0882eb2de5b7dd39.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

27 Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/econtas/app/controllers/?c=TCE_eContas_Arquivo&m=downloadAquivo&id=6196870. Acesso em: 05 jun. 2026.

28 https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/manual-de-auditoria_revisao-para-publicacao-sce.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

29 Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/06/ra-100-17-2.pdf. Acesso em: 05 jun. 2026.

30 Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcmpa/resolucao-administrativa-n-5-2021-ementa-dispoe-sobre-a-adocao-das-normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp-editadas-pelo-instituto-rui-barbosa-irb-no-ambito-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para-tcmpa?r=p. Acesso em: 05 jun. 2026.

	TRIBUNAL DE CONTAS	ADESÃO NBASP	EVIDÊNCIA FORMALIZADA
31	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ)	Sim	Resolução 1.096/2020, de 22 de julho de 2020.
32	Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP)	Sim	Resolução nº 11/2021, de 14 de julho de 2021.[31]
33	Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF)	Sim	Resolução nº 340/2020, de 7 de outubro de 2020.[32]

Fonte: Autor, 2025

Além da adesão às NBASP, alguns Tribunais de Contas realizaram ações concretas de implementação, como a realização de palestras, a capacitação de servidores e a edição de manuais de auditoria:

a) TCE/SP: realizou transmissões ao vivo sobre o tema "Controle Externo em Foco" com o propósito de debater formas de auditorias aplicadas às NBASP no âmbito das Cortes de Contas.

b) TCE/AC: realizou o curso de capacitação para servidores: "NBASP e a Organização do Processo de Trabalho do Tribunal de Contas".

c) TCM/BA: elaborou um Manual de Auditoria baseado nas NBASP com o objetivo de consolidar, em um único documento, as orientações gerais sobre auditorias, em suas variadas modalidades.

d) TCE/PR: disponibilizou palestras online sobre as NBASP em sua Escola de Gestão Pública (EGP), no site da Escola de Gestão Pública.

e) TCE/PE: realizou um encontro de servidores cujo tema central foram as "Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)" (TCE-PE, 2024).

f) TCE/AL: instituiu o Manual de Auditoria Governamental (MAG).

31 Disponível em: https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/33434. Acesso em: 05 jun. 2026.

32 Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f23f1302d0514d4c8a58852e03c50433/tcdf_res_Manual_Geral_2020.html#art5. Acesso em: 05 jun. 2026.

g) Atricon/IRB: em parceria com as Escolas de Contas, oferece diversos materiais e informações sobre as NBASP.

h) Escola Virtual Gov (EV.G): oferece cursos relacionados à auditoria de obras públicas com base nas NBASP.

CONCLUSÃO

O estudo de caso sobre o Tribunal de Contas da União demonstrou, de um lado, o quão relevante se torna a implementação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), como mais um passo no aprimoramento da qualidade e da credibilidade das auditorias financeiras de controle das atividades do Estado, no âmbito do controle externo. De outro lado, o histórico do Tribunal, desde o reconhecimento pela necessidade de um sistema de auditoria financeira por Organismos Internacionais, até normativos como a Instrução Normativa nº 84/2000 e a Decisão Normativa nº 198/2022, mostra dedicação no caminho da internalização de normas internacionais e da modernização de seus processos de trabalho, o que denota que essa adaptação indica não apenas o atendimento às recomendações dos organismos externos, mas também a proatividade no seu esforço de excelência na fiscalização dos gastos públicos.

O TCU adotou as NBASP, que significam um avanço significativo na busca pela maior transparência e responsabilidade da administração pública nacional. Ao trazer as definições de princípios, procedimentos e responsabilidades para os auditores, as NBASP aparecem como mecanismo de padronização das práticas de auditoria, que favorece a comparabilidade dos resultados por elas produzidos e contribui para a redução dos riscos de erros e omissões. A capacitação de servidores, a modernização dos processos de trabalho com a utilização de tecnologia, o fortalecimento da comunicação com a sociedade e a complementação da comunicação entre os órgãos de controle são iniciativas que representam medidas complementares fundamentais, para garantir a efetividade da implementação das NBASP e os benefícios que dela poderão advir para a sociedade.

Por fim, a experiência do TCU na implementação das NBASP é um exemplo significativo do sistema de controle externo brasileiro. Os desafios e as soluções delineadas mostram a complexidade e a relevância do processo de contínua adaptação e aperfeiçoamento. A difusão e a prática eficiente das NBASP nos diferentes níveis dos Tribunais de Contas são fundamentais para o fortalecimento da governança, para a prevenção a fraudes e irregularidades e, no limite, para o aumento da confiança da sociedade na administração dos recursos públicos, reafirmando, assim, o valor do controle externo para a democracia e o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, I. S. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**: versão simplificada. Salvador: EGBA, 2023a

ARAUJO, J. S. **Tribunal de Contas da União no exercício do controle de constitucionalidade**. 2023. 64 f. Trabalho de conclusão de curso — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

CARVALHO NETO, A. A. Estratégia de Implementação da Auditoria Financeira. *In*: **2º Encontro Nacional de Auditoria Financeira dos Tribunais de Contas do Brasil**, 2024. Palestra. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nAgJh7pLUQc. Acesso em: 15 mar. 2025.

IRB — INSTITUTO RUI BARBOSA. Brasília, 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br. Acesso em: 20 mar. 2025.

_____. **Resolução nº 03/2020**: reorganização das NBASP e incorporação das NBC-TASP. Brasília: IRB, 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/resolucao-2020-03-20-_-irb-reorganizac%CC%A7a%CC%83o-das-nbasp-e-incorporac%CC%A7a%CC%83o-das-nbc-tasp. Acesso 21 mar. 2025.

_____. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público**. Brasília: IRB, [2025a]. Disponível em: https://nbasp.irbcontas.org.br. Acesso em: 20 mar. 2025.

ROSILHO, A. J. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Áreas de Atuação no Controle Externo do TCU**. Brasília: TCU, 2025a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/areas-de-atuacao. Acesso em: 02 abr. 2025.

_____. **Auditoria Financeira.** Brasília: TCU, 2016. Disponível em: https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/auditoria-financeira/#:~:text=Dessa%20forma%2C%20a%20auditoria%20financeira,de%20Auditoria%20Financeira%20%E2%80%93%20Edi%C3%A7%C3%A3o%202016. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. **Competências do TCU**. Brasília: TCU, [2025]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/competencias-do-tcu. Acesso em: 02 abr. 2025.

_____. **Conhecendo o Tribunal**: Tribunal de Contas da União. 8. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

_____. **Governança no TCU**. Brasília: TCU, [2025]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu. Acesso em: 02 abr. 2025.

_____. **Instrução Normativa TCU nº 84/2020**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21437/score%2520desc/0. Acesso em: 22 mar. 2025.

_____. **Instrução Normativa TCU nº 198/2022**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Decis%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:198%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 22 mar. 2025.

_____. **Manual de auditoria operacional: Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

_____. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. Brasília: TCU, 2025c. Disponível em: https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp. Acesso em: 07 abr. 2025.

_____. **Portaria-TCU nº 196/2022**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72690262. Acesso em: 22 mar. 2025.

_____. **Resolução TCU nº 291/2017**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps. tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%252 0NUMNORMA%253A291%2520ANONORMA%253A2017/score%2520desc/0. Acesso em: 20 mar. 2025.

_____. **Resolução TCU nº 373/2024**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-33788/score%2520desc/0. Acesso em: 21 mar. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Introduction to Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)**. Washington, DC: World Bank Group, 2025. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/olc/course/43907. Acesso em: 15 mar. 2025.

Sistema de apoio à fundamentação das decisões em aposentadorias baseado em LLM e RAG

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Doutor em Direito Econômico e Financeiro, mestre em Economia, Conselheiro Substituto – auditor e coordenador do CCSA no TCESP, professor universitário de Direito Administrativo na Fipecafi. asarquis@tce.sp.gov.br

Cecília Giovana Nascimento Galindo

Graduanda em Direito, estagiária no TCESP, ceciliagiovana2005@gmail.com

RESUMO

O presente artigo propõe demonstrar a viabilidade de adoção de um sistema de apoio à decisão para processos de aposentadoria no âmbito do Controle Externo, utilizando Inteligência Artificial Generativa. A solução, que combina Modelos de Linguagem de Grande Escala a técnicas baseadas na arquitetura de Recuperação Aumentada por Geração, demonstra ser um coadjuvante estratégico, capaz de otimizar a análise e fortalecer a segurança jurídica sem substituir o indispensável juízo do servidor. A metodologia centra-se em relatar o desenvolvimento de uma Prova de Conceito funcional, que, em seus testes práticos, apresentou desempenho razoável ao gerar respostas coerentes, precisas e fundamentadas, recuperando com sucesso informações da base de conhecimento, alimentada com dados do próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Os resultados, validados por servidores especialistas da área, confirmam a eficácia do modelo para consulta semântica avançada e evidenciam que o sucesso de tal ferramenta está intrinsecamente ligado à priorização da curadoria humana e à adesão a rigorosas diretrizes de governança. Conclui-se, por fim, que a implementação é institucionalmente viável e demonstra o potencial da Inteligência Artificial como uma poderosa aliada da legalidade e da boa governança nos órgãos de controle.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo; aposentadorias; sistema de apoio a decisões; inteligência artificial generativa; modelo de linguagem de grande escala; recuperação aumentada por geração.

ABSTRACT

This article proposes a decision support system for retirement assessment within the scope of External Control, utilizing Generative Artificial Intelligence. The solution, which combines Large Language Models with techniques based on the Retrieval-Augmented Generation architecture, proves to be a strategic aid, capable of optimizing analysis and strengthening legal certainty without replacing the indispensable judgment of the public servant. The methodology is centered on the development of a functional Proof of Concept, which, in its practical tests, demonstrates satisfactory performance by generating coherent, precise, and well-founded responses, successfully retrieving information from a knowledge base fed with data from the Court of Accounts itself. The results, validated by specialist public servants, confirm the model's effectiveness for advanced semantic querying and highlight that the success of such a tool is intrinsically linked to the prioritization of human curation and adherence to strict governance guidelines. Finally, it is concluded that the implementation is institutionally feasible and demonstrates the potential of Artificial Intelligence as a powerful ally for legality and good governance in oversight bodies.

KEYWORDS: external control; retirements; decision support system; generative artificial intelligence; large language model; retrieval-augmented generation.

CADERNOS

INTRODUÇÃO

O Controle Externo, em cumprimento ao seu dever constitucional, desempenha papel fundamental em um Estado Democrático de Direito, fiscalizando os bens, serviços e demais objetos de interesse público, de maneira a demonstrar à sociedade em geral de que forma estão sendo aplicados pelo poder público os recursos provenientes de impostos e contribuições que lhes são impostas.

Nesse sentido, esse pilar fundamental da administração pública, por meio dos Tribunais de Contas, necessita estar lado a lado dos seus principais "clientes": os cidadãos. Assim, no contexto atual das grandes ondas de inovações preenchendo os mais diversos setores do mundo contemporâneo, torna-se necessário que os órgãos fiscalizadores estejam atualizados para exercer com maior vigor sua missão de promover a transparência, com o máximo de eficiência.

Quanto às inovações, atenta-se à esfera tecnológica, cujo avanço foi significativo nos últimos anos, em especial no que tange ao uso de IAG (Inteligência Artificial Generativa), que tem demonstrado um potencial relevante no contexto dos Tribunais de Contas.

Diante desse cenário, a proposta deste artigo é explorar e relatar o desenvolvimento de uma Prova de Conceito (Proof of Concept — PoC) que visa, por meio de ferramentas de Large Language Models — LLM (modelos de linguagem de grande escala) aliadas a técnicas de Retrieval-Augmented Generation — RAG (geração aumentada por recuperação), sugerir um Sistema de Apoio à Fundamentação das Decisões em Aposentadorias no contexto dos órgãos de controle.

É fundamental ressaltar que a ferramenta proposta não atua como "criadora" de jurisprudência, uma atribuição exclusiva de agentes públicos qualificados para tal. O sistema tem por objetivo, como seu nome indica, auxiliar os servidores a localizarem decisões pertinentes do órgão de controle por meio de buscas em linguagem natural. A partir do comando do usuário, a ferramenta responde com base em uma análise de tendências decisórias encontradas em sua base de dados, que consiste, neste caso, no acervo de julgados sobre aposentadorias do Tribunal em questão. Embora os resultados sejam extraídos de fontes internas e oficiais, a prerrogativa de validar uma tese como jurisprudência consolidada permanece com os especialistas.

A principal inovação da proposta reside na superação das limitações dos sistemas de busca atuais. Em muitos tribunais, a pesquisa de decisões ainda é realizada por meio de busca textual, que localiza apenas as palavras exatas inseridas pelo usuário. Tal método torna a tarefa complexa e ineficiente devido ao grande volume de dados. Um exemplo claro dessa ineficiência ocorre quando um servidor busca por uma aposentadoria julgada "irregular"; o sistema de busca textual frequentemente retorna, além dos resultados esperados, inúmeras decisões julgadas como "regular", simplesmente porque o termo pesquisado consta dos documentos.

Diferentemente, a busca semântica, viabilizada pela IA, interpreta o contexto do comando. Se um usuário solicitar, por exemplo, "decisões julgadas irregulares por inclusão de verbas transitórias nos proventos", o sistema é capaz de identificar e retornar acórdãos que tratam da inclusão indevida de adicionais de insalubridade, vale-refeição e outros benefícios de natureza indenizatória.

Isso ocorre porque a IA executa uma busca vetorial a partir do conteúdo semântico da pergunta. Ao processar o termo "verbas transitórias", o modelo busca expressões e conceitos sinônimos ou correlatos, como "verbas indenizatórias", e identifica os adicionais que se enquadram em tal categoria. Dessa forma, o sistema entrega ao usuário uma resposta e uma seleção de decisões alinhadas à consulta.

Por fim, embora o sistema agilize a recuperação de informações, cabe ao servidor a validação dos resultados, assegurando sua pertinência e correta aplicação ao caso concreto. A IA, portanto, não substitui o analista, mas potencializa seu trabalho, permitindo que os técnicos concentrem seus esforços em análises de maior profundidade crítica.

1. FUNDAMENTOS DO CONTROLE EXTERNO

O Controle Externo exerce a competência constitucional de fiscalizar a gestão pública, abrangendo a análise contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70 da CF/88). Nesse contexto, os órgãos de controle atuam como fiscalizadores essenciais dos recursos públicos, assegurando sua aplicação conforme os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Os Tribunais de Contas — sejam da União (TCU), dos estados (TCEs) ou dos municípios (TCMs) — compartilham uma missão fundamental: promover a transparência na aplicação dos recursos públicos. Sua atuação consolida a confiança social ao demonstrar que os tributos arrecadados são empregados em benefício coletivo. Contudo, à medida que a sociedade evolui e demanda novas políticas públicas, os mecanismos de fiscalização também precisam se adaptar, acompanhando mudanças nas aplicações orçamentárias e nas formas de controle.

Como destacou Cezar Miola, conselheiro do TCE-RS e vice-presidente da Atricon, "é preciso reconhecer que os órgãos de controle não se bastam em si; e também não estão isolados, senão imersos na sociedade da qual são frutos [...]" (Miola, 2025).

Essa reflexão reforça que, para cumprir seu papel com eficiência, os Tribunais de Contas devem modernizar seus instrumentos de trabalho, garantindo que a fiscalização acompanhe as transformações sociais e tecnológicas presentes no contexto em que se inserem.

2. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em consonância com uma tendência global, os sistemas de IA ultrapassaram as fronteiras do setor privado e passaram a ser incorporados ao funcionalismo público, desde *chatbots* que realizam atendimento inicial ao cidadão até a automação de processos internos em órgãos estatais.

Diante desse cenário, torna-se essencial conceituar termos recorrentes no debate sobre ferramentas de otimização de serviços públicos, tais como Inteligência Artificial Generativa e Modelos de Linguagem.

A inteligência artificial, embora seja um termo que chegou ao conhecimento de grande parte da população em 2022, ano no qual a OpenAI lançou o formidável ChatGPT, é uma tecnologia que já exercia um papel relevante na análise de dados, reconhecimento de padrões, previsão e automação de processos, tomando maiores proporções quando evoluiu para um potencial generativo, visto que esses sistemas são baseados em redes neurais profundas capazes de identificar padrões e gerar conteúdos inéditos a partir de dados preexistentes. Essa capacidade decorre do extenso volume de informações utilizado em seu treinamento, o que permite a produção de resultados semelhantes aos elaborados por seres humanos.

Nesse sentido, os Modelos de Linguagem de Grande Escala são sistemas de IA treinados em vastos conjuntos de dados textuais — como livros, artigos e páginas da web —, o que lhes permite compreender perguntas e comandos em linguagem natural e gerar respostas com elevado grau de humanização.

Essa tecnologia é a base das principais plataformas de IAG disponíveis no mercado, como o ChatGPT (OpenAI), o Gemini (Google) e o DeepSeek, que dá nome ao seu desenvolvedor. Sua capacidade de interpretação, processamento e reprodução de linguagem contribui para uma maior acessibilidade pelo público em geral.

Para obter respostas dessas ferramentas, o usuário deve fornecer um comando, conhecido como *prompt*. A eficácia do resultado depende da clareza e objetividade desse direcionamento, que obterá melhores resultados ao incluir elementos como: persona, instruções, estrutura de saída e exemplos de aplicação no contexto pretendido.

3. INICIATIVAS DE IA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O avanço da Inteligência Artificial Generativa impulsionou os órgãos de controle a buscarem, ativamente, a aplicação dessas tecnologias em processos internos, visando a se beneficiar da constante evolução do setor.

Essa movimentação é corroborada por pesquisa realizada pelo Comitê de Tecnologia, Governança e Segurança da Informação dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa (IRB) em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), a qual revela que:

> 60% dos Tribunais de Contas já implementaram soluções de IA em áreas de controle externo, como auditorias e fiscalizações. Além disso, 45% dos tribunais planejam expandir o uso da IA para áreas administrativas e de tecnologia da informação (TI) nos próximos anos, visando melhorar a automação de processos e a gestão interna (Atricon, 2024).

Tais dados não apenas quantificam a adesão, mas também evidenciam um compromisso estratégico dos órgãos de controle em adotar soluções tecnológicas que otimizem seus fluxos de trabalho. A modernização acompanha a transformação digital presente em outros setores da sociedade, tornando a fiscalização dos recursos públicos mais eficiente pelo contínuo aprimoramento das ferramentas disponíveis.

A fim de tangenciar os dados citados, apresentam-se as aplicações próprias de IA do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) de Rondônia, Espírito Santo e Ceará, que servirão de alicerce para a proposta a ser apresentada no presente artigo.

O Tribunal de Contas da União foi o pioneiro, no âmbito do controle externo, na implementação de IAG, após lançar, no início de 2023, o "ChatTCU". Após a criação da primeira versão da plataforma, foi instituído o Núcleo de Inteligência Artificial (nIA) do TCU para sustentar a aplicação de IA no órgão de controle e focar na evolução da ferramenta.

Assim, a Corte de contas federal implementou, ao todo, três principais ferramentas de IA: o "ChatTCU", como citado anteriormente, que possui interface e funcionalidades semelhantes ao do ChatGPT, porém, com maior segurança dos dados inseridos; o "CopilotTCU", que, como o próprio nome diz, tem as mesmas características da LLM desenvolvida pela Microsoft e foi descrito em catálogo da Atricon como "um assistente virtual [...] integrado ao Microsoft Word e customizado para as necessidades específicas da instituição" (Atricon, 2024), servindo como ferramenta de auxílio aos servidores na elaboração e resumo de documentos de controle externo; e, por último, o "LabContas Assist", uma ferramenta que auxilia auditores sem conhecimento de SQL (Structured Query Language) na elaboração de consultas no Laboratório de Informações para o Controle. O Instituto Rui Barbosa, em publicação comemorativa aos 10 anos da plataforma, define o "LabContas" como "um repositório central de dados e informações para o controle, possibilitando o cruzamento dessas bases de dados e a oferta de soluções em *analytics*" (IRB, 2024).

No âmbito estadual dos Tribunais de Contas, vale citar o "ContAI", a solução de IAG desenvolvida pelo TCE-RO, apresentada no IX Encontro Nacional de Jurisprudência dos Tribunais de Contas como uma ferramenta para impulsionar os resultados do órgão e inovar a busca jurisprudencial. A solução tecnológica implementada pelo Tribunal de Contas de Rondônia está em consonância com o CEOD (Controle Externo Orientado por Dados), um compromisso firmado pela instituição em 2024. O CEOD é uma nova filosofia de atuação cujo objetivo é otimizar as entregas do órgão à sociedade a partir da ciência de dados e inteligência artificial.

Em consonância a isso, o TCE-ES desenvolveu o "HubIA", um conjunto de serviços de Inteligência Artificial integrados aos sistemas internos da casa e que visa inovar e otimizar os fluxos de trabalho do órgão de controle. Ainda, uma característica importante dessa ferramenta é que ela não substitui totalmente o sistema de buscas anterior do Tribunal, o "Jurisprudência Selecionada", mas atua em conjunto com ele. A solução utiliza a valiosa base de dados do sistema legado e aplica uma camada de IA que permite a interação do usuário com esses dados, fornecendo uma visualização aprimorada das decisões, algo que o servidor da casa não obteria ao realizar buscas apenas por palavras-chave.

Por fim, o Tribunal de Contas do Ceará trouxe a IA para o seu público interno em junho de 2024, quando lançou a "Ana JulIA" (Analista Jurídica e Legal por IA). Trata-se de um chat com aplicação de IAG que tem a capacidade de retornar resultados ao usuário, a partir de um comando (*prompt*), com base nas jurisprudências da casa, indicando inclusive os documentos que fundamentaram a resposta. Para viabilizar essa integração, a "Ana JulIA" está vinculada a outra ferramenta de IA, a "ClaudIA", uma classificadora de jurisprudência que atua na automatização da indexação das decisões. Ela auxilia a equipe, que já realizava este trabalho, na análise e classificação dos documentos de acordo com seu conteúdo.

Contudo, a adoção da IA não é isenta de ressalvas, emergindo um ponto de atenção no que tange à segurança de dados sensíveis e confidenciais. Embora muitos órgãos não proíbam o uso de ferramentas externas, há uma forte recomendação para a preferência por sistemas internos. A razão para tal cautela reside no funcionamento de muitos LLMs públicos, como ChatGPT, Copilot e Gemini, cujas informações fornecidas pelos usuários podem ser incorporadas ao treinamento de modelos futuros. Essa prática representa um risco significativo à segurança das informações e pode configurar uma violação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/18), exigindo um uso consciente e responsável de plataformas externas.

4. DESAFIOS ÉTICOS, TÉCNICOS E REGULATÓRIOS

A efetiva integração da Inteligência Artificial no controle externo, para além do entusiasmo com seu potencial transformador, impõe a necessidade de uma análise criteriosa sobre os obstáculos inerentes a essa transição. A jornada para a modernização algorítmica não é linear e revela um complexo panorama de desafios que se manifestam em três dimensões interconectadas: a ética, que lida com a justiça, o viés e a transparência das decisões automatizadas; a técnica, que abrange desde a segurança e qualidade dos dados até a confiabilidade e interpretabilidade dos modelos; e a regulatória, que enfrenta o descompasso entre a velocidade da inovação e a criação de marcos normativos adequados. Ignorar tais barreiras seria uma falha estratégica, tornando o estudo aprofundado desses desafios um pré-requisito para qualquer implementação segura e responsável.

No campo ético, um dos principais desafios é a gestão de vieses. Por serem treinadas com vastos conjuntos de dados gerados por humanos, as ferramentas de IA podem inadvertidamente reproduzir e amplificar distorções sociais, estereótipos e preconceitos presentes em seu material de treinamento. Isso pode ocasionar respostas imprecisas ou discriminatórias. Somado a isso, emerge o viés de automação: a tendência humana de confiar excessivamente nos resultados gerados pela máquina, negligenciando a revisão crítica. Essa confiança desmedida é um risco significativo, pois pode levar à propagação de erros em despachos, pareceres e outras peças técnicas. Tais riscos impõem deveres éticos rigorosos, como a garantia da segurança e confidencialidade dos dados e a promoção de uma cultura de transparência sobre o uso da IA nas equipes.

Na dimensão técnica, os desafios partem da própria natureza dos LLMs. É crucial compreender que esses modelos operam com base em análises probabilísticas sobre um conjunto de dados, e não com um raciocínio lógico humano. Suas redes neurais, embora inspiradas no cérebro, não replicam a consciência ou o pensamento crítico. Essa limitação fundamental pode levar à geração de informações inexatas ou factualmente inexistentes, fenômeno conhecido como "alucinação", exigindo atenção constante dos usuários.

A confiabilidade de um sistema de IA é, ademais, diretamente proporcional à qualidade de seus dados de treinamento. Para que uma ferramenta seja útil e segura, ela precisa ser alimentada com dados que passaram por curadoria, sejam pertinentes ao seu propósito e atualizados com frequência. Muitos modelos comerciais, acessados via APIs de grandes empresas de tecnologia, são treinados com dados genéricos da internet, sem acesso a bases de conhecimento restritas. Portanto, para tarefas específicas do controle externo, é fundamental que o sistema seja treinado ou ajustado com dados estruturados e relevantes para a atividade-fim, por meio de técnicas como o *fine-tuning*, que consiste no refinamento de dados para adequar o Modelo de Linguagem a determinada função, tornando-o um "especialista".

Outro fator técnico relevante é a constante e rápida evolução da tecnologia. Um sistema implementado hoje pode se tornar obsoleto em pouco tempo, diante de novas ferramentas com funcionalidades superiores. Assim, a manutenção e a atualização contínua dos sistemas de IA são indispensáveis para garantir seu funcionamento otimizado e sua relevância no longo prazo.

Por fim, na esfera regulatória, o desafio central é a ausência de um marco legal específico para a IA no Brasil. Embora o debate público tenha se intensificado desde 2022, até o presente momento, o país ainda não possui uma legislação consolidada sobre o tema. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, em tramitação no Congresso Nacional, representa o esforço mais significativo para preencher essa lacuna. A aprovação de uma lei é de suma importância para estabelecer diretrizes claras sobre responsabilidade civil, governança, avaliação de impacto e outros aspectos cruciais, delimitando o uso apropriado dessas tecnologias de alto poder disruptivo.

Diante dos desafios expostos, a arquitetura de Recuperação Aumentada por Geração, ou RAG (Retrieval-Augmented Generation), surge como uma solução técnica estratégica. Trata-se de uma abordagem que aprimora o desempenho de Grandes Modelos de Linguagem, conectando-os a uma base de conhecimento externa e atualizada. Essa técnica permite direcionar as respostas do modelo para um contexto específico, mitigando significativamente o risco de alucinações e vieses, e garantindo maior fidedignidade das informações geradas. O funcionamento do RAG se divide em duas fases principais: a indexação da base de conhecimento e a recuperação e geração da resposta.

Portanto, a implementação da arquitetura RAG apresenta-se como uma abordagem robusta para mitigar desafios cruciais dos LLMs. Na prática, o sistema atua como um "índice remissivo" consultado em tempo real, forçando o modelo a basear suas respostas em uma fonte real controlada. Isso não apenas reduz drasticamente o risco de alucinações, mas também promove maior segurança e privacidade, uma vez que o LLM base não precisa ser permanentemente treinado com dados sensíveis, apenas os "lê" no momento da consulta.

5. METODOLOGIA

A metodologia da presente Prova de Conceito (PoC) consistiu no desenvolvimento de sistema de busca jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). O projeto foi viabilizado por um esforço multidisciplinar, integrando as habilidades técnico-operacionais do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) ao conhecimento jurídico dos assessores do Corpo de Conselheiros Substitutos, público-alvo da ferramenta.

Os autores atuaram primordialmente na análise dos resultados gerados pelo protótipo e na curadoria das informações da base de dados. O desenvolvimento e os testes ocorreram em julho de 2025, sucedendo uma etapa de coleta de dados iniciada em setembro de 2024. Todo o processo foi pautado por reuniões intersetoriais e ciclos de *feedback* sobre o desempenho do sistema.

Em que pesem os resultados satisfatórios, reitera-se que se trata de um experimento de viabilidade, não estando a ferramenta disponível para utilização plena até o momento.

5.1 Arquitetura proposta: integração de LLM e RAG para fundamentação decisória

Para viabilizar o sistema de apoio proposto, adotou-se uma arquitetura que integra um Grande Modelo de Linguagem à abordagem de Recuperação Aumentada por Geração. Dessa maneira, garante-se que o sistema consulte exclusivamente uma base de

conhecimento controlada e pertinente, composta por dados do próprio órgão de controle e previamente indexados.

A base de conhecimento da solução foi composta por duas fontes de dados primárias. A primeira foi uma base estruturada, em formato de planilha, contendo metadados essenciais de cada processo de aposentadoria, como número, ementa, resultado da decisão, data e informações sobre recursos. É crucial destacar que essa base foi elaborada e validada por um servidor do órgão, passando por uma curadoria que assegura a qualidade e a fidedignidade das informações. A segunda fonte consistiu nos documentos integrais das decisões em formato PDF, como sentenças e relatórios/votos, os quais estão hospedados em serviço de armazenamento em nuvem contratado pela instituição. Como prova de conceito, a análise inicial compreende 1.000 decisões que transitaram em julgado nos exercícios de 2022 e 2023.

O processamento desses dados ocorreu em plataforma de serviços de inteligência artificial, APIs e modelos pré-treinados. O primeiro passo foi a ingestão e segmentação (*chunking*) dos documentos PDFs, que são divididos em fragmentos menores (*chunks*). Em seguida, realizou-se o enriquecimento por metadados, uma etapa fundamental na qual as informações estruturadas da planilha foram vinculadas aos *chunks* de texto não estruturado correspondentes. Esse processo categorizou entidades como nomes, datas e números de processo, tornando a identificação dessas informações pelo LLM mais rápida e precisa.

Após o enriquecimento, os *chunks* foram convertidos em vetores (*embeddings*) e indexados a uma ferramenta que atua como o motor de busca da arquitetura RAG, armazenando os vetores e os fragmentos de texto originais em um índice otimizado para buscas por similaridade semântica. Assim, quando o usuário envia um comando ao modelo principal, o buscador identifica os fragmentos de informação mais relevantes na base de conhecimento para fundamentar a resposta, operando nos bastidores para garantir a qualidade e a pertinência do resultado.

A interface final com o usuário foi o Grande Modelo de Linguagem, de forma que a escolha do modelo foi um ponto crítico na implementação do sistema de IA, devendo a equipe responsável analisar aspectos como eficiência, custo-benefício, segurança de dados e adequação à tarefa. Dentre as diversas opções disponíveis no mercado (OpenAI, Google, Anthropic etc.), o LLM selecionado para esta proposta foi o GPT-4.1 mini, da OpenAI.

A escolha justifica-se pela atualidade e eficiência do modelo. Lançado em abril de 2025, ele incorpora avanços recentes e foi treinado com dados atualizados. A designação "mini" refere-se a uma arquitetura mais compacta e otimizada, que, embora possua menos parâmetros que modelos de fronteira, exige menor poder computacional e tende a se destacar em tarefas especializadas. Segundo a própria OpenAI, o GPT-4.1 mini representa

"[...] um salto significativo no desempenho de modelos pequenos, superando até mesmo o GPT-4o em muitos *benchmarks*" (OpenAI, 2025), ou seja, essa versão da ferramenta, quando comparada a outras semelhantes, demonstrou um melhor desempenho nas atividades propostas.

Portanto, para uma tarefa específica como a análise de tendências em decisões de aposentadoria, este modelo otimizado representa a opção de melhor custo-benefício. Sua eficiência, aliada a uma vasta janela de contexto de 1 milhão de *tokens* e um valor de mercado significativamente inferior ao de modelos maiores, torna-o a escolha ideal para viabilizar esta solução de forma sustentável e performática.

5.2 Criação e gestão da base de dados para o sistema RAG

A eficácia e a confiabilidade da solução proposta repousam sobre a qualidade de sua base de conhecimento. Esta foi construída a partir de um processo meticuloso de curadoria humana, que combinou a extração de dados de sistemas processuais com a estruturação de informações em uma planilha dedicada.

O ponto de partida foi o acesso às decisões que comporiam o escopo da POC. Para a alimentação da base de dados, foi acessado o sistema de processo eletrônico do Tribunal de Contas e, na funcionalidade "Buscar processos", aplicaram-se filtros para isolar o conjunto de dados pertinente. Os filtros utilizados foram, respectivamente: Conselheiro Substituto — Auditor — seleção dos julgadores singulares; Objeto (Matéria) — seleção da opção "Aposentadoria"; e Data de Registro de Resultado — inserção dos períodos de "01/01/2022 a 31/12/2022" e "01/01/2023 a 31/12/2023". No que tange aos parâmetros utilizados nas pesquisas, cumpre ressaltar que cada Tribunal de Contas possui nomenclaturas diversas que são atribuídas às suas respectivas áreas e cargos/funções.

Após a aplicação dos filtros, o sistema retornou, em média, 86 processos por julgador a cada ano. A partir desses resultados, o servidor acessou cada um dos processos para analisar suas particularidades e preencher os campos da tabela de apoio. Nesse trabalho, atentou-se principalmente à sentença proferida, mas, quando julgou necessário, analisou outros documentos do processo. Verificou-se também a interposição de recurso e, em caso positivo, realizou-se uma análise semelhante no respectivo processo recursal, focando no relatório/voto.

O produto dessa curadoria manual foi uma planilha do Excel, contendo um total de 1.000 linhas (processos) e 16 colunas (campos), cuja estrutura foi definida após reuniões com servidores que atuam na análise de atos de pessoal, público-alvo da solução.

5.3 Testes e validação dos resultados obtidos

A validação dos resultados foi realizada por dois servidores especialistas que acompanharam todo o período de teste. O processo baseou-se na elaboração de *prompts* pelos próprios assessores, os quais, em etapa posterior, submeteram as respostas geradas pela ferramenta a uma verificação minuciosa, fornecendo seu *feedback* em reuniões de alinhamento de expectativas quanto à ferramenta e sua viabilidade de uso seguro e eficaz pelos demais servidores da área.

5.4 Diretrizes para estruturação da base de conhecimento e construção do índice

A transformação de um acervo de decisões brutas em uma base de conhecimento inteligente e funcional representa o alicerce sobre o qual repousa a confiabilidade da solução proposta. A eficácia de um sistema de RAG depende menos da complexidade do código e mais da integridade e da qualidade dos dados que o alimentam. Ciente disso, essa subseção adota uma abordagem principiológica, focando os requisitos funcionais e as diretrizes estratégicas que asseguram a robustez do processo, em vez de detalhar os pormenores técnicos da sua execução. O objetivo é estabelecer um padrão de qualidade para a estruturação da base de conhecimento e para a construção do índice, garantindo que o resultado seja não apenas tecnologicamente avançado, mas, acima de tudo, confiável.

Para garantir a qualidade dos dados, a curadoria humana é fundamental, de forma que os dados-fonte possam ser validados e considerados relevantes, ou não, por um especialista. A fim de evitar confusões do LLM, é importante que seja feito um pré-processamento e limpeza dos documentos PDFs inseridos, para que sejam removidos os "ruídos", como cabeçalhos e rodapés. Outro critério importante é a vinculação entre os dados estruturados e os não estruturados, de modo que cada documento PDF (decisão) seja inequivocamente vinculado a uma linha da planilha por meio do número do processo.

Acerca do índice de busca, existem algumas diretrizes que precisam ser seguidas para assegurar que a ferramenta desempenhe seu papel com êxito: Diretriz da Fidelidade Semântica – para garantir maior aproximação do contexto do comando com o resultado, o modelo de *embedding* deverá ser escolhido com atenção e testes de uso; Diretriz da Rastreabilidade e Auditabilidade – é de suma importância que os resultados gerados sejam auditáveis, a fim de garantir a transparência dos processos realizados pela IA e auxiliar na mitigação de vieses; e por último a Diretriz da Manutenibilidade e Atualização Contínua – a atualização contínua da base de conhecimento é imprescindível para garantir que o modelo forneça informações coerentes e aplicáveis ao cenário atual do controle externo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A arquitetura proposta materializou-se em um conjunto de funcionalidades projetadas para otimizar o trabalho dos servidores que atuam na análise de atos de pessoal, com foco especial em aposentadorias. Para demonstrar a aplicação prática e os benefícios esperados da solução, esta seção apresenta os resultados de testes realizados em um protótipo funcional do sistema.

É fundamental reiterar que o objetivo do sistema é atuar como uma ferramenta de apoio à decisão, e não como um substituto do juízo humano. A IA exerce o papel de analisar tendências e recuperar informações de uma base de dados previamente validada por especialistas, que detêm a responsabilidade final pela interpretação. Os resultados a seguir ilustram essa dinâmica de colaboração.

Ressalta-se que, embora este artigo exponha apenas dois resultados, a ferramenta foi submetida a amplos testes. Os autores optaram por essa amostragem por considerarem que tais demonstrativos são suficientes para evidenciar a pertinência e a funcionalidade do protótipo.

6.1 Resultado 1: verbas *propter laborem*

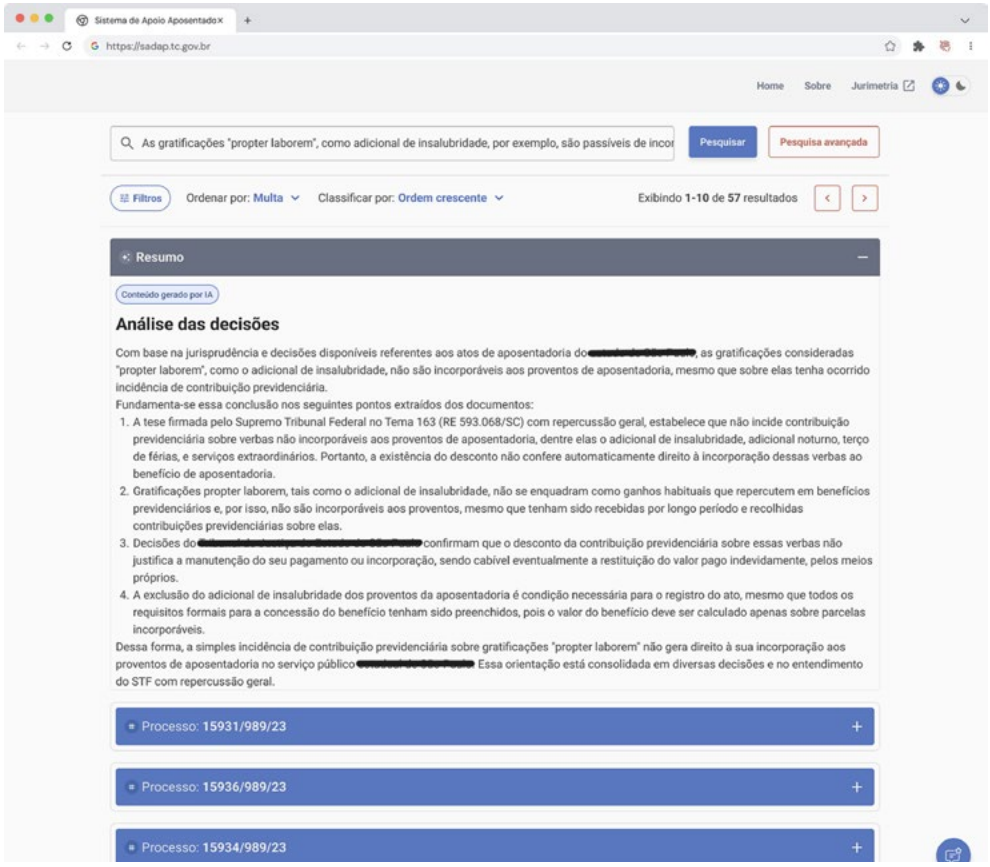


Figura 1 — Protótipo do Sistema de Apoio (Fonte: Autor)

***Prompt* do usuário:**

As gratificações *propter laborem*, como adicional de insalubridade, por exemplo, são passíveis de incorporação aos proventos de inatividade, mesmo que sobre elas tenha incidido contribuição previdenciária?

Resposta gerada pelo sistema:

Com base na jurisprudência e decisões disponíveis referentes aos atos de aposentadoria do (respectivo estado), as gratificações consideradas *propter laborem*, como o adicional de insalubridade, não são incorporáveis aos proventos de aposentadoria, mesmo que sobre elas tenha ocorrido incidência de contribuição previdenciária.

Fundamenta-se essa conclusão nos seguintes pontos extraídos dos documentos:

— A tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 163 (RE 593.068/SC) com repercussão geral, estabelece que não incide contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria, dentre elas o adicional de insalubridade, adicional noturno, terço de férias e serviços extraordinários. Portanto, a existência do desconto não confere automaticamente direito à incorporação dessas verbas ao benefício de aposentadoria.

— Gratificações *propter laborem*, tais como o adicional de insalubridade, não se enquadram como ganhos habituais que repercutem em benefícios previdenciários e, por isso, não são incorporáveis aos proventos, mesmo que tenham sido recebidas por longo período e recolhidas contribuições previdenciárias sobre elas.

— Decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confirmam que o desconto da contribuição previdenciária sobre essas verbas não justifica a manutenção do seu pagamento ou incorporação, sendo cabível eventualmente a restituição do valor pago indevidamente, pelos meios próprios.

— A exclusão do adicional de insalubridade dos proventos da aposentadoria é condição necessária para o registro do ato, mesmo que todos os requisitos formais para a concessão do benefício tenham sido preenchidos, pois o valor do benefício deve ser calculado apenas sobre parcelas incorporáveis.

Dessa forma, a simples incidência de contribuição previdenciária sobre gratificações "propter laborem" não gera direito à sua incorporação aos proventos de aposentadoria no serviço público estadual de (respectivo estado). Essa orientação está consolidada em diversas decisões e no entendimento do STF com repercussão geral.

Discussão do resultado:

A resposta fornecida pela inteligência artificial se mostrou adequada, correta e útil

ao responder à indagação sobre a incorporação do adicional de insalubridade aos proventos de aposentadoria, sendo um excelente ponto de partida a ser complementado pela revisão humana. Ainda que os documentos analisados não utilizem de modo uniforme a expressão técnica *propter laborem*, a ferramenta foi capaz de identificar corretamente o adicional de insalubridade como integrante desse gênero de gratificações vinculadas ao exercício efetivo da atividade, cujo pagamento se dá em razão do trabalho desempenhado — e não como parcela permanente da remuneração. Essa identificação conceitual demonstra a capacidade da LLM de reconhecer institutos jurídicos mesmo quando expressos de forma não literal.

Com base nessa categorização, a inteligência artificial interpretou corretamente a jurisprudência dominante do STF, sintetizando de forma clara que tais parcelas, embora eventualmente submetidas à incidência de contribuição previdenciária, não geram direito à incorporação automática aos proventos. A conclusão extraída da análise, portanto, não apenas é tecnicamente compatível com a doutrina e jurisprudência prevalentes, como também oferece subsídios úteis e fidedignos à atuação do controle externo na instrução dos processos de aposentadoria.

6.2 Resultado 2: regras de transição para ex-celetistas

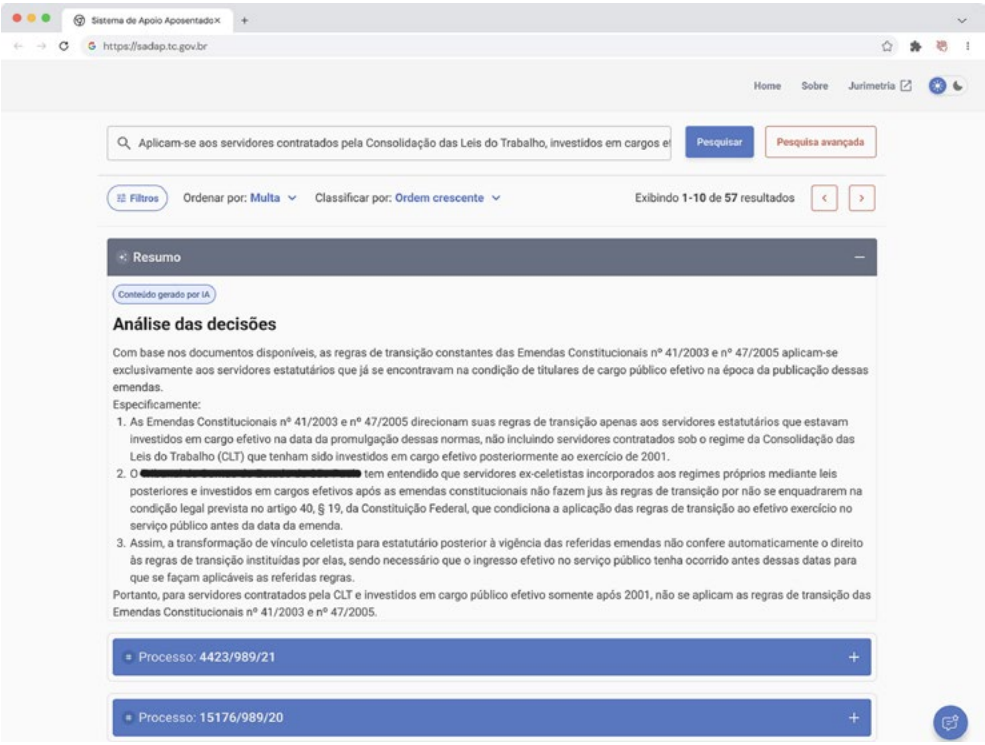


Figura 2 — Protótipo do Sistema de Apoio (Fonte: Autor)

***Prompt* do usuário:**

Aplicam-se aos servidores contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho, investidos em cargos efetivos, por determinação legal, posteriormente ao exercício de 2001, as regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005?

Resposta gerada pelo sistema:

Com base nos documentos disponíveis, as regras de transição constantes das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 aplicam-se exclusivamente aos servidores estatutários que já se encontravam na condição de titulares de cargo público efetivo na época da publicação dessas emendas.

Especificamente:

1. As Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 direcionam suas regras de transição apenas aos servidores estatutários que estavam investidos em cargo efetivo na data da promulgação dessas normas, não incluindo servidores contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que tenham sido investidos em cargo efetivo posteriormente ao exercício de 2001.

2. O (respectivo Tribunal de Contas) tem entendido que servidores ex-celetistas incorporados aos regimes próprios mediante leis posteriores e investidos em cargos efetivos após as emendas constitucionais não fazem jus às regras de transição por não se enquadrarem na condição legal prevista no artigo 40, § 19, da Constituição Federal, que condiciona a aplicação das regras de transição ao efetivo exercício no serviço público antes da data da emenda.

3. Assim, a transformação de vínculo celetista para estatutário posterior à vigência das referidas emendas não confere automaticamente o direito às regras de transição instituídas por elas, sendo necessário que o ingresso efetivo no serviço público tenha ocorrido antes dessas datas para que se façam aplicáveis as referidas regras.

Portanto, para servidores contratados pela CLT e investidos em cargo público efetivo somente após 2001, não se aplicam as regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005.

Discussão do resultado:

No último caso, a resposta gerada aponta corretamente a diretriz geral de que as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 aplicam-se apenas aos servidores que já se encontravam investidos em cargo público efetivo na data de promulgação dessas normas. No entanto, comete um equívoco relevante ao indicar o ano de 2001 como marco temporal para a aplicação das referidas regras, quando, na verdade, os marcos corretos são 16 de dezembro de 1998 (EC 47/2005) e 31 de dezembro de 2003 (EC 41/2003), a

depender da regra de transição invocada. A referência ao ano de 2001 provavelmente decorre de um caso concreto entre os documentos analisados, mas não deveria ter sido objeto de generalização. Da mesma forma, a citação ao § 19 do art. 40 da Constituição Federal é imprecisa, pois esse dispositivo trata do abono de permanência, e não das regras de transição de aposentadoria, o que compromete a fundamentação jurídica apresentada.

Apesar dessas imprecisões técnicas, a resposta oferece elementos relevantes e apresenta um entendimento alinhado à jurisprudência dos Tribunais de Contas quanto à inaplicabilidade automática das regras de transição aos ex-celetistas cuja efetivação no cargo público ocorreu após as datas de corte. Um ponto positivo é o direcionamento do usuário aos processos administrativos que embasam a análise, permitindo a consulta direta aos julgados para confirmação das premissas. O tom categórico da conclusão, combinado com os erros materiais identificados, entretanto, reduz a utilidade prática da resposta e reforça a importância de uma leitura crítica por parte dos usuários.

A fim de realizar uma análise comparativa entre o sistema proposto e modelos públicos, sem índices de buscas voltados à atividade-fim, foi fornecido ao ChatGPT 3.5 (OpenAI) o mesmo comando da primeira demonstração: "As gratificações 'propter laborem', como adicional de insalubridade, por exemplo, são passíveis de incorporação aos proventos de inatividade, mesmo que sobre elas tenha incidido contribuição previdenciária?". O resultado obtido foi o seguinte:

> Não, as gratificações "*propter laborem*" (também chamadas de *pro labore faciendo*), como o adicional de insalubridade, adicional de periculosidade ou gratificações por função, não são passíveis de incorporação aos proventos de inatividade, mesmo que tenha havido contribuição previdenciária sobre elas durante o período de atividade.
>
> Fundamentação jurídica e entendimento consolidado:
> Natureza das gratificações *propter laborem*:
> São vantagens transitórias, pagas em razão do exercício de determinadas atividades especiais (por exemplo, atividades insalubres ou perigosas).
> Cessam com o afastamento da função ou das condições que a justificavam.
> Entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU):
> O STF já firmou entendimento (como no RE 563965/AL, com repercussão geral) de que não se incorporam aos proventos de aposentadoria as parcelas transitórias, ainda que tenham sofrido contribuição previdenciária.
> O TCU reforça que a contribuição previdenciária sobre essas verbas não gera, por si só, direito à incorporação nos proventos. Isso decorre do regime jurídico próprio do servidor público, em que o critério de incorporação é o caráter permanente da vantagem, não apenas a contribuição.
> Súmulas relevantes:
> Súmula 160 do TCU:

> "As parcelas remuneratórias, pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de condições especiais de trabalho, como adicional de insalubridade, periculosidade ou gratificação de serviço extraordinário, não integram os proventos de aposentadoria."
> Conclusão:
> Não, gratificações propter laborem como o adicional de insalubridade não são incorporáveis aos proventos de aposentadoria, mesmo que tenha havido contribuição previdenciária sobre elas. O critério é a natureza da verba (transitória ou permanente), e não a simples incidência de contribuição. (OpenAI, 2025)

A resposta genérica incorre em erro já na identificação do precedente do STF. O recurso extraordinário referido é o RE 563.965/RN, relativo ao Estado do Rio Grande do Norte, não de Alagoas, e foi julgado em 11 de fevereiro de 2009. Além disso, esse julgado não tratou de "incorporação aos proventos de aposentadoria", mas da manutenção da irredutibilidade da remuneração e do instituto da estabilidade financeira diante de mudança na forma de cálculo de gratificações pelo Estado do RN. Logo, usar esse RE como fundamento de que gratificações transitórias não se incorporam é não só equivocada, pois imprecisa quanto à indicação do tribunal de origem, como também inadequada para o objeto do debate.

Do mesmo modo, a invocação da Súmula 160 do TCU está deslocada. O enunciado correto dispõe que se "contempla, para efeito do amparo previsto no art. 177, § 1º da Constituição (redação originária), o tempo de serviço encartado na vida funcional do servidor em período antecedente a 15/03/68, mesmo quando qualificado em lei posterior, de alcance retroativo". Ou seja, nada trata de gratificações *propter laborem* ou de sua incorporação aos proventos de inatividade, mas sim de contagem de tempo de serviço anterior à promulgação da Constituição. Dessa forma, referir essa súmula para demonstrar a não incorporação de adicionais de insalubridade não só deturpa seu conteúdo como se afasta completamente do critério técnico-jurídico exigido para aferir o caráter permanente ou transitório de vantagem. Em busca ao acervo de enunciados do TCU, nenhum deles surgiu com texto aproximado ao indicado.

Diante dos cenários expostos, nota-se a capacidade da solução proposta em fornecer respostas coerentes e voltadas ao órgão de controle em que está inserida, mas que exigem uma análise dos servidores para descartar imprecisões que podem ocorrer. Percebeu-se que, por meio da arquitetura RAG, a IA recuperou com sucesso legislações, teses de repercussão geral e trechos de decisões da base de dados para construir suas respostas. Embora a checagem humana permaneça imprescindível, conclui-se que a ferramenta demonstrou um desempenho satisfatório como sistema de apoio, otimizando o acesso à informação e potencializando a análise técnica.

Para a implementação do sistema proposto, é necessário considerar os aspectos do cenário no qual ele será inserido, como os recursos humanos – a partir da formação da equipe responsável pelo desenvolvimento, manutenção e atualização da ferramenta;

investimentos financeiros do órgão de controle, especialmente para a aquisição dos aparatos necessários para a implementação da solução; e os desafios a serem superados, relacionados à capacitação, uso adequado e geração de resultados que atendam às expectativas dos usuários finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação de técnicas de Inteligência Artificial Generativa, especialmente com a integração entre LLM e a arquitetura RAG, surge como uma possibilidade de múltiplas facetas para o controle externo. Aquela explorada neste artigo é a de recuperação semântica de decisões em linguagem natural. Trata-se de uma abordagem que expande – com vantagens – os sistemas de busca por palavra-chave, uma vez que otimiza a busca, abreviando um processo que seria interativo, com teste de inúmeros cognatos, plurais e termos aproximados.

Para a obtenção desse efeito, no entanto, faz-se essencial a curadoria da base de decisões, com a introdução de uma etapa humana de identificação das principais características, bem como de um direcionamento dos conteúdos, ao menos inicial. Com esse formidável impulso, que pode ser reproduzido nos Tribunais de Contas brasileiros, ou mesmo ao nível nacional, por meio de uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa, por exemplo, a fundamentação técnica de processos complexos, como os de aposentadoria, pode franquear grande segurança jurídica, ao mesmo tempo em que respeita os limites institucionais da atuação humana.

Não é demais assinalar que os "tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente" (art. 926 do CPC/2015). O sistema proposto atua como um coadjuvante estratégico, reduzindo o tempo de pesquisa e ampliando a precisão na recuperação de jurisprudência pertinente. Ao alinhar-se com princípios como transparência, rastreabilidade e auditabilidade, o modelo atende aos requisitos éticos e técnicos do controle externo, mitigando riscos de vieses e alucinações que desafiam o uso indiscriminado de IA.

A prova de conceito apresentada neste trabalho demonstra a viabilidade técnica e institucional da solução ao retornar resultados com nível satisfatório de assertividade e coesão com o atual cenário da análise da legalidade dos processos em aposentadoria de servidores públicos, inclusive com estratégias para superação dos desafios regulatórios e operacionais, como a curadoria de dados, a escolha criteriosa do modelo e a capacitação dos usuários finais. A arquitetura modular proposta permite ainda sua expansão para outros temas recorrentes no controle externo, como admissões, contratos e licitações.

Avançar com a implementação plena dessa solução requer compromisso institucional, investimento contínuo e abertura à inovação. No entanto, o potencial de ganho em eficiência, qualidade da fundamentação e valorização do trabalho analítico do servidor público justifica plenamente o esforço. A IA, como aqui demonstrado, pode ser uma aliada poderosa da legalidade e da boa governança.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Alessandro; WENSING, Igor; JOPPI FILHO, Nelson. Inteligência artificial generativa (IAG): perspectivas inéditas no controle público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 2, n. 3, 2024. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/202410/RTCESC_03_Trabalho_tecnico_Inteligencia_Artificial_Generativa.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025.

ATRICON — ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **TCE-RO inaugura uma nova era: o Controle Externo Orientado por Dados (CEOD)**. Brasília: Atricon, 2024. Disponível em: https://www.atricon.org.br/tce-ro-inaugura-uma-nova-era-o-controle-externo-orientado-por-dados-ceod. Acesso em: 25 jun. 2025.

BARROS, Herbert; DESTRO, Carla. O modelo de decisões apoiadas em inteligência artificial para o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 27, n. 1, 2024. Disponível em: https://unipar.openjournalsolutions.com.br/index.php/juridica/article/view/11228. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 jun. 2025.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 jun. 2025.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 jun. 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **IA generativa no serviço público: definições, usos e boas práticas**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-dedados/inteligenciaartificial-1/ia-generativa-no-servico-publico.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Ministério da gestão apresenta dados sobre aposentadoria de servidores e tendências para o serviço público**. Brasília, DF: MGI, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/ministerio-da-gestao-apresenta-dados-sobre-aposentadoria-de-servidores-e-tendencias-para-o-servico-publico. Acesso em: 2 jul. 2025.

_____. Ministério da Previdência Social. **Ministro destaca a grandeza da previdência social durante reunião do CONAPREV**: "reduz desigualdades e combate à pobreza". Brasília, DF: MPS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/ministro-destaca-a-grandeza-da-previdencia-social-durante-reuniao-do-conaprev. Acesso em: 27 ago. 2025.

_____. Projeto de Lei nº 2338, de 2023. **Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 02 jul. 2025.

CASTRO, Danilo; PETRONI, Benedito. Processo eletrônico no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: legislação e segurança jurídica. **FaSCi-Tech**, São Caetano do Sul, v. 1, n. 10, p. 19-33, 2016. Disponível em: https://fatecscs.edu.br/fascitech/index.php/cover. Acesso em: 8 ago. 2025.

CNJ — CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judiciário vai receber apenas processos eletrônicos a partir de março de 2022**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/judiciario-vai-receber-apenas-processos-eletronicos-a-partir-de-marco-de-2022. Acesso em: 8 ago. 2025.

_____. **Relatório de pesquisa: o uso da inteligência artificial generativa no poder judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/09/cnj-relatorio-de-pesquisa-iag-pj.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

COSTA, Marcos; BASTOS, Patrícia. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Controle Externo** – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 11-34, 2020. Disponível em: https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/59/57. Acesso em: 7 ago. 2025.

ENCONTRO NACIONAL DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 9. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2024.

IRB — INSTITUTO RUI BARBOSA. **Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios**.

Brasília: IRB, 2024. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

_____. **Inteligência artificial nos Tribunais de Contas**: avanços e desafios. Brasília: IRB, 2024. Disponível em: https://irbcontas.org.br. Acesso em: 19 jun. 2025.

_____. **Labcontas: plataforma desenvolvida pelo TCU celebra 10 anos.** Brasília: IRB, 2024. Disponível em: https://irbcontas.org.br/labcontas-plataforma-desenvolvida-pelo-tcu-celebra-10-anos. Acesso em: 17 jun. 2025.

MEES, Lúcia. **Inteligência artificial na gestão pública**: aplicações e resultados em prefeituras. Rio do Sul: IPM, 2024. Disponível em: https://www.ipm.com.br/inteligencia-artificial-na-gestao-publica. Acesso em: 19 jun. 2025. .

MIOLA, Cezar. **Governança, transparência e controle**. Rio Grande do Sul: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/governanca-transparencia-e-controle. Acesso em: 18 jun. 2025.

_____. **Para que servem os órgãos de controle?** Rio Grande do Sul: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/para-que-servem-os-orgaos-de-controle. Acesso em: 18 jun. 2025.

MOLLICK, Ethan. **Co inteligência: a vida e o trabalho com IA**. Tradução de: Roberta Clapp. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2025.

MOTTA, Fabrício. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. São Paulo: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/novas-funcoes-dos-tribunais-de-contas-fundamentos-contornos-e-limites-juridicos. Acesso em: 18 jun. 2025.

OPENAI. **Introducing GPT-4.1 in the API**. San Francisco: OpenAI, 2025. Disponível em: https://openai.com/index/gpt-4-1. Acesso em: 2 jul. 2025.

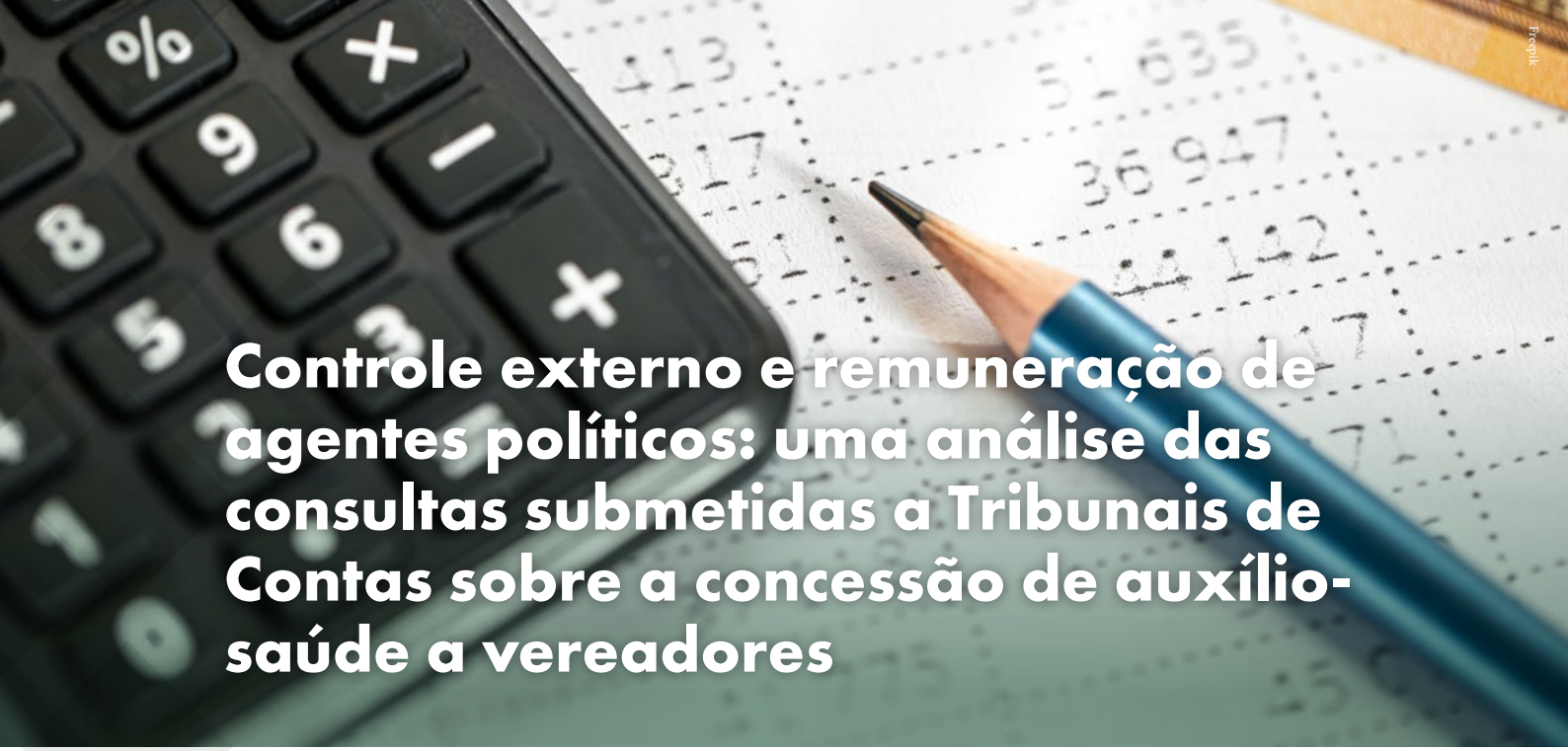
DAIR.AI. **Prompt engineering guide**. San Francisco: DAIR.AI, 2024. Disponível em: https://www.promptingguide.ai/pt. Acesso em: 3 jul. 2025.

RAMALHO, Dimas. **Vigiar e punir, com transparência e responsabilidade**. São Paulo: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/vigiar-e-punir-com-transparencia-e-responsabilidade. Acesso em: 18 jun. 2025.

SEBRAE — SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Benchmarking: o que é e como fazer**. São Paulo: SEBRAE, 2022. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/benchmarking-o-que-e-e-como-fazer,a4227ca23e9c4810VgnVCM100000d701210aRCRD. Acesso em: 01 jul. 2025.

TCE/SP — TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1, de 2011. Regulamenta o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo: TCE, 2011. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/resolucoes. Acesso em: 8 ago. 2025.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU é única instituição com uso avançado de inteligência artificial generativa, segundo a OCDE. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-unica-instituicao-com-uso-avancado-de-inteligencia-artificial-generativa-segundo-a-ocde. Acesso em: 17 jun. 2025.



Freepik

Controle externo e remuneração de agentes políticos: uma análise das consultas submetidas a Tribunais de Contas sobre a concessão de auxílio-saúde a vereadores

Henrique Sérgio Barros Cavalcanti Júnior
Mestre em Administração, Analista de Controle Externo no TCE-PE.
hsbcj490@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo examinar um tema controverso: a admissibilidade da concessão de auxílio-saúde a vereadores, agentes políticos submetidos ao regime constitucional de remuneração por subsídio em parcela única. Para tanto, a pesquisa se debruça sobre como os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo, têm lidado com a questão. Especificamente, executa-se o levantamento e análise das respostas às consultas sobre o tema submetidas por jurisdicionados. Os resultados indicam a existência de divergências na jurisprudência: enquanto alguns Tribunais mantêm um entendimento mais restritivo, outros, em decisões mais recentes, têm considerado admissível a concessão do referido auxílio. Para futuros trabalhos, recomenda-se o mapeamento da jurisprudência das Cortes de Contas sobre a temática em outros tipos de processos além das consultas.

PALAVRAS-CHAVE: auxílio-saúde; consulta; subsídio; tribunal de contas; vereadores.

ABSTRACT

The article aims to examine a controversial issue: the admissibility of granting healthcare allowances to city councilors, political agents subject to the constitutional regime of remuneration by a single-parcel subsidy. To this end, the research focuses on how the courts of accounts, external control bodies, have dealt with the issue. Specifically, it carries out the survey and analysis of the answers to the consultations on the subject submitted by entities under their ju-

risdiction. The results indicate the existence of divergences in the case law: while some courts maintain a more restrictive understanding, others, in more recent decisions, have considered the granting of said benefit admissible. Future research should map the case law of the Courts of Accounts on the issue in proceedings other than consultations.

KEYWORDS: health benefit; consultation; subsidy; court of accounts; city councilors.

INTRODUÇÃO

O sistema remuneratório no serviço público brasileiro apresenta-se como uma das dimensões mais complexas e controversas do regime estatutário. Tal complexidade deriva de múltiplos fatores — como conflitos de interesse, a imprecisão na definição das parcelas remuneratórias e questões de moralidade administrativa —, que resultam em interpretações divergentes e soluções díspares para situações semelhantes. (Carvalho Filho, 2015).

No âmbito municipal, especificamente quanto à remuneração dos vereadores, emergem debates particulares, como, por exemplo, a possibilidade do estabelecimento de valores diferenciados para membros da mesa diretora da câmara municipal (Coutinho, 2021). Tal discussão exemplifica como o tema da remuneração dos agentes políticos frequentemente suscita dúvidas. Consequentemente, para uma melhor compreensão, exige-se a análise de entendimentos de diversas instâncias.

Em tal cenário, surgem os Tribunais de Contas, órgãos constitucionalmente incumbidos do controle externo, que, no exercício de suas funções, podem apreciar consultas realizadas por unidades jurisdicionadas, inclusive câmaras de vereadores, acerca da interpretação de dispositivos legais e regulamentares, exercendo assim uma função orientadora.

No entanto, a busca por orientações de tal natureza junto aos Tribunais de Contas apresenta seus desafios próprios. A escassa produção doutrinária sobre essas instituições, aliada à ausência de definições mais precisas sobre diversos aspectos de sua atuação, pode acabar por impactar a qualidade e efetividade das respostas às consultas que lhes são submetidas (Kania, 2022).

De todo modo, não se pode olvidar que a jurisprudência apresenta soluções para as necessidades sociais e, com isso, diminui litígios e a incerteza jurídica ao tornar os resultados das disputas mais previsíveis. Apesar de não ser perfeita, evolui com o tempo. Nessa linha, o estudo de decisões, mesmo as antigas, é crucial para a história do Direito, pois revela a evolução das interpretações jurídicas. Assim, o exame da jurisprudência é útil, seja para segui-la ou para contestá-la com fundamentos sólidos (Maximiliano, 2022).

Em face do panorama delineado, este trabalho busca contribuir com as discussões referentes aos aspectos remuneratórios no serviço público e à atuação dos órgãos de controle externo. Nessa esteira, analisam-se decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua função consultiva, sobre a admissibilidade da concessão de auxílio-saúde a vereadores.

1. A REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO DOS VEREADORES

No âmbito municipal, ocupam a posição de agentes políticos: o prefeito, o vice-prefeito, os secretários municipais e os vereadores. A todos é conferida uma parcela no processo de fixação das metas, diretrizes e planos para a consecução dos objetivos públicos locais. Em razão dessa relevante função, o regime de remuneração de tais agentes distingue-se do aplicado aos servidores públicos, na medida em que se admite um regramento mais sofisticado e restritivo como forma de contrabalançar a ampla influência que detêm (Coutinho, 2021).

A remuneração dos vereadores dá-se mediante subsídio, sistemática introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que promoveu uma reforma administrativa no âmbito da Administração Pública. O novo regramento passou a denominar de subsídio a remuneração dos membros de Poder, do detentor de cargo eletivo, dos ministros e secretários (estaduais e municipais), conforme se depreende da redação do artigo 39, § 4º, da Carta Magna (Carvalho Filho, 2015).

A citada EC instituiu o subsídio visando conferir maior controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções hierarquicamente superiores. Tal medida buscou corrigir a prática anterior da fixação de vencimentos-base em valores diminutos, aos quais se acresciam expressivas vantagens pecuniárias. Tal sistemática impactava indiretamente o funcionalismo, posto que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores. Para superar a situação, alterou-se a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, estabelecendo-se uma parcela única (subsídio), abrangendo tanto a remuneração-base como eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem (Justen Filho, 2025).

Para a adequada compreensão dos elementos que norteiam o regramento da sistemática remuneratória por subsídio, impõe-se examinar a representação gráfica que se segue:

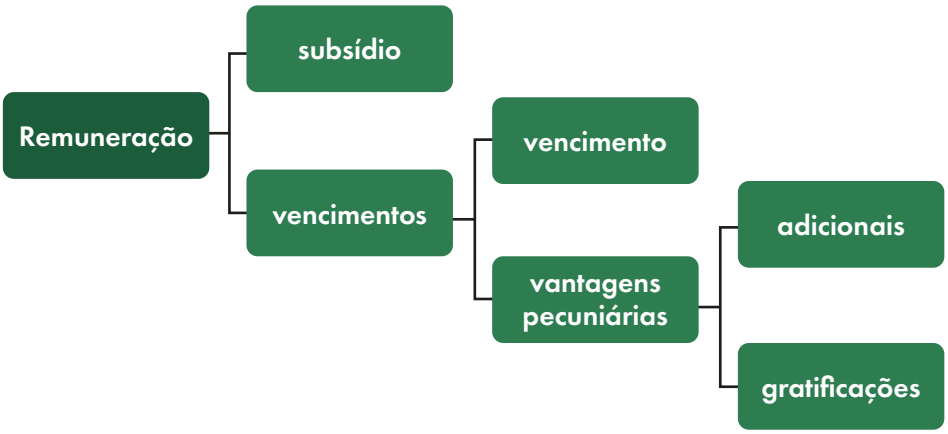


Figura 1 — Sistema de remuneração no serviço público

Fonte: Justen Filho (2025)

A configuração em questão pode ser assim explicada: subsídio é a remuneração devida aos agentes políticos e aos membros de Poder, consistente em parcela única excludente de qualquer outra verba; vencimentos é a remuneração devida aos demais servidores públicos (excluídos os que percebem subsídio), composta por uma parcela correspondente ao vencimento básico e por outra correspondente a vantagens específicas; vencimento é a remuneração básica de um cargo ou função; vantagens pecuniárias são verbas remuneratórias permanentes ou transitórias, derivadas de eventos objetivos ou subjetivos; adicionais são vantagens pecuniárias vinculadas ao decurso do tempo (adicional de tempo de serviço) ou às condições inerentes ao cargo (adicional de função); gratificações são vantagens pecuniárias vinculadas às condições pessoais do ocupante do cargo ou às condições diferenciadas em que o sujeito desempenha a atividade (Justen Filho, 2025).

De acordo com o mandamento constitucional (artigo 39, § 4º, da CF), nota-se que duas são as características do subsídio: em primeiro lugar, deve-se observar o teto remuneratório fixado no artigo 37, XI; em segundo lugar, deve ser estabelecido em parcela única, sendo, portanto, vedado o acréscimo de algumas vantagens pecuniárias, como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório (Carvalho Filho, 2015).

No entanto, embora o dispositivo fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda (Di Pietro, 2025). O próprio artigo 39, § 4º, da CF, não pode ser interpretado de forma literal, mas sim em conexão com o § 3º do mesmo artigo, que concede aos servidores vários direitos dos trabalhadores da iniciativa privada, entre eles o adicional de férias, o décimo terceiro salário, o acréscimo de horas extraordinárias, o adicional de trabalho noturno etc. Assim, resta claro que algumas situações ensejam acréscimo pecuniário à referida parcela única (Carvalho Filho, 2015).

Poder-se-ia argumentar que o § 4º do artigo 39 afasta essas vantagens ao tratar de uma parcela única; ocorre que o § 3º referese genericamente aos ocupantes de cargo público, sem fazer qualquer diferença no que tange ao regime de retribuição pecuniária. Quando existem duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, deve-se optar pela interpretação conciliatória, para tirar de cada uma delas o máximo de aplicação possível. No caso em tela, devem-se conciliar os parágrafos 3º e 4º do artigo 39, de modo a compreender que, embora o segundo fale em parcela única, isso não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional (Di Pietro, 2025).

É mister registrar, aliás, que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou, no Recurso Extraordinário (RE) 650898, pelo entendimento de que o artigo 39, § 4º não é incompatível com o pagamento de terço de férias e o décimo terceiro salário (Betti, 2025).

Nesse toar, quanto às parcelas de caráter indenizatório, faz-se relevante destacar que essas devem ser mantidas, dado que se trata de compensar o servidor por despesas suportadas no exercício do cargo, como ocorre com diárias e ajudas de custo. Descabe cogitar que o servidor assuma o ônus dos gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições sem o recebimento da devida compensação pecuniária. Cuida-se, aqui, da aplicação simples de um princípio geral de direito que determina a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar (Di Pietro, 2025).

Nota-se, pois, que o regime remuneratório por subsídio, não obstante sua apresentação inicial como uma parcela única, conforme disposto no artigo 39, § 4º, da Carta Magna, comporta, excepcionalmente, o pagamento de verbas indenizatórias e direitos sociais constitucionalmente assegurados, como gratificação natalina e adicional de férias. Tal compreensão deriva da necessária compatibilização entre os parágrafos 3º e 4º do artigo 39 da Constituição Federal (CF), privilegiando a interpretação que resguarda os direitos fundamentais dos agentes públicos, sem comprometer a essência do sistema remuneratório mediante subsídio.

No entanto, como registrado logo no início, a discussão é complexa e controversa, não se encerrando neste ponto — especialmente quando abarca o subsídio dos agentes políticos detentores de mandato eletivo.

Existe o entendimento de que os direitos sociais, com origem na luta de classes (e direcionados para correção de desigualdades), são voltados somente para grupos sociais vulneráveis, e não à classe dominante. Nessa linha, caberia, pois, distinção entre os agentes políticos eletivos, cujo vínculo com o Estado é político e transitório, como os membros do Poder Executivo e do Poder legislativo; e os agentes políticos não eletivos ou servidores públicos, que ostentam relação de trabalho, como os membros da Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário e Tribunal de Contas. O regime jurídico daqueles difere radicalmente dos destes, de modo que qualquer concessão de direitos sociais, que não se encontre expressamente

prevista na Carta Maior, há de ser reputada inconstitucional (Almeida, 2011). Nessa esteira, até mesmo pagamento da gratificação natalina e do adicional de férias aos agentes políticos dependeria de uma alteração prévia da Constituição (Fernandes, 2009).

Entretanto, de outra banda, como já registrado, também se mostrou presente o entendimento de que o ordenamento jurídico vigente assegurava a concessão de direitos sociais como décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais (Andrada, 2010).

E fato é que tal perspectiva restou fortalecida após o STF concluir o julgamento do recurso extraordinário 650898, em 2017, quando entendeu que o pagamento de abono de férias e 13º salário a prefeitos e vice-prefeitos não seria incompatível com o artigo 39, § 4º, da Carta Magna.

Mais recentemente, outro marco que veio a fortalecer a perspectiva em questão (como se verá mais à frente) foi a publicação da Resolução nº 294/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), concebida para uniformizar o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados (que são remunerados mediante subsídio). Em especial, com a resolução, os Tribunais passaram a poder oferecer a tais agentes assistência à saúde por meio de: programa de autogestão (inclusive com coparticipação); contrato com operadoras de planos; serviços prestados diretamente pelo órgão; ou auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso.

A seguir, discute-se a natureza dos Tribunais de Contas e o exercício da função consultiva por tais órgãos.

2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO CONSULTIVA

2.1 A natureza dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são compreendidos como órgãos constitucionais autônomos que desempenham uma função de natureza administrativa. Embora não sejam órgãos jurisdicionais, não se integrando, desse modo, ao Poder Judiciário (Valim, 2013), seus julgamentos só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; ou seja, parâmetro de subsunção de fatos e pessoa à objetividade nas normas (Ayres Britto, 2002).

Por outro lado, embora não apresentem natureza legislativa (Ayres Britto, 2002; Justen Filho, 2025), integram, as Cortes de Contas, a estrutura do Poder Legislativo, tendo a função constitucional de auxiliá-lo no controle externo da Administração (Valim, 2013). Registre-se que tal posicionamento, contudo, não é unânime, havendo entendimentos de que não se trata

de um órgão do Poder Legiferante; não pertencendo, a bem da verdade, a nenhum dos três Poderes (Ayres Britto, 2002).

De toda sorte, cuida-se de órgãos de inegável relevância no regime republicano, desfrutando, inclusive, de quadro próprio (artigo 73, CF), ministros (e conselheiros) com as prerrogativas da magistratura (artigo 73, § 3º) e lei própria de auto-organização (Carvalho Filho, 2015). Tanto é assim que inexiste vínculo de dependência hierárquica ou funcional entre o Tribunal de Contas e qualquer outro Poder. Aliás, é juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três Poderes intervir sobre o desempenho das competências das Cortes de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais (Justen Filho, 2025).

A organização e composição desses Tribunais são similares em todas as esferas federativas, com as disposições constitucionais aplicáveis ao Tribunal de Contas da União (TCU) servindo de base, no que couber, para os Tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Valim, 2013). Significa dizer que, pelo princípio da simetria constitucional, os demais Tribunais de Contas não podem inserir, em sua competência, funções não mencionadas na Constituição Federal (Carvalho Filho, 2015).

O artigo 71 da Carta Maior estabelece diversos instrumentos para o Tribunal de Contas da União exercer suas funções, como assinar prazos para correção de ilegalidades, sustar atos impugnados e aplicar punições. A defesa do erário pode ocorrer através de medidas preventivas, concomitantes ou posteriores aos atos, sendo que tradicionalmente predomina a fiscalização a posteriori por meio da análise de prestações de contas, porém esta modalidade é menos eficiente posto que a recuperação de recursos mal utilizados é, em regra, difícil. Por essa razão, justifica-se a intensificação da atuação preventiva e concomitante, o que inclui medidas como emissão de alertas, exame de editais de licitação e suspensão de atos ou procedimentos (Conti, 2024).

Em princípio, é possível dizer que a atuação das Cortes de Contas, em todas as esferas federativas, ostenta funções de natureza judicante, fiscalizadora, informativa, sancionadora, reintegradora, corretiva, normativa, de ouvidoria, administrativa e consultiva (Moutinho, 2020).

2.2 O exercício da função consultiva pelos Tribunais de Contas

A função consultiva materializa-se na elaboração de parecer prévio acerca das contas, prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Poder Legiferante; na prestação de informações solicitadas pelo Legislativo; e no exame de questionamentos realizados por autoridades, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais (Motta; Godinho, 2023).

Quanto às consultas, cabe ao Tribunal de Contas responder somente às que se refiram a assuntos de sua competência. Inclusive, é interessante notar que as contas do chefe do Poder Executivo, aquelas analisadas mediante o parecer prévio, também podem ser objeto de consultas (Kania, 2022).

No âmbito federal, a consulta está prevista no artigo 1º, XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, devendo tratar sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares. É interessante notar que o dispositivo não esclarece quais seriam as autoridades competentes para provocar o Tribunal e tampouco quais seriam especificamente as matérias sobre as quais a consulta deveria tratar. Abriu espaço, assim, para que o próprio TCU decidisse as autoridades que estariam habilitadas e estabelecesse as matérias que poderiam ser levadas à sua apreciação por meio de tal instrumento (Rosilho, 2016).

Coube, pois, ao Regimento Interno da Corte de Contas Federal (Resolução nº 246/2011) elencar as autoridades competentes para a apresentação de consulta, a exigência de pertinência temática de seu objeto ao órgão ou entidade (a que as autoridades legitimadas pertencem), bem como outros critérios indispensáveis para o seu conhecimento (Carvalho, 2022). Nessa senda, Kania (2022) aponta o risco de as consultas transformarem o Tribunal de Contas em órgão de consultoria ou assessoramento de seus jurisdicionados. Por isso, para o autor, o alcance das respostas e o número de legitimados devem ser ponderados com prudência.

Fato é que, ao responder a consultas (e ao explicitar sua interpretação sobre normas legais e regulamentares), o TCU acaba cumprindo o papel de orientar a Administração no desempenho de suas tarefas e atribuições (Rosilho, 2016).

Além disso, a resposta à consulta possui natureza de prejulgamento de tese, não alcançando fatos ou casos concretos. Seu objeto deve restringir-se à interpretação e à aplicação de normas, revestindo-se, pois, de caráter abstrato (Carvalho, 2022; Rosilho, 2016). Ressalte-se, ainda, que a resposta não é passível de recurso (Carvalho, 2022).

As respostas, contudo, não devem ser vislumbradas como tendo caráter apenas orientativo. Também possuem caráter normativo, sendo, a bem da verdade, verdadeiros comandos, que, se descumpridos, podem, inclusive, ensejar punição (Rosilho, 2016).

Rosilho (2016) relata que a própria Lei Orgânica do TCU concedeu amplo espaço de discricionariedade para estabelecer entendimentos gerais, abstratos e vinculantes através de respostas a consultas, porém não criou mecanismos delimitadores claros nessa atuação. A norma não trouxe procedimentos, critérios ou parâmetros específicos que o Tribunal deveria observar ao formular respostas, revisá-las ou definir os efeitos que terão sobre os jurisdicionados.

Neste ponto, é interessante notar que, para alguns, a competência para o exame de consultas não está expressamente prevista na Carta Magna; a bem da verdade, sua origem seria legal (Moutinho, 2020). Poder-se-ia, inclusive, até mesmo questionar a constitucionalidade do instrumento da consulta (Kania, 2022).

Entretanto, frente a possíveis questionamentos, Kania (2022) traz à colação o exemplo da Justiça Eleitoral. Sabe-se que algumas das suas funções extrapolam a função judicante e se aproximam de funções administrativas, pois lhe cabem, entre outras atribuições, o planejamento e a execução dos pleitos eleitorais e, nos termos da Lei Federal nº 9.096/1995, o julgamento de contas de partidos políticos. Além dessas atribuições já citadas, embora também não haja previsão expressa constitucional, também cabe ao Tribunal Superior Eleitoral (artigo 23, inciso XII, da Lei Federal nº 4.737/1965 — Código Eleitoral) a resposta a consultas sobre matéria eleitoral. A constitucionalidade e a natureza não jurisdicional desse dispositivo, aliás, são reconhecidas pelo Supremo (Brasil, 2008). Deve-se registrar, também, que as respostas a consultas ao Tribunal Superior Eleitoral, a despeito de ser órgão jurisdicional, têm cunho administrativo, a exemplo do que acontece com as respostas a consultas proferidas pelos Tribunais de Contas.

De todo modo, não se pode olvidar que a competência para responder às consultas é um instrumento de fundamental importância para orientação dos jurisdicionados, haja vista seu caráter normativo e vinculante. Faz-se imperioso, contudo, observar o alerta doutrinário quanto à necessidade de parcimônia no exercício dessa prerrogativa, evitando-se que as Cortes de Contas se convertam, por exemplo, em instâncias de mera consultoria administrativa.

No próximo tópico, são descritos detalhadamente os procedimentos metodológicos executados para seleção das consultas analisadas nesta pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA SELEÇÃO DAS CONSULTAS

Até 2017, existiam 34 Cortes de Contas no país. No entanto, com a Emenda Constitucional Estadual nº 92, de 25 de agosto de 2017, restou extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), sendo suas atribuições incorporadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Assim, atualmente, existem 33 Tribunais, com distintos âmbitos de atuação.

A coleta do material jurisprudencial das respostas dos Tribunais de Contas às consultas que serve de objeto a este trabalho foi efetuada por meio de um procedimento organizado em fases, as quais passam a ser descritas nos parágrafos subsequentes.

De início, selecionaram-se palavras-chaves e termos pertinentes. A definição desses descritores não foi arbitrária, posto que resultante da revisão de literatura executada e do exame preliminar de parcela da jurisprudência à qual se teve acesso.

Em seguida, foram selecionados os Tribunais que teriam as seções de jurisprudência, dos respectivos sites oficiais, acessadas. Neste ponto, cabem alguns esclarecimentos. Não foram visitados os sites dos Tribunal de Contas da União e nem dos Tribunais de Contas dos estados da Bahia, Goiás e Pará. Isso ocorreu porque nem a Corte de Contas Federal, nem as referidas cortes regionais possuem, formalmente, as câmaras municipais como unidades jurisdicionadas. No âmbito da União, o Tribunal de Contas examina a gestão dos recursos da Câmara e do Senado Federal. Já no que tange aos referidos estados, esses, além de um Tribunal para o controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais (TCE-BA, TCE-GO e TCE-PA), possuem também um Tribunal para o controle externo da gestão dos recursos públicos municipais (TCM-BA, TCM-GO e TCM-PA), os quais, por possuírem as câmaras municipais como jurisdicionados, tiveram os seus sites oficiais visitados.

Também é mister relatar que os sites dos dois Tribunais do Rio de Janeiro e São Paulo tiveram seus sites oficiais acessados. Como se sabe, nesses estados há tanto um tribunal para fiscalização da gestão dos recursos públicos somente da capital (TCM-RJ e TCM-SP) como um para o controle externo dos recursos públicos do estado e dos municípios restantes (TCE-RJ e TCE-SP). Ainda, registre-se que não foi acessado o site oficial do TCDF, pois, como no Distrito Federal não existem municípios, não há, por consequência, órgãos legiferantes municipais. Adiante, encontra-se uma tabela resumo da seleção realizada:

Tabela 1 — Tribunais de Contas acessados e não acessados

	Acessados	Não acessados
Tribunal	TCE-AC	TCDF
	TCE-AL	TCE-BA
	TCE-AM	TCE-GO
	TCE-AP	TCE-PA
	TCE-CE	TCU
	TCE-ES	
	TCE-GO	
	TCE-MA	
	TCE-MG	
	TCE-MS	
	TCE-MT	
	TCE-PB	
	TCE-PE	
	TCE-PI	

	Acessados	Não acessados
Tribunal	TCE-PR	
	TCE-RJ	
	TCE-RN	
	TCE-RO	
	TCE-RR	
	TCE-RS	
	TCE-SC	
	TCE-SE	
	TCE-SP	
	TCM-BA	
	TCM-GO	
	TCM-PA	
	TCM-RJ	
	TCM-SP	
Total	28	5

Fonte: autor.

Realizada a seleção, foram acessados os sites oficiais e efetuadas as buscas. Reunida a jurisprudência encontrada, executou-se a análise. Os resultados são apresentados na seção subsequente.

4. ANÁLISE DAS CONSULTAS SUBMETIDAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE A CONCESSÃO DE AUXÍLIO-SAÚDE A VEREADORES

Dos 28 Tribunais de contas selecionados, 11 apresentaram consultas sobre o tema pesquisado. Em alguns casos, mais de uma decisão sobre o tema foi encontrada, devido à modificação de posicionamento por parte da Corte. Nos parágrafos subsequentes, são apresentadas as decisões examinadas. Inicialmente, traz-se à baila os posicionamentos desfavoráveis (começando pelos mais antigos) e, em seguida, os posicionamentos favoráveis. Ao final, faz-se uma análise consolidada.

Antes de seguir, é importante apontar que parte das consultas levantadas tratou de questionamentos sobre a concessão de auxílio-saúde tanto para servidores públicos quanto para agentes políticos. Contudo, como registrado desde o início, o foco deste trabalho restringiu-se a agentes políticos, no caso, vereadores.

Entre os posicionamentos contrários, cabe começar pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Em 2013, a Corte entendeu que na contratação de plano de saúde para vereadores, caberia a esses arcar com 100% dos custos, podendo a Câmara Municipal se responsabilizar apenas pelo desconto em folha de pagamento:

> Processo nº 2763/2013-TCE
> Natureza: Consulta
> (...)
> Os servidores/empregados públicos contratados sem concurso público pela gestão anterior, quando da rescisão do contrato de trabalho, somente farão jus ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e aos valores referentes aos depósitos do FGTS. Na contratação de plano de saúde para vereadores, caberá a estes arcar com 100% dos custos, podendo a Câmara Municipal se responsabilizar apenas pelo desconto em folha de pagamento, mediante autorização prévia e escrita dos interessados, repassando os valores retidos para a empresa contratada. Não há vedação legal para a contratação de plano de saúde para os servidores em geral da Câmara. Para que a Câmara pague plano de saúde aos seus servidores, há necessidade de prévia dotação orçamentária, autorização na lei de diretrizes orçamentárias, lei específica de iniciativa da Câmara concedendo o benefício e prévio procedimento licitatório.
> (...)

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará é outra Corte que, desde o exercício de 2013, sustenta um entendimento desfavorável à matéria, negando a possibilidade de que o poder público arque com as despesas de planos de saúde para os parlamentares municipais:

> RESOLUÇÃO Nº 11.173, DE 03 DE SETEMBRO DE 2013.
> CONSULTA
> (...)
> Processo nº 201300533-00
> (...)
> 01 — Há a possibilidade de se conceder aos servidores da Câmara Municipal o benefício do plano de saúde, custeado pela Administração Pública, não sendo tal benefício, contudo, em razão da natureza remuneratória, concedida aos vereadores, observada a vedação expressa, prevista no § 4º, do artigo 39, da CF/88, que estabelece a remuneração dos detentores de mandato eletivo exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem remuneratória.
> 02 — Caberá à Câmara Municipal a edição de Lei, de iniciativa do próprio Legislativo Municipal, que disciplinará a concessão aos seus servidores, podendo instituir, ainda, a forma de custeio, quer seja integralmente pela administração pública ou parcialmente, com a participação pecuniária dos servidores beneficiados;
> 03 — Deverá ser observada a existência de prévia dotação orçamentária e autorização específica

na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contemplem o pagamento desta despesa, em tudo observado o que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal;
04 — Tal despesa deverá ser considerada como "despesa de pessoal", observando-se, portanto, aos limites de gasto com pessoal previstos no § 1º, do artigo 29-A, da Constituição Federal;
05 — A contratação da empresa de plano de saúde deverá ser precedida de regular processo licitatório, em observância ao previsto na Lei nº 8666/93.
(...)

Mais recentemente, em 2022, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul adotou um posicionamento restritivo, ao inadmitir a possibilidade de custeio com recursos públicos, ainda que de forma parcial, de planos de saúde e odontológicos para os vereadores:

PROCESSO TC/MS :TC/9521/2021
PROTOCOLO : 2123075
TIPO DE PROCESSO : CONSULTA
(...)
1. É possível o custeio parcial, pelo respectivo Ente, de plano de saúde e odontológico dos servidores públicos em geral, em percentual definido pela lei instituidora, estabelecido conforme os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência, de forma a justificá-lo, obedecidos, ainda, os seguintes requisitos: a) edição de lei formal específica, com previsão do alcance do benefício, acompanhada dos instrumentos de controle financeiro e orçamentário; b) prévia dotação orçamentária; c) elaboração de estudo de viabilidade; e e) contratação por meio de licitação ou credenciamento para operadora de plano de saúde.
2. Por outro lado, o fato de se caracterizar como utilidade adotada no âmbito da política remuneratória do Ente como estímulo ao desempenho do servidor, em benefício dos serviços, torna o custeio de plano de saúde e odontológico incompatível com o sistema remuneratório dos agentes políticos, por subsídio, pago em parcela única e indivisível, não se estendendo, portanto, aos vereadores.
(...)

Seguindo uma linha mais restritiva, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em deliberação de 2022, também se manifestou sobre o tema. A Corte entendeu ser possível a celebração de convênio com empresas prestadoras de plano de saúde, visando assistir aos vereadores, desde que o ônus integral do benefício fosse assumido, exclusivamente, pelos agentes políticos, atuando a câmara somente como "agente repassador":

PROCESSO: TC/005841/2022
DECISÃO: Nº 709/2022
ASSUNTO: CONSULTA — CÂMARA MUNICIPAL DE URUÇUÍ-PI.
(...)
Em relação ao custeio a servidores, há a necessidade de verificação da existência de Estatuto de Servidores Públicos do respectivo ente, e se este contempla a previsão de custeio da saúde aos

seus servidores. No que se refere a custeio de plano de saúde a vereadores, conforme redação do art. 39, §4º, a Constituição Federal, não é possível à Câmara de Vereadores custear convênio médico em favor de seus Vereadores. Todavia, é possível a celebração de convênio de adesão voluntária com empresas prestadoras de serviços na área de plano de saúde, visando assistir seus Vereadores, desde que o ônus integral do beneficio objeto da contratação seja assumido, exclusivamente, pelos agentes políticos, atuando a Câmara Municipal como agente repassador.
(...)

No caso da vedação, os principais motivos alegados são: vereadores estão sujeitos ao regime de subsídio em parcela única, que veda o acréscimo de qualquer outra vantagem ou espécie remuneratória; tais agentes não estão sujeitos ao regime jurídico estatutário dos servidores (os quais têm direito aos custeios parcial de um plano de saúde ou recebimento de auxílio-saúde); e o custeio público poderia ser considerado contrário ao interesse público e aos princípios da moralidade e impessoalidade, por atender a interesse particular. Como alternativa, algumas das Cortes entendem que a câmara municipal pode até facilitar a contratação de planos de saúde por meio de convênios, desde que o custo integral seja arcado exclusivamente pelos agentes políticos.

Em contrapartida, emerge uma corrente majoritária, mais recente, de órgãos de contas que se manifesta favoravelmente à concessão do benefício. Um dos aspectos mais significativos dessa tendência é a evolução jurisprudencial observada em algumas Cortes, que, inclusive, reverteram seus entendimentos anteriores, inicialmente restritivos, para perfilhar a nova perspectiva.

Esse foi o caso do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Em 2011, mudando um entendimento de 2008, o TCE-RO passou a admitir a possibilidade da contratação de plano de saúde e odontológico pelo Legislativo Municipal em favor dos agentes políticos:

PROCESSO Nº: 3487/2010
(...)
I – É possível a contratação de plano de saúde e odontológico pelo Poder Público aos servidores efetivos e comissionados, inclusive os agentes políticos, sobretudo por ser tratar de verba de caráter indenizatória, não sendo, portanto, computada para aferição dos limites e despesas totais com pessoal;
II – No mérito, respondê-la positivamente no que toca à contratação de plano de saúde e odontológico pelo Poder Público aos servidores públicos, sobretudo por se tratar de verba de caráter indenizatória, não sendo, portanto, computada para aferição dos limites e despesas totais com pessoal e nem no cômputo das despesas com saúde, desde que:
a) exista Lei municipal autorizando a concessão dos referidos benefícios, disciplinando as condições para a admissão, a extensão dos benefícios, o funcionamento do sistema e a limitação da responsabilidade do Ente;

b) o benefício deverá ser concedido aos servidores efetivos, comissionados e agentes políticos de forma isonômica por meio de pagamento de valor certo e indistinto em pecúnia (auxílio saúde) ou do custeio preferencialmente parcial de plano de saúde e odontológico privado.
III – deve existir Lei municipal autorizando a concessão dos referidos benefícios, disciplinando as condições, a extensão dos benefícios, o funcionamento do sistema e a limitação da responsabilidade do Ente;
IV – haja dotação orçamentária específica para suportar as respectivas despesas;
V – devem ser observadas as disposições contidas na Lei nº 8.666/93 (Licitações e Contratos), para a contratação de empresa para fornecimento de auxílio-saúde e odontológico; e
VI – Fica revogado o entendimento anterior constante no Parecer Prévio nº 05/2008 – PLENO, cuja Consulta foi respondida nos seguintes termos: "É vedado à Câmara Municipal subsidiar, em parte ou na integralidade, despesa com Plano de Saúde em benefício de vereadores e de seus servidores, por contrariar os postulados do acesso universal igualitário do direito à saúde, previsto no artigo 196, bem assim aos princípios da igualdade (de todos perante a Lei) estabelecidos no artigo 5º, "caput"; da legalidade, moralidade e impessoalidade, contidos no artigo 37 "caput", todos da Constituição Federal".
(...)

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, similarmente, também modificou o seu posicionamento, porém, tal mudança, com o TCE entendendo como aceitável a contratação de plano de saúde para vereadores, foi mais recente, em 2023:

Nº processo : 1111041
Natureza : CONSULTA
(...)
1. É possível a contratação de plano de saúde para vereadores, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários, não havendo conflito entre o benefício e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República, devendo ser instituída mediante a edição de lei específica pelo Poder Legislativo, e em atendimento as disposições das leis de Licitação, Diretrizes Orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal.
2. Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revoga-se a tese reiteradamente adotada estabelecida na Consulta nº 888.003, deliberada em 05/08/13, nos termos do parágrafo único do art. 210-A do RITCEMG.

Recentemente, em 2026, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná aperfeiçoou um entendimento de 2012. A Corte esclareceu que a extensão automática do auxílio-saúde dos servidores aos vereadores é ilegal, dada a diferença na natureza jurídica dos cargos. No entanto, a concessão do benefício aos parlamentares seria viável, desde que por meio de lei específica, com dotação orçamentária própria e em estrito cumprimento às exigências da LRF:

PROCESSO Nº: 385550/25
ASSUNTO: CONSULTA
(...)
2) "O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?
Resposta: Contraria o Acórdão nº 382/2012 — Pleno a hipótese de extensão do auxílio-saúde aos vereadores com fundamento em lei que conceda o benefício a todos os servidores públicos, e não apenas àqueles vinculados ao Regime Jurídico Único, uma vez que o óbice à aplicação dessa disciplina de forma abrangente decorre da natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo em relação à de servidor público. Em razão dessa distinção revela-se necessária, no mínimo — sem prejuízo de outros eventuais requisitos —, a previsão do benefício em lei específica destinada aos vereadores, assim como a observância das exigências de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, com dotação própria, além do atendimento aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
(...)

Também em recente Consulta, respondida no exercício de 2021, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás entendeu como aceitável o estabelecimento de verba para ressarcimento de despesas de saúde, "em seus diversos formatos", aos agentes políticos municipais.

Processo nº 06048/2021
(...)
Assunto Consulta - acerca da legalidade para custear despesas médicas de agentes políticos.
(...)
RESPOSTA: É possível a instituição de verba destinada aos agentes políticos municipais para ressarcimento de despesas de saúde, em seus diversos formatos, desde que sejam atendidos os mandamentos estabelecidos nos arts. 37, XI, §11, e 39, §4º, da Constituição Federal, compreendidos no âmbito do órgão instituidor a competência e o ônus de fundamentar adequadamente a lei instituidora e observar a obrigatória natureza indenizatória da parcela em análise, sob pena de incorrer em ato ilegal, ilegítimo e antieconômico passível de responsabilização, nos termos da legislação vigente, a exemplo da Resolução nº 294, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, e demais normas citadas pelo Ministério Público de Contas, no Parecer nº1445/2021, exarado nestes autos;
(...)

Em 2024, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina entendeu como admissível o estabelecimento de auxílio-saúde, de caráter indenizatório, aos edis, cujo escopo seja o

reembolso de despesas concernentes à assistência à saúde, não se constatando conflito entre o benefício e o disposto na Carta Magna:

> Processo n.: @CON 24/00229710
> Assunto: Consulta - Concessão de auxílio-saúde aos vereadores
> (...)
> 1. É admissível a instituição de auxílio-saúde de caráter indenizatório aos vereadores, cuja finalidade seja o ressarcimento (reembolso) de despesas relacionadas à assistência à saúde, não havendo conflito entre o benefício e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República.
> 2. O auxílio-saúde aos vereadores depende de instituição mediante lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, com parâmetros, condições, abrangência e limites objetivamente definidos, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e respeitados os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para instituição de despesas, bem como as disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias e a existência de créditos orçamentários específicos.
> 3. A concessão de auxílio-saúde de caráter indenizatório não está sujeita ao princípio da anterioridade da legislatura, previsto no art. 29, VI, da Constituição Federal.
> (...)

Em 2025, foi a vez do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco apresentar um entendimento favorável à concessão de auxílio-saúde de caráter indenizatório aos vereadores:

> PROCESSO TCE-PE Nº 23100293-2
> (...)
> MODALIDADE — TIPO: Consulta — Consulta
> (...)
> É possível a concessão de auxílio-saúde aos servidores efetivos, comissionados e vereadores das Câmaras Municipais, desde que seja criado mediante lei específica; que tenha caráter indenizatório; que sejam observados os limites e restrições orçamentárias constitucionais e legais; e que sejam fixados os valores com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, podendo-se utilizar como parâmetro a Resolução nº 294/2019 do CNJ.
> (...)

Também em 2025, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro admitiu a possibilidade da contratação de plano de saúde ou a instituição de auxílio para vereadores, mediante a edição de lei formal:

> PROCESSO: TCE-RJ 222.467-2/25
> (...)
> NATUREZA: CONSULTA
> (...)

> II. pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao consulente, dando-lhe ciência da decisão desta Corte, consignando a seguinte tese:
> II.1. É possível a contratação de plano de saúde ou a instituição de auxílio saúde para vereadores, mediante edição de lei em sentido formal, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários, não havendo conflito entre o benefício e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República. A instituição e manutenção desse benefício deve observar os requisitos estipulados na Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 206.672-6/2018, cadastrado no Repositório de Consultas mantido por este Tribunal sob o Prejulgado nº 53/2019;
> (...)

Quanto à posição favorável à concessão, argumenta-se que o benefício não é vedado pelo regime de subsídio; encontra-se relacionado ao direito à saúde, ou tem caráter indenizatório ligado ao exercício da função; e que a concessão se encontra presente para cargos remunerados por subsídio de outros Poderes.

Nessa esteira, faz-se relevante registrar que os TCE-MG, TCM-GO, TCE-SC e, mais recentemente, TCE-PE e TCE-PR, ao fundamentarem as suas decisões, fizeram menção à Resolução nº 294/2019 do CNJ, a qual permite a concessão de assistência à saúde suplementar para magistrados do Poder Judiciário, estabelecendo as formas, beneficiários, custeio e limites para o auxílio indenizatório.

Também é interessante apontar que a doutrina de Di Pietro (2025), citada neste trabalho, é invocada explicitamente na consulta ao TCE-MG — para fundamentar a interpretação do regime de subsídio em parcela única de forma harmônica com os demais dispositivos constitucionais - e também na consulta ao TCE-PE — no momento da manifestação do setor técnico, para registrar necessidade de se levar em conta os princípios da proporcionalidade e razoabilidade (acatados pelo relator na resposta) na concessão do auxílio-saúde.

Por fim, deve-se notar que o posicionamento favorável apresenta-se preponderante: há sete consultas pela possibilidade da concessão contra quatro pela impossibilidade. Mas, para além disso, deve-se chamar atenção para o fato de que tais decisões são também, em regra, mais recentes, e contam com duas Cortes (TCE-MG e TCE-RO) que modificaram seus posicionamentos, inicialmente desfavoráveis. É mister pontuar ainda o caso do TCE-PR que, ao revisitar o tema em 2026, superou a percepção de vedação esposada no julgado de 2012, condicionando a regularidade do benefício para parlamentares à edição de norma legiferante específica para a categoria.

A seguir, traz-se à colação uma tabela síntese com os principais aspectos das consultas em vigor analisadas neste trabalho:

Tabela 2 — Síntese das decisões dos Tribunais de Contas sobre o tema

Tribunal	Fonte	Exercício	Posição
TCE-MA	Processo nº 2763/2013	2013	Impossibilidade
TCM-PA	Processo nº 201300533-00	2013	Impossibilidade
TCE-MS	Processo nº 9521/2021	2022	Impossibilidade
TCE-PI	Decisão nº 709/2022	2022	Impossibilidade
TCE-RO	Processo nº 3487/2010	2011	Possibilidade
TCM-GO	Processo nº 06048/2021	2021	Possibilidade
TCE-MG	Processo nº 1111041	2023	Possibilidade
TCE-SC	Decisão nº 957/2024	2024	Possibilidade
TCE-PE	Processo nº 23100293-2	2025	Possibilidade
TCE-RJ	Processo nº 222.467-2/25	2025	Possibilidade
TCE-PR	Processo nº 385550/25	2026	Possibilidade

Fonte: Autor.

Finalizada a descrição e análise das consultas levantadas ao longo da execução deste trabalho, passa-se, a seguir, para conclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema remuneratório no serviço público brasileiro é complexo, capaz de gerar significativas controvérsias. O regime de subsídio, instituído pela EC nº 19/1998 para agentes políticos, inclusive vereadores, determina, a princípio, a remuneração em parcela única. Contudo, tal noção é mitigada diante da necessidade de uma interpretação conciliatória com o artigo 39, § 3º, da Constituição Federal. Tal exegese permite a concessão de direitos sociais constitucionalmente assegurados (como gratificação natalina e adicional de férias).

Em tal contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental de orientação, por meio de sua função consultiva, ao fornecer interpretações sobre dispositivos legais e regulamentares. No entanto, a análise das consultas submetidas a essas Cortes quanto à admissibilidade da concessão de auxílio-saúde a vereadores revela uma divergência

de entendimentos. Embora exista uma tendência preponderante dos Tribunais considerarem admissível o benefício em tela, ainda há Cortes que mantêm uma postura mais restritiva, eventualmente admitindo tão somente o papel de intermediação, por parte da Câmara Municipal, na assistência à saúde, com o ônus integral sendo assumido pelos agentes políticos.

A persistência de soluções díspares para situações semelhantes evidencia os desafios inerentes ao controle externo. Ao fim e ao cabo, o cenário descortinado demonstra que, não obstante a relevância da função consultiva dos Tribunais de Contas, o exercício de tal prerrogativa deve ser pautado pela prudência, buscando promover maior previsibilidade de entendimentos e, por tabela, segurança jurídica no serviço público.

Tendo em vista que este trabalho analisou manifestações dos Tribunais de Contas em resposta a consultas que lhes foram formuladas, recomenda-se que futuros trabalhos expandam a análise promovendo o levantamento dos entendimentos manifestados pelas Cortes de Contas em decisões na esteira de outros tipos de processos (que não as consultas), a exemplo das prestações de contas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato Franco. Agentes políticos eletivos e Direitos Sociais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 256, p. 165–195, 2011.

ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal. A legitimidade do pagamento do 13º salário aos agentes políticos municipais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 58, p. 6, 2010.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2025.

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

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**. **Brasília**, DF, 19 jul. 1965.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1995.

___. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 294, de 18 de dezembro de 2019. Regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 dez. 2019.

___. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26604. Relator: Min. Cármen Lúcia. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 03 out. 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista da Esmese, Aracaju, n. 2, p. 71-84, 2002.

CARVALHO, Luciana Luso de. A**s agências reguladoras federais de serviços públicos e o controle do Tribunal de Contas da União**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CONTI, José Maurício. Decisões dos Tribunais de Contas reacendem polêmica sobre limites de sua atuação. *In*: ID. (org.). **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2024. p. 324-327.

COUTINHO, Doris de Miranda. Regime jurídico do subsídio dos vereadores e a possibilidade de alteração deste no curso da legislatura. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, n. 1, p. 129-147, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

FERNANDES, Márcio Silva. **Análise da legalidade do pagamento de 13º salário e adicional de férias a agentes políticos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2009.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. **Proposta de Decisão nº 109/2021-GCSICJ**. Processo nº 06048/2021. Consulta. Interessado: Alessandro Otone Barcelos, Prefeito de Cocalzinho de Goiás. Relator: Conselheiro-Substituto Irany Júnior. Tribunal Pleno, Goiânia, 27 out. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

KANIA, Cláudio Augusto. A aplicação do art. 30 da LINDB pelo poder regulamentar dos Tribunais de Contas. *In*: CONTI, José Maurício *et al.* (orgs.). **Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais**. v. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-235.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão PL-TCE nº 84/2013**. Processo nº 2763/2013. Consulta. Interessado: Jefferson José Reis Gomes, presidente da Câmara Municipal. Relator: Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado. Sala das Sessões, São Luís, 6 nov. 2013.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. **Processo nº TC/9521/2021**. Interessado: Nelson de Paulo, Câmara Municipal de Bodoquena. Relator: Conselheiro Márcio Campos Monteiro. Tribunal Pleno, Campo Grande, 15 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão de Consulta nº 1111041**. Processo nº 1111041. Consulta. Interessado: Alexandre Magno Martoni Debique Campos, presidente da Câmara Municipal de Itaúna. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Tribunal Pleno, Belo Horizonte, 8 mar. 2023.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Tribunais de contas e suas funções: um novo olhar sobre a fiscalização de políticas. *In*: ID.; BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (orgs.). **Federalismo fiscal e políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 229-238.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução nº 11.173/2013**. Processo nº 201300533-00. Consulta. Interessado: Câmara Municipal de São Miguel do Guamá. Relatora: Conselheira Mara Lúcia. Sala das Sessões, Belém, 3 set. 2013.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 213/26 – Tribunal Pleno**. Processo nº 385550/25. Consulta. Interessado: Câmara Municipal de Arapongas. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo. Sala das Sessões, Curitiba, 5 fev. 2026.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. **Processo nº 23100293-2**. Interessado: Câmara Municipal de Feira Nova. Relator: Conselheiro Substituto Ruy Ricardo Harten. Sala das Sessões, Recife, 18 jun. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 358/2022-SPL**. Processo nº TC/005841/2022. Consulta. Interessado: Câmara Municipal de Uruçuí. Relator: Conselheiro Substituto Jackson Nobre Veras. Tribunal Pleno, Teresina, 14 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. **Processo nº 222.467-2/2025**. Relator: Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, 27 ago. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. **Processo nº 3487/2010**. Interessado: Câmara Municipal de Ji-Paraná. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Tribunal Pleno, Porto Velho, 28 abr. 2011.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão nº 957/2024**. Processo nº 24/00229710. Consulta. Interessada: Luiza Rodrigues Zim, controladora interna, Câmara Municipal de Imbituba. Sessão Ordinária Virtual, Florianópolis, 21 jun. 2024.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2011.

VALIM, Rafael. Panorama do Controle da Administração Pública. *In*: DALLARI, Adilson Abreu *et al.* (orgs.). **Tratado de direito administrativo**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

Governo consensual e os limites da adesão interestadual a atas de registro de preços na contratação pública

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus

Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Público, Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais, Procurador Jurídico de Votorantim-SP. johnnyedson10@live.com

RESUMO

O presente artigo examina a adesão interestadual a atas de registro de preços no contexto das transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas brasileiras, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021 e da emergência de um modelo de governança orientado pelo diálogo, cooperação e planejamento administrativo. Parte-se da hipótese de que a ampliação dos mecanismos de adesão, tradicionalmente compreendidos como instrumentos de racionalização e eficiência, introduz uma dinâmica de circulação federativa da decisão administrativa que tensiona parâmetros clássicos de controle, responsabilização e integridade procedimental. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise normativa, doutrinária e institucional, examinando o Sistema de Registro de Preços como mecanismo de cooperação administrativa e investigando os impactos da adesão entre entes federativos. Sustenta-se que, embora funcional à otimização das contratações públicas, a adesão interestadual promove dissociação entre o ente responsável pelo procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação, podendo comprometer a rastreabilidade dos atos administrativos e dificultar a delimitação de responsabilidades. Como resultado, identificam-se limites estruturais ao instituto, evidenciando que sua utilização não pode ser compreendida como expediente irrestrito, exigindo fundamentação técnica robusta e mecanismos adequados de transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Ata de registro de preços; Controle externo; Governo Consensual; Governança pública; Licitações e contratos.

ABSTRACT

This article examines interstate adherence to price registration minutes within the context of recent transformations in the legal framework of Brazilian public procurement, particularly in light of Law No. 14,133/2021 and the emergence of a governance model oriented toward dialogue, cooperation, and administrative planning. It is based on the hypothesis that the expansion of adherence mechanisms, traditionally understood as instruments of rationalization and efficiency, introduces a dynamic of federative circulation of administrative decision-making that challenges classical parameters of control, accountability, and procedural integrity. The research adopts a qualitative approach, grounded in normative, doctrinal, and institutional analysis, examining the Price Registration System as a mechanism of administrative cooperation and investigating the impacts of adherence among federative entities. It argues that, although functional for optimizing public procurement, interstate adherence promotes a dissociation between the entity responsible for conducting the bidding procedure and the one that executes the contract, which may compromise the traceability of administrative acts and hinder the clear allocation of responsibilities. As a result, structural limits to the institute are identified, demonstrating that its use cannot be regarded as unrestricted, requiring robust technical justification and adequate transparency mechanisms.

KEYWORDS: Consensual government; Federative circulation of administrative decision-making; Interstate adherence; Price registration system; Public governance

CADERNOS

INTRODUÇÃO

As contratações públicas ocupam posição central no funcionamento do Estado contemporâneo, não apenas como instrumentos de aquisição de bens e serviços, mas como mecanismos estruturantes da atuação administrativa, da implementação de políticas públicas e da alocação de recursos coletivos. No contexto brasileiro, a evolução do regime jurídico das licitações historicamente esteve associada à busca por maior transparência, controle e eficiência, consolidando-se, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.666/1993, como espaço normativamente orientado por princípios de legalidade, impessoalidade e isonomia.

Nas últimas décadas, contudo, observa-se uma inflexão relevante nesse modelo. Reformas legislativas e institucionais, culminando com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, passaram a enfatizar não apenas a regularidade formal dos procedimentos, mas também dimensões relacionadas ao planejamento, à governança, à gestão de riscos e à coordenação entre diferentes atores públicos e privados. Nesse cenário, a contratação pública deixa de ser compreendida exclusivamente como procedimento competitivo e passa a incorporar instrumentos que refletem práticas de diálogo, cooperação e construção compartilhada das decisões administrativas, permitindo identificar a emergência de uma lógica de atuação que pode ser descrita como governo consensual.

É nesse ambiente de transformação que se insere o Sistema de Registro de Preços, concebido como mecanismo de racionalização das contratações públicas e de flexibilização da atuação administrativa. A possibilidade de adesão a atas de registro de preços por órgãos e entidades não participantes do procedimento licitatório originário, prática comumente denominada "carona", amplia a dimensão cooperativa do instituto, ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre diferentes entes. Todavia, quando essa dinâmica se projeta sobre entes federativos distintos, a adesão passa a suscitar questões que ultrapassam a lógica da eficiência administrativa, envolvendo aspectos relacionados à governança, à responsabilização e ao controle das contratações públicas.

Nesse contexto, emerge o seguinte problema de pesquisa: em que medida a adesão interestadual a atas de registro de preços, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, pode ser compreendida como mecanismo de cooperação administrativa compatível com o modelo de governo consensual, e quais são os limites estruturais que condicionam sua utilização no regime jurídico das contratações públicas? Parte-se da hipótese de que, embora funcional à racionalização administrativa, a adesão interestadual introduz uma dissociação relevante entre o ente responsável pela condução do procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação concreta, configurando uma dinâmica de circulação federativa da decisão administrativa que pode tensionar os mecanismos tradicionais de controle, rastreabilidade e delimitação de responsabilidades.

A relevância do tema justifica-se tanto pela crescente utilização do Sistema de Registro de Preços na prática administrativa quanto pelas manifestações recentes de órgãos de controle, iniciativas legislativas e debates doutrinários que indicam preocupação com os limites da chamada "carona", especialmente em contextos que envolvem diferentes esferas federativas. A análise do instituto, portanto, não se limita à verificação de sua conformidade formal com a legislação vigente, mas demanda investigação mais ampla acerca de seus impactos institucionais sobre a estrutura das contratações públicas e sobre os parâmetros de governança administrativa.

Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa, com base em análise normativa, doutrinária e institucional do regime jurídico das contratações públicas, articulando a interpretação da Lei nº 14.133/2021 com manifestações de órgãos de controle, iniciativas

legislativas e contribuições da literatura especializada. O estudo também se apoia em exame de documentos institucionais, com o objetivo de identificar padrões e tensões associados à utilização da adesão interestadual a atas de registro de preços.

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Inicialmente, examina-se a transformação do regime jurídico das contratações públicas e o surgimento do governo consensual como categoria analítica relevante para a compreensão da atuação administrativa contemporânea. Em seguida, analisa-se o Sistema de Registro de Preços e a adesão a atas como mecanismo de cooperação administrativa. Na sequência, investiga-se a adesão interestadual sob a perspectiva da circulação federativa da decisão administrativa. Por fim, são identificados os limites estruturais do instituto, especialmente nos planos procedimental, de controle e de planejamento, culminando nas considerações finais do trabalho.

1. A TRANSFORMAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DO GOVERNO CONSENSUAL

O desenvolvimento do regime jurídico das licitações no Brasil esteve historicamente associado à busca por maior transparência, controle e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Embora suas origens remontem a períodos anteriores à Constituição de 1988, foi com a consolidação do Estado Democrático de Direito que se estruturou um modelo normativo mais consistente, tornando obrigatória a realização de licitações e sendo posteriormente sistematizado pela Lei nº 8.666/1993. Mais recentemente, esse regime foi reformulado pela Lei nº 14.133/2021, que introduziu diretrizes voltadas ao planejamento, à governança e à gestão de riscos (Melo, 2025, p. 7-8).

A centralidade tradicional do princípio da legalidade não é afastada pelo novo marco regulatório, mas passa a coexistir com exigências mais explícitas relacionadas à estruturação prévia da demanda administrativa. À luz dessas transformações, o processo de contratação tende a requerer demonstrações mais detalhadas acerca da necessidade da aquisição, da definição adequada de quantitativos e da participação de diferentes instâncias administrativas no planejamento da contratação.

O planejamento da contratação pública pode ser compreendido como uma etapa prévia de análise racional e estruturada do procedimento licitatório, voltada à definição adequada do objeto, de suas especificações técnicas, dos quantitativos necessários e da estimativa de preços de mercado. Esse momento também envolve a consideração das condições de utilização, armazenamento e demais elementos que integrarão o futuro contrato administrativo. Nesse sentido, o processo de compra pública tende a iniciar-se na fase interna de planejamento, a

partir da qual se estruturam as etapas externas do procedimento licitatório conforme os parâmetros estabelecidos pela legislação aplicável (Durão, 2018, p. 57).

Considerando que o planejamento da contratação pública tende a envolver a atuação de diferentes agentes e instâncias administrativas, torna-se relevante a existência de mecanismos de coordenação e diálogo entre os participantes do processo decisório. A articulação entre esses atores pode contribuir para maior consistência na definição da demanda administrativa e para a adequada estruturação do procedimento licitatório. Nessa conjuntura, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar instrumentos que refletem formas mais cooperativas de construção das soluções contratuais.

Um exemplo dessa tendência é o diálogo competitivo, modalidade de licitação prevista na Lei nº 14.133/2021, caracterizada pela realização de diálogos entre a Administração Pública e licitantes previamente selecionados, com o objetivo de desenvolver alternativas capazes de atender às necessidades administrativas, sendo apresentada proposta final pelos participantes após o encerramento dessas interações (Brasil, 2021, Lei nº 14.133).

Essa tendência de valorização do diálogo na atuação administrativa não se limita aos procedimentos licitatórios, inserindo-se em movimento mais amplo de transformação das formas de atuação do Estado. Parte da doutrina aponta que, nas últimas décadas, tem ganhado relevo a discussão acerca da construção de uma cultura institucional orientada pelo diálogo entre Estado e sociedade, na qual a ação pública passa a considerar de maneira mais estruturada a diversidade social e os processos comunicacionais na formação das decisões administrativas. Sob essa perspectiva, identifica-se o surgimento de uma Administração pública de caráter dialógico, em contraste com o modelo tradicional frequentemente descrito como monológico, marcado pela atuação unilateral do poder público e pela limitada interação com os atores sociais (Oliveira; Schwanka, 2008, p. 37).

Nessa interseção entre planejamento administrativo e o diálogo institucional, cumpre destacar que as contratações públicas também podem envolver a sociedade civil na formação das decisões administrativas. Nessa orientação, a governança consensual manifesta-se não apenas na interação entre órgãos públicos e agentes econômicos, mas também na abertura de espaços institucionais destinados à participação dos interessados na construção dos procedimentos licitatórios.

A própria Lei nº 14.133/2021 incorpora essa lógica ao prever instrumentos de participação pública, como a realização de audiências públicas previamente à instauração de determinadas licitações. Nessas hipóteses, a Administração pode convocar audiência pública, presencial ou em meio eletrônico, com antecedência mínima estabelecida em lei, assegurando a divulgação prévia de informações relevantes, como estudos técnicos preliminares e elementos do edital, e permitindo a manifestação de todos os interessados no processo decisório (Brasil, 2021).

A ampliação desses mecanismos de participação, diálogo e coordenação institucional evidencia uma transformação mais ampla nas formas de atuação administrativa. A contratação pública deixa de ser compreendida apenas como procedimento competitivo e passa a incorporar instrumentos que refletem práticas de cooperação e construção compartilhada das decisões administrativas. Nesse cenário, a noção de governo consensual passa a ser utilizada como categoria analítica relevante para compreender as transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que se refere aos mecanismos de coordenação entre diferentes atores institucionais. É nesse ambiente de atuação cooperativa que se inserem o Sistema de Registro de Preços e os instrumentos de adesão a atas, cuja estrutura e funcionamento serão examinados no tópico seguinte.

2. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A ADESÃO COMO MECANISMO COOPERATIVO

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o Sistema de Registro de Preços como procedimento adotado pela Administração Pública em contratações recorrentes de bens padronizados ou serviços, no qual, mediante prévio certame licitatório, são registrados os preços ofertados pelo licitante vencedor, possibilitando sua utilização em contratações futuras conforme a necessidade administrativa (Bandeira de Mello, 2005, p. 575).

Em consonância com essa compreensão doutrinária, a Lei nº 14.133/2021 define o Sistema de Registro de Preços como um conjunto de procedimentos destinado ao registro formal de preços para futuras contratações relativas à prestação de serviços, execução de obras, aquisição ou locação de bens, podendo ser realizado por meio de licitação, nas modalidades pregão ou concorrência, ou ainda mediante contratação direta, conforme previsto no art. 6º, inciso XLV, do diploma legal (Percio, 2022, p. 28).

O Sistema de Registro de Preços foi concebido como instrumento voltado à racionalização das contratações públicas, especialmente em hipóteses de demandas reiteradas por bens e serviços de consumo frequente. Sua adoção permite a simplificação de procedimentos administrativos e a redução do tempo necessário para a efetivação das contratações, aproximando a atuação estatal de práticas contemporâneas de gestão logística, como os modelos de just-in-time e de gestão descentralizada de estoques. Nessa perspectiva, o instituto contribui para a transição de uma lógica administrativa centrada na formação de estoques para um modelo orientado pela demanda efetiva (Brasil, 2009).

Além disso, a utilização do Sistema de Registro de Preços tende a produzir efeitos relevantes sobre a eficiência administrativa, ao reduzir a necessidade de repetição de certames

licitatórios para objetos semelhantes e mitigar riscos associados ao fracionamento de despesas. A sistemática também confere maior flexibilidade à Administração, na medida em que não impõe a obrigatoriedade de contratação dos quantitativos registrados, permitindo aquisições conforme a necessidade concreta. Soma-se a isso a possibilidade de ganhos de escala decorrentes da participação conjunta de múltiplos órgãos em uma mesma ata, bem como a redução de custos relacionados à armazenagem e à perda de bens, fatores que reforçam a funcionalidade do instituto no contexto da gestão pública contemporânea (Brasil, 2009).

Tendo sido compreendido como instrumento relevante para a racionalização das contratações públicas, especialmente em contextos de demandas reiteradas e compartilhadas entre diferentes órgãos e entidades. Sua adoção tende a favorecer ganhos de escala decorrentes da contratação conjunta, além de contribuir para a redução do número de procedimentos licitatórios e dos custos operacionais associados à sua realização. À luz disso, a sistemática também se alinha a práticas contemporâneas de gestão administrativa, ao permitir maior agilidade na contratação e melhor organização das aquisições públicas (Oliveira *et al.*, 2017).

Além disso, o instituto introduz maior flexibilidade à gestão administrativa, uma vez que possibilita a realização de contratações conforme a necessidade concreta, sem obrigatoriedade de aquisição integral dos quantitativos registrados. Tal característica contribui para a redução de estoques, dos custos de armazenagem e das perdas decorrentes de perecimento ou má conservação, ao mesmo tempo em que amplia o poder de barganha da Administração em aquisições realizadas de forma conjunta. Dessa forma, o Sistema de Registro de Preços se apresenta como mecanismo apto a promover maior eficiência logística e melhor alocação de recursos públicos, em consonância com os princípios da economicidade e da eficiência (Prell; Almeida, 2019).

A denominada "carona" no âmbito do Sistema de Registro de Preços refere-se à possibilidade de um ente administrativo realizar contratações com base em ata previamente constituída por outro órgão ou entidade sem ter participado do procedimento licitatório originário. Nessa sistemática, enquanto o órgão gerenciador percorre todas as etapas do processo licitatório para a formação do registro de preços, o ente aderente passa a se beneficiar desse resultado, podendo contratar diretamente a partir dos valores e condições já estabelecidos na ata (Silva, 2010, p. 257).

A possibilidade de adesão à ata de registro de preços, nesse contexto, amplia a dimensão cooperativa das contratações públicas ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre diferentes entes, ainda que sem participação no procedimento originário.

À luz dessa definição normativa, o instituto foi incorporado ao rol dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações públicas nos termos do art. 77 da referida Lei.

A legislação, contudo, não estabelece de forma taxativa as hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços, limitando-se a prever, no § 5º do art. 82, autorização genérica

para sua aplicação na contratação de bens, serviços e obras de engenharia, desde que atendidas determinadas condições, o que mantém espaço relevante para regulamentação infralegal e para a definição administrativa dos critérios de utilização do mecanismo (Brasil, 2021).

3. ADESÃO INTERESTADUAL E CIRCULAÇÃO FEDERATIVA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

A possibilidade de adesão à ata de registro de preços, especialmente quando envolve entes federativos distintos, introduz uma dinâmica peculiar no regime das contratações públicas. Nesses casos, o procedimento licitatório é conduzido por um ente, enquanto seus efeitos contratuais são projetados sobre outro, configurando uma espécie de circulação federativa da decisão administrativa. Essa dinâmica rompe, em certa medida, a lógica tradicional segundo a qual o mesmo ente que realiza a licitação é responsável pela contratação, inaugurando um modelo de atuação administrativa baseado na confiança institucional entre diferentes esferas da Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 passou a disciplinar de forma sistematizada o Sistema de Registro de Preços, inserindo-o no âmbito dos instrumentos auxiliares das contratações públicas. Nesse cenário, o art. 86 prevê a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades que não participaram do procedimento licitatório originário, desde que observados os requisitos estabelecidos na própria legislação. Em sua redação original, o § 3º do referido dispositivo delimitava o alcance dessa faculdade, restringindo a adesão a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal interessados em aderir a atas gerenciadas por entes das esferas federal, estadual ou distrital, o que evidenciava uma opção normativa por disciplinar de forma específica a circulação dessas contratações entre diferentes níveis federativos (Rossi, 2025).

Em termos operacionais, a adesão à ata de registro de preços pressupõe a atuação do ente aderente na seleção da ata à qual pretende vincular-se, bem como na elaboração de termo de referência compatível com as condições previamente estabelecidas pelo órgão gerenciador. Esse procedimento revela que, embora o ente não-participante não tenha integrado o certame licitatório originário, ele ainda desempenha papel ativo na conformação da contratação, especialmente no que se refere à adequação do objeto às suas necessidades administrativas (Hirsch; Gomes, 2019, p. 17).

Tal dinâmica indica que a adesão à ata não se resume a uma mera reprodução do procedimento originário, mas envolve um processo de reconfiguração da contratação, o que pode suscitar questionamentos quanto à integridade e à rastreabilidade da decisão administrativa.

Essa reconfiguração da decisão administrativa permite observar que a adesão interestadual à ata de registro de preços tende a se estruturar a partir de uma lógica de confiança institucional entre entes federativos, na qual o ente aderente parte da premissa de regularidade do procedimento conduzido pelo órgão gerenciador. Trata-se, contudo, de uma confiança que não decorre de relação hierárquica, mas de coordenação horizontal entre entes autônomos, o que pode ensejar assimetrias informacionais, sobretudo quando o aderente não dispõe de acesso integral às condições que orientaram a formação do registro de preços. Nesse cenário, a circulação da decisão administrativa pode contribuir para uma relativa dissociação entre o momento da deliberação e o da execução contratual.

Ademais, a projeção dos efeitos de uma decisão licitatória sobre diferentes entes federativos parece introduzir desafios adicionais à estrutura de responsabilização administrativa, uma vez que o procedimento originário e a contratação dele decorrente passam a envolver centros decisórios distintos. Tal configuração pode dificultar a rastreabilidade dos atos administrativos e a delimitação precisa de responsabilidades, especialmente em contextos de maior complexidade contratual.

Desse modo, a adesão interestadual à ata de registro de preços pode ser compreendida não apenas como instrumento voltado à eficiência administrativa, mas também como fenômeno que suscita reflexões acerca dos limites institucionais do regime jurídico das contratações públicas, aspecto que será examinado no tópico seguinte.

Essa dinâmica de circulação da decisão administrativa também se reflete nas exigências estabelecidas para a formalização da adesão à ata de registro de preços. No plano técnico-operacional, observa-se que o ente aderente deve demonstrar, previamente, a adequação do objeto às suas necessidades, a compatibilidade dos preços registrados com os valores de mercado e a vantajosidade da adesão em relação à realização de novo procedimento licitatório.

Além disso, a efetivação da adesão depende da anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, bem como da observância de limites quantitativos previamente definidos e da existência de previsão na própria ata para contratações por órgãos não-participantes. Tais requisitos evidenciam que, embora a adesão represente mecanismo de simplificação procedimental, ela permanece condicionada a um conjunto de filtros administrativos que buscam assegurar a coerência, a economicidade e a regularidade das contratações públicas.

Diante desse cenário, a adesão interestadual à ata de registro de preços pode ser compreendida como mecanismo que, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de cooperação administrativa e racionalização das contratações públicas, também introduz desafios relacionados à articulação entre diferentes centros decisórios. Nesse sentido, a circulação da decisão administrativa entre entes federativos não apenas redefine as formas de atuação estatal, mas também parece exigir a reavaliação dos parâmetros tradicionais de controle,

responsabilização e governança, aspectos que serão examinados de forma mais detida no tópico seguinte.

4. LIMITES ESTRUTURAIS DA ADESÃO INTERESTADUAL A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

As considerações desenvolvidas na seção anterior indicam que a adesão interestadual à ata de registro de preços se insere em uma dinâmica de cooperação administrativa entre entes federativos, marcada pela circulação de decisões e pela coordenação horizontal de interesses públicos. Todavia, essa mesma dinâmica parece introduzir tensões relevantes no regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que se refere à correspondência entre procedimento licitatório e contratação, à delimitação de responsabilidades e à estrutura de controle administrativo.

A problemática não se limita ao plano teórico, podendo ser observada em manifestações recentes dos órgãos de controle. Em decisão cautelar proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, examinou-se a adesão, por município paulista, a ata de registro de preços gerida por ente situado em unidade federativa diversa, ocasião em que foram apontados indícios de fragilidades na demonstração da vantajosidade, possíveis inconsistências na pesquisa de preços e lacunas no planejamento administrativo (São Paulo, 2025). Considerando o caráter preliminar da medida, tais elementos sugerem, em plano concreto, os riscos associados à dissociação entre o procedimento originário e a contratação derivada.

Nesse sentido, em manifestações recentes de órgãos de controle, têm sido apontadas preocupações relevantes quanto à utilização ampliada do Sistema de Registro de Preços, especialmente no que se refere à conformidade procedimental, à adequada definição do objeto contratual e à atuação dos agentes responsáveis pela contratação.

Em determinados contextos, a expansão da chamada “carona” tem sido objeto de críticas institucionais, indicando a percepção de riscos associados ao uso desmedido do instituto, notadamente quanto à integridade das contratações públicas, à rastreabilidade dos atos administrativos e à delimitação de responsabilidades (Bertaiolli, 2025).

A exigência de fundamentação técnica para a adesão à ata de registro de preços também é reiteradamente afirmada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Sob essa ótica, o Acórdão nº 224/2020-Plenário estabelece que a adesão por órgãos não participantes deve estar devidamente justificada no processo administrativo, especialmente quanto à vantajosidade da contratação e à compatibilidade dos preços com o mercado (Brasil, 2020).

Em linha semelhante, o Acórdão nº 2630/2024 — Plenário reforça que a adesão somente se legitima quando demonstrada de forma clara a vantajosidade da contratação, não sendo suficiente a mera conveniência administrativa (Brasil, 2024).

A preocupação com os limites da adesão a atas de registro de preços não se restringe à análise normativa ou à observação de casos concretos, sendo também objeto de reflexão no âmbito da própria doutrina institucional vinculada aos órgãos de controle. Nesse sentido, destaca-se a análise desenvolvida por Rossi, ao apontar que o fenômeno da chamada "carona" no Sistema de Registro de Preços tem demandado atenção crescente dos Tribunais de Contas, especialmente diante das implicações decorrentes da circulação de contratações entre diferentes entes federativos.

Ao examinar a disciplina introduzida pela Lei nº 14.133/2021, o autor evidencia que o legislador buscou estabelecer limites à adesão por meio da delimitação das hipóteses de utilização do instituto, o que sugere a intenção de submeter sua expansão a parâmetros mais estritos de controle. Tal leitura reforça a compreensão de que a adesão, embora funcional à eficiência administrativa, não se apresenta como mecanismo irrestrito, devendo ser interpretada à luz de seus condicionantes normativos e institucionais (Rossi, 2025).

Essa preocupação com os limites da adesão a atas de registro de preços também se manifesta no âmbito legislativo. Sob essa perspectiva, o Projeto de Lei nº 6.274/2019 propôs a vedação à adesão a atas celebradas fora da área de jurisdição do respectivo Tribunal de Contas, indicando a tentativa de restringir a circulação de contratações entre entes federativos distintos.

A justificativa da proposta destaca a necessidade de reforçar os mecanismos de controle externo e de evitar prejuízos ao erário decorrentes da utilização de registros de preços formados em contextos administrativos diversos. Tal iniciativa legislativa sugere que a expansão da chamada "carona" no Sistema de Registro de Preços não se apresenta como fenômeno neutro, mas como prática que pode tensionar a relação entre eficiência administrativa e controle institucional (Brasil, 2019).

A Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025, elaborada por entidades representativas dos Tribunais de Contas, recomenda a ampliação dos mecanismos de fiscalização das adesões, evidenciando que o instituto passou a demandar maior atenção institucional. O documento orienta que a adesão seja tratada como medida excepcional, condicionada à instauração de processo administrativo próprio, devidamente instruído com estudos técnicos, justificativa de vantajosidade, demonstração de compatibilidade com preços de mercado e anuência dos agentes envolvidos. Além disso, enfatiza a necessidade de assegurar a transparência e a rastreabilidade das contratações, mediante a divulgação de informações e o controle dos quantitativos e das adesões realizadas.

Tais diretrizes indicam que a utilização da "carona" no Sistema de Registro de Preços, embora funcional à racionalização administrativa, encontra limites relevantes do ponto de vista

institucional, especialmente no que se refere à preservação da integridade do procedimento licitatório e à efetividade do controle externo (ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON; AMPCON; CNPGC, 2025).

A recomendação de que a adesão seja tratada como medida excepcional revela uma inflexão institucional relevante, na medida em que sinaliza a inadequação de sua utilização como prática ordinária no âmbito das contratações públicas.

O marco legal que disciplina o instituto, especialmente no art. 86 da Lei nº 14.133/2021, também condiciona sua utilização a um conjunto de limites jurídicos voltados à preservação da regularidade das contratações públicas. Em primeiro lugar, a adesão exige a demonstração de sua vantajosidade, bem como a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, o que evidencia a necessidade de fundamentação técnica da decisão administrativa. Ademais, sua formalização pressupõe a prévia anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, indicando a exigência de coordenação entre os agentes envolvidos. No plano federativo, a legislação delimita as hipóteses de circulação da ata entre diferentes entes, ao mesmo tempo em que estabelece restrições quantitativas destinadas a conter a expansão das contratações decorrentes do registro de preços (Brasil, 2021).

A doutrina tem apontado que, embora a adesão a atas de registro de preços seja concebida como mecanismo excepcional no âmbito de um sistema estruturado de governança contratual, sua utilização prática pode assumir contornos distintos, sendo por vezes empregada como alternativa para suprir deficiências de planejamento administrativo, tanto na dimensão orçamentária quanto na organização das contratações públicas. Nessa perspectiva, ainda que juridicamente admitida, a prática pode tensionar os princípios do planejamento e do controle previstos no regime das licitações (Lima, 2025).

Portanto, os elementos examinados permitem identificar ao menos três ordens de limites estruturais da adesão interestadual: limites procedimentais, relacionados à dissociação entre certame e contratação; limites de controle, associados à dificuldade de rastreabilidade e responsabilização; e limites de planejamento, decorrentes da utilização do instituto como resposta a insuficiências administrativas prévias.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem destacado que o ente aderente permanece vinculado às condições estabelecidas no edital e na ata originária, não podendo alterar substancialmente os parâmetros da contratação, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório (Brasil, 2024).

Não obstante as críticas institucionais ao uso ampliado da adesão a atas de registro de preços, parte da doutrina tem destacado que o instituto pode desempenhar função relevante na racionalização das contratações públicas, desde que observado com critérios adequados de

governança. A esse respeito, Jurksaitis (2025) sustenta que o Sistema de Registro de Preços não deve ser compreendido como mecanismo de flexibilização irrestrita, mas como instrumento que exige planejamento, fundamentação e controle, de modo a compatibilizar eficiência administrativa e integridade procedimental.

A identificação dos limites estruturais da adesão interestadual à ata de registro de preços não conduz à rejeição do instituto, mas à necessidade de sua utilização juridicamente qualificada. Nesse sentido, sua operacionalização deve estar condicionada à demonstração efetiva de vantajosidade, à instauração de processo administrativo devidamente instruído e à adoção de mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade da decisão administrativa. Ademais, a adesão deve ser compreendida como medida excepcional, não podendo substituir o adequado planejamento das contratações públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou examinar a adesão interestadual a atas de registro de preços à luz das transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas, especialmente no contexto de fortalecimento de práticas de coordenação, diálogo e cooperação administrativa. Partiu-se da premissa de que a Lei nº 14.133/2021 não apenas reorganizou institutos tradicionais da licitação, mas também reforçou uma lógica de governança orientada pelo planejamento, pela participação e pela articulação entre diferentes centros decisórios, permitindo identificar, nesse cenário, a emergência do governo consensual como categoria analítica relevante para a compreensão da contratação pública contemporânea.

Nesse ambiente, o Sistema de Registro de Preços mostrou-se instrumento particularmente expressivo, na medida em que combina racionalização procedimental, flexibilidade administrativa e ganhos de escala, viabilizando contratações futuras a partir de registros previamente constituídos. A adesão à ata, por sua vez, amplia essa dimensão cooperativa ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre órgãos e entidades não participantes do certame originário. Contudo, quando essa dinâmica se projeta sobre entes federativos distintos, a adesão deixa de representar apenas mecanismo de eficiência e passa a revelar tensões institucionais mais profundas, relacionadas à forma de circulação da decisão administrativa no interior do Estado.

A análise desenvolvida permite sustentar que a adesão interestadual à ata de registro de preços introduz uma dissociação relevante entre o ente responsável pela condução do procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação concreta. Essa dissociação tende a produzir desafios de rastreabilidade, delimitação de responsabilidades e controle da vantajosidade

da contratação, sobretudo em contextos nos quais o ente aderente não dispõe de acesso integral às condições técnicas, econômicas e procedimentais que fundamentaram a formação do registro de preços. Nessa perspectiva, a chamada circulação federativa da decisão administrativa não pode ser compreendida como fenômeno neutro, pois repercute diretamente sobre os mecanismos de governança, *accountability* e controle das contratações públicas.

Os elementos normativos e institucionais examinados, incluindo a disciplina do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, as manifestações dos órgãos de controle, a doutrina institucional e as iniciativas legislativas voltadas à contenção do fenômeno, indicam que a adesão à ata de registro de preços está longe de se apresentar como faculdade irrestrita ou como simples expediente de simplificação procedimental. Ao contrário, sua utilização encontra condicionantes materiais, procedimentais e quantitativos que revelam a preocupação do ordenamento em compatibilizar eficiência administrativa com integridade do procedimento licitatório e efetividade do controle externo.

Ainda assim, a experiência prática sugere que tais filtros nem sempre são suficientes para impedir que a adesão seja utilizada como resposta a insuficiências de planejamento administrativo ou como mecanismo de deslocamento decisório para fora do centro contratante.

Em síntese, conclui-se que a adesão interestadual a atas de registro de preços deve ser interpretada de forma restritiva e juridicamente qualificada, não apenas em razão de seus limites legais expressos, mas também em virtude dos riscos institucionais que pode projetar sobre a estrutura das contratações públicas. Mais do que discutir a licitude abstrata do instituto, impõe-se reconhecer que sua utilização exige fundamentação técnica robusta, processo administrativo próprio, demonstração efetiva de vantajosidade e mecanismos adequados de transparência e rastreabilidade. A relevância do tema, portanto, não reside apenas na disciplina da "carona" enquanto técnica contratual, mas na necessidade de repensar, em chave cooperativa e federativa, os parâmetros tradicionais de controle, responsabilização e governança no âmbito da Administração Pública contemporânea.

Nessa perspectiva, a adesão interestadual a atas de registro de preços não pode ser compreendida como instrumento neutro de simplificação administrativa, mas como mecanismo que exige utilização criteriosa, fundamentação adequada e observância dos parâmetros de controle e planejamento estabelecidos pelo ordenamento jurídico. A consolidação de práticas alinhadas a tais exigências revela-se essencial para compatibilizar a racionalidade cooperativa do instituto com a integridade das contratações públicas, especialmente quando articulada a instrumentos estruturantes de planejamento, como o plano de contratações anual, previsto nos arts. 12, inciso VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021, cuja adequada utilização pode contribuir para a demonstração da vantajosidade das contratações e para a legitimação do uso do instituto, tema que se projeta como agenda relevante para investigações futuras.

REFERÊNCIAS

ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON; AMPCON; CNPGC. **Nota recomendatória conjunta nº 01/2025**. Brasília: Atricon, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2025/03/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-no-01-2025-Adesao-a-ARP-TSK.docx.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

BERTAIOLLI, Marco Aurélio. **Carona para o inferno com atas de registro de preços**. São Paulo: TCE/SP, 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/6524-conselheiro-bertaiolli-questiona-carona-para-inferno-com-atas-registro-precos. Acesso em: 3 mai. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 3 mai. 2026.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.274/2019. Altera a Lei nº 8.666/1993 para vedar a adesão a atas de registro de preços fora da jurisdição do respectivo Tribunal de Contas. **Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1856726&filename=Avulso%20PL%206274/2019. Acesso em: 26 mar. 2026.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 224/2020 – Plenário. **Processo no 037.042/2019-0**. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 5 fev. 2020. Ata nº 3/2020 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A224%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 mai. 2026.

DURÃO, Pedro. Contratação pública: análise do planejamento, adequação do objeto e aquisição ecológica. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 56–75, jan./jun. 2018. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4421/pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; GOMES, Zulene Barbosa. **Caronas em registro de preços e a vulneração aos princípios da Administração Pública**. Brasília: TST, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/168750/2019_hirsch_fabio_caronas_registro.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Um olhar otimista para o registro de preços na Lei 14.133/2021. **JOTA**, 20 dez. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/um-olhar-otimista-para-o-registro-de-precos-na-lei-14-133-2021. Acesso em: 3 maio 2026.

LIMA, Edcarlos Alves. Nova lei, velhos atalhos: os riscos da adesão indiscriminada às atas de registro de preços. **Zênite**, 19 mai. 2025. Disponível em: https://zenite.blog.br/wpcontent/uploads/2025/05/zf-edcarlos-alves-nova-lei-adesao-a-atas-de-srp-carona.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Regina Nunes de. Modernização da contratação pública no Brasil. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 13, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.61164/rmnm.v13i1.4247. Acesso em: 26 mar. 2026.

MUKAI, Toshio. O efeito "carona" no registro de preços: um crime legal? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, p. 103–108, 2009. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/346. Acesso em: 26 mar. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 8, n. 32, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.21056/aec.v8i32.504. Acesso em: 26 mar. 2026.

OLIVEIRA, Sandro Alexandrini Mello de *et al.* A influência econômica do sistema de registro de preços junto às contratações do 4º grupo de artilharia antiaérea. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 14., 2017, Resende. **Anais** [...]. Resende: AEDB, 2017. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos17/5425298.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

PERCIO, Gabriela. Sistema de registro de preços na Lei 14.133/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, n. 20, 2022. Disponível em: https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20percio/534. Acesso em: 4 mar. 2026.

PRELL, Bianca Ponciano; ALMEIDA, Carolina Flora. Compras públicas por sistema de registro de preços. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 160, 2019. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/67_compras_publicas_por_sistema_de_registro_de_precos_uma_ferramenta_de_planejamento_a_expandir_no_ifrj.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

ROSSI, Sérgio Ciquera. **O problema "carona interestadual" nas adesões de ata de registro de preços**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo_DrSergioCiqueraRossi.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Processo TC-014435.989.25-6**. Decisão cautelar. Relator: Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, 21 ago. 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/CPC-M-06-MAB-000-TC-014435.989.25.pdf. Acesso em: 3 mai. 2026.

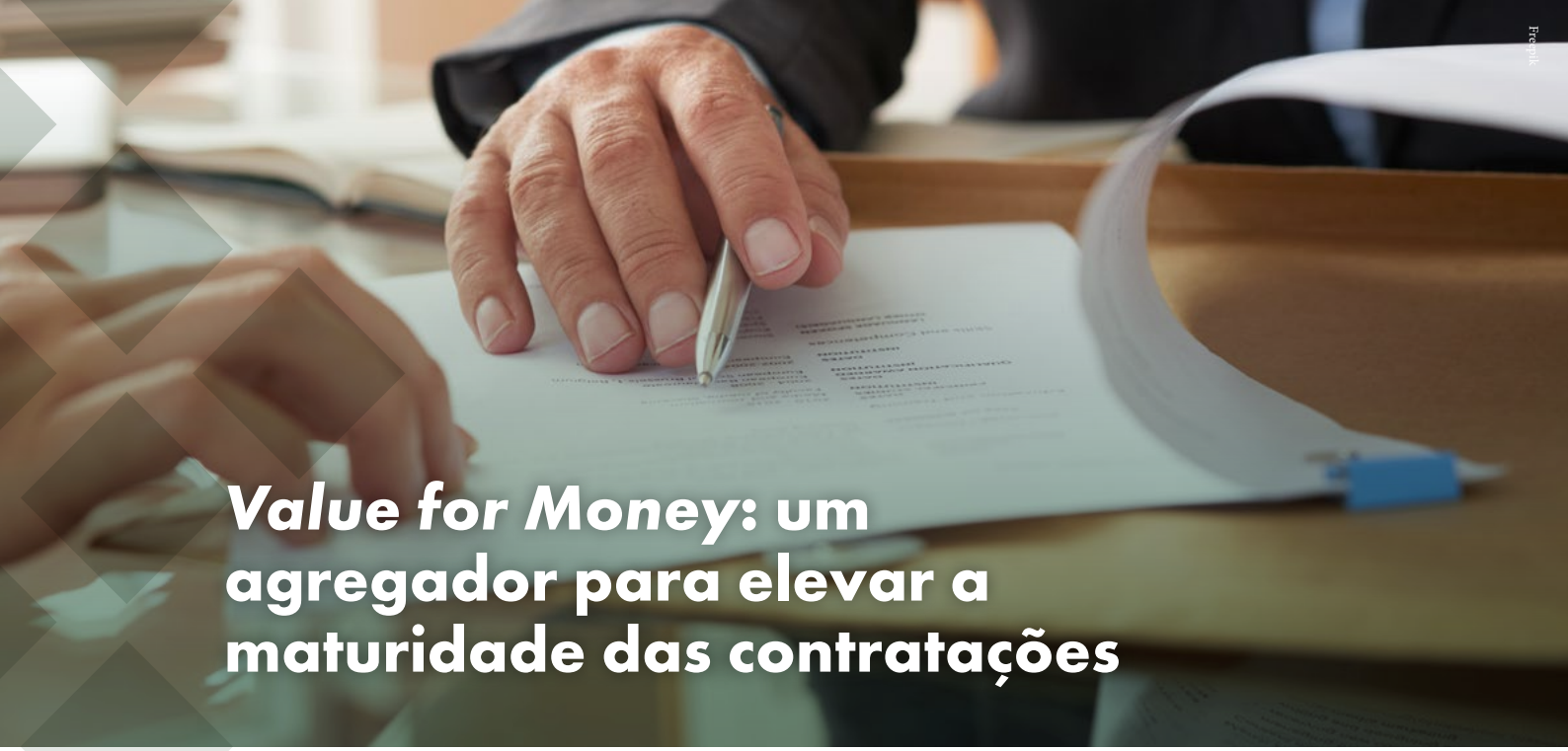
SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito "carona" no sistema de registro de preços. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, 2010. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/286/3206. Acesso em: 17 mar. 2026.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2630/2024 – Plenário. **Processo nº 020.923/2023-6**. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Sessão de 4 dez. 2024. Ata nº 48/2024 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2630%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 maio 2026.

_____. Acórdão nº 8151/2024 – Segunda Câmara. **Processo nº 003.879/2021-6**. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 26 nov. 2024. Ata nº 44/2024 – Segunda Câmara. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A8151%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 mai. 2026.

_____. Acórdão nº 991/2009 – Plenário. **Processo nº TC-021.269/2006-6**. Relator: Marcos Vinicios Vilaça. Sessão de 13 maio 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A991%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 mar. 2026.

ZÊNITE. Quais os requisitos para aderir à ata de registro de preços? Curitiba: **Zênite**, 2020. Disponível em: https://zenite.blog.br/quais-os-requisitos-para-aderir-a-ata-de-registro-de-precos. Acesso em: 23 mar. 2026.



Value for Money: um agregador para elevar a maturidade das contratações

Marcos Wilker Marinho de Morais

Pós-graduado em Controle Interno e em Governança e Accountability, Controlador-Geral Interno de Gestão na Prefeitura de Franco da Rocha, marcoswilker@gmail.com

RESUMO

A Nova Lei de Licitações (NLLC) — Lei nº 14.133/2021 — introduziu mudanças significativas com ênfase no planejamento e na geração de valor público. Contudo, estudos do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam que a maioria dos entes públicos ainda apresenta baixa maturidade na implementação da Lei. Nesse contexto, o estudo investiga como a metodologia *Value for Money* (VFM) pode contribuir para elevar a maturidade das contratações públicas. O objetivo deste trabalho é explorar as relações entre VFM, o ciclo de contratações previsto na NLLC e os problemas apontados no referido estudo, propondo um framework que oriente a avaliação da geração de valor público. Parte-se da premissa de que a adoção de uma lógica avaliativa contribui para aprimorar a qualidade das decisões de contratação. O framework contempla todas as fases da contratação (Planejamento, Análise De Mercado, Lançamento, Seleção e Habilitação, Implementação e Gestão Contratual, Avaliação Pós-Implementação). A metodologia adota abordagem qualitativa exploratória, combinando revisão bibliográfica com análise interpretativa de dados do diagnóstico do TCU. Ao final, o framework demonstrará a conexão entre os componentes e as dimensões avaliadas pelo TCU, para fortalecer a governança das contratações e ampliar a capacidade da Administração Pública de demonstrar a geração de valor público nas políticas de aquisição.

PALAVRAS-CHAVE: *Value for Money*; contratações públicas; Lei nº 14.133/2021; governança; valor público; auditoria de desempenho; gestão contratual.

ABSTRACT

The New Public Procurement Law (NLLC) — Law No. 14.133/2021 — introduced significant changes with an emphasis on planning and the generation of public value. However, studies by the Federal Court of Accounts (TCU) indicate that most public entities still show low maturity in the implementation of the Law. In this context, this study investigates how the Value for Money (VFM) methodology can contribute to increase the maturity of public procurement. The objective of this work is to explore the relationships between VFM, the procurement cycle foreseen in the NLLC, and the problems identified in the aforementioned study, proposing a framework to guide the evaluation of public value generation. It starts from the premise that the adoption of an evaluative logic contributes to improving the quality of procurement decisions. The framework encompasses all phases of procurement (Planning, Market Analysis, Launch, Selection and Qualification, Implementation and Contract Management, Post-Implementation Evaluation). The methodology adopts an exploratory qualitative approach, combining a literature review with an interpretative analysis of data from the TCU's diagnosis. Ultimately, the framework will demonstrate the connection between the components and dimensions evaluated by the TCU, to strengthen the governance of procurement and expand the capacity of the Public Administration to demonstrate the generation of public value in acquisition policies.

KEYWORDS: Value for Money; public procurement; Law No. 14,133/2021; governance; public value; performance auditing; contract management.

INTRODUÇÃO

A tradução literal da expressão *Value for Money* (VFM) é "Valor pelo Dinheiro", "Valor pelo Investimento" ou "Custo-benefício". Contudo, o seu significado intrínseco vai além da mera tradução. Para a Frontier Economics (2022, p. 1-10), o VFM se preocupa com o bom uso dos recursos públicos nas intervenções governamentais, sendo importante ferramenta de *accountability* na gestão dos gastos públicos. Para o World Bank Group (WBG) e o Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2013, p. 9), o VFM resulta da combinação entre custo e qualidade, considerando a adequação de bens e serviços às necessidades do usuário. Não há termo com significado em português, prevalecendo, por isso, o anglicismo.

O National Audit Office — UK, citado pelo Department for International Development (2011, p. 3), define VFM como "o uso ideal de recursos para alcançar os resultados pretendidos" enquanto a Asian Development Bank — ADB (2021, p. 1; 8) entende o VFM como um princípio que orienta a aplicação eficaz, eficiente e econômica dos recursos, incorporando análises de custos, benefícios, riscos e outros atributos não relacionados ao preço. O WBG (2023, p. 67) reforça que o preço isoladamente não é capaz de representar o verdadeiro VFM.

A gestão pública brasileira atravessa um processo de transição com a nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que surge como um catalisador para a modernização dos processos ao incluir o princípio do planejamento, para buscar a proposta mais vantajosa, focada em valor público. Essa mudança exige a superação do modelo estritamente formal, substituído pelo alcance do desempenho indissociado da geração de valor público do ciclo de vida do objeto.

O presente artigo tem como objetivo explorar relações entre a NLLC e o VFM, propondo um *framework* de avaliação que servirá como ferramenta técnico-pedagógica focada em valor, para orientar auditores e gestores e para fortalecer a maturidade de implementação da NLLC. O termo *framework* se refere a um conjunto de processos, ferramentas, boas práticas etc., que resulta em uma estrutura robusta para realçar a produtividade e evitar redundâncias de tarefas, para focar no que realmente importa: o valor agregado em todas as fases do metaprocesso de contratação pública (planejamento, análise de mercado, lançamento, seleção e habilitação, implementação e gestão contratual, avaliação pós-implementação), em alinhamento com o Art. 11, inciso I da NLLC, que considera o ciclo de vida do objeto.

Dessa forma, o desenvolvimento deste trabalho busca responder à seguinte questão de pesquisa: de que forma a metodologia VFM pode elevar a maturidade institucional nos processos da NLLC?

1. METODOLOGIA E REVISÃO DE LITERATURA

A fundamentação desta pesquisa sustenta-se na análise qualitativa de referenciais teóricos e na interpretação de dados quantitativos, provenientes do diagnóstico do TCU e também no relatório de acompanhamento da implementação da NLLC (TCU, 2024), buscando conectá-los com os fatores que limitam a capacidade da Administração Pública em demonstrar a geração de VFM nas contratações.

Em *Recognizing Public Value* (2013), Mark H. Moore redefine uma gestão pública bem-sucedida, transmutando da mera conformidade, para a atuação do gestor que cria resultados

que a sociedade valoriza. O sucesso de uma iniciativa depende do equilíbrio entre legitimidade, capacidade operacional e valor público.

De modo a operacionalizar o conceito abstrato de valor, Julian King, em *Value for Money and the 5Es* (2024), defende que VFM não é um cálculo puro, mas um raciocínio avaliativo, baseado em evidências, que retira o subjetivismo do controle para que o gestor justifique, com segurança jurídica, o bom uso dos recursos.

O WBG traz respaldo institucional em *Value for Money: achieving VFM in investment projects financed by the World Bank* (2023), com boas práticas alinhadas à NLLC, e reforça a ideia de que o VFM deve ser perseguido do planejamento até a gestão contratual. A fase do planejamento é a melhor oportunidade para obter o VFM. O Banco incentiva o uso de atributos de qualidade, sustentabilidade e inovação na seleção das propostas. Tais critérios funcionam como balizas para as auditorias de desempenho, focadas em resultados e não apenas formalidades.

Espera-se que os resultados deste estudo contribuam para o aprimoramento da governança das contratações, incorporando boas práticas de avaliação de VFM e servindo como um iniciador de futuras pesquisas que desenvolvam modelos de avaliação da cadeia de valor das contratações públicas.

2. GRAU DE MATURIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC (AVALIAÇÃO DO TCU)

O TCU fez uma avaliação da implementação da NLLC, para compor o Índice de Maturidade de Implementação da Lei de Licitações (IMIL), com base no universo de órgãos jurisdicionados que responderam aos questionários. Foram identificadas fragilidades no direcionamento das contratações públicas que se conectam aos elementos centrais do VFM, entre eles, a não adoção de práticas sustentáveis nas contratações, sendo 62,10% dos municípios e 39,30% dos estados (TCU, 2024, p. 34–35; 50).

A NLLC elevou o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio, exigindo que critérios ambientais, sociais e econômicos sejam considerados em todas as fases da contratação, de modo a reduzir impactos negativos e ampliar os benefícios gerados à sociedade. (TCU, 2024, p. 49).

Na mesma linha, o relatório de auditoria da Australian National Audit Office (ANAO) sobre uma aquisição envolvendo o setor de agricultura, água e meio ambiente, recomendou que fosse desenvolvida uma estrutura para maximizar o VFM das licitações articulada com o

tripé da sustentabilidade (social, econômico e ambiental), para garantir que o benefício público final justifique o investimento financeiro realizado.[1]

A capacitação da força de trabalho é um fator crítico de VFM nas contratações, pois a ausência dela compromete a capacidade dos agentes públicos de lidar com a complexidade dos processos licitatórios, resultando em erros, perda de informações e ineficiência administrativa. No estudo identificou-se que a baixa capacitação é um dos principais desafios na implementação da NLLC para 56% dos entes federais, 60% dos estaduais e 58% dos municipais (TCU, 2024, p. 38; 208; 210; 212). O Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício reforça que a existência de profissionais qualificados, com estabilidade e integração entre áreas, é pré-requisito para a maturidade dos processos e para a efetiva aplicação do VFM (Brasil, 2025, p. 10).

O TCU destaca que a ausência de planejamento e de instrumentos preparatórios como o Plano de Compras Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) está associada à ocorrência de problemas nas fases externa e de execução contratual. Setenta e quatro por cento dos municípios e 35,7% dos estados não implementaram o PCA; 70,12% dos municípios e 63,64% dos estados não elaboraram ETP antes das contratações. (TCU, 2024, p. 34, 44, 87).

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) introduziu o conceito de Aquisição Baseada em Valor e Aquisição Estratégica, integrando PCA, ETP e Termo de Referência (TR) através da definição dos requisitos do objeto, análise de mercado e identificação de soluções capazes de gerar a contratação mais vantajosa, em busca pela solução mais aderente ao interesse público, em consonância com o VFM (BrasilI, 2025, p. 15, 66).

O planejamento envolve a mitigação de riscos contra escolhas que afetem o erário. A ANAO recomendou, na auditoria em um contrato de veículos das forças armadas, que a administração criasse um *benchmarking* robusto para salvaguardar o parâmetro de alcance do VFM e subsidiar a matriz de riscos.[2]

O Acórdão 1875/2021 — Plenário[3] do TCU traz instruções de como se dá a construção do *benchmarking*: "As pesquisas de preços (...) devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames".

1 Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/procurement-strategic-water-entitlements. Acesso em: 19 abr. 2026.

2 Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/army-protected-mobility-vehicle-light. Acesso em: 19 abr. 2026.

3 *Boletim de Jurisprudência* nº 368.

Resulta de um processo de *benchmarking*, o catálogo eletrônico de padronização que ajuda a entender os critérios de qualidade, durabilidade, segurança e desempenho que o mercado oferece, além de proteger contra erro na especificação, orientando a elaboração do Termo de Referência, conforme previsto no art. 40, §1º, I, da NLLC (Brasil, 2025, p. 9).

Apesar dos ganhos associados à eficiência, economia e mitigação de riscos, o estudo aponta que 57% dos estados e 79,80% dos municípios não dispõem de catálogo próprio de padronização (TCU, 2024, p. 34; 47).

Na dimensão da governança das contratações, destaca-se a alta rotatividade e a insuficiência de pessoal como fatores negativos, afetando 61% dos entes estaduais e 40% dos federais. Nos municípios, mais de 65% dos agentes envolvidos nos processos licitatórios são servidores comissionados ou temporários. Segundo o TCU, isso compromete a retenção do conhecimento institucional, reduz a curva de aprendizagem e eleva o risco de falhas graves nos procedimentos de contratação (TCU, 2024, p. 10; 34; 36; 55; 66).

Contribui também para o alcance do VFM a otimização dos recursos tecnológicos. Corrobora com esta afirmação o *Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício* que diz que o uso de tecnologia viabiliza não apenas a análise de dados, com informações mais precisas e confiáveis, mas também gera eficiência, integração da cadeia logística, celeridade processual, melhoria contínua e entrega de resultados. Dessa forma, a integração tecnológica age como um catalisador que transforma a eficiência operacional em geração de valor. (Brasil, 2025, p. 47).

No entanto, verificou-se que, de acordo com as respostas dos entes, 58% dos municípios declaram que não utilizam sistemas eletrônicos de apoio às contratações, 46,83% dizem que não adotam plataformas públicas para a fase de disputa e 50% dos estados afirmam que ainda não adotam o formato eletrônico de licitações de forma preponderante, o que impacta inclusive a elaboração de ETPs (TCU, 2024, 34-35).

O Board of Audit of Japan reconhece a importância da tecnologia, e as auditorias não focam apenas no *software*, mas em como as soluções melhoram o acesso da Gestão a uma tomada de decisão mais bem informada, uma gestão financeira robusta e a implementação de políticas públicas baseadas no VFM (Mitsubishi UFJ Research & Consulting, 2019, p. 122-123).

O relatório de auditoria da ANAO que analisou a entrega de VFM nos contratos envolvidos na pré-construção de uma infraestrutura ferroviária concluiu que a dependência excessiva de processos manuais e sistemas de Tecnologia de Informação fragmentados prejudicam a transparência e o alcance do VFM.[4]

4 Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-the-pre-construction-phase-the-inland-rail-programme. Acesso em: 19 abr. 2026.

A adoção de práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas é uma solução vantajosa para a Administração Pública, pois traz economia de escala e eficiência nas contratações. No entanto, 23,7% dos municípios não adotam práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas. Embora 75% dos municípios afirmem adotar práticas centralizadas em alguma medida, o relatório do TCU faz uma ressalva importante: como 54% desses mesmos municípios informaram não possuir regulamentação para centrais de compras, é possível que as respostas tenham sido superestimadas ou mal interpretadas, o que indica que a baixa maturidade pode ser superior aos 23,7% (TCU, 2024, p. 51-52).

O Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício destaca que entre as situações que maximizam a probabilidade de geração de resultados positivos para a Administração Pública estão: a) maximização do aproveitamento dos recursos e reduzir redundâncias e duplicidades nas contratações e b) realização de compras centralizadas e compartilhadas (Brasil, 2025, p. 35, 42).

Em síntese, os achados do TCU evidenciam que a baixa maturidade na implementação da NLLC limita a capacidade das organizações públicas de incorporar, de forma sistêmica, as práticas associadas ao VFM. O cenário reforça a necessidade de uma abordagem estruturada que integre planejamento, governança, capacitação, tecnologia e avaliação de resultados.

3. A UTILIZAÇÃO DO VFM NO MUNDO

Apesar da relevância, o tema ainda é subexplorado em países, como o Brasil, onde a análise de VFM se restringe a projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), deixando de lado as contratações públicas tradicionais, que também poderiam se beneficiar desse tipo de avaliação (WBG e PPIAF, 2013, p. 12;18).

Em diversos países, o VFM é utilizado para avaliar políticas públicas, especialmente aquelas de difícil mensuração. O propósito é verificar se os recursos públicos foram bem empregados, se geraram valor suficiente e se é possível ampliar ainda mais esse valor com base nos investimentos realizados (King, 2024, p. 2). Para Scholz (2020, p. 1-6), o conceito é utilizado como base para a formulação de políticas públicas, apoiado em princípios de planejamento, aquisição e gestão.

O Audit Office of Guyana[5] tem como atribuição garantida por lei conduzir auditorias de desempenho (*value-for-money audit*), tendo sido, inclusive, criada uma divisão especialmente

5 Controle Externo da Guiana.

para realizar esse tipo de trabalho, que é apurar o grau em que as entidades públicas estão aplicando seus recursos, e se as atividades estão sendo conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz, considerando práticas de controle interno. Em relatório sobre as contas públicas apresentado à Assembleia Nacional, foram feitas auditorias de VFM nas políticas públicas de acesso à energia limpa por painéis solares e fornecimento de água potável[6] (Guyana, 2025, p. 222).

O Office of the Auditor-General de Lesoto tem no seu rol de serviços a auditoria de desempenho que avalia se as atividades estratégicas e operacionais das organizações jurisdicionadas estão sendo realizadas com a devida consideração pela economia, eficiência e eficácia. O objetivo é promover a otimização do uso de recursos em todo o setor público.[7]

O National Audit Office (NAO-UK), do Reino Unido, emite relatórios de auditoria financeira com pareceres sobre as contas do setor público e os relatórios de VFM, que fornecem análises sobre o melhor uso do dinheiro público para atingir os objetivos do governo.[8]

O *Office of the Comptroller and Auditor General*, Controle Externo da Irlanda, apontou fragilidades significativas, no seu relatório de fiscalização[9], sobre as práticas de aquisição, gestão de contratos e gestão financeira de uma Agência Estatal fiscalizadora de recursos pesqueiros, alertando que as deficiências identificadas podem não resultar em um VFM ideal.[10]

O *Office of the Auditor General* da Botsuana realiza auditorias de desempenho (Auditorias de VFM), que se concentram no método 3Es (Economia, Eficiência e Eficácia), para avaliar a melhor aplicação dos recursos públicos.[11]

A ANAO fez uma auditoria, avaliando se a gestão contratual da Airservices[12] foi eficaz para alcançar o melhor VFM, e a conclusão foi de que ela tem sido parcialmente eficaz porque as variações contratuais resultaram em aumentos de custos e extensões de cronograma, e a justificativa para sua avaliação de custo-benefício não foi documentada de forma consistente ao buscar aprovação.[13]

---

6 Disponível em: https://www.audit.org.gy/site/images/AG/AnnualReport2024. Acesso em: 19 abr. 2026.

7 Disponível em: https://auditorgeneral.org.ls/services-2. Acesso em: 19 abr. 2026.

8 Disponível em: https://www.nao.org.uk/reports. Acesso em 19 abr. 2026.

9 "Report number 118 — Governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland"

10 Disponível em: https://www.audit.gov.ie/en/publications/special%20reports/special-report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html. Acesso em: 19 abr. 2026.

11 (OAG) Office of the Auditor General. Areas of Responsibility. Office of the Auditor General Government of Botswana, Gaborone, 2025. Disponível em: https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general. Acesso em: 10, fev. de 2026.

12 Empresa estatal que presta serviços relacionados à indústria da aviação no espaço aéreo administrado pela Austrália.

13 Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-of-the-onesky-contract. Acesso em: 19 abr. 2026.

4. PRINCÍPIOS DE VFM

Não há um padrão universalmente aceito para a análise de VFM. Sua aplicação permite a flexibilidade de interpretações e adaptações que combinem, de forma equilibrada, fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação, sempre orientados às necessidades dos usuários das políticas públicas. Somado a isso, é importante que a análise VFM seja baseada em princípios geralmente aceitos para garantir que ela não perca o propósito. O Build America Center, após pesquisas com usuários e instituições, sistematizou princípios de referência metodológica para o VFM (BAC, 2023, p. 6-12):

a) Objetividade – possibilitar escolhas informadas por meio da articulação entre custos, resultados e evidências;

b) Abrangência – contemplar análises completas, que evitem retrabalho, custos adicionais e prejuízos ao longo do ciclo de vida do projeto;

c) Consistência – adotar critérios, padrões e procedimentos uniformes em todas as etapas, evitando contradições.

d) Robustez – considerar riscos, incertezas e variáveis críticas, garantindo resistência a questionamentos;

e) Transparência – documentar de forma clara todos os critérios e evidências, de modo que qualquer pessoa, mesmo leiga, compreenda as conclusões e possa tomar decisões seguras.

Esses princípios nortearão o desenvolvimento do presente trabalho, garantindo coerência metodológica e clareza nos critérios adotados para a construção de um modelo analítico orientado à geração de valor público.

5. PLANEJAMENTO COMO EIXO ESTRUTURANTE DO VFM

O planejamento assume um papel central como elemento estruturante, reunindo premissas, objetivos, evidências e a tomada de decisões no processo de licitação. Essa etapa é indispensável na gestão contratual, pois estabelece os fundamentos que ampliam a racionalidade, orientam o ciclo da contratação e antecipam riscos. (TCESP, 2023, p. 8).

O TCU (2024, p. 34; 87) destaca que a NLLC fortaleceu o papel do planejamento das contratações, reconhecendo que é nessa etapa que se estruturam as estratégias e se identificam riscos para prevenir falhas ao longo do ciclo contratual.

De acordo com o ADB (2021, p. 5), a melhor oportunidade para alcançar a VFM é na fase do planejamento do ciclo de aquisições, por meio da preparação da estratégia e do plano de aquisições adequado à finalidade.

A experiência internacional corrobora essa abordagem: na França, o planejamento integra a *évaluation préalable* (avaliação prévia), etapa obrigatória que precede a decisão de contratação e que busca demonstrar, de forma fundamentada, a viabilidade socioeconômica do investimento e a adequação da solução proposta em comparação a alternativas disponíveis (EPEC, 2015, p. 19). Tal avaliação somente ocorre após a confirmação da necessidade pública e da definição clara dos requisitos do projeto, reforçando a centralidade do planejamento como condição para o alcance do VFM.

Nesse sentido, os resultados esperados de uma política pública dependem diretamente da solidez da lógica de intervenção adotada desde o início, sustentada por evidências confiáveis e premissas adequadas (DFID, 2011, p. 5–6).

Na fase do planejamento, é fundamental definir como o valor será mensurado, monitorado e avaliado ao longo do ciclo contratual. Isso implica estabelecer critérios claros sobre o que define e constitui valor público, quais indicadores serão utilizados e quem será responsável por essa avaliação. Nessa linha, King (2024, p. 6) ressalta que os critérios e padrões de avaliação devem ser definidos antes da escolha dos métodos, de modo a assegurar que a análise contemple o que efetivamente importa em termos de desempenho e resultados, e não apenas o que é mais facilmente mensurável.

Scholz (2020, p. 1, 5–6) afirma que, a depender do contexto, exigem-se diferentes abordagens na gestão do valor, sendo inadequada a adoção de modelos rígidos que dificultem a adaptação às peculiaridades institucionais e setoriais.

Os critérios de avaliação devem estar diretamente vinculados aos objetivos da contratação e à busca da proposta mais vantajosa, considerando de forma integrada fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação. Conforme destaca o WBG (2023, p. 27–28; 34; 68), esses elementos não devem ser analisados isoladamente, mas de maneira sistêmica. Segundo Machado (2025), "a vantajosidade transcende o preço e convoca o gestor público a uma análise integral e estratégica, que considere o ciclo de vida do objeto, os impactos socioambientais e a real efetividade da solução contratada".

A avaliação do VFM não se limita à aferição de custos, mas envolve a demonstração de benefícios esperados e impactos gerados que justificam o investimento realizado. Trata-se, portanto, de uma lógica orientada à geração de valor público na qual a eficiência econômica se articula com resultados sociais, institucionais e estratégicos (DFT, 2025, p. 33–34).

O planejamento das contratações é instrumentalizado pelo documento PPSD,[14] que é equivalente ao ETP, sendo o primeiro passo para obter o VFM, devendo iniciar já na fase da concepção do projeto, estabelecendo os objetivos de aquisição, cobrindo os principais riscos e suas medidas mitigatórias, para atingir as necessidades e os objetivos da aquisição. O planejamento e a estratégia de aquisição, segundo o WBG (2023, p. 4–5, 10, 15, 27, 67, 87), devem conter levantamento de necessidades, especificações, plano de aquisições, análise orçamentária e plano de gestão contratual.

A seguir, serão elencadas algumas similaridades entre PPSD e ETP, de acordo com os dispositivos da NLLC:

a) A descrição da necessidade da contratação (art. 18, §1º, I e VII) está alinhada à formulação dos objetivos do projeto.

b) A avaliação do contexto operacional e recursos disponíveis (art. 18, §1º, II e IX) é idêntica ao diagnóstico de capacidade organizacional.

c) A capacitação de servidores e gestão contratual (art. 18, §1º, X) equivale à análise da capacidade institucional.

d) Gestão e mitigação de riscos (art. 18, §1º, XII e XIII) converge com a matriz de riscos.

e) Levantamento de mercado, justificativas técnicas e econômicas e decisões sobre parcelamento (art. 18, §1º, V e VIII) fazem paralelo direto aos estudos de mercado e definição de estratégias de aquisição.

f) Definição de requisitos e estimativas (art. 18, §1º, III, IV e IX) se assemelha às seções de requisitos da contratação.

Considerando que o planejamento deve ser avaliado tanto quanto os resultados, a *Guidance for Public Procurement Audit* — GUID 5280 (2022, p. 11, 30, 42) recomenda algumas estratégias analíticas para que os auditores apliquem em suas avaliações: a) ponderação entre custos totais e benefícios sociais esperados; b) avaliação de cenários de ganho e perda baseados em fatores que afetam o resultado; c) avaliação de desempenho comparativo — confronto com contratos similares para aferir se a solução escolhida é, de fato, a mais vantajosa para o erário.

A ANAO observou em seu relatório que a unidade auditada adotou a abordagem *earned value management* (gestão do valor agregado) para medir o desempenho e o progresso da construção de uma usina subterrânea, com cerca de 27 quilômetros de túneis. O método consistia em medir o trabalho realizado, comparando o valor planejado e o custo real, conforme variam

14 Project Procurement Strategy For Development: Plano de aquisição que alinha as compras aos objetivos. Semelhante ao ETP.

o cronograma e o orçamento. Se positivo, as atividades do projeto estão custando menos ou estão adiantadas. Se negativo, indicam que as atividades do projeto estão custando mais ou estão atrasadas. Isso permite que sejam tomadas ações tempestivas antes que o valor público do projeto seja comprometido.[15]

Observa-se que o VFM não é um conceito isolado, mas um princípio orientador a ser usado no ciclo de contratações, desde o planejamento até a conclusão do projeto. Uma vez estabelecidas as bases teóricas, metodológicas e legais do VFM, torna-se possível avançar para o exame de como avaliar, mensurar e demonstrar objetivamente o alcance do valor nas contratações públicas.

6. O CONTRASTE DO FOCO PELO MENOR PREÇO COM VALOR PÚBLICO

Apesar dos avanços da NLLC, persiste a velha prática de centralizar o critério do menor preço como eixo predominante da seleção da proposta mais vantajosa, sem o devido fortalecimento dos mecanismos de qualificação técnica. O desafio contemporâneo do Direito Administrativo é conciliar legalidade e eficiência (Conserva, 2026).

O foco pelo menor preço é um dos sintomas de baixa maturidade no planejamento, sendo um dos principais geradores de desperdício e ineficiência, distanciando o resultado da entrega do valor público real. Ao priorizar apenas o menor preço, a Administração Pública pode incorrer em altos custos e menor valor, resultando em obras paradas, serviços de baixa qualidade etc.

É importante afirmar que preço é o que se paga e valor é o que se obtém. Conforme King (2024, p. 2-3), o valor não está nas coisas, mas nas pessoas e no impacto gerado, devendo ser considerado o que realmente importa para elas ao serem elaboradas políticas públicas. Segundo a OECD (2019, p. 27), o valor público é definido como "algo que é valorizado pelo público ou que é bom para o público, avaliado segundo critérios de valor público — como transparência, equidade etc.".[16] Para isso, é fundamental que os recursos sejam alocados de maneira adequada e orientada por uma abordagem que permita definir claramente o valor a ser perseguido e avaliar em que medida as promessas de geração de valor estão sendo entregues.

15 Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation. Acesso em: 19 abr. 2026.

16 Texto original: "something that is valued by the public or is good for the public as assessed against various public value criteria — transparency, fairness etc." (OECD, 2019, p. 29).

Na mesma linha, Carney (2021, p. 9, 40) diz que os valores representam princípios e/ou padrões de comportamento; são julgamentos daquilo que é importante na vida. Em outras palavras, é a consideração que algo merece – depende inteiramente da utilidade e da demanda.

Por isso, a participação humana é essencial para que o conceito de valor seja eficaz. As percepções das partes interessadas e os valores se tornam fatos porque são baseados em evidências empíricas. Para que esse julgamento seja robusto e transparente, as avaliações devem fluir logicamente com as evidências e valores explícitos (o que importa para as pessoas). Tais valores podem ser expressos como critérios (aspectos de valor) e padrões (níveis de valor) (King, 2024, p. 3).

A clareza sobre os resultados esperados — produtos, efeitos e custos — é condição essencial para maximizar o impacto do VFM (DFID, 2011, p. 3; 6). Nesse sentido, a engenharia de valor, conforme o WBG (2023, p. 31), contribui por meio de estratégias como redução de tempo, substituição de materiais ou métodos menos custosos, desde que não comprometam a funcionalidade, a sustentabilidade e a confiabilidade necessários.

Vale destacar que maximizar valor não significa apenas manter serviços dentro do orçamento, reduzir custos ou produzir mais, mas utilizar da melhor forma possível os recursos disponíveis — tempo, dinheiro, esforço e criatividade — para gerar os resultados desejados. Em alguns casos, pode ser necessário alavancar os custos para impulsionar a qualidade, adequação e impacto. Como ressalta King (2024, p. 19), gastar um pouco mais pode resultar em benefícios muito maiores quando isso aumenta a efetividade e a relevância da política pública.

A geração de valor também requer compromissos de longo prazo, pois muitos benefícios só se materializam ao longo do tempo. Conforme o relatório da Frontier (2022, p. 1-10), o verdadeiro valor vai além de simplesmente comprar pelo menor preço. O ADB (2021, p. 1) considera que menor preço é limitado para representar o VFM. Para criar valor é preciso ter em mente os resultados pretendidos, obtendo-os por meio do gerenciamento adequado de insumos, qualidade e preço, para impulsionar a entrega produtiva e trazer impactos eficazes e equitativos (King, 2024, p. 19).

Barre *et al.* (2018, p. 3) diz que os custos devem ser avaliados em contexto e considerados em conjunto com benefícios, riscos e retornos. Frontier (2022, p. 1-10) reforça que o retorno sobre o investimento depende da relação entre custos e benefícios, devendo sempre demonstrar que os ganhos superam os gastos.

O ADB (2021, p. 15) propõe que a análise do VFM leve em conta, não apenas critérios de preço, mas também atributos de qualidade, desempenho, capacidade, funcionalidade e práticas sustentáveis.

Qualquer decisão de aquisição que considere o menor preço como critério absoluto, sem uma visão ampla sobre planejamento, critério de valor, qualidade, exequibilidade e impacto social leva a desfechos negativos, resultando em prejuízos diretos à sociedade, conforme boletins de jurisprudência do TCESP:

Tabela 1 – Resumos de boletins de jurisprudência do TCESP

NÚMERO DO PROCESSO	CRITÉRIO DE ESCOLHA	IMPACTO FINAL DO CONTRATO	JULGAMENTO PELO TRIBUNAL
TC 018478.989.23-9	Menor preço	Infraestrutura biodegradável: sarjetas e meio-fios que se deterioram tão rápido que o Tribunal nem conseguiu atestar se o serviço foi feito de verdade.	Irregular
TC 007966.989.21-2	Menor preço	O contrato referia-se à reforma de uma unidade de saúde, cujas obras foram marcadas pelo abandono das obras de reforma da unidade de saúde. Embora o contrato principal fosse irregular, aditamentos foram destinados estritamente a corrigir falhas no projeto básico para permitir a continuidade da obra.	Irregular
TC 022918.989.22-9	Menor preço	Alunos recebendo "merenda seca" fora do cardápio e menos funcionários servindo, tudo para garantir o lucro da solução barata.	Irregular
TC 018204.989.20-6	Menor preço	A prefeitura pagou por serviços de limpeza que nunca foram realizados, dissimulando contratação de pessoal.	Irregular
TC 012763.989.24-1	Menor preço	A prefeitura pagou 31% do contrato, mas a obra foi paralisada e não concluída devido a um orçamento estimativo defasado. O transtorno final foi a rescisão unilateral e o prejuízo direto à população, que ficou sem a melhoria prometida e com o dinheiro público desperdiçado em uma estrutura inacabada.	Irregular (recurso negado)
TC 013338.989.18-9	Menor preço	A contratação de sistemas e serviços de TI educacional resultou na indisponibilidade do produto durante boa parte do ano letivo por falha no dimensionamento. Os alunos da rede municipal, que ficaram sem as ferramentas pedagógicas contratadas.	Irregular
TC 026327.989.19-0	Menor preço (desconto)	O resultado foi uma obra inacabada após mais de 7 anos e 2.760 dias de execução.	Irregular

Fonte: elaborado pelo autor.

Entende-se que a escolha feita com base apenas no critério de menor preço é simplista. Não se busca aqui anatemizar o menor preço, mas propor a reflexão de que o menor preço não é um critério absoluto e, sendo levado a cabo, implica menos recursos, menos qualidade, mais riscos e mais custos adicionais que ultrapassariam os iniciais e riscos de inexecução.

A miopia do menor preço ignora a qualidade e a durabilidade. A abordagem de VFM busca a combinação ideal entre o custo do ciclo de vida e qualidade para adequar ao propósito e alcançar resultados que justifiquem o investimento público (ADB, 2021, p. IV). Isso é o primeiro passo para a modernização das compras públicas.

O VFM é tradicionalmente associado aos 3Es (Economicidade, Eficiência e Eficácia), mas a doutrina da INTOSAI — *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) expande a análise para "Equidade" e "Sustentabilidade". A Equidade é tratada como o quarto E, avaliando se os benefícios da contratação atingem de forma justa a população, garantindo igualdade de acesso. A Sustentabilidade exige que as decisões de compra considerem os impactos sociais, ambientais e econômicos, garantindo que a satisfação das necessidades atuais não comprometa as gerações futuras (GUID 3910, 2019, p. 23, 67).

Os 5Es são dimensões de desempenho que funcionam como bússolas para o gestor na percepção de valor:

1. **Economicidade:** converte recursos em insumos necessários para a execução de projetos ao menor custo possível. O VFM não se limita ao aspecto financeiro, pois envolve ativos intangíveis, como capital político, intelectual, relacional, reputacional etc. (King, 2024, p. 16; 20).

2. **Eficiência:** complementa a economicidade ao buscar a produção de resultados com o mínimo desperdício possível. O foco está na produtividade e na capacidade de transformar insumos em ações e produtos gerados (outputs) (King, 2024, p. 14).

2. **Eficácia:** verifica o grau de alcance das metas e objetivos propostos, comparando o resultado real com o planejado. Essa dimensão orienta os indicadores a medir se o bem ou serviço contratado foi entregue nas quantidades e padrões definidos (Barre *et al.*, 2018, p. 6).

3. **Efetividade:** verifica em que medida os resultados alcançados provocam impactos positivos na sociedade. Segundo o DFID (2011, p. 10), trata-se de maximizar os recursos para melhorar a vida dos cidadãos. É analiticamente relevante distinguir eficácia e efetividade: a primeira avalia o cumprimento das metas; a segunda, as mudanças concretas geradas na realidade social (King, 2024, p. 14).

4. **Equidade:** busca eliminar diferenças injustas e distribuir os benefícios de maneira justa entre os diferentes grupos da sociedade, garantindo que as políticas públicas alcancem a redução das desigualdades e o fortalecimento da coesão social. (The Global Fund, 2022, p. 1).

5. **Sustentabilidade:** assegura que os resultados e benefícios obtidos possam ser mantidos ao longo do tempo, sem comprometer recursos ou gerações futuras. Ela abrange tanto a sustentabilidade ambiental quanto o aspecto social. (The Global Fund, 2022, p. 1).

Embora não sejam a estrutura definitiva de VFM, as dimensões de desempenho servem para orientar a criação de KPIs (Key Performance Indicators — Indicadores-Chave de Desempenho), para tornar a gestão contratual operacionalizável e auditável naquilo que realmente importa. Eles também são úteis na avaliação *ex post* de VFM.

Os KPIs devem ser SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com prazo definido) e estar diretamente vinculados aos objetivos de impacto social do projeto. É durante a implementação e gestão contratual que a avaliação do VFM se torna operacional. A boa prática se dá com o uso da estrutura de avaliação e com o uso dos KPIs orientados pelos 5Es, permitindo que a Administração Pública não só cumpra os requisitos formais da NLLC, mas também maximize o valor público. (ADB, 2021, p. 19).

7. APAGÃO DAS CANETAS

O cenário das contratações públicas brasileiras enfrenta o desafio do "apagão das canetas": uma metáfora que descreve a interrupção da implementação de políticas públicas devido ao medo dos gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões (Lotta; Monteiro, 2024, p. 6). Esse fenômeno faz com que gestores optem pelo senso comum para resolver problemas. Tal aversão ao risco resulta no medo de inovar e na destruição do valor. É possível que isso seja oriundo da Lei nº 8.666/93. Segundo Marinho (2024, p. 61) "essa lei gerou processos excessivamente burocráticos e dificultou licitações complexas, principalmente envolvendo projetos de infraestrutura". Na mesma linha, Machado (2025) diz que sob a referida Lei, o critério do menor preço consolidou-se como o único norteador da economicidade, e tal abordagem trouxe um ciclo vicioso de contratações precárias, desperdício de recursos e degradação dos serviços públicos.

Frequentemente, o administrador decide pelo menor preço, desconsiderando qualidade, inovação e valor, para se proteger de questionamentos de órgãos externos. A pesquisa confirma que 67,7% dos gestores não se sentem seguros para inovar, e a causa disso é que, para 60,6% deles, o medo do controle é um empecilho para contratar soluções inovadoras (Lotta; Monteiro, 2024, p. 8, 24, 51).

Uma possível solução para reduzir o desequilíbrio de forças e a disfuncionalidade do controle é que gestores e órgãos de controle entrem num acordo sobre critérios *ex-ante* de

geração do valor e a melhor definição do uso dos recursos públicos. Dessa forma, o administrador terá segurança jurídica para justificar que determinada proposta é mais vantajosa porque entrega o maior valor público, e não porque tem o menor custo nominal, substituindo o padrão repressivo por cooperação e aprendizagem (Lotta; Monteiro, 2024, p. 54).

O entendimento da Board of Audit of Japan é que o sistema ideal de contratação pública bem-sucedido no alcance do valor é o que apresenta equilíbrio entre Accountability e VFM, pois o excesso de controle meramente formal pode restringir a adoção de soluções superiores e desencorajar a inovação (Ohno; Harada, 2006, p. 68). Na visão da OECD, (2019, p. 29) tal equilíbrio fica mais explícito: "os gestores públicos devem ser exploradores que propõem caminhos e depois são avaliados pelos seus resultados".[17]

Quando orientada pela finalidade pública e pela análise concreta dos impactos da contratação sobre a continuidade e a qualidade dos serviços públicos, a atuação técnica dos órgãos de controle deixa de ser um fator de paralisia administrativa e passa a exercer papel qualificador do processo licitatório (Conserva, 2026).[18]

Dessa forma, o VFM funciona como uma lógica avaliativa que traz equilíbrio, rompe barreiras e constrói uma relação de confiança entre gestores e órgãos de controle. Nas jurisprudências do TCESP foi possível observar que o entendimento converge na premissa de que a proposta mais barata não é a mais vantajosa nem gera maior valor público, o que favorece aos gestores a possibilidade de argumentar, no mesmo idioma dos órgãos de controle, com mais segurança jurídica, de modo a superar o "apagão das canetas", tomando decisões mais informadas, baseadas em evidências, na linha do que a literatura e as boas práticas internacionais de auditoria de desempenho recomendam, ao invés do mero cumprimento formal de regras.

8. APLICAÇÃO DO VFM NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A análise de VFM traz elementos agregadores para a nova Lei de Licitações e Contratos, orientando decisões em todas as etapas das contratações públicas. Conforme o WBG e o PPIAF (2013, p. 12), o objetivo do VFM é fornecer subsídios para que os governos decidam, de forma mais qualificada, sobre a implementação de projetos de aquisição. O WBG (2023, p. 12) destaca que o alcance do VFM depende da ponderação entre custos, benefícios, métodos de seleção e gestão de riscos, resultando na combinação que melhor atenda aos objetivos da compra pública.

17 Texto original: *public managers should be "explorers". They should propose ways forward and then be judged on their results.*

18 Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor-preco. Acesso em: 19 abr. 2026.

Matos *et al.* (2023, p. 11; 113) observam que a NLLC incorpora princípios de eficiência, interesse público, igualdade, segurança jurídica, competitividade e julgamento objetivo, todos diretamente relacionados à busca pela melhor relação qualidade-preço. Para o WBG (2023, p. 10), isso se traduz na entrega bem-sucedida dos produtos contratados na íntegra.

O VFM deve ser considerado em cada fase do processo de contratação, dada a interdependência entre planejamento, especificações, modalidade de aquisição e critérios de adjudicação (ADB, 2021). As decisões não devem ser tomadas isoladamente, mas integradas ao contexto, refletindo os objetivos da aquisição (WBG, 2023, p. 67).

De acordo com a ADB (2021, p. 1), quando o VFM é aplicado de forma plena, proporciona transparência, integridade, identificação adequada das necessidades e especificações, proporcionalidade (decisão, risco, valor e contexto), critérios alinhados aos objetivos, proposta mais vantajosa e plano de gestão contratual capaz de assegurar entregas conforme pactuado.

O planejamento ajuda a justificar a abordagem escolhida e compatibilizar requisitos legais, técnicos e econômicos, considerando riscos, contexto operacional e condições de mercado (WBG, 2023, p. 67; 85).

A análise de mercado é um dos pilares essenciais do VFM, que permite o estudo do ambiente competitivo, cenários e o comportamento dos licitantes, para que o setor público compreenda até que ponto ele e fornecedores possuem condições técnicas, financeiras e operacionais para assumir riscos e entregar os resultados esperados (WBG, 2023, p. 85; 87). De acordo com Machado (2025), nos mercados há a assimetria de informação em que o vendedor conhece mais sobre o produto do que o comprador, e a tendência é que produtos de má qualidade (limões) expulsem os de boa qualidade (pêssegos) se não houver uma adequada análise de mercado.

Na fase de lançamento, elabora-se documento que informa aos licitantes sobre requisitos, definição dos prazos e critérios de avaliação das propostas, considerando que todos os licitantes devem ser tratados de forma justa e em igualdade de condições com os demais participantes. (GUID 5280, 2022, p. 39, 43). É nessa fase que as premissas da análise de mercado se tornam operacionais, para promover uma concorrência efetiva e qualificada, evitando distorções que restrinjam e comprometam a obtenção do melhor resultado possível para o interesse público.

O edital serve como guia orientador do conceito de valor público, para que os licitantes compreendam as expectativas da Administração durante a fase de lançamento (WBG e PPIAF, 2013, p. 21).

Os critérios classificados proporcionam uma melhor avaliação aos aspectos que não sejam o preço e facilitam a gestão de riscos e garantem que a proposta vencedora seja, de fato, aquela que ofereça o melhor equilíbrio entre benefícios gerados e recursos empregados (WBG, 2023, p. 12).

No contexto de sua explicação sobre o critério de licitação "técnica e preço" para contratações complexas de natureza intelectual ou tecnológica, Oliveira (2026, p. 4) afirmou que a "tendência internacional tem sido a de cada vez mais se considerar no julgamento das propostas a relação qualidade e preço do objeto da contratação, incluindo elementos técnicos do contrato na seleção do vencedor. É o chamado *Value for Money*".

A verificação rigorosa da capacidade técnica e financeira do fornecedor mitiga o risco de não execução contratual, que geraria desperdícios e custos adicionais em uma nova licitação. A integridade do processo de julgamento é essencial para evitar conluios que onerem o erário (GUID 5280, 2022, p. 40, 43).

Os critérios de avaliação garantem a seleção da proposta mais vantajosa e a entrega alinhada aos resultados pretendidos do contrato. Eles devem ser proporcionais ao tipo e à natureza da aquisição, às condições de mercado, à complexidade, ao risco e ao valor. Além disso, devem ser aplicados de forma consistente entre todas as propostas. Esses critérios abrangem fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação. Um sistema de pontuação permite avaliações quantitativas e qualitativas, com base no VFM, pontuando as propostas da mais alta para a mais baixa, sendo a proposta com a pontuação mais alta a que oferece o maior VFM, podendo ser declarado o vencedor da licitação (ADB, 2021, p. 15).

A ADB (2021, p. 3, 15) afirma que a avaliação dos benefícios sociais e ambientais envolve a consideração de externalidades, combinando fatores quantitativos e qualitativos. Às vezes não se pode monetizar os critérios ou obter dados precisos, sendo recomendável o uso de sistemas de pontuação, que permitam comparar as propostas de forma objetiva e classificá-las por ordem de mérito (conformidade técnica, qualidade, risco, custo e demais fatores relevantes).

Quanto mais adequada for a abordagem de mercado, maior será a probabilidade de atrair licitantes qualificados capazes de entregar o melhor VFM, levando em conta tempo, recursos, custos e riscos (WBG, 2023, p. 17; 19; 20).

Nas atividades de gestão contratual se incluem monitoramento de entregas, cumprimento de prazos e requisitos de desempenho, administração de pagamentos, manutenção de registros, reclamações, soluções, modificações contratuais e encerramento/término das operações (GUID 5280, 2022, p. 44).

É durante o processo de gestão contratual que reside a oportunidade para o registro contínuo de evidências a serem incorporadas na avaliação do VFM. Isso permite a identificação de riscos e oferece aos gestores a oportunidade de diagnosticar falhas e realizar ajustes tempestivos antes da materialização. Além disso, gera lições que orientam futuras aquisições semelhantes (DFT, 2025, p. 9).

A fiscalização como parte da gestão contratual protege contra atos antieconômicos, detectando em tempo hábil para medidas corretivas antes que o valor público seja comprometido. O controle a ser feito em todas as etapas da aquisição inclui: a) monitorar a conformidade com as normas vigentes; b) avaliar as demandas, níveis de alçada, ordens de compra, execução contratual e gestão de pagamentos e c) registro documental (GUID 5280, 2022, p. 16).

A gestão contratual envolve controle de pagamentos. Portanto, às atividades financeiras da administração pública, o monitoramento é inerentemente indispensável na gestão dos recursos, sendo uma responsabilidade fiduciária do gestor em prol do interesse público (INTOSAI-P 1, 2019, p. 7).

Dessa forma, a gestão e a fiscalização de contratos não só contribuem para que a contratada cumpra obrigações de prazo, custo e qualidade, mas também para elaborar KPIs (WBG, 2023, p. 33–34).

Tal abordagem, combinada a indicadores de resultado, ajuda a avaliar se determinada política funcionou, levando em consideração todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos) (GUID 5290, 2919, p. 38).

A metodologia de VFM do WBG recomenda que os KPIs sejam incluídos no planejamento e estejam vinculados aos contratos baseados em desempenho, cujos pagamentos dependem de quantidade e qualidade nas entregas, podendo ocorrer incentivos, reduções ou retenções em caso de descumprimento (WBG, 2023, p. 27-28, 34, 58, 68, 95, 105).

De acordo com Scholz (2020, p. 16), é necessário um sistema robusto de gestão financeira para monitorar os custos, gerenciar pagamentos e obter dados para avaliação do VFM. Segundo The Global Fund (2022, p. 18), eles são essenciais para apoiar relatórios financeiros oportunos e precisos, melhorar a absorção de verbas, aprimorar o fluxo ou controle de fundos e mitigar riscos.

Os sistemas de informações auxiliam na produção de KPIs, que, de acordo com o ADB (2021, p. 18-19), devem estar diretamente vinculados aos objetivos do projeto, para garantir que a entrega do contrato esteja totalmente alinhada com os resultados projetados, sendo que o não cumprimento desses traz uma avaliação negativa de VFM.

Barre *et al.* (2018, p. 3, 14) diz que, embora não exista uma métrica única capaz de capturar integralmente o VFM, é imprescindível utilizar uma estrutura consistente de avaliação, que considere custos, resultados, qualidade, benefícios de longo prazo etc. Para Frontier (2022, p. 3), o componente social deve ser incluído na análise de VFM.

A avaliação de desempenho contratual não se limita à execução, mas também na análise *ex-post* para identificar aprendizagem sobre o que funcionou ou não, subsidiando decisões

futuras. Dessa forma, recomenda-se que contratos já assinados sejam utilizados como evidências, tanto para a gestão no desenvolvimento de projetos futuros quanto para órgãos de controle nas auditorias de desempenho. Ambos poderão analisar divergências entre o planejado e o executado, identificando falhas que nortearão o ajuste dos métodos. (EPEC, 2015, p. 24).

Uma vez que valor público também expressa uma estratégia de ação futura, é necessário manter um sistema que não só mede e acompanha as conquistas passadas, mas também ajuda a identificar o que é necessário para sustentar ou melhorar o desempenho passado (Moore, 2013, p. 107).

A avaliação ex-post verifica se os objetivos do contrato foram alcançados, se as necessidades da sociedade foram atendidas e se os resultados compensaram o investimento. É possível extrair lições que retroalimentem o planejamento de futuras contratações. Para o auditor, essas lições ajudam a avaliar se as ações implementadas trouxeram valor e benefício (GUID 5320, 2021, p. 71).

a) Alocação de riscos

A alocação de riscos está estruturada no art. 103 da Lei nº 14.133/2021 e constitui um dos pilares fundamentais do *Value for Money*. Serve para definir o equilíbrio econômico-financeiro inicial, balizando as decisões sobre pagar, glosar, reequilibrar ou penalizar durante a execução contratual.

O princípio da eficiência sugere que o risco deve ser assumido pela parte que detém maior capacidade de gerenciá-lo, mitigando o sinistro ou controlando seus efeitos. Nesse sentido, variáveis sob controle direto da contratada (execução, produtividade, prazos e custos operacionais) devem ser alocadas integralmente à contratada. Como consequência lógica, falhas nessas áreas não ensejam reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que a inexecução parcial ou total por deficiência de performance é risco inerente à atividade empresarial.

O ANAO observou em seu relatório as práticas de alocação de riscos, respaldadas pelo GBR — *Geotechnical Baseline Report* (Relatório Geotécnico de Referência) e cronograma físico-financeiro, bem como garantias de desempenho estabelecidas no contrato do tipo EPC (Engenharia, Gestão e Construção). Os arranjos contratuais estabeleciam uma linha de base das condições do terreno, exigindo que a contratada assumisse o risco das taxas de produção, custos, qualidade e prazos, enquanto que, se o evento ultrapassar essa previsibilidade e as condições do terreno, desloca-se o risco para a Administração.[19]

19 Disponívem em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation. Acesso em: 19 abr. 2026.

Ao conectar essa lógica com o contexto da NLLC, orienta a fundamentação do reequilíbrio conforme o art. 124, II, "d" da NLLC. Sem esse parâmetro técnico, o reequilíbrio torna-se subjetivo, e alimenta o oportunismo contratual, a exemplo do que é demonstrado por Domingos *et al*. (2025, p. 148, 150-151, 153) sobre licitações com foco excessivo no menor preço nominal, em detrimento de critérios de técnica e preço (MEAT — Most Economically Advantageous Tender),[20] tendendo a induzir um desempenho *ex-post* medíocre e um comportamento oportunista que força renegociações ineficientes.

Os contratos do tipo EPC (Engineering, Procurement, and Construction) assemelham-se aos regimes de contratação integrada e semi-integrada. O art. 22, § 4º da NLLC reforça essa conexão ao prever que os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação, associados à escolha da solução de projeto pelo contratado, devem ser alocados como sua responsabilidade na matriz de riscos. Assim, enquanto a Administração assume riscos por deficiências no projeto básico (na semi-integrada) ou condições prévias imprevistas (como licenciamentos e desapropriações), a contratada assume o risco de entregar o objeto em pleno funcionamento.

Cabe ressaltar que tais achados baseiam-se em dados da União Europeia, onde a discricionariedade qualificada do gestor ajuda a fomentar parcerias mais relacionais e cooperativas. Isso reforça a necessidade de uma matriz de riscos ainda mais robusta, que sirva de salvaguarda contra a complexidade transacional que pode mitigar os benefícios da discricionariedade.

Como reforço adicional à alocação de riscos, integra-se o modelo de contratos baseados em desempenho (OBC — *Outcomes Based Contracting*), previsto no art. 144 da NLLC através da remuneração variável vinculada ao desempenho. De acordo com a GO LAB (2021, p. 8), o OBC transfere ao fornecedor não apenas o risco da execução, mas a responsabilidade de inovar para reduzir custos, elevar a qualidade e entregar algo que funcione.

Apesar de sua utilidade e previsão legal, o OBC ainda pode enfrentar resistências culturais no Brasil. Lazzarini (2020, p. 8) relata que iniciativas inovadoras, como o Contrato de Impacto Social (CIS) na Secretaria de Educação de São Paulo, foram abortadas devido a pressões setoriais e falta de suporte institucional, resultando na perda de oportunidade de testar mecanismos de pagamento por resultados em áreas críticas. Superar o "apagão das canetas" exige que o gestor se utilize de orientações técnicas, como o manual da SEGES/MGI (2025), para construir bases rastreáveis de metas e padrões de qualidade que fundamentem o pagamento e protejam o erário.

20 Proposta economicamente mais vantajosa.

b) Proposta de *framework* para avaliação VFM

Esta seção apresenta o *framework* que une a implementação da NLLC com os princípios do VFM. O intuito, muito mais do que um mero *checklist* binário de conformidade, é propor um instrumento que preencha a lacuna entre o que a lei determina e o que a sociedade valoriza. Aos gestores, o *framework* apoia na tomada de decisão informada. Aos órgãos de controle, o modelo contribui para reduzir assimetrias de informações, mitigar riscos e avaliar a efetividade das contratações públicas (EPEC, 2015, p. 16). Dessa forma, o modelo contempla não apenas o controle, mas também o autocontrole e a disciplina da gestão.

O *framework* proposto é coerente com o modelo do WBG e do PPIAF (2013, p. 29), que propõe uma avaliação abrangente e sistemática dos riscos ao longo do projeto, desde a sua concepção até a fase de implementação. Além disso, alinha-se com as boas práticas da INTOSAI, na visão de 3 níveis: a) Estratégico — avaliar se as políticas de compras do órgão promoveram competição e valor público global; b) Funcional — verificar se a unidade de compras possui recursos humanos capacitados e processos documentados; c) Projeto — gestão contratual eficiente, garantindo que os objetivos atendam às necessidades reais dos usuários (GUID 5280, 2022, p. 13, 48-49).

As normas da INTOSAI orientam a avaliação das compras públicas e julgam se essas ofereceram o melhor VFM, com base nos pilares de economicidade, eficiência e eficácia, para auxiliar os cidadãos a avaliarem as decisões do gestor, concentrando-se em áreas que apresentam maior potencial de melhoria, para que os responsáveis tomem as medidas apropriadas (ISSAI 300, 2019; WBG 9, 11).

Figura 1 — *Framework* de avaliação VFM nas licitações

Fonte: elaborado pelo autor.

O *framework* proposto está estruturado em componentes que correspondem às principais etapas do ciclo de vida da contratação pública: A) Planejamento; B) Análise de Mercado; C) Lançamento; D) Seleção e Habilitação; E) Implementação e Gestão Contratual; F) Controle e Monitoramento e G) Avaliação Pós-Implementação. Essa organização busca refletir a lógica sequencial da geração de VFM, desde a definição da necessidade até a verificação dos resultados efetivamente alcançados.

Aqui se busca demonstrar como cada componente do *framework* endereça as fragilidades identificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na análise do IMIL. Assim, os componentes são analisados à luz das quatro dimensões institucionais avaliadas pelo índice: Dimensão A – Governança das Contratações; Dimensão B – Planejamento das Contratações; Dimensão C – Fortalecimento dos Controles; e Dimensão D – Adoção de Recursos Tecnológicos, Produção e Disponibilidade de Dados.

Tabela 2 — Quadro explicativo (*Framework* vs IMIL/TCU)

COMPONENTE	RACIOCÍNIO AVALIATIVO VFM	CONEXÃO COM O ESTUDO DO TCU
a) Planejamento	Ancorar a contratação em um diagnóstico consistente da necessidade, de modo a orientar a escolha da solução mais vantajosa sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto, voltada à geração de valor público. O planejamento deve prever formas de mensurar custos e benefícios estimados, considerando os impactos sociais, econômicos e ambientais. Além disso, deve estabelecer previamente critérios de qualidade, desempenho e julgamento, matriz de alocação de riscos, análise de mercado e modelo de pagamento vinculado à entrega e/ou a resultados.	A estruturação do planejamento melhora a **Dimensão B**. Estratégia orientada à geração de valor fortalece a **Dimensão A**.
b) Análise de mercado	Interpretar adequadamente o ambiente competitivo e as alternativas disponíveis para atendimento da necessidade pública, com base em levantamento compatível com o objeto e coerente com os instrumentos preparatórios (PCA, ETP e TR). A avaliação deve comparar soluções por meio de metodologia uniforme, considerando não apenas o menor preço, mas benefícios, custos, riscos, qualidade, capacidade técnica e dinâmica do mercado.	Análise preparatória fortalece a **Dimensão B**. O uso de sistema de informações para tal fortalece a **Dimensão D**.
c) Lançamento	Traduzir a estratégia e a análise de mercado em um instrumento convocatório, com regras claras e coerentes, capaz de promover um processo de concorrência qualificada que mitigue riscos de baixa qualidade técnica, desempenho insuficiente, obsolescência e outras inadequações. Além disso, o edital deve prever critérios de julgamento isonômicos, mensuráveis e razoáveis, com exigências técnicas compatíveis com o objeto, promovendo a competitividade e garantindo condições para a seleção da proposta que gere maior valor público.	A coerência entre atos preparatórios e edital contribui para a **Dimensão B**. Transparência, competitividade e integridade no processo licitatório fortalecem a **Dimensão A**.

COMPONENTE	RACIOCÍNIO AVALIATIVO VFM	CONEXÃO COM O ESTUDO DO TCU
d) Seleção e habilitação	Assegurar que a escolha da proposta vencedora resulte da aplicação objetiva, consistente e isonômica dos critérios de julgamento e habilitação definidos no edital, de modo a identificar a solução que apresente a melhor relação custo-benefício para a Administração. O processo deve avaliar não apenas o preço, mas também atributos técnicos, qualidade, desempenho, inovação, sustentabilidade e riscos associados, demonstrando a aderência da proposta aos requisitos e à solução previamente justificada na fase preparatória.	Decisões fundamentadas e alinhadas ao interesse público fortalecem a **Dimensão A**. A efetiva aplicação dos critérios em prol da seleção da proposta mais vantajosa reforçam a **Dimensão B**.
e) Implementação e gestão contratual	Assegurar que a execução contratual permaneça alinhada às metas de desempenho, eficiência, efetividade e sustentabilidade previstas, bem como orientada à geração de valor público. O modelo de gestão deve estabelecer um plano com responsabilidades definidas, cronograma e mecanismos de monitoramento contínuo, permitindo acompanhar custos reais, prazos, produtividade e padrões de qualidade em relação ao planejado. A matriz de riscos deve ser utilizada como instrumento ativo, possibilitando a identificação e tratamento tempestivo de desvios, riscos ou resultados insatisfatórios, com adoção de medidas corretivas fundamentadas	Garantir que a execução contratual permaneça alinhada aos objetivos estratégicos da contratação, gerir riscos e monitorar qualificam as **Dimensões A** e **B**.
f) Controle e monitoramento	Verificar o cumprimento dos níveis de serviço, conformidade e desempenho pactuados, através do acompanhamento e registros orientados por evidências que permitam condicionar pagamentos aos resultados validados. O controle deve avaliar sistematicamente sob a perspectiva da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade. A estrutura de monitoramento deve observar a segregação de funções e a atuação coordenada das Três Linhas de Defesa, contribuindo para o aprendizado institucional e a melhoria contínua.	O fortalecimento dos controles favorece o registro de evidências, indicadores e avaliação de desempenho, o que contribui para a **Dimensão C**. Se combinada com sistemas robustos fortalece a **Dimensão C**.
g) Avaliação pós-implementação	Realizar, ao término do contrato, avaliação estruturada que compare os resultados efetivamente alcançados, verificando se a solução adotada atendeu ao interesse público e às necessidades da sociedade. Essa análise deve examinar a relação entre o custo final e os benefícios ou impactos gerados, demonstrando se a contratação se mostrou efetivamente vantajosa para a Administração. O processo deve registrar de forma documentada e fundamentada as evidências do desempenho obtido, incluindo riscos materializados, bem como consolidar lições aprendidas e recomendações para aprimorar futuras contratações.	Aprendizado institucional e melhoria contínua fortalecem a **Dimensão A**. Banco de dados que subsidiam decisões futuras melhora a **Dimensão D**.

Fonte: elaborado pelo autor.

A utilidade do *framework* reside na capacidade de induzir o nexo causal entre boas práticas que orientam a entrega de valor público e o grau de maturidade da NLLC. Neste trabalho, a operacionalização do VFM como um elo técnico consiste em preencher as lacunas existentes, conectando os componentes do *framework* com as dimensões do diagnóstico do TCU. O modelo proposto compõe ferramentas técnico-operacionais de coleta de evidências técnicas para fundamentar as decisões, produzindo lastros que constroem uma estrutura para a maturidade institucional e para demonstrar aos órgãos de controle que a tomada de decisões foram aceitáveis, seguras e eficientes em todas as fases do ciclo de vida contratual.

O modelo está alinhado com diretrizes internacionais no sentido de que o VFM requer o uso de um mapa lógico para explicitar os elos causais entre uma intervenção e seus benefícios pretendidos, o que torna a causalidade lógica do modelo auto-explicativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa partiu da premissa de que a implementação da NLLC no Brasil exige mais do que uma transição normativa; demanda uma transformação cultural, substituindo a lógica do menor preço para um modelo de gestão voltado para geração de valor público, como condição indispensável para elevar a maturidade institucional das contratações.

Ao responder à questão central deste trabalho — sobre como o VFM pode elevar a maturidade institucional nos processos da nova Lei —, conclui-se que o *framework* técnico-operacional proposto orienta, atuando como o elo entre o VFM e a Lei nº 14.133/2021, buscando preencher as lacunas identificadas no estudo do TCU.

A interpretação dos dados do IMIL/TCU evidenciou que as fragilidades na implementação da NLLC — especialmente nas dimensões de planejamento, governança, capacitação, tecnologia e sustentabilidade — comprometem diretamente a geração de VFM. O *framework* proposto busca preencher essas lacunas, oferecendo um instrumento replicável que fortalece a tomada de decisão baseada em evidências e ajuda a criar uma base documental capaz de equilibrar *accountability* e VFM, fornecendo ao gestor o respaldo técnico para justificar decisões que entregam melhores resultados. Além disso, foi demonstrado como cada componente do *framework* endereça, contribui e fortalece as dimensões dos tópicos organizados que compõem o IMIL.

A principal contribuição desta pesquisa reside em apresentar o VFM não apenas como um conceito financeiro, mas como um raciocínio avaliativo que dá respaldo ao gestor público para justificar, com evidências, perante a sociedade e os órgãos de controle, não só que a

proposta é mais vantajosa, mas também que os recursos foram utilizados da melhor maneira ao longo do ciclo de vida do objeto.

O modelo oferece aos órgãos de controle uma matriz analítica orientada por critérios previamente definidos, reduzindo subjetivismos e fortalecendo a segurança jurídica. Assim, o VFM sai do discurso abstrato e passa a constituir-se como um instrumento de governança contratual.

Para que a transformação da gestão pública seja efetiva, os órgãos públicos devem incorporar formalmente o *checklist* proposto às rotinas de controle interno e governança das contratações, de modo que toda decisão esteja acompanhada de justificativas técnicas, e se possível, alinhada aos 5 Es. Também é preciso instituir a cultura de avaliação *ex post*, pois a retroalimentação sistemática do ciclo contratual permite corrigir falhas, consolidar boas práticas e prevenir a repetição de irregularidades. Além disso, recomenda-se a integração entre gestão e controle através do acordo sobre critérios de valor para que haja aprendizado e cooperação.

Contudo, o efetivo funcionamento do modelo vai depender da decisão de colocar em prática. Além disso, a comprovação da causalidade empírica do grau de efetividade do modelo deverá fazer parte da agenda de futuras pesquisas que levem a cabo a tarefa de mensurar o impacto de sua adoção sistemática, verificando se houve melhoria na qualidade das entregas e na evolução do IMIL.

REFERÊNCIAS

ADB — ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Value for Money:** Guidance Note on Procurement. Manila: ADB, dez. 2021. Disponível em: https://www.adb.org/sites/default/files/procurement-value-money.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

ANAO — AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **Army's Protected Mobility Vehicle — Light: Auditor-General Report No. 6 of 2018-19**. Canberra: ANAO, 2018. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/army-protected-mobility-vehicle-light. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **Management of the OneSky Contract: performance audit: Auditor-General report No. 4 2022–23**. Canberra: ANAO, 2022. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-of-the-onesky-contract. Acesso em: 15 jan. 2026.

_____. **Management of the Pre-construction Phase of the Inland Rail Programme: Auditor-General Report No. 9 of 2017-18**. Canberra: ANAO, 2017. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/

performance-audit/management-the-pre-construction-phase-the-inland-rail-programme. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **Procurement of Strategic Water Entitlements: Auditor-General Report No. 2 of 2020-21**. Canberra: ANAO, 2020. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/procurement-strategic-water-entitlements. Acesso em: 29 jan. 2026.

_____. **Snowy 2.0 Governance of Early Implementation: Auditor-General Report No. 33 of 2021-22**. Canberra: ANAO, 2020. Disponível em: https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation. Acesso em: 29 jan. 2026.

BAC — BUILD AMERICA CENTER. **Generally Accepted Value for Money Analysis Principles**. Version 1. [S.l.]: BAC, 2023.

BARRE, Erszebet *et al*. **Value for money:** a framework for assessment. London: CFA Institute, nov. 2018.

BOTSUANA. **Office of the Auditor General. Areas of Responsibility**. Gaborone: OAG, 2025. Disponível em: https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão. **Manual de compras baseadas na relação custo-benefício**: versão 01. Brasília: MGI, 2025.

CARNEY, Mark. **Values: building a better world for all**. London: Penguin Books, 2021.

CONSERVA, Mario Cesar da Silva. **A lei 14.133/21 e a persistência no critério do menor preço**. Migalhas, 2 fev. 2026. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor- preco. Acesso em: 13 mar. 2026.

DFID — DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **DFID's Approach to Value for Money (VFM)**. London: DFID, jul. 2011. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

DFT — DEPARTMENT FOR TRANSPORT. **Value for Money Framework**. London: 2025. Disponível em: Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6899c8393080e72710b2e338/dft-value-for-money-fra mework.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

DOMINGOS, Fernando Deodato *et al*. The interplay of discretion and complexity in public contracting and renegotiations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 35, n. 2, p. 148–163, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/muaf004. Acesso em: 1 maio 2026.

EPEC — EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. **Value for Money Assessment: review of approaches and key concepts**. Luxembourg: EPEC, 2015. Disponível em: https://www.eib.org/files/epec/epec_value_for_money_assessment_en.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

FRONTIER ECONOMICS. **Value for money in theory-based evaluation**. Londres: Frontier Economics, out. 2022. Disponível em: https://www.frontier-economics.com. Acesso em: 14 jul. 2025.

GO LAB — GOVERNMENT OUTCOMES LAB. **A guide to support Value for Money (VFM) assessment for outcomes-based contracts**. Oxford: University of Oxford, 2019.

GUIANA. Audit Office of Guyana. **Annual Report 2024**. Georgetown: Audit Office of Guyana, 2025. Disponível em: https://audit.org.gy/site/images/AG/AnnualReport2024.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

INTOSAI — INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3910: Central Concepts for Performance Auditing**. [S.l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **GUID 5280: Guidance for audits of public procurement**. [S. l.]: INTOSAI, 2022. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2023/02/Guid-5280-Guidance-for-audits-of-public-procurement.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

_____. **GUID 5290: Guidance on audit of the development and use of key national indicators**. [S. l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/GUID-5290-Guidance-on-audit-of-Key-National-I ndicators.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **GUID 5320: Guidance on Performance Audit of Privatisation**. [S. l.]: INTOSAI, 2021. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/12/GUID-5320-Guidance-on-Performance-Audit-of-Privatisation.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **INTOSAI-P 1: The Lima Declaration.** Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.INTOSAI.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **ISSAI 300: Performance Audit Principles**. [S. l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

IRLANDA. Office of the Comptroller and Auditor General. **Home page**. Dublin, [2026?]. Disponível em: https://www.audit.gov.ie. Acesso em: 15 jun. 2026.

_____. Office of the Comptroller and Auditor General. **Report number 118: Governance, internal**

control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland. Dublin: CAG, 2025. Disponível em: https://www.audit.gov.ie/en/publications/latest-reports/report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html. Acesso em: 15 jun. 2026.

_____. Office of the Comptroller and Auditor General. **Governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland: Special Report 118**. Dublin: CAG, 2025. Disponível em: https://www.audit.gov.ie/en/publications/special%20reports/special-report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html. Acesso em: 15 jun. 2026.

KING, Julian. **Value for Money and the 5Es**: designing a context-specific VFM framework. Auckland: Julian King & Associates, nov. 2024. Disponível em: https://www.julianking.co.nz. Acesso em: 25 jun. 2025.

LAZZARINI, Sérgio G. Contratos de impacto social na Rede Estadual de São Paulo: nova modalidade de parceria público-privada no Brasil: comentário. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 112, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.28.5369. Acesso em: 1 mai. 2026.

LESOTO. **Office of the Auditor General**. Services. Maseru, [2026?]. Disponível em: https://auditorgeneral.org.ls/services-2/. Acesso em: 15 jun. 2026.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). **O fenômeno do apagão das canetas**: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. Transição de critério na Lei 14.133 supera falácia do menor preço. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 14 out. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-out-14/transicao-de-criterio-na-lei-14-133-supera-falacia-do-menor-preco/. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARINHO, Sarah. O lugar das compras públicas na governança pública. In: BAUMANN, Renato (org.). **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil**: governança pública. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). **Nova Lei de licitações e contratos** [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. Brasília: Edições Câmara, 2023.

MITSUBISHI UFJ RESEARCH & CONSULTING. **Research on the modality of government auditing responding to the progress of IT**. Tóquio: Board of Audit of Japan, 2019. Disponível em: https://www.jbaudit.go.jp/english/p_repo/pdf/itaku_h31_2.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

MOORE, Mark H. **Recognizing Public Value**. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

NAO — NATIONAL AUDIT OFFICE (UK). **Home – National Audit Office**. London: NAO, 2025. Disponível em: https://www.nao.org.uk/reports/. Acesso em: 15 jan. 2026.

OAG — OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL. **Areas of Responsibility.** Gaborone: OAG Botswana, 2025. Disponível em: https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general. Acesso em: 10 fev. 2026.

OCAG — OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL. **Special Report 118:** governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland. Dublin: OCAG, 2025. Disponível em: https://www.audit.gov.ie/en/publications/. Acesso em: 15 jan. 2026.

OECD — ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public Value in Public Service Transformation**: Working with Change. Paris: OECD, 2019.

_____. **Office of the Auditor General Annual Report**. Maseru: OAG, 2025. Disponível em: https://auditorgeneral.org.ls/services-2/. Acesso em: 15 jan. 2026.

OHNO, Taishi; HARADA, Yuhei. **A Comparison of Tendering and Contracting Systems for Public Works between Japan, the United States and EU Countries**. Government Auditing Review, Tóquio, v. 13, p. 49-68, mar. 2006. Disponível em: https://www.jbaudit.go.jp/english/p_repo/pdf/e13d04.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **Os Critérios de Julgamento das Propostas no Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato**. Portal L&C, 04 mai. 2018. Disponível em: https://www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 13 mar. 2026.

SCHOLZ, Vera. **Value For Money**. [S. l.]: Intrac for Civil Society, 2020.

SOUZA, Evaldo Ramos de. **A lei 14.133/21 e a persistência no critério do menor preço.** Migalhas, 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor-preco. Acesso em: 15 jun. 2026.

TCESP — TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos**. São Paulo: TCESP, 2023.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 012763.989.24-1**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 24 set. 2024.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 013338.989.18-9**. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sessão de 25 abr. 2023.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 026327.989.19-0**. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sessão de 7 jun. 2022.

_____. **Processo TC 022918.989.22-9**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 8 mar. 2023.

_____. Segunda Câmara. **Processo TC 018478.989.23-9**. Relator: Conselheiro Robson Marinho. Sessão de 3 dez. 2024.

_____. Tribunal Pleno. **Processo TC 007966.989.21-2**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 28 abr. 2021.

_____. Tribunal Pleno. **Processo TC 018204.989.20-6**. Relator: Conselheiro Robson Marinho. Sessão de 16 fev. 2022.

THE GLOBAL FUND. **Technical Brief:** Value for Money. Allocation Period 2023-2025. Geneva: The Global Fund, 2022.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acompanhamento do processo de implementação da Lei 14.133/21 pelos órgãos e entidades da Administração Pública – 3ª etapa:** TC 027.907/2022-8. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/04%20-%20Metodologia,%20an%C3%A1lises%20e%20lista%20de%20inadimplentes.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

_____. **Boletim de Jurisprudência nº 368**. Sessões: 3 e 4 de agosto de 2021. Brasília: TCU, 2021.

WBG — WORLD BANK GROUP. **Procurement Regulations for IPF Borrowers**. 5. ed. Washington: World Bank, 2023.

_____. **Value for Money: achieving VFM in investment projects financed by the World Bank**. Washington: WBG, 2023.

_____; PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY. **Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges**: how governments choose when to use PPP to deliver public infrastructure and services. Washington, DC: World Bank, 2013.

III CONCURSO DE MONOGRAFIAS DO TCESP
Prêmio Sebastião Nogueira de Lima 2025

Lobby hipnótico: as Big Techs e a manipulação da opinião pública no Brasil

Ana Carolina Amado Britto
Graduada em Direito, Mestranda em Direito Comercial, Pesquisadora no ITS Rio.
anacarolamado@gmail.com

RESUMO

Na União Europeia, as Big Techs têm sido reconhecidas como as principais forças atuantes no lobby. Contudo, no Brasil, por não existir legislação específica que regulamente essa atividade e imponha medidas de transparência, não há disponibilidade dos dados que, no exterior, tornaram possível descobrir essa prevalência das Big Techs perante todas as outras forças de influência política. Assim, enquanto ao redor do mundo têm surgido produções acadêmicas que se ocupam de sinalizar o alarmante risco que esse poderio exacerbado das Big Techs representa para a legitimidade do processo político, no Brasil ainda não foi identificado se essas empresas assumiram essa posição de domínio da influência incidente na política nacional. Portanto, o presente trabalho visou descobrir se o crescente domínio das Big Techs no exterior se reproduz no Brasil. Para tal fim, devido à indisponibilidade de dados tradicionais que a falta de regulação gera, a pesquisa buscou aplicar métodos de pesquisa alternativos aos desenvolvidos no exterior para mapear a influência dessas empresas na opinião pública, debruçando-se sobre o estudo do caso referente ao lobby promovido em oposição ao PL nº 2.630/2020 e promovendo tratamento dos dados dos rankings publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre os principais fornecedores contratados pelas campanhas eleitorais conduzidas nos últimos 10 anos. Assim, foi identificado, dentro das fronteiras nacionais, a ocorrência do fenômeno político aqui denominado "lobby hipnótico".

PALAVRAS-CHAVE: Big Techs; Lobby; Campanha Eleitoral; Microtargeting; Opinião Pública; Processo Político.

ABSTRACT

In the European Union, Big Tech companies have been recognized as the leading forces in lobbying. However, in Brazil, because there is no specific legislation regulating lobbying and imposing transparency measures, the data that made it possible abroad to uncover the dominance of Big Tech over all other forces of political influence is not available. Thus, while academic studies have emerged around the world highlighting the alarming risk that this excessive power of Big Tech companies poses to the legitimacy of the political process, it has not yet been determined in Brazil whether these companies have assumed a dominant position of influence in national politics. Therefore, this study aimed to determine whether the growing dominance of Big Tech abroad is replicated in Brazil. To this end, due to the unavailability of traditional data caused by the lack of regulation, the research sought to apply alternative research methods to those developed abroad to map the influence of these companies on public opinion, focusing on the case study regarding the lobbying campaign against Bill 2,630/2020 and analyzing data from the rankings published by the Superior Electoral Court on the main suppliers contracted by election campaigns conducted over the past 10 years. Thus, it was possible to identify within Brazil's borders the occurrence of the phenomenon herein titled hypnotic lobbying.

KEYWORDS: Big Tech; Electoral Campaign; Lobbying; Microtargeting; Political Process; Public Opinion.

INTRODUÇÃO

A prática do lobby é um elemento inerente à vida política das democracias há décadas. À medida que o processo de tomada de decisões públicas se altera ao longo dos anos, é natural que, assim como os demais institutos, o lobby sofra atualizações. Contudo, nos últimos anos ocorreu uma mudança excepcionalmente relevante: a entrada das Big Techs no rol de entes interessados.

Ao redor do globo, têm sido realizadas análises sobre como nos últimos anos essas empresas assumiram a posição de principal força de lobby (Corporate Europe Observatory,

2021). Essa conclusão é alcançada, no exterior, consultando os valores que os agentes do lobby declaram e comparando tais montantes, a fim de entender quais agentes investem a maior quantidade de capital nessa atividade (Ibidem, p.11).

No Brasil, em contrapartida, a relevância das Big Techs enquanto agentes promotores de lobby está passando despercebida não por ser menos expressiva que a identificada no exterior, mas simplesmente porque, devido à ausência de regulamentação da atividade, não há qualquer exigência de que as instituições declarem no país os valores que destinaram a esse fim.

Assim, este artigo parte da hipótese de que o lobby ostensivo conduzido pelas Big Techs fora do país também se reproduz no Brasil, e que, na falta da existência de dados declarados diretamente pelas empresas, é possível aplicar métodos alternativos para medir a influência das Big Techs no processo político nacional, buscando descobrir se a hipótese é confirmada ou negada quando confrontada com a realidade fática identificada por meio da pesquisa realizada.

1. METODOLOGIA

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa engloba tanto o método quantitativo quanto o qualitativo. A abordagem qualitativa englobou pesquisas bibliográficas complementadas pelos estudos de caso das tramitações do *PROTECT IP Act* ("PIPA") nos EUA e do PL 2.630/2020 no Brasil.

O método quantitativo mapeou a forma como campanhas eleitorais direcionam seus recursos. Considerando que a função prima desse tipo de empreitada é convencer a população a tomar certo posicionamento político, concluiu-se que analisar o impacto que o uso das plataformas digitais têm no orçamento eleitoral seria um bom parâmetro para indicar a importância que elas têm na condução da opinião pública.

Assim, a base de dados consultada foi o *ranking* de fornecedores que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza na página "Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais".[1] A lista indica as 20 empresas que receberam os maiores aportes financeiros para atuação em campanhas durante cada ciclo eleitoral.

1 A base de dados consultada está disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao. Acesso em: 09 jun. 2026.

Foram consultados os dados referentes às eleições municipais realizadas em 2016, 2020[2] e 2024; e também às eleições federais de 2018 e 2022, pois esses são os cinco pleitos para os quais o TSE disponibiliza *rankings* de fornecedores. Os *rankings* foram analisados para mapear: (i) quem foram os principais fornecedores contratados e (ii) quais os principais tipos de atividades econômicas para as quais o capital eleitoral foi direcionado.

No item (ii) as atividades identificadas foram "Acabamentos gráficos", "Agenciamento de mão-de-obra", "Aluguel de equipamentos", "Comércio", "Contabilidade", "Consultoria em gestão empresarial", "Correio", "Editoração", "Fabricação de embalagens", "Impulsionamento de conteúdos", "Impressão de materiais", "Intermediação e agenciamento de serviços", "Produção cinematográfica", "Publicidade", "Recursos humanos", "Serviços advocatícios", "Serviços administrativos", "Táxi aéreo" e "Treinamento profissional". Tais categorias foram mapeadas inicialmente por meio de uma consulta aos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) referentes à atividade principal de cada empresa indicada nos rankings. Após o mapeamento via CNAE, foi feita uma análise da forma como as empresas descreveram em mais detalhes o serviço prestado.[3] Os dados coletados nessa etapa foram tabulados e consolidados em apêndices.[4]

A consulta foi conduzida para comparar a relevância da atividade de "impulsionamento de conteúdos" com a proeminência das demais categorias, buscando entender o nível da centralidade das plataformas no processo eleitoral, para, consequentemente, descobrir qual o potencial dessas como meio para modular a opinião pública.

2 Deve ser feita a ressalva de que excepcionalmente em 2020 o *ranking* disponibilizado pelo TSE não incluiu em seu cálculo todos os estados brasileiros, pois devido a uma crise de energia causada por um incêndio que destruiu três transformadores em uma subestação de energia da cidade de Macapá, o Amapá teve sucessivas falhas de eletricidade, tornando-se impraticável a condução de uma eleição. Para os fins do presente trabalho, apesar dessa situação extraordinária, decidiu-se contemplar o ano de 2020 na análise, pois entende-se que ainda na pequena possibilidade de o Amapá expressar uma realidade distinta da do resto do Brasil, a chance de os valores associados a tais pleitos deformarem significativamente o panorama geral identificado pelo TSE ao mapear todas as demais unidades federativas é muito remoto (TSE, 2020).

3 O procedimento metodológico empregado para o acesso às tabelas que indicam a discriminação dos serviços prestados iniciou-se pela seleção do ciclo eleitoral pertinente, a partir da listagem de processos eleitorais disponível na plataforma digital oficial do TSE. A navegação prosseguiu na página específica da eleição selecionada, onde se localizou o segmento intitulado "Ranking de Fornecedores e Doadores". A partir dessa interface, realizou-se a seleção do nome da empresa cuja atuação se pretendia investigar, avançando então para o detalhamento das informações clicando no item "Detalhar". Por fim, os dados foram extraídos através da opção "Exportar", a qual possibilita a obtenção das tabelas necessárias à análise pretendida.

4 Os apêndices estão disponíveis para consulta no seguinte link: https://docs.google.com/document/d/1CweeyEK58bS7BgaTntaqnby1okY4pBZZRqslHnkXlf4/edit?usp=sharing. Acesso em: 09 jun. 2026.

2. O CONCEITO DE LOBBY E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO

Antes de conduzir uma análise aprofundada do lobby, é importante traçar um panorama contextual. Dentre as versões existentes sobre o início do uso desse termo no contexto político, uma das principais é a que aponta que, originalmente, ele foi utilizado na segunda metade do século XIX para se referir à atividade realizada por agentes privados que, a fim de influenciarem decisões de Ulysses S. Grant, então presidente dos EUA, aguardavam por ele no lobby do Hotel Willard, pois era conhecido que o Presidente frequentemente frequentava o bar de tal prédio (Zetter, 2008, p. 6). Como o lobby do hotel passou a ser o local em que agentes de estado e representantes de interesses privados discutiam questões políticas, popularizou-se o uso do termo "lobby" para se referir a essa atividade.

É comum que cada produção acadêmica apresente uma definição específica para lobby com base na qual sua tese é exposta. Dentre as opções disponíveis, para os fins do presente artigo a definição adotada é a criada pela OCDE,[5] que define a atividade do lobby como o conjunto de "ações conduzidas diretamente ou por meio de qualquer outra pessoa física ou jurídica e direcionadas a funcionários públicos que participam do processo de tomada de decisão, suas partes interessadas, a mídia ou um público mais amplo, e destinadas a promover os interesses dos atores de lobby e influência com referência à tomada de decisões públicas e a processos eleitorais".[6]

Para além da conceituação, a dificuldade da regulamentação do lobby está muito associada ao debate sobre se ele é um legítimo instrumento democrático de representação de interesses ou um mecanismo de corrupção; afinal, a associação do lobby à corrupção erode a opinião pública sobre o tema e dificulta os debates no Congresso.

No sentido do reconhecimento do lobby como mecanismo legítimo de representação de interesses, a OCDE o identificou como "parte natural do processo democrático", destacando que por meio do lobby o governo pode ter acesso a informações e dados essenciais para a estruturação de políticas públicas. Contudo, mesmo reconhecendo a legitimidade da prática, é feita a ressalva de que se forem poucos os grupos representados, isso na verdade gera uma

5 A OCDE é uma organização internacional que busca produzir conhecimento a fim de estabelecer padrões internacionais e melhorar o nível das políticas públicas aplicadas em diversos países. Atualmente, os Estados Unidos são membros da OCDE. O Brasil, apesar de ainda está passando pelo processo de adesão ao grupo, já é um *key partner* (parceiro chave) desde 2007. Além das conexões existentes entre a OCDE e os países cuja regulamentação está em análise, as publicações e contribuições da organização são úteis, pois têm influência internacional que não se limita aos países diretamente associados a ela. Fontes: OCDE, [s.d.]a; OCDE, [s.d.]b; OCDE, 2024, p. 5.

6 Texto original: "*Lobbying and influence activities refers to actions, conducted directly or through any other natural or legal person, targeted at public officials carrying out the decision-making process, its stakeholders, the media or a wider audience, and aimed at promoting the interests of lobbying and influence actors with reference to public decision-making and electoral processes*" (OCDE, 2024, p. 7).

instrumentalização imprópria do poder público, e diminui a confiança dos cidadãos no processo democrático (Ibidem, p. 3). Essa ressalva leva ao primeiro ponto central que costuma permear a desconfiança popular em relação ao lobby: o temor de que esse instituto aumente a desigualdade de representação política, pois ficam prejudicados os interesses dos indivíduos que não têm recursos para promover lobby em prol de suas próprias demandas. Além disso, uma segunda preocupação recorrente é a percepção geral de que o lobby costuma ser realizado por meio de condutas antiéticas (Thomas, 2004). Ou seja, as duas preocupações centrais são com a desigualdade de força entre os grupos de interesse e com a corrupção (Santos; Cunha, 2015, p. 7).

A fim de combater a realização imprópria do lobby, o OECD Council adotou em 2010 a *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD Recommendation)*, documento que visa fornecer aos governos um guia com sugestões concretas sobre como construir um sistema em que a influência política não seja monopolizada pela elite. Assim, procurou-se definir um padrão internacional de exercício salutar do lobby . Posteriormente, em 2024, as recomendações foram atualizadas, e as disposições nelas previstas foram reforçadas, generalizadas ou expandidas (OCDE, 2024, p. 3).

Dentre os elementos regulados pela OECD Recommendation, um dos tipos citados foi o *grassroots movement,* um tipo de lobby que é direcionado diretamente ao cidadão.[7] Nesse caso, não se busca influenciar uma figura pública ou alguém diretamente ligado ao governo, mas sim a população, procurando ajustar a opinião pública para que ela passe a coincidir com os interesses do ente que promoveu o *grassroots lobby*.

3. O LOBBY NO BRASIL: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES OU MECANISMO DE CORRUPÇÃO?

No Brasil, apesar da inexistência de regulamentação específica, o lobby é realizado constantemente (Gontijo, 2019, p. 11). Na contemporaneidade, a atividade lobista de apresentar demandas ao poder público tem como principal fundamento legal o direito de petição, previsto no inciso XXXIV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil ("CF") (Brasil, 1988). Assim, reproduz-se o entendido internacionalmente em deliberações da OCDE de que o lobby — se realizado obedecendo alguns parâmetros essenciais — representa um meio legítimo pelo qual os cidadãos podem legitimamente interferir em decisões do poder público.

7 "O lobby de base (grassroots lobbying) é voltado a interferir na atitude dos cidadãos comuns, em vez de direcionar-se aos agentes do Estado. O seu objetivo é mobilizar a sociedade a participar, de alguma maneira, do processo político, de forma que os seus anseios coincidam com anseios dos representados pelo lobista e, então, cheguem ao conhecimento dos responsáveis pelas decisões de índole pública" (tradução própria) (Nownes, 2006, pp. 22 e 76).

Considerando a ausência de legislação específica sobre o tema, a análise da realidade brasileira deve partir do reconhecimento das normas existentes que, ainda que indiretamente, se aplicam ao lobby. Em ordem cronológica, são elas: Constituição Federal (Art. 55, § 1º) (Brasil, 1988), Resolução nº 20/1993, referente ao Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado (Art. 5º, inciso II) (Brasil, 1993); o Decreto nº 1.171/1994, que institui no Anexo I o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Seção II, inciso XIV, alínea i e Seção III, inciso XV, alíneas a e g) (Brasil, 1994); e a Resolução da Câmara dos Deputados nº 47/2013, na qual consta o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Art. 4º, inciso II; Art. 5º incisos IV e VIII e Art. 55, § 1º) (Brasil, 2013) e o Decreto nº 10.889/2001, que dispõe sobre as audiências conduzidas por agentes públicos e revoga o Decreto nº 4.334/2002.

Apesar da existência de tais dispositivos, seu caráter fragmentado, curto e pouco abrangente as torna insuficientes para configurar uma estrutura de regulação do lobby que seja suficientemente transparente, promotora de integridade e acessível.

Mediante a ausência de regulamentação do lobby no Brasil, há grave problema de falta de informações sobre como ele é promovido no cenário nacional, tornando extremamente difícil tanto para as autoridades quanto para a população entender a profundidade da rede de manipulação de interesses que se organizam no cenário político nacional. Esse problema que já é grave há décadas torna-se cada vez mais profundo com a inserção das grandes empresas de tecnologia nesse contexto enquanto lobistas.

4. O LOBBY DAS BIG TECHS: ESTUDOS DE CASO

Segundo o Glossário do Banco Mundial, "Big Tech" é o termo utilizado para designar "uma grande empresa cuja atividade principal está nos serviços digitais e que possui uma ampla base de clientes nesses serviços. Exemplos de big techs incluem mecanismos de busca online, plataformas de redes sociais, plataformas de comércio eletrônico, plataformas de transporte por aplicativo e operadoras de redes móveis" (The World Bank, 2022).

A fim de compreender como o lobby dessas empresas tem sido exercido, é útil realizar dois estudos de caso, analisando nos EUA e no Brasil as principais situações em que esses entes denominados "Big Techs" atuaram como agentes promotores de *grassroots lobbying* e geraram impactos expressivos no cenário político dos países contemplados.

4.1 EUA: Tramitação do *PROTECT IP ACT*

Em 2011 foi apresentado ao Senado dos Estados Unidos, o *Protect IP Act* (ou *PIPA Act)*, projeto de lei "para prevenir ameaças online à criatividade econômica e o roubo de propriedade intelectual, e para outros fins" (Estados Unidos da América, 2011). As Big Techs tiveram participação essencial na não-aprovação do projeto.

A principal razão pela qual as empresas se mobilizaram contra a aprovação da lei foi que ela daria às autoridades ferramentas para reprimir sítios eletrônicos que usassem ou hospedassem conteúdo ilegal ou pirata, e isso foi percebido pelas Big Techs como uma ameaça existencial (Mullins; Mullins, 2024).

Durante a tramitação dessa lei, houve uma mobilização expressiva de lobistas representantes da Câmara de Comércio dos Estados Unidos e setores como música, cinema e farmacêutico. Esses entes mobilizaram por volta de 100 milhões de dólares para fazer campanha em prol da aprovação da lei, e chegaram a alcançar um ponto em que considerava-se que 99 dos 100 senadores estadunidenses estavam tendentes a votar a favor da do projeto (Mullins; Mullins, 2024). Consolidou-se uma confiança geral de que a aprovação da lei já era praticamente uma certeza (Puzzanghera, 2012).

Apesar dessa expressiva tendência à aprovação, isso foi revertido por meio do *grassroots lobbying* realizado via plataformas digitais. Segundo o *Wall Street Journal*, de início, lobistas contratados pelo Google chegaram a comparecer ao Capitólio, mas não obtiveram sucesso em reverter o cenário posto. Com isso, foi decidido mudar de estratégia e passar a mobilizar não os congressistas, mas sim os usuários,[8] buscando que a opinião de um número expressivo de cidadãos estadunidenses fosse suficiente para criar oposição que levasse o Congresso a mudar de opinião sobre o projeto em pauta. Para tal fim, foram criadas mensagens disseminadoras da ideia de que aquela lei representaria "o fim da internet", e que cabia aos usuários defendê-la se não quisessem que isso ocorresse. Nesse sentido, o Google criou uma petição *on-line* intitulada *"End Piracy, Not Liberty"* ("Acabe com a pirataria, não com a liberdade", em português). Até as 19h30 (horário de Brasília) do dia 18 de janeiro de 2012, 4,5 milhões de pessoas assinaram a petição (G1, 2012). Segue, a seguir, a captura de tela que retrata a forma como a petição era exposta aos usuários.

Além da petição indicada acima, a campanha contra o *PIPA Act* atingiu o auge quando os provedores de alguns dos sítios eletrônicos mais acessados da web — Google, Reddit e Wikipedia, por exemplo — promoveram um protesto em que ficaram fora do ar ou exibiam textos destacando os impactos nocivos que a legislação proposta no Congresso traria. Ao todo, mais de mil sítios eletrônicos se mobilizaram.

8 Essa estratégia foi sugerida por Adam Kovacevich, então membro sênior do escritório da Google em Washington, e tinha como *slogan* central "Don't Kill the Internet" (Mullins; Mullins, 2024).

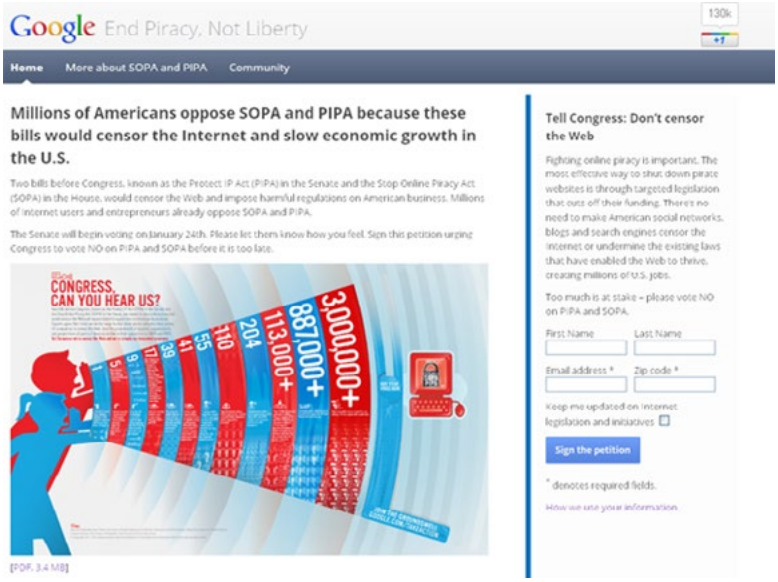


Figura 1 — Página da petição do Google contra leis antipirataria

Fonte: *G1*, 2012.

O Google, por exemplo, colocou por cima de seu tradicional logo colorido, que aparece na página inicial da sua plataforma de busca, uma tarja preta remetendo à censura que, segundo a plataforma, aconteceria se o *PIPA Act* fosse aprovado. Além disso, a página trazia a mensagem "*Tell Congress: Please don't censor the web!*" e a plataforma até mesmo disponibilizou aos usuários uma ferramenta que permitia que os indivíduos ligassem para os escritórios dos seus representantes eleitos.

Esse método foi tão eficaz que levou o então deputado federal Michael F. Doyle Jr. a entrar em contato com o escritório de *lobbying* do Google pedindo: "Você pode mandar as pessoas pararem de ligar para o nosso escritório?".[9] Além disso, sobre esse mesmo tema, o político Tom Cole apontou: "Se esse projeto de lei é tão bom, por que não tem 2.000 eleitores me ligando para dizer quão bom ele é? Porque têm 2.000 pessoas ligando e me dizendo quão ruim ele é."[10]. O sucesso da tática promovida pelas empresas de tecnologia foi impressionante.

Dois dias após o *blackout* da rede a legislação já era considerada como "morta", pois não tinha mais qualquer força política. Foi assim que um esforço utilizando plataformas digitais para mudar a opinião pública foi forte o suficiente para reverter um apoio político que havia sido consolidado por meio de aproximadamente 100 milhões de dólares gastos em lobby tradicional.

4.2 Brasil: tramitação do PL nº 2.630/2020

9 Citação original: "*Can you tell people to stop calling our office?*" (Mullins; Mullins, 2024).

10 Citação original: "*If this bill is so good, why don't I have 2,000 constituents calling and saying how good it is? Because I have 2,000 people calling me and saying how bad it is*" (Mullins; Mullins, 2024).

Similarmente ao que se notou nos Estados Unidos, no Brasil as Big Techs também já foram responsáveis por interferir no processo legislativo. Segundo monitoramento realizado pelo Estadão, a Google e a Meta lideraram uma operação de lobby cujo objetivo era combater a aprovação do Projeto de Lei nº 2.630, popularmente conhecido como "PL das *Fake News*".

Conforme os dados coletados pelo Estadão, pelo menos 33 deputados mudaram de posição enquanto essa operação estava em vigor. Inclusive, o Deputado José Nelto (GO), eleito pelo Partido Progressista, alegou que "Com o bombardeio que recebi, mudei de posição" (Affonso; Weterman, 2023).

A ofensiva incluiu o uso de métodos tradicionais de lobby. Por exemplo, o deputado Lafayette Andrada (MG) destacou: "Eu recebi representantes de todas as plataformas, Google, Shopee, Youtube... Era uma fila. Todo mundo ficou apavorado" (Affonso; Weterman, 2023). Além disso, foi extremamente relevante a incidência de elemento essencial que foi a promoção de *grassroots lobbying* via instrumentalização das plataformas digitais. O Google, por exemplo, incluiu abaixo da barra de pesquisa tipicamente disponibilizada na página inicial do site um link que, quando clicado pelo usuário, direcionava a um texto de autoria de Marcelo Lacerda, então diretor de relações governamentais e políticas públicas da Google Brasil intitulado "O PL das *fake news* pode aumentar a confusão sobre o que é verdade ou mentira no Brasil" (Affonso; Weterman, 2023). Essa era uma clara propaganda contrária à aprovação do PL que: (i) utilizava afirmativas falsas, como dizer que "[u]ma das consequências indesejadas, por exemplo, é que o PL acaba protegendo quem produz desinformação, resultando na criação de mais desinformação"; (ii) indicava um link que levava o usuário ao Portal da Câmara dos Deputados, numa tentativa de motivar os usuários a pressionar o Congresso em prol dos interesses das Big Techs; e, além disso, (iii) divulgava uma reportagem tendenciosa cujo título era "Saiba como o PL 2630 pode piorar a sua internet" (Lacerda, 2023).

Essa atuação da Google, juntamente à do Telegram, levou à instauração de Inquérito Policial (Inquérito 4933 do STF), visando apurar os fatos apontados na notícia-crime que foi encaminhada à Procuradoria-Geral da República pela Câmara dos Deputados. Em suma, essa notícia-crime apontou a participação da Google Brasil e da Telegram Brasil em campanha contra o PL 2.630/2020.

Sobre a investigação conduzida nesse caso, a Polícia Federal declarou, no Relatório nº 300345/2024, que:

> as big techs Google Brasil e o Telegram Brasil teriam realizado contundentes e abusivas ações contra a aprovação do Projeto de Lei nº 2.630/2020, tendo lançando mão de toda sorte de artifícios em uma sórdida campanha de desinformação, manipulação e intimidação, aproveitando-se de sua posição hegemônica no mercado e visando resguardar seus interesses econômicos (Brasil, 2024).

No inquérito, foi usado de base um estudo realizado pelo Laboratório de Estudos, de Internet e Mídia Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que identificou que a Google, a fim de deslegitimar o PL 2.630, apresentava resultados de busca enviesados aos usuários da plataforma que pesquisassem termos associados ao PL. Por exemplo, a plataforma disponibilizava resultados referindo-se ao texto de lei como "PL da Censura", nome pejorativo usado pela oposição (Brasil, 2024).

Já o Telegram foi autuado por ter disparado a milhões de usuários uma mensagem atacando o PL nº 2.630/2020. O texto da mensagem trazia apontamentos alarmistas e falsos, como que "a democracia está sob ataque no Brasil." e "[v]eja como esse projeto de lei matará a internet moderna se aprovado com a redação atual" (Gazeta do Povo, 2023). Além disso, um ponto central que a polícia destacou no inquérito foi que, ao fim da mensagem, o Telegram convocava os usuários a defender os interesses da plataforma, dizendo: "você pode falar com seu deputado aqui ou nas redes sociais hoje. Os brasileiros merecem uma internet livre e um futuro livre" (Gazeta do Povo, 2023). Assim, similarmente ao esforço promovido pelo Google, o Telegram também convocou os usuários a pressionarem o Congresso.

O Inquérito 4933 do STF foi arquivado. Contudo, isso não significa que a atuação excessivamente manipulativa do Google e do Telegram não ocorreu, apenas que não havia fundamento suficiente para responsabilização penal, então os autos foram encaminhados às esferas cível e administrativa.

A tentativa de aprovação do PL 2.630 não avança na Câmara desde maio de 2024, pois se instalou uma tendência de rejeição do texto. Dada a conjuntura geral, é seguro inferir que as iniciativas manipuladoras promovidas pelo Google e pelo Telegram foram essenciais para a criação de um ambiente político no qual o PL 2.630 não poderia prosperar.

5. A RELEVÂNCIA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NA FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

Os estudos de caso postos na sessão anterior tratam especificamente do potencial de influência política que as Big Techs têm no processo legislativo. Assim, a fim de tornar a análise da conjuntura geral mais completa, é interessante conduzir uma análise de dados que expõe a relevância das Big Techs na formação da opinião pública, seguindo a metodologia delimitada anteriormente de análise de ranking de fornecedores contratados por campanhas eleitorais.

Primeiro, vale destacar que, conforme disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o principal fornecedor nas eleições municipais de 2024 e nas eleições federais de 2022 foi o Facebook Serviços Online do Brasil Ltda.[11] O segundo lugar do ranking da eleição de 2022 era ocupado pela Google Brasil Internet Ltda.[12] Essa tendência nas eleições mais recentes de que o principal fornecedor seja uma empresa de tecnologia já funciona como o primeiro indício de sua importância na formação da opinião pública sobre os candidatos.

Além de ocuparem os principais lugares nos *rankings*, outro ponto que demonstra a importância excepcional das plataformas na formação da opinião pública é a quantidade de recursos alocados a elas. Explica-se: além de ocuparem o topo do *ranking*, a discrepância entre os valores alocados aos primeiros lugares e o resto do orçamento dos 20 principais fornecedores tornou-se progressivamente expressiva após as Big Techs assumirem o topo do ranking.

Os gráficos a seguir ilustram a divisão dos recursos alocados aos 20 principais fornecedores, respectivamente, das eleições municipais de 2016, 2020 e 2024.

Nota-se, entre uma imagem e outra, o expressivo crescimento da concentração de recursos nas colunas iniciais do gráfico, que representam os três principais fornecedores em cada eleição.

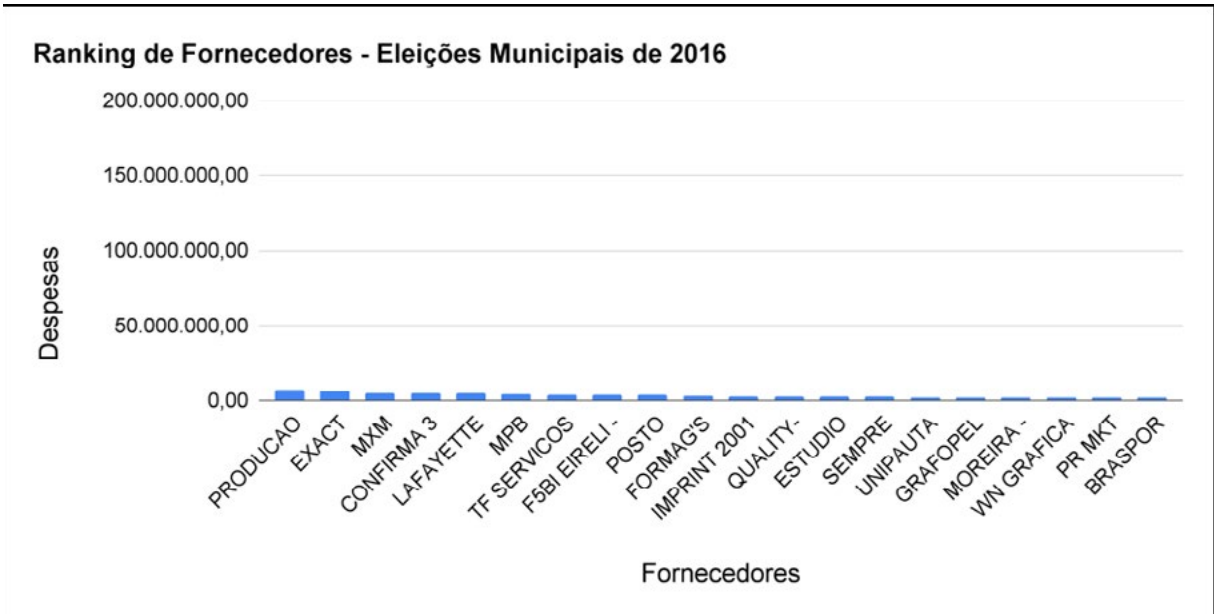


Figura 2 — Principais fornecedores das eleições municipais de 2016.

Fonte: elaborado pela autora.

11 Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao. Acesso em: 23 jun. 2026.

12 A ausência do Google no *ranking* de 2024 não é sinal da queda de relevância dele enquanto meio de manipulação política, mas sim resultado de uma decisão da própria empresa, que optou por não veicular anúncios políticos para as eleições municipais de 2024 (Rosa, 2024).

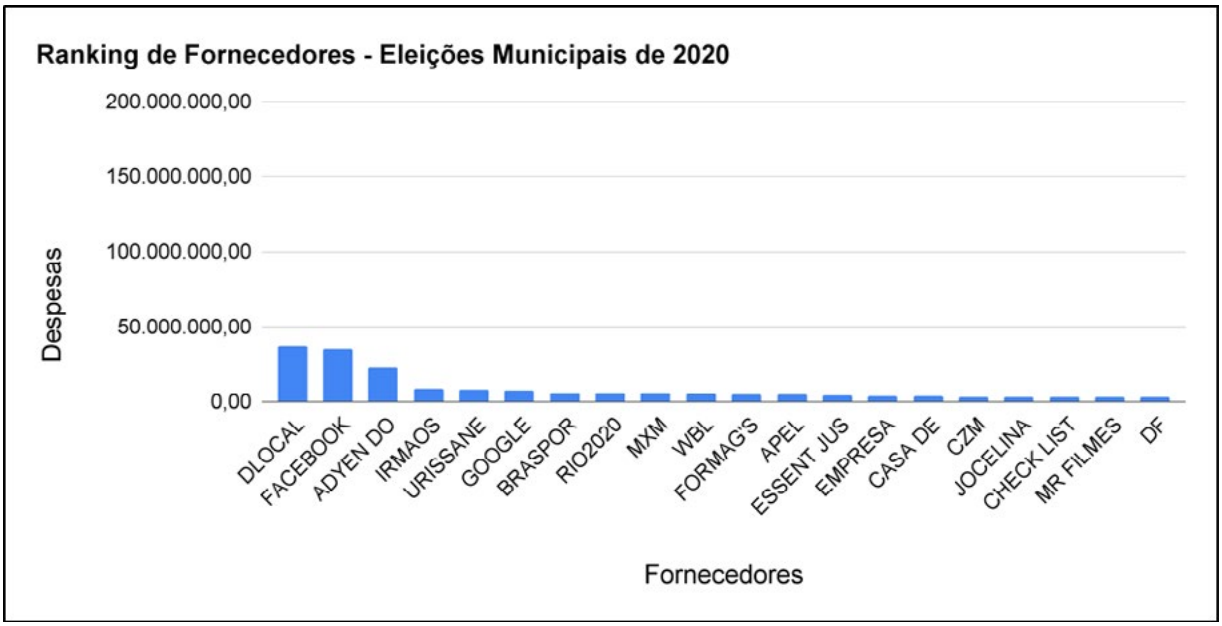


Figura 3 — Principais fornecedores das eleições municipais de 2020

Fonte: elaborado pela autora.

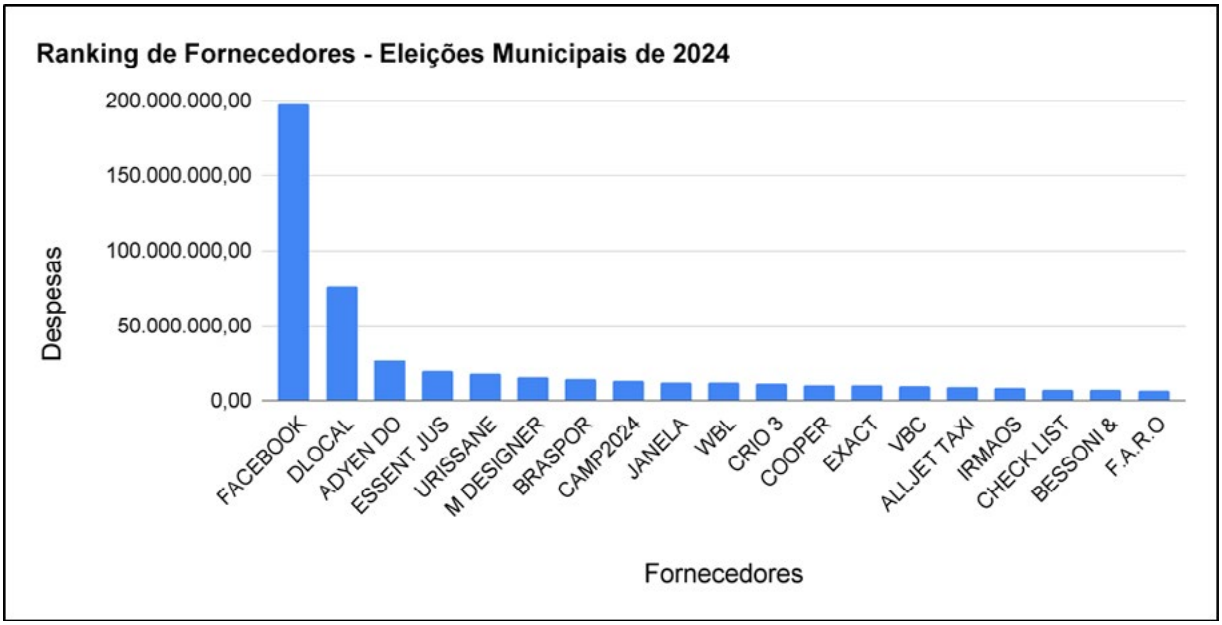


Figura 4 — Principais fornecedores das eleições municipais de 2024.

Fonte: elaborado pela autora.

Para analisar esse fenômeno, é importante ressaltar que as empresas Facebook Serviços Online do Brasil Ltda., Dlocal Brasil Instituição de Pagamento S.A e Ayden do Brasil Instituição de Pagamento Ltda., que ocupam os 3 primeiros lugares do *ranking* de 2020 e 2024, todas registraram no TSE uma atividade direcionada à área de atuação que nesse trabalho foi intitulada como "impulsionamento de conteúdo". Assim, é possível associar o aumento da concentração de despesas à relevância das plataformas digitais na definição do resultado eleitoral, pois é tal protagonismo que justifica alocar tanto capital às empresas de um único setor, criando cenário diferente do retratado em 2016, quando o top 3 do *ranking* era ocupado por empresas cujas atividades principais se enquadram nas categorias de "Produção Cinematográfica" e "Fabricação de Embalagens" e o investimento dividido de forma mais equilibrada entre diferentes fornecedores.

Assim, uma vez posto que o expressivo aumento da concentração de recursos no topo do ranking deriva do entendimento, pelas campanhas eleitorais, de que o impulsionamento de conteúdo é a principal atividade útil à formação da opinião pública, destaca-se que a tendência é que a concentração continue se agravando.

Comparando 2020 a 2024, em ambos os processos eleitorais as 3 primeiras empresas têm a atividade de impulsionar conteúdo, mas em 2024 as colunas que representam essas instituições são expressivamente mais destoantes das demais colunas do gráfico do que no cenário percebido em 2020.

Logo, além de os gráficos demostrarem a profundidade da importância das plataformas digitais na formação da opinião pública, a comparação entre os dois mais recentes permite projetar uma curva ascendente, em que a tendência é que a quantidade de capital gasto com impulsionamento de conteúdo aumente cada vez mais, acompanhando o crescimento subjacente da importância das plataformas na formação da opinião pública, que serve de justificativa para tal.

Além da concentração no topo do *ranking* do capital alocado aos 20 principais fornecedores de cada eleição, os dados disponibilizados pelo TSE indicam o percentual que a contribuição recebida por cada empresa representa perante o total investido pelas campanhas eleitorais em todos os fornecedores mobilizados em cada ciclo eleitoral. Nesse ponto de análise, ressalta-se que, tendo em conta todos os que receberam pagamentos em cada eleição, também houve um salto de concentração de capital. Em 2016, o primeiro colocado detinha menos de 1% do total, mas em 2024 o Facebook detinha mais de 3% desse valor.[13]

13 Informação disponível nos apêndices A e C: Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1CweeyEK58bS7BgaTntaqnby1okY4pBZZRqslHnkXlf4/edit?tab=t.0#heading=h.65fw07trif9o. Acesso em: 19 jun. 2026.

Em relação às eleições federais mapeadas, foi identificada a mesma tendência indicada no cenário municipal. Nesse sentido, os gráficos ilustram a divisão que se deu nos recursos alocados aos 20 principais fornecedores, respectivamente, das eleições federais de 2018 e 2022.

Como os dados disponibilizados pelo TSE sobre eleições federais cobrem apenas os dois últimos pleitos, a análise parte de um status quo onde já existia a predominância dos

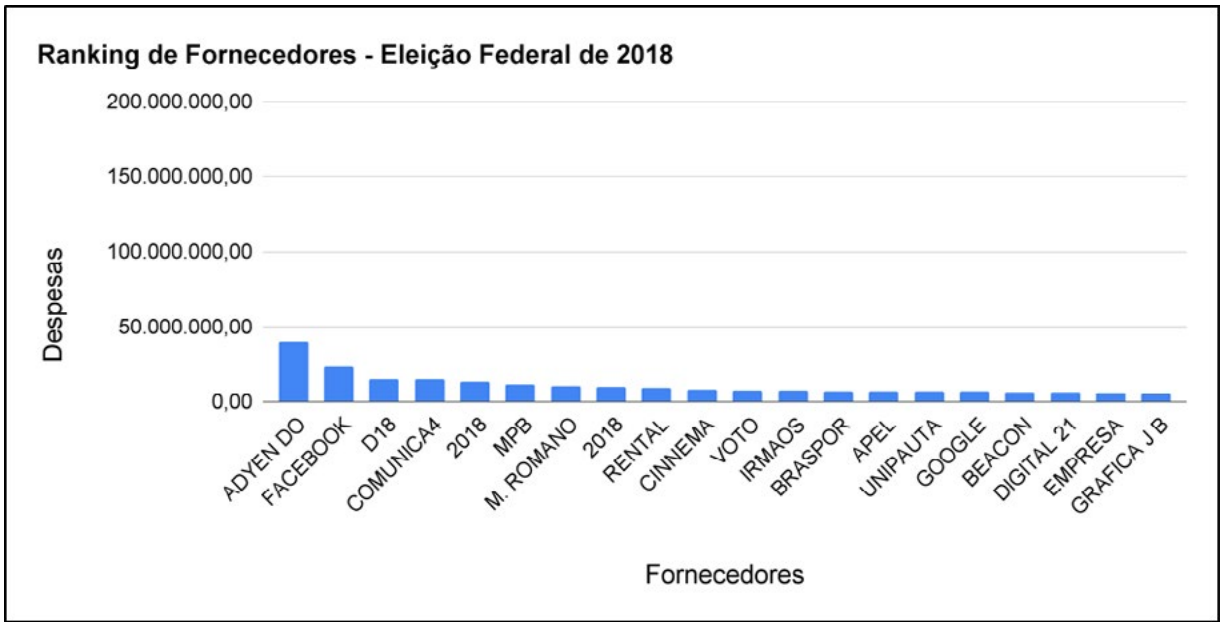


Figura 5 — Principais fornecedores da eleição federal de 2018

Fonte: elaborado pela autora.

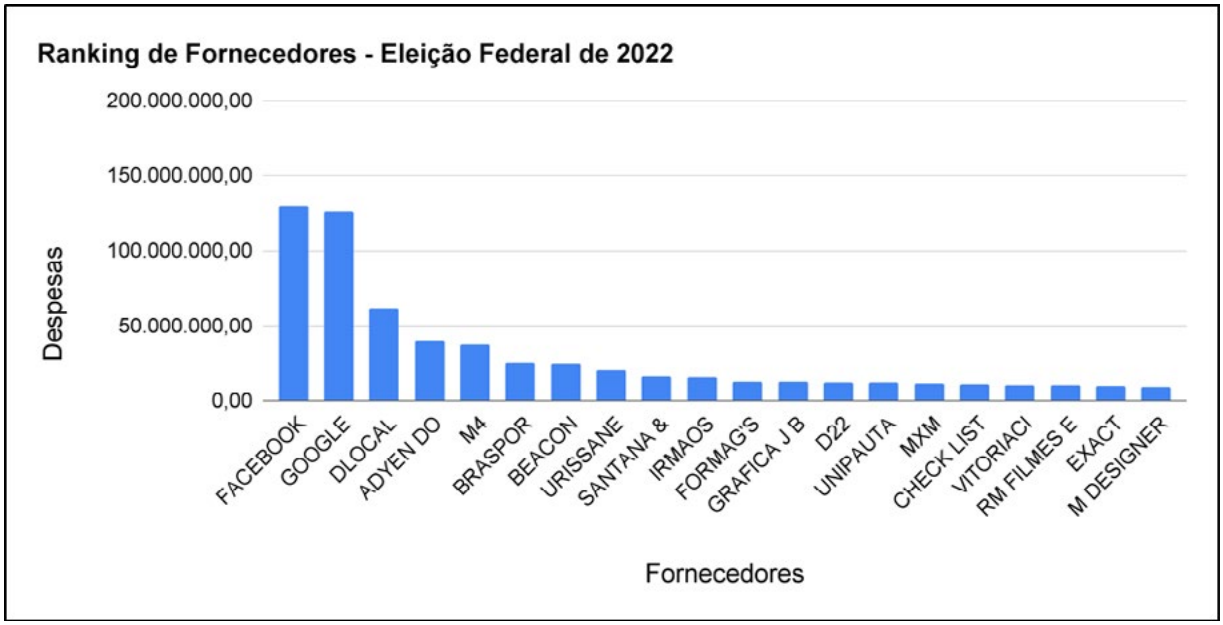


Figura 6 — Principais fornecedores da eleição federal de 2022

Fonte: elaborado pela autora.

gastos com impulsionamento de conteúdo, pois empresas encarregadas disso já ocupam os dois primeiros lugares do ranking em 2018.

Contudo, a comparação entre os gráficos de 2018 e 2022 permite entender a exacerbação da importância do impulsionamento de conteúdo, pois as colunas representantes das despesas que as campanhas eleitorais tiveram com as empresas responsáveis por tal atividade — no caso, Facebook Serviços Online do Brasil Ltda., Google Brasil Internet Ltda., Dlocal Brasil Instituição de Pagamento S.A e Ayden do Brasil Instituição de Pagamento Ltda. — cresceram substancialmente.

Em especial, destaca-se a forma como as colunas que representam despesas com o Facebook e a Google são exponencialmente maiores que as colunas que antes identificavam os primeiros lugares. Assim, além de ser uma questão de atividade econômica — no caso, o impulsionamento de conteúdo — a concentração percebida também é uma questão de concentração de poderio sob domínio das Big Techs.

A fim de analisar esse ponto de concentração por área do setor privado, foram produzidos gráficos que somam, por atividade principal realizada, as despesas alocadas a cada fornecedor. Assim, tornou-se possível mapear quais atividades que, antes do impulsionamento de conteúdo, representavam o centro do investimento eleitoral, e identificar como elas eram representadas por um montante que se dividia em mais empresas do que o que se percebe no impulsionamento.

De início, seguem a seguir os gráficos referentes às principais áreas que receberam investimento das campanhas eleitorais referentes aos pleitos municipais de 2016, 2020 e 2024, criados a partir das tabelas indicadas nos apêndices G, H e I.[14]

Comparando a evolução dos três gráficos de pizza (Figuras 7, 8 e 9), percebe-se como os investimentos alocados a cada atividade econômica foram progressivamente se concentrando em menos setores.

Em 2016, o gráfico tem cinco fatias com tamanhos próximos. Assim, a quantidade de recursos alocados às atividades de (i) serviços administrativos, (ii) impressão de materiais, (iii) produção cinematográfica, (iv) fabricação de embalagens e (v) publicidade são relativamente equivalentes, indicando um rateio paritário dentre os principais setores necessários à construção de uma campanha eleitoral.

Já em 2020 surge pela primeira vez a categoria de empresas atuando no impulsionamento de conteúdo, mas essa seção não assume a posição principal. A atividade que concentra

14 Disponíveis para consulta em: https://docs.google.com/document/d/1CweeyEK58bS7BgaTntaqnby1okY4pBZZRqslHnkXlf4/edit?usp=sharing. Acesso em: 23 jun. 2026.

a maior quantidade de despesas nesse pleito é a de publicidade (26,9%). Em 2024, essa posição de primazia é assumida pelo impulsionamento de conteúdo, e bate a marca de 43,4%.

Assim, vale considerar alguns pontos centrais. Primeiramente, nota-se que a posição de domínio do impulsionamento de conteúdo é maior do que a que antes existia pela publicidade tradicional, pois o percentual de 43,4% representa aproximadamente um aumento de 60% em relação ao valor de 26,9%, que anteriormente representava a atividade econômica que mais recebia investimento.

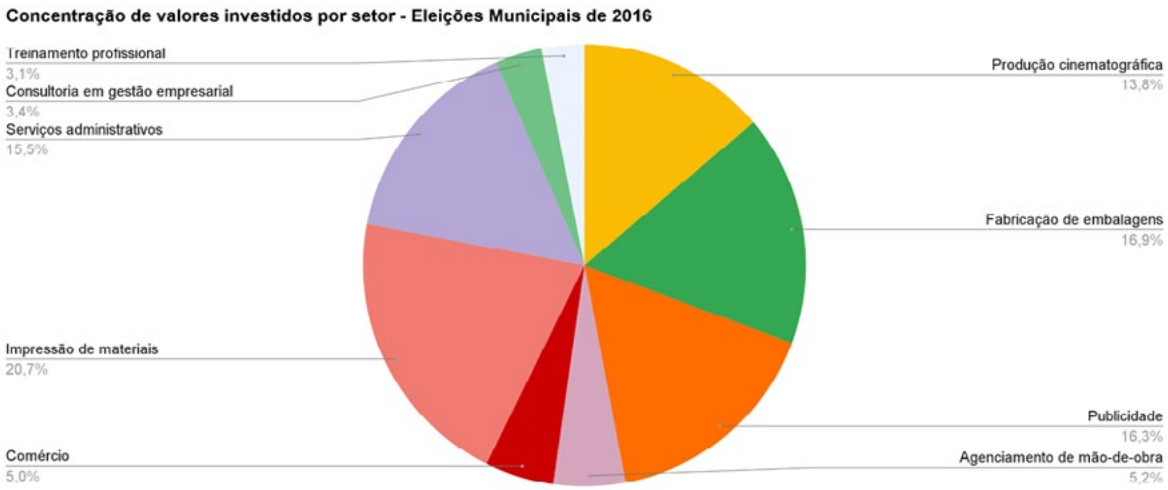


Figura 7 — Valores investidos por setor nas eleições municipais de 2016

Fonte: elaborado pela autora.

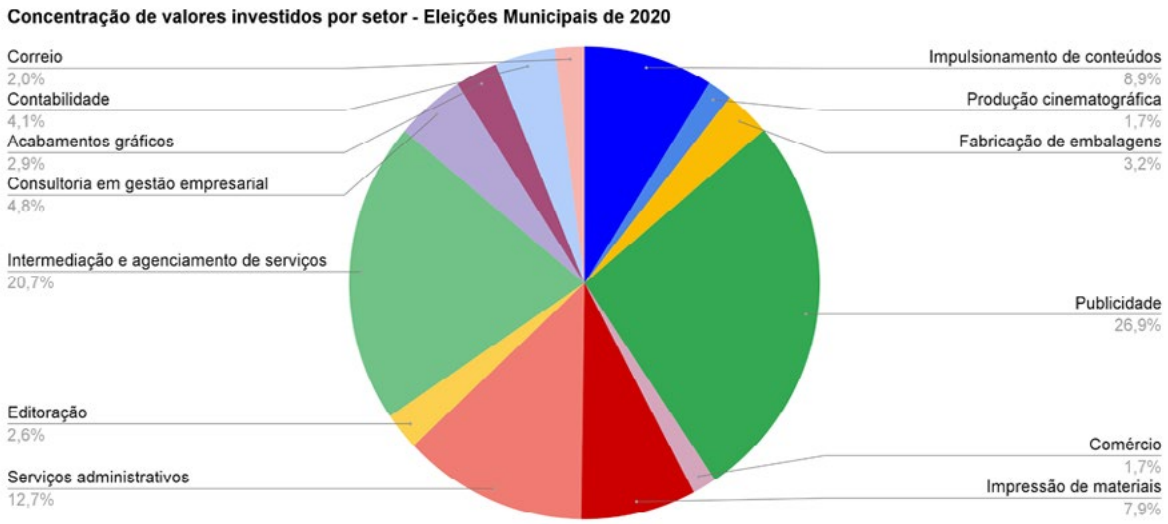


Figura 8 — Valores investidos por setor nas eleições municipais de 2020

Fonte: elaborada pela autora.

Outro ponto fundamental é que a fatia da publicidade de 2020 se divide em mais empresas do que a fatia do impulsionamento de conteúdo de 2024. Enquanto em 2020 são quatro as empresas representadas na atividade de publicidade, o setor de impulsionamento de conteúdo em 2024 engloba apenas duas: Google e Facebook. Isso cria um retrato que confirma a hipótese de que o poder que as Big Techs têm hoje enquanto ponta do *ranking* de fornecedores é maior do que o poder que as empresas de outros setores tinham anteriormente quando ocupavam essa posição de relevância.

No mesmo sentido da análise indicada acima para as eleições municipais, seguem os gráficos (Figuras 9, 10 e 11) criados com base nos apêndices J e K,[15] que representam os pleitos federais de 2018 e 2022.

Os gráficos das eleições federais, por se referirem a pleitos mais recentes, retratam contextos em que o impulsionamento de conteúdo já representava o principal setor com o qual as campanhas eleitorais tinham despesas. Contudo, é útil analisá-los como representantes da tendência de evolução a uma concentração cada vez maior do capital eleitoral no setor de impulsionamento, reiterando o identificado nas eleições municipais. Em apenas quatro anos, o percentual que o impulsionamento representa em relação ao espaço amostral formado pela combinação das despesas com os 20 principais fornecedores foi de 35,8% para 51,7%, consolidando-se um aumento de expressivos 15,9 pontos percentuais.

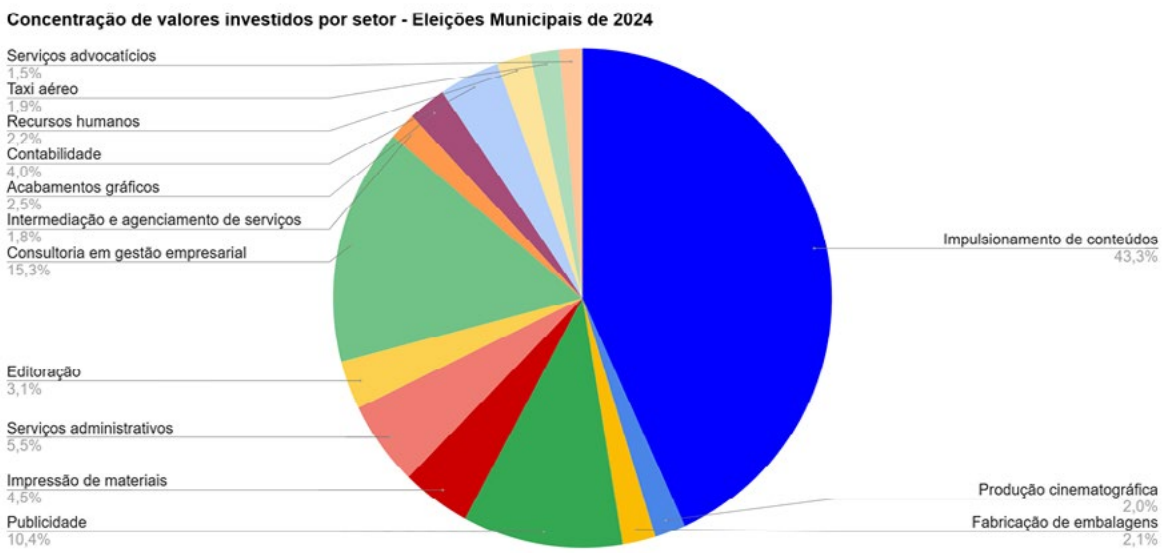


Figura 9 — Valores investidos por setor nas eleições municipais de 2024

Fonte: elaborada pela autora.

15 Disponíveis para consulta em: https://docs.google.com/document/d/1CweeyEK58bS7BgaTntaqnby1okY4pBZZRqslHnkXlf4/edit?usp=sharing. Acesso em: 23 jun. 2023.

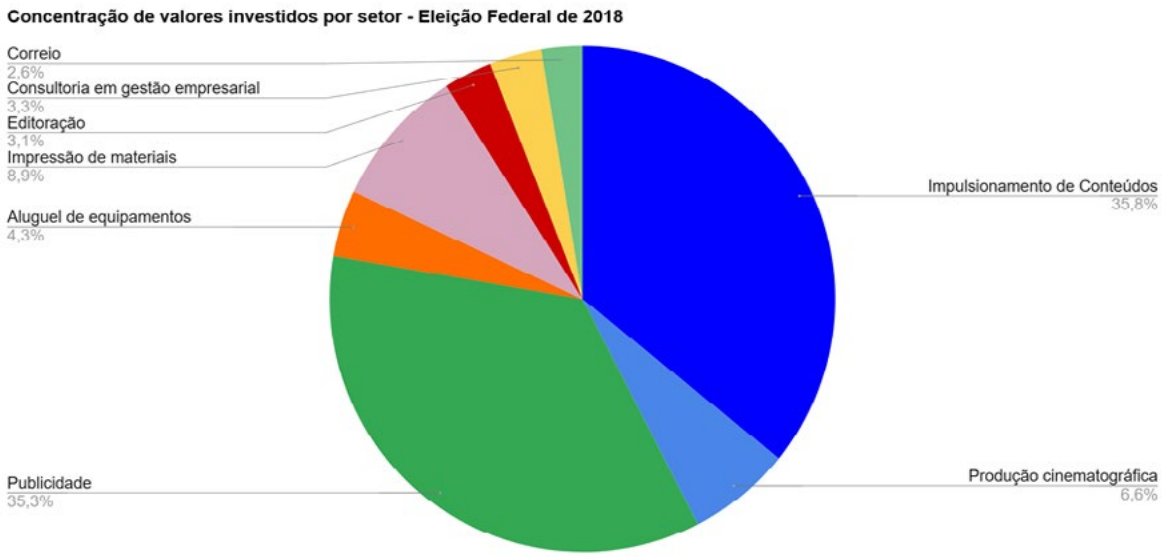


Figura 10 — Valores investidos por setor na eleição federal de 2018

Fonte: elaborado pela autora.

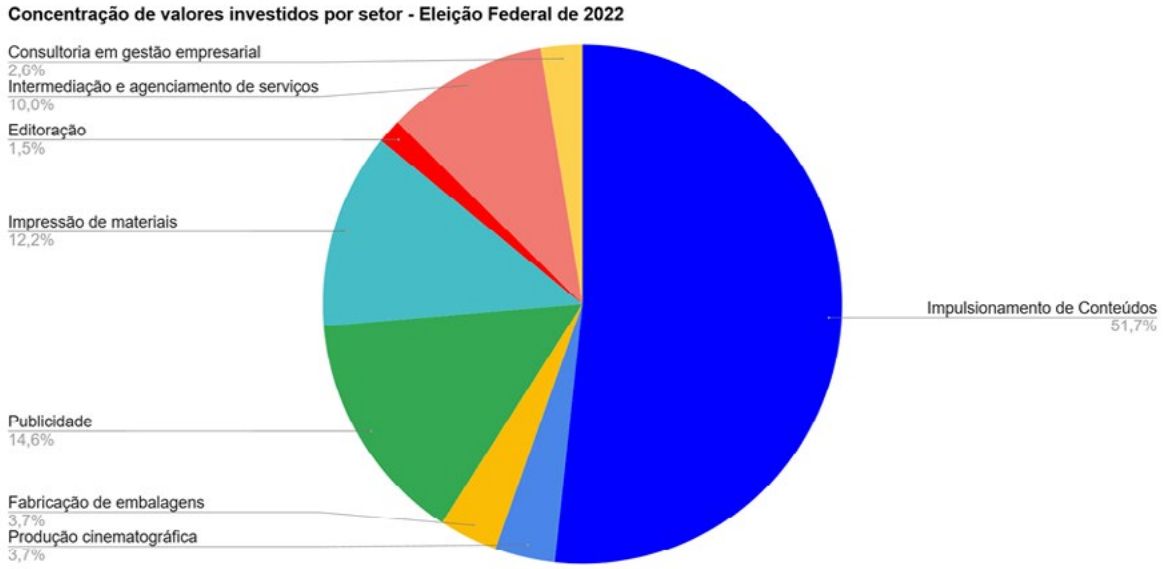


Figura 11 — Valores investidos por setor na eleição federal de 2022

Fonte: elaborado pela autora.

Assim, a partir da análise dos 10 gráficos postos nessa seção, é possível chegar a algumas conclusões principais: (i) o impulsionamento de conteúdo é atualmente a atividade econômica que recebe maior investimento das campanhas eleitorais; (ii) quando comparado com as despesas totais das campanhas, o valor alocado ao impulsionamento de conteúdo é proporcionalmente maior do que o valor que era alocado aos outros tipos de atividade que antes ocupavam o topo do ranking; (iii) além de representar uma concentração setorial, a quantidade de fornecedores contratados para impulsionamento de conteúdo é menor que a quantidade que era contratada para realizar as tarefas que antes ocupavam o topo do ranking de

investimentos, assim, além do aumento do valor investido no principal setor, há uma diminuição do número de empresas entre as quais é feito o rateio desse valor.

Essencialmente, como a função primordial das campanhas eleitorais é moldar a opinião pública em prol de determinados candidatos, a centralidade que as Big Techs e o impulsionamento de conteúdo têm no orçamento indicam a centralidade que as plataformas digitais têm na formação do pensamento público no Brasil. Afinal, todo esse investimento só se justifica se os responsáveis pelo esforço eleitoral entenderem que o melhor meio para influenciar a opinião pública é o impulsionamento de conteúdo via plataformas digitais.

Assim, combinando isso ao fato de que o manejo das plataformas tende a se concentrar primordialmente no domínio das Big Techs, cria-se uma situação em que algumas poucas empresas têm à mão o mecanismo que as campanhas eleitorais pagam caro para acessar. É a partir desse descompasso de poder inédito na história que pode-se tecer o conceito cunhado neste artigo para representar a conjuntura na qual, por terem acesso fácil às principais estruturas de modulação de opinião pública, as Big Techs ganham a capacidade de conduzir um lobby estranho aos demais entes: o *lobbying* hipnótico.

6. LOBBY HIPNÓTICO

Analisando a própria origem do lobby e a forma como ele se estabelece, é possível argumentar que a principal preocupação é em relação à transparência, que é a "divulgação e posterior acessibilidade dos dados e informações governamentais relevantes" (OCDE, 2017, p. 1-10).

Isso se dá pois esse é um dos principais meios úteis para apaziguar a reticência dos cidadãos em relação ao lobby. Atualmente, porém, a tradicional questão da transparência ganha novos contornos. Se no passado o problema era não saber como está sendo realizado o lobby nos centros de poder, hoje o problema é não ter consciência que o lobby está acontecendo na cabeça dos cidadãos, uma nova modalidade profundamente manipulativa de *grassroots lobbying* a qual as Big Techs promovem ao instrumentalizar as plataformas digitais que dominam e, aplicando seu modelo de mercado baseado em *microtargeting,* manipulam a opinião pública para torná-la coincidente aos seus interesses empresariais: o lobby hipnótico.

Explica-se: atualmente existe uma combinação extremamente perigosa para a democracia, que é a combinação de poder econômico — algo que há séculos ameaça a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática — com o poder de controle sobre a forma como os cidadãos atuam politicamente. Isso se dá pois, atualmente, o principal meio para contato geral entre cidadãos e disseminação de ideais políticos são as plataformas digitais.

Assim, forma-se uma conjuntura política muito distinta das anteriores: o controle das Big Techs sob as plataformas digitais faz com que, pela primeira vez na história, o principal meio de debate político e construção de opinião pública esteja sob o domínio de entes privados.

Tal conjuntura dá às *Big Techs* um poder de controle muito mais extenso do que as empresas tradicionais têm, fato que encontra correspondência tanto (i) na efetividade percebida nas empreitadas de *grassroots lobbying* promovidas pelas *Big Techs* nos estudos de caso supracitados, quanto (ii) nos dados coletados extraídos dos rankings do TSE, que retratam a prevalência estrondosa da relevância das *Big Techs* e do impulsionamento de conteúdo na formação da opinião pública.

A profundidade da capacidade de lobby que as Big Techs detêm é tão discrepante daquela dominada pelos demais entes privados, que torna-se possível indicar que elas têm acesso a um tipo de lobby ímpar, que, por meio da instrumentalização das plataformas digitais, é capaz de não só influenciar os cidadãos, mas de efetivamente manipular o ideário geral; por essa razão, opta-se por denominá-lo lobby hipnótico.

Segundo o Sistema Aluízio Lopes de Brito de Análise de Compatibilidade de Práticas com a Psicologia (SAPP),[16] a hipnose é definida como prática que gera "um estado alterado de consciência e um aumento na receptividade a sugestões, proporcionando um ambiente para explorar e modificar aspectos mentais e emocionais" (CFP, [s.d.]b).

Tal definição encontra correspondência com o modelo de mercado das plataformas digitais, que é essencialmente manipulativo, pois os dados coletados pelas plataformas podem ser utilizados para manipular indivíduos, controlando comportamentos, preferências e interesses (Susser *et al.*, 2019, p. 2). Segundo Daniel Susser, Beate Roessler e Helen Nissenbaum, o problema central da manipulação é que ela atua sobre o processo mental das pessoas sem que elas tenham consciência que isso está acontecendo, alienando-as de sua capacidade de tomar decisões" (Ibidem, p. 18).

Quando em vez de manipulação o indivíduo está sujeito apenas a influência, ele toma consciência de que existe uma força externa tentando alterar seu processo decisório, e mediante essa informação contempla o que está sendo sugerido e cuidadosamente considera se irá acatar aquilo ou não. Essencialmente, ter ciência do processo ao qual o indivíduo está sendo sujeitado lhe permite erguer defesas contra a influência externa, não ficando totalmente à mercê do que lhe está sendo dito.

16 O SAPP é o sistema desenvolvido pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) que tem por finalidade "analisar a compatibilidade de práticas com o exercício profissional da Psicologia" (CFP, [s.d.]a).

Mark Weiser, em seu texto "The Computer for the 21st Century", indica que "as tecnologias mais profundas são aquelas que desaparecem. Elas se entrelaçam com o tecido da vida cotidiana até se tornarem indistinguíveis dele" (Weiser, 1991, p. 265). É nesse sentido que atuam as plataformas digitais das Big Techs. Ao se tornarem parte integrante do dia a dia, as pessoas ficam constantemente expostas a terem dados sobre si coletados. Uma vez recolhidos os dados, as plataformas são um meio muito eficiente pelo qual os insights descobertos podem ser aplicados para fins de manipulação, pois o elevado tempo de uso faz com que haja muita oportunidade para invisivelmente influenciar os usuários, que acostumados com o uso cotidiano de plataformas não tomam consciência de que o que vêm por elas é uma forma especialmente impactante de influência externa (Susser et al., 2019, p. 29). Assim, muitas vezes as informações recebidas pelo usuário são processadas sem que o indivíduo tenha consciência de estar sofrendo influência que deveria ser objeto de análise e reflexão para decidir concordar ou não, ficando mais receptivo às opiniões que lhe são inculcadas por esse meio. Ou seja, é uma situação que se encaixa precisamente no conceito geral de hipnose definido pelo SAPP.

Esse fenômeno de manipulação digital só é possível graças ao modelo mercadológico das Big Techs, que tem uma programação de direcionamento de conteúdo que funciona por meio da prática chamada *microtargeting,* possibilitada pela coleta de dados que permite às empresas descobrir as vulnerabilidades dos indivíduos e aplicá-las para apresentar informações nos momentos e nas formas que levam cada indivíduo a ter maior tendência a acatar o que lhe está sendo passado (Susser et al., 2019, pp. 26, 29). Estabelece-se, assim, um modelo de mercado que tem a capacidade de "mudar a forma como os indivíduos se comportariam se não existissem as intervenções do manipulador" (Ibidem, p. 13).

Essa coleta de dados que possibilita a realização do *microtargeting* é um ponto essencial da ordem econômica atual. Na obra "*Surveillance Capitalism*", de Shoshana Zuboff, é descrito que o modelo de mercado mais lucrativo e relevante vigente na contemporaneidade se baseia na capacidade das Big Techs de, a partir da coleta de dados, estruturar seu modelo de mercado. É por essa razão que, ao abordar a interação entre pessoas e plataformas, a Professora Emérita da *Harvard Business School* aponta: "Esqueça o clichê de que, se é gratuito, 'você é o produto'. Você não é o produto, você é a carcaça abandonada. O 'produto' deriva do excedente que é arrancado da sua vida" (Zuboff, 2019, p. 377).

Essa coleta de dados e consequente manipulação de comportamento é tão relevante, que Zuboff abre seu livro introduzindo oito principais definições para o termo Capitalismo de Supervisão, que ela cunha para designar a atual ordem econômica que, segundo sua análise, foi tão profundamente impactada pela modificação de comportamento que precisa ser diferenciada do capitalismo como conhecido antes do estabelecimento dessas práticas.

Dentre as definições apontadas, ela destaca que esse novo capitalismo vigente consiste em uma "expropriação de direitos humanos fundamentais que é melhor compreendida como

um golpe vindo de cima: uma derrubada da soberania popular" (Ibidem, p. 11). Assim, tem-se uma construção teórica que vai no sentido exposto acima sobre como a era digital tem tirado das pessoas a capacidade de decidir — e pensar — por conta própria, e como ela o faz de forma escondida, pois "os capitalistas de vigilância sabem tudo sobre nós, enquanto suas operações são projetadas para serem desconhecidas" (Ibidem).

Estabelecida a forma expansiva como a coleta de dados opera e manipula, é importante destacar porque isso representa notável risco à democracia. Isso se dá pois a forma como as nossas vidas são transformadas em dados - aplicados na forma de controle social que é conduzida pelas Big Techs - gera um impacto enorme na qualidade da participação das pessoas no processo político. Ao abordar essa supervisão invasiva, Zuboff destacou:

> os danos que enfrentamos implicam desafios à sacralidade do indivíduo, e entre esses desafios destaco os direitos elementares que dizem respeito à soberania individual [...]. Cada um desses direitos invoca agência individual e autonomia pessoal como pré-requisitos essenciais para a liberdade de vontade e para o próprio conceito de ordem democrática. Sob os efeitos da manipulação conduzida pelas Big Techs, os indivíduos perdem essa agência individual e autonomia pessoal, prejudicando, a nível geral, a ordem democrática (Ibidem, pp. 54, 55).

É no risco à democracia que emerge a principal preocupação com a forma como esse modelo de mercado — baseado na manipulação de comportamento — representa a base de criação do lobby hipnótico, muito mais invasivo e obscuro que as modalidades tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se ocupou de descobrir, via estudos de casos e tratamento de dados sobre fornecedores contratados por campanhas eleitorais, o nível de expressividade que tem, no Brasil, o lobby promovido pelas Big Techs por meio de suas plataformas digitais. Consolidou-se, a partir dessa análise, que, se desde sempre a situação da participação política no Brasil foi frágil, agora com o surgimento do fenômeno aqui intitulado lobby hipnótico o cenário se torna alarmante.

A ausência de regulamentação do lobby e consequente inacessibilidade a dados correspondentes aos disponíveis em outros países sobre quanto capital cada empresa direciona a essa atividade de influência política não pode impedir o País de identificar a reprodução dessa tendência internacional em seu processo político.

Se não é possível contar com dados correspondentes aos disponíveis no exterior, é importante analisar o que é possível extrair de métodos de pesquisa alternativos como os aqui

aplicados, buscando respostas sobre o real estado da política nacional e sobre como o lobby das Big Techs se expande sobre ela. Apenas assim haverá esperança de construir políticas públicas que possibilitem que os cidadãos brasileiros sejam agentes políticos independentes, deixando de estarem sujeitos a serem hipnotizados para acatar e reproduzir como seus os interesses das Big Techs.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Julia; WETERMAN, Daniel. Pressão de big techs no Congresso por 14 dias segurou trâmite do PL das Fake News: 'estadão' mapeou durante dois meses a interferência de empresas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Presidência da República, [2016?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de jun. de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 31 ago. 2025.

_____. Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm#:~:text=6%C2%BA%20Fica%20institu%C3%ADdo%20o%20Sistema,3.&text=II%20%2D%20de%20uso%20facultativo%20pelas,e%20sociedades%20de%20economia%20mista. Acesso em: 31 ago. 2025.

_____. Polícia Federal. Coordenação de Inquéritos nos Tribunais Superiores — CINQ/CGRC/DICOR/PF. **Relatório nº 300345/2024**: inquérito policial IPL 2023.0039420-CGRC/DICOR/PF, Inq. 4933/STF. Brasília: PF, 2024b. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2024/01/diligencias-big-techs-inq-4933.docx.pdf. Acesso em: 26 abr. 2025.

_____. Resolução da Câmara dos Deputados nº 47, de 3 de dezembro de 2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-47-3-dezembro-2013-777560-publicacaooriginal-142142-pl.html. Acesso em: 31 ago. 2025.

_____. Resolução nº 20, de 18 de março de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993. Disponível em: https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?0&idNorma=13833255. Acesso em: 31 ago. 2025.

CFP — CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **O que é o SAPP?**. Brasília: CFP, [s.d.]a. Disponível em: https://sapp.cfp.org.br/sapp. Acesso em: 31 ago. 2025.

_____. **Práticas**. Brasília: CFP, [s.d.]b. Disponível em: https://sapp.cfp.org.br/praticasPsiAvaliadas. Acesso em: 31 ago. 2025.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY. **The lobby network: Big Tech's web of influence in the EU**. Brussels e Cologne: Corporate Europe Observatory and LobbyControl e.V., 2021. Disponível em: https://corporateeurope.org/en/2021/08/lobby-network-big-techs-web-influence-eu. Acesso em: 31 ago. 2025.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Protect IP Act.** 26 maio 2011. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/968/text. Acesso em: 30 mai. 2025.

G1. Petição on-line do Google contra leis antipirataria é assinada por 4,5 mi: número de assinaturas se refere às 19h30 da quarta-feira (18). **G1**, São Paulo, 19 jan. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2012/01/peticao-line-do-google-contra-leis-antipirataria-e-assinada-por-45-mi.html. Acesso em: 2 mai. 2025.

GAZETA DO POVO. Telegram dispara contra PL das Fake News: "Concede poderes de censura ao governo". Curitiba. 09 maio 2023. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/telegram-dispara-contra-pl-das-fake-news-concede-poderes-censura-ao-governo. Acesso em: 02 abr. 2025.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro.** 2019. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07082020-143557. Acesso em: 11 maio 2025.

LACERDA, Marcelo. **PL das Fake News pode aumentar a confusão sobre o que é verdade ou mentira.** [S.l.]: Google Brasil, 2023. Disponível em: https://blog.google/intl/pt-br/novidades/iniciativas/pl2630-2. Acesso em: 27 abr. 2023.

MULLINS, Brody; MULLINS, Luke. Big Tech Has a New Favorite Lobbyist: You. **The Wall Street Journal.** Nova York, 29 mar. 2024. Disponível em: https://www.wsj.com/politics/how-big-techs-grassroots-tactics-transformed-lobbying-in-d-c-075539c7. Acesso em: 2 mai. 2025.

NOWNES, Anthony. **Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it).** Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 22 e 76.

OCDE — ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Accession, Key Partner Brazil.** Paris: OCDE, [s.d.]a. Disponível em: https://www.oecd.org/en/countries/brazil.html. Acesso em: 10 mai. 2025.

OCDE — ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Open Government**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438. Acesso em: 5 mar. 2025.

_____. **Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence.** Paris: OECD Publishing, 2024. p. 5. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379#adherents. Acesso em: 30 mai. 2025.

_____. **The OECD: better policies for better lives**. Paris: OCDE, [s.d.]b. Disponível em: https://www.oecd.org/en/about.html. Acesso em: 10 mai. 2025.

ROSA, João. Google vai proibir anúncios políticos para as eleições de 2024 no Brasil: decisão da empresa foi baseada na nova resolução do TSE. **CNN Brasil**, Brasília, 24 abr. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/google-vai-proibir-anuncios-politicos-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil. Acesso em: 31 ago. 2025.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada**. Brasília: Ipea, 2015, p. 7.

SUSSER, Daniel; ROESSLER, Beate; NISSENBAUM, Helen. **Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World**. Washington: Georgetown Law Tech Review, 4, v. 1, 2019, p. 2.

PUZZANGHERA, Jim. Web blackout a power play. **Los Angeles Times**, Los Angeles, 18 jan. 2012.

THE WORLD BANK. Glossary: fintech and the future of finance. [S. l.]: World Bank, 2022. Disponível em: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/11ea23266a1f65d9a08cbe0e9b072c89-0430012022/original/Fintech-and-the-Future-of-Finance-Glossary.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

THOMAS, Clive S. (Ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger, 2004.

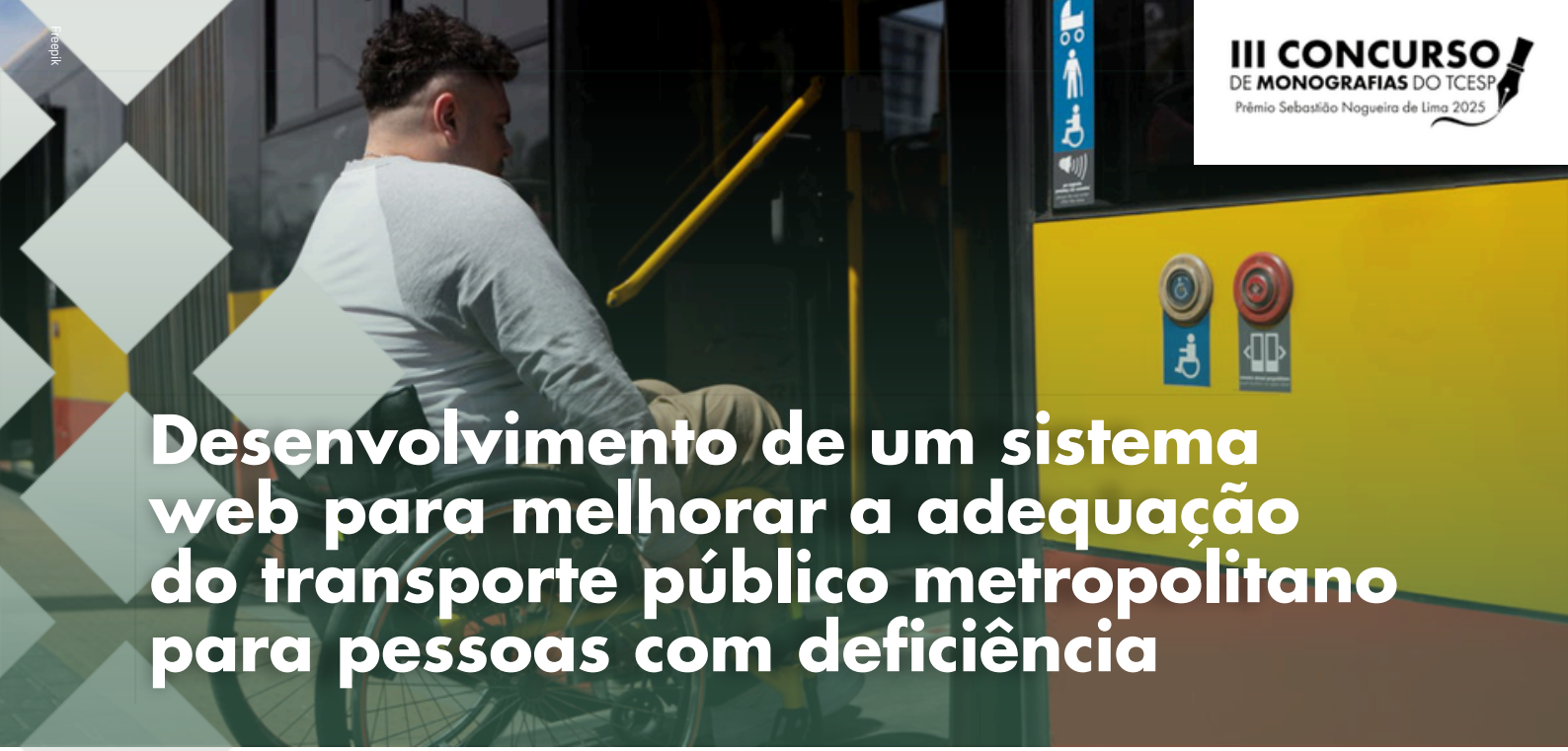
TSE — TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE define datas para a realização das eleições municipais em Macapá**: 6 e 20 de dezembro. Brasília: TSE, 19 nov. 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/tse-define-datas-para-a-realizacao-das-eleicoes-municipais-em-macapa-6-e-20-de-dezembro. Acesso em: 25 ago. 2025.

WEISER, Mark. The computer for the 21st century. **Scientific American**, p. 265, 1991. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1038/scientificamerican0991-94. Acesso em: 03 jun. 2025.

WORLD BANK GROUP. Metadata Glossary: Gini Index. Washington, DC: World Bank Group, [s. d.]. Disponível em: https://databank.worldbank.org/metadataglossary/jobs/series/SI.POV.GINI. Acesso em: 01 mai. 2025.

ZETTER, Lionel. **Lobbying: the art of political persuasion**. London: Harriman House, 2008. p. 6.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power**. New York: Public Affairs, 2019, p. 377.



III CONCURSO DE MONOGRAFIAS DO TCESP
Prêmio Sebastião Nogueira de Lima 2025

Desenvolvimento de um sistema web para melhorar a adequação do transporte público metropolitano para pessoas com deficiência

Felipe Bugarin Guerra
Graduadoem Logística e Matemática, Especialista em Gestão Pública Municipal, Mestre em Inovação Tecnológica, Servidor da ARTESP. felipe.guerra@artesp.sp.gov.br

Denise Stringhini
Mestra e Doutora em Ciência da Computação. Prof. Adjunta na UNIFESP

Tiago de Oliveira
Graduado em Ciência da Computação e Doutor em Engenharia Elétrica. Prof. Associado IV na UNIFESP

RESUMO

Atualmente o poder público limita-se a garantir a gratuidade do usuário PcD (pessoa com deficiência) no transporte público metropolitano. Após a concessão da gratuidade encerra-se o papel do Estado. Cabe ao usuário verificar se o sistema será capaz de atender a sua necessidade. Isso se dará com a utilização do sistema que representa o elo entre as classificações das necessidades dos passageiros e a capacidade do sistema em atendê-las. Os dados e informações utilizadas neste trabalho foram da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo (RMVPLN) e da extinta Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU), atual Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP). O design do sistema foi realizado pelo CodeLab-Unifesp. Para fins de avaliação do design, a proposta foi apresentada aos profissionais da área e obteve 100% de aprovação. Este sistema poderá coletar dados das consultas realizadas para gerar relatórios com informações relevantes referentes às demandas dos usuários. Espera-se que o sistema seja eficaz para orientar o usuário no cotidiano. O sistema está em fase de finalização e será disponibilizado de forma aberta e gratuita para a gestora do sistema e interessados que queiram adaptá-lo para sua necessidade.

PALAVRAS-CHAVE: Classificação Estatística Internacional de Doenças (CID) e Problemas Relacionados à Saúde; Inclusão; Pessoa com Deficiência (PcD) e Transporte Metropolitano.

ABSTRACT

Currently, the government's role is limited to guaranteeing free access to metropolitan public transportation for people with disabilities (PwD). After granting free access, the State's role ends. It is up to the user to verify whether the system will be able to meet their needs. This will be achieved through the use of a system that represents the link between the classifications of passenger needs and the system's capacity to meet them. The data and information used in this work came from the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and North Coast of São Paulo (RMVPLN) and the former Metropolitan Urban Transport Company of São Paulo (EMTU), now the São Paulo State Transportation Regulatory Agency (ARTESP). The system design was carried out by CodeLab-Unifesp. For design evaluation purposes, the proposal was presented to professionals in the field and received 100% approval. This system will be able to collect data from queries to generate reports with relevant information regarding user demands. It is expected that the system will be effective in guiding the user in their daily life. The system is in its final stages and will be made available openly and free of charge to the system administrator and any interested parties who wish to adapt it to their needs.

KEYWORDS: International Statistical Classification of Diseases (ICD) and Related Health Problems; Inclusion; Person with Disability (PwD) and Metropolitan Transportation.

INTRODUÇÃO

Neste projeto é apresentada uma proposta para a adequação do transporte público, com a criação de um sistema web, para PcD. A temática será regionalizada, utilizando dados e informações sobre o sistema de transporte intermunicipal na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). Esses usuários têm direito à gratuidade no transporte público metropolitano. Tal benefício é garantido aos usuários que possuam, no mínimo, um código constante na lista do CID (Código Internacional de Doenças) que comprometa a capacidade laboral, constante em legislação específica. Além do critério de saúde, citado anteriormente, existe a necessidade de comprovação do aspecto socioeconômico, como residir em uma das cidades da região metropolitana, e apresentar documentos pessoais (São Paulo, 2004).

Em posse do bilhete o usuário tem o direito à gratuidade, tendo que se adaptar à oferta do transporte público metropolitano sem ter a ciência, e publicidade necessária, sobre qual o nível de acessibilidade está disponível no itinerário e veículo do sistema que pretende utilizar. A partir da entrega desse bilhete, que dá direito à gratuidade ao usuário, encerra-se o papel legal do Estado e cabe apenas ao usuário usufruir o benefício.

Neste trabalho, foi desenvolvido um sistema que relaciona as necessidades dos usuários à demanda do transporte público metropolitano, tornando-o mais humano e inclusivo para os usuários.

Como resultado da pesquisa, foi desenvolvido um sistema web para auxílio na utilização do transporte público metropolitano para usuários PcD. O sistema web poderá ser acessado a partir de uma URL pública e indicará rotas e horários de acordo com o tipo de adequação necessária aos usuários PcD e oferecerá detalhes dos veículos nos itinerários desejados, além de fornecer relatórios de consultas a serem utilizados para a tomada de decisão e permitir que o usuário envie demandas à gestão. O desenvolvimento de um protótipo para esse sistema, assim como a metodologia utilizada em seu desenvolvimento, será descrito no decorrer deste texto.

É objetivo deste trabalho desenvolver um sistema web que apresente aos usuários informações de rotas, horários, veículos adaptados e itinerários adequados às suas necessidades, além de criar módulos de relatórios com a capacidade de orientar o gestor público referente às demandas dos usuários. Também se objetiva desenvolver uma classificação para os veículos adaptados que os associe os CIDs aptos à gratuidade no transporte urbano; construir uma plataforma que ofereça informações sobre rotas de transporte adaptadas e horários; e propor um módulo de relatório que indique as principais demandas em termos de rotas, horários e adequações necessárias nos veículos.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Transporte metropolitano

O transporte público pode ser definido como meio de transporte de massa por meio de viagens com horários, origem, destino e itinerário programados previamente. Além disso, o transporte público funciona como uma ferramenta para inclusão social, ou em caso de falta de políticas públicas adequadas, ferramenta de exclusão social (Schwanen *et al.*, 2015).

O sistema de transporte público — conhecido e praticado hoje — não é flexível e, por isso, traz consequências negativas aos usuários PcD. Eventualmente, a falta de acessibilidade

em mobiliários de transporte, pontos de paradas e terminais, por exemplo, tem impacto direto na qualidade de viagem deste passageiro (Mulley *et al.*, 2012).

Caracteriza-se como transporte metropolitano o transporte, público ou privado, intermunicipal entre cidades da mesma região metropolitana, realizado por veículo de transporte coletivo (ônibus, micro-ônibus, vans, metrôs, Veículos Leve sobre Trilhos — VLTs — e trens) (EMTU, 2020).

1.2 Pessoa com deficiência (PcD)

A pessoa com deficiência historicamente foi segregada do convívio social por diversos fatores, sendo um dos principais o preconceito (Feijó; Pinheiro, 2011). Ao longo do tempo, o tratamento social desses cidadãos, não só no Brasil, teve diferentes nomes, como por exemplo: incapacitados, indivíduos de capacidade limitada, impedidos, descapacitados, mais recentemente, deficientes, entre outros (Ibidem).

Após o reconhecimento da ONU (Organização das Nações Unidas) em 1975 sobre o tema, a discussão marcou um grande avanço para os PcD (Brasil, 2010). Em 1979, foi concebida a Coalizão Pró-Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, a qual reunia órgãos e entidades com objetivos ligados ao interesse dos PcD e seus familiares. No Brasil, grupos organizados já se mobilizavam para melhorar a acessibilidade e inclusão dos PcD na sociedade. Porém, a organização ocorria, geralmente, de forma mais localizada e regionalizada (Paiva; Bendassolli, 2017).

Legalmente o termo PcD foi definido de acordo com a Lei Federal nº 13.146/2015 (Brasil, 2015):

> Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

1.3 CID (Código Internacional de Doenças)

O CID é uma ferramenta importante para a caracterização da doença e seu correto tratamento. Com o passar dos anos, atualizações do CID foram lançadas devido à inclusão de diagnósticos e novas classificações de doenças (Di Nubila;Buchalla, 2008).

O CID é representado por códigos e cada código classifica uma ou mais doenças seguindo um critério alfanumérico. Este código é utilizado de forma universal por todos os profissionais

da saúde (Ibidem). A tabela CID tem uma lógica em sua estruturação em que "famílias de doenças" são classificadas e subdivididas quantas vezes forem necessárias, separando-se os termos com pontos e/ou traços (Universidade Federal de Uberlândia, 2016).

A versão utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi a versão "CID-10", assim como a legislação que rege a concessão do benefício. A versão utilizada para esta pesquisa foi responsável pela classificação do PcD no Brasil. Tal classificação serviu de base para regulamentação através de leis, decretos, normas e diretrizes em todos os níveis governamentais, federal, estadual, distrital e municipal (OMS, 2007).

1.4 Gratuidade no transporte público metropolitano pelo CID

Como ferramenta de inclusão social, o usuário PcD tem direito à gratuidade no transporte metropolitano atendendo aos critérios descritos a seguir. O primeiro deles é o critério médico, em que o usuário deve ser enquadrado em pelo menos um CID da relação do anexo II da Resolução conjunta entre a Secretaria da Saúde (SS) e a Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) 03/2004.[1] O segundo critério é o socioeconômico, sendo que o CID apresentado deve, obrigatoriamente, impedir a atividade laboral do usuário (São Paulo, 2004).

Da relação constam 710 códigos que dão direito à gratuidade. Desses, 387 precisam, necessariamente, ter combinações com outros CID, ou seja, possuir doenças oportunistas e/ou necessitam, obrigatoriamente, cumprir requisitos específicos, por exemplo, ter um nível elevado/severo de necessidades especiais (São Paulo, 2004).

1.5 Aspectos Legais

A Norma Técnica (NBR) nº 9.050/2004 regulamenta a acessibilidade em edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Essa norma abrange, inclusive, o mobiliário que atende o transporte público, como pontos para embarque e desembarque de passageiros e plataformas de terminais de ônibus, além de outros locais que atendem esse setor (ABNT, 2004).

A NBR nº 14.022/2011 trata especificamente dos veículos de características urbanas que atendem o transporte público. Essa mesma NBR define a acessibilidade como: "condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos serviços de transporte coletivo de passageiros, por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida" (ABNT, 2011).

1 Disponível em: https://www.emtu.sp.gov.br/Sistemas/legislacao/categorias/passageiro%20especial/2004_res03.htm. Acesso em: 22 jun. 2026.

A Lei Federal nº 10.048/2000 tem como principal escopo e objetivo o atendimento prioritário à pessoa idosa, ou seja, maior de 60 anos e pessoa deficiente (Brasil, 2020). Já a Lei Federal nº 10.098/2000 promove a acessibilidade aos portadores de deficiência (a nomenclatura "pessoa com deficiência" (PcD) só foi utilizada após a promulgação da ONU) ou com mobilidade reduzida (Idem, 2000). Essas duas leis são regulamentadas pelo Decreto Federal nº 5.296/2004 (Idem, 2020). Há, também, a Lei Federal nº 13.146/2015, conhecida como "estatuto da pessoa com deficiência" (Idem, 2015).

1.6 Dados para a gestão do transporte público

Diversos dados, de diferentes origens, são gerados atualmente e de maneira instantânea. Alguns deles estão diretamente ligados ao sistema de transporte e outros podem ser gerados (involuntariamente) por seus usuários. A congregação e arranjo específico desses dados podem auxiliar na gestão de rede de transporte (Seliverstov, 2015).

A falta de informação e publicidade, além de dados defasados, faz com que o transporte público perca credibilidade ante o seu usuário. Ter informações acerca do transporte e utilizá-las no processo de gestão do sistema de transporte é importante para os usuários e para o gestor do sistema. Um novo conhecimento sobre o sistema existente pode ser construído a partir da utilização de informações como rotas, horários, pontos de paradas, horários das viagens e outras informações oriundas desse sistema (Júnior; Pereira, 2017).

2. MATERIAIS E MÉTODOS

2.1 Alcance e desenho da pesquisa

A pesquisa foi realizada de maneira qualitativa investigativa, ou seja, abordando aspectos, condições e soluções que levaram em consideração a satisfação e resolução do problema central citado na questão de pesquisa.

Para responder à questão de pesquisa ("É possível implementar uma infraestrutura básica de sistema web para auxiliar os usuários PcD e ao mesmo tempo apoiar a tomada de decisão considerando as características do sistema de transporte público metropolitano?") foi necessário compreender onde a pergunta estava inserida no contexto do desenvolvimento da pesquisa. Salientando os pontos técnicos e sociais envolvidos será possível chegar a um transporte mais acessível e humanizado para os PcD.

Humanizar o transporte público é tornar o usuário mais ativo e autônomo, independentemente das condições físicas. Isso foi possível através do sistema web desenvolvido por esta pesquisa com o cruzamento entre os seguintes dados: informações sobre usuários (CID/grupo e origem/destino), pontos de paradas, ônibus (e seu respectivo nível de acessibilidade) e linhas metropolitanas.

Com o desenvolvimento do sistema web, conforme modelo proposto neste trabalho, espera-se ser possível solucionar o problema de atribuição adequada de ônibus adaptados às rotas do sistema de transporte metropolitano, contabilizando a demanda do sistema com as necessidades específicas dos usuários PcD e a oferta de viagens, além da criação de módulo de relatórios.

2.2 Etapas da pesquisa e formas de análise

A esquematização apresentada para as etapas da pesquisa assemelha-se ao proposto pela Design Science Research (DSR), que em tradução livre é a Ciência do Projeto. Essa metodologia de desenvolvimento começou a ser investigada na década de 60 pelos pesquisadores Fuller e Gregory e propõe a criação de um artefato para solucionar problemas (Rodrigues, 2018).

Para a investigação do problema foi necessário realizar busca sobre a necessidade do desenvolvimento do sistema proposto e os benefícios que sua utilização traria para os usuários. A avaliação do design da solução apurou se a ferramenta proposta se adequa ao objetivo inicial da pesquisa; esta avaliação contou com a participação de profissionais responsáveis pela concessão do benefício da gratuidade, por meio de apresentação das funcionalidades. Já a implementação da solução ocorrerá quando o sistema web proposto for disponibilizado ao órgão competente. Esta etapa é necessária, pois o autor, enquanto pesquisador, não possui competência legal para dispor ao usuário do sistema de transporte público o sistema desenvolvido pela pesquisa. Por fim, a avaliação de implementação poderá ser executada pelo órgão competente, quando o sistema desenvolvido estiver em funcionamento, para que o sistema seja avaliado e, se necessário, ter adequações para seu pleno funcionamento.

O sistema web foi definido como artefato para resolver a problemática — que no contexto desta pesquisa é a adequação do transporte público. Do conhecimento e conceituação da problemática até o desenvolvimento do artefato, existiram cinco etapas envolvidas, conforme demonstrado a seguir.

A investigação do problema iniciou-se com a definição do tema central do trabalho. Foi necessário entender o problema conceitual envolvido: uma frota heterogênea, assim como a falta de classificação dos níveis de acessibilidade para usuários e para os veículos, as causas para a problemática, além de evidenciar a contribuição da solução proposta.

O design de solução foi a etapa responsável pela verificação dos requisitos compreendidos pela problemática e desenvolvimento de um protótipo.

Já a avaliação do design ocorreu com a apresentação do sistema e suas funcionalidades, e posterior aplicação de questionário para vinte profissionais envolvidos no processo de concessão do benefício da gratuidade.

A implementação da solução ocorrerá com a disponibilização do sistema para o órgão competente. Por fim, a última etapa, denominada avaliação final de implementação se dará com a verificação da atividade e funcionalidade do sistema. Essa fase poderá ser realizada pela ARTESP (Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo), uma vez que ocorrerá após a conclusão do programa de mestrado do autor e com sua finalização o usuário terá acesso às funcionalidades do sistema. Por fim, a ARTESP poderá realizar uma pesquisa do nível de satisfação desses usuários.

Como estudo de caso, foram relacionadas às necessidades dos usuários PcD com a oferta de transporte público metropolitano na RMVPLN.[2] Tal relação ocorreu com a classificação das necessidades dos usuários PcD e as características de acessibilidade dos veículos do transporte público metropolitano, com a utilização do sistema desenvolvido.

3. DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA

3.1 Investigação do problema

Esta etapa ocorreu durante todo o desenvolvimento desta pesquisa. Inicialmente foi definido seu escopo e, posteriormente, os objetivos — fatos ligados à justificativa. Houve adaptações necessárias para que o projeto inicial fosse concluído, assim como levantamento bibliográfico sobre o tema central, apresentado anteriormente. Tal levantamento ocorreu com buscas em periódicos científicos especializados em temas relacionados com esta pesquisa, além da experiência e vivência do autor. Cabe ressaltar que o autor possui dez anos de experiência, tendo, inclusive, desempenhado atividades junto ao Departamento de Atendimento ao Passageiro Especial. Em conjunto com os orientadores desta pesquisa o autor auxiliou a equipe de desenvolvedores do Codelab-Unifesp a materializar e operacionalizar o objetivo que, até então, existia somente em forma de esboço.

2 Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a RMVPLN é organizada em 5 sub-regiões (São José dos Campos, Taubaté, Guaratinguetá, Caraguatatuba e São Luiz do Paraitinga), agrupando 39 municípios paulistas.

3.2 Design da solução

Foram utilizadas etapas de levantamento de requisitos que diz respeito às funcionalidades do sistema proposto. O levantamento de requisitos pode ser definido como "o que o sistema irá realizar", "como o sistema irá funcionar" e "qual(is) restrição(ões) o sistema terá" (Sommerville, 2011; Valente, 2020) . As duas primeiras sentenças são caracterizadas como requisitos funcionais, já a terceira sentença é definida como requisitos não-funcionais (Ibidem, 2020). Os requisitos devem ser claros, objetivos e livres de ambiguidades. O levantamento de requisitos foi realizado pelo autor com base em sua experiência e vivência no atendimento aos usuários PcD, assim como o contato permanente com profissionais PcD que exercem suas atividades junto ao Departamento de Atendimento ao Passageiro Especial e também possuem experiência no atendimento a este público. Para realizar o levantamento de requisitos para o sistema proposto foi importante elencar as informações e dados primordiais para sua funcionalidade correta. Neste contexto, as informações essenciais para o sistema desenvolvido foram identificadas por meio dos bancos de dados utilizados pela EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos). A EMTU disponibilizou essas informações em forma de tabelas e APIs (*Aplication Programming Interfaces*, traduzindo, Interface de Programação de Aplicações). Os dados primordiais utilizados obtidos foram: linhas, pontos de parada e CID.

3.2.1 Histórias de usuários

De maneira a complementar o que foi realizado na seção anterior, uma técnica utilizada para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizar histórias de usuários, uma descrição direta e objetiva de qual é a necessidade do cliente e com isso o foco deve ser, exclusivamente, o cliente (Corrêa, 2018). Cabe ressaltar que a história de usuário é uma forma de levantamento de requisitos, além de fazer parte da metodologia ágil para desenvolvimento de software (Valente, 2020). Para o fim de desenvolvimento desta pesquisa, o usuário PcD do transporte público será considerado como cliente. A história de usuário deve ser independente, ou seja, independentemente da quantidade de histórias envolvidas, a ordem destas não altera a montagem e o resultado do processo; negociável, pois o processo deve ser flexível durante toda a organização; deve agregar valor e estimar o cliente; além de ser sucinta e testável (Ibidem). Cabe pontuar que as histórias de usuários utilizadas para o desenvolvimento do sistema aqui apresentado foram recolhidas pelo autor, com base em sua vivência profissional, inclusive com desenvolvimento de atividades junto ao Departamento de Atendimento ao Passageiro Especial, além de participação dos orientadores deste trabalho e, por fim, diretrizes apontadas pela equipe de desenvolvedores do Codelab-Unifesp. Essa interação "Autor X Orientadores X Codelab-Unifesp" ocorreu durante todas as etapas de desdobramento de arquitetura do sistema.

3.2.2 Estruturação dos bancos de dados

Além de histórias de usuários, o sistema proposto utilizou a estruturação dos bancos de dados, desenvolvida pelo autor, conforme os seguintes passos: determinar escopo, enumerar termos, definir classes, definir propriedades/relações, definir restrições e criar instâncias. Para essa aplicação serão utilizados bancos de dados relacionais. "Na ciência computacional, banco de dados é definido como uma coleção estruturada de dados. Os dados armazenados em um banco de dados são organizados de forma a permitir agilidade na busca e na recuperação por um computador, ou seja, não há nada além de uma simples coleção de itens" (Manovich, 2015). A estruturação do banco de dados tem como objetivo proporcionar uma arquitetura fácil e natural para o entendimento da informação, além de dar suporte a quaisquer requisitos do processo de desenvolvimento (Elmarsi; Navathe, 2011). O banco de dados utilizado para o desenvolvimento deste sistema conta com os seguintes itens: nível de acessibilidade dos veículos (grupos), linhas que integram o sistema de transporte público metropolitano, endereços/itinerários em que as linhas utilizam, nível de acessibilidade que o usuário necessita (grupo), cidades das regiões metropolitanas e CIDs.

3.2.3 Classificação dos grupos de CID

Cada CID, conforme mencionado anteriormente, apresenta um código que contém letras e números que classificam os tipos de doença. Para a classificação dos grupos (Grupo 1 – G1, Grupo 2 – G2 e Grupo 3 – G3) o autor utilizou a tabela CID e distribuiu os códigos em grupos:

G1: condição em que o usuário necessita de um alto nível de acessibilidade (por exemplo, a utilização de elevador);

G2: condição em que o usuário necessita de um nível de acessibilidade que não tenha interferência direta no mobiliário e/ou no veículo (por exemplo, botão de parada com dispositivo tátil); e

G3: condição que o usuário não necessita de nenhum tipo de acessibilidade para seu deslocamento (por exemplo, quando o usuário não possui alguma "doença oportunista" somada ao HIV, condição que não necessita de nenhum nível de acessibilidade).

A seguir será apresentada uma exemplificação de como o sistema web será colocado em prática. As situações servem apenas para demonstrar a sua aplicabilidade. Cada usuário PcD realizará a busca conforme o CID a qual é caracterizado. O usuário "X" possui o código CID, que é representado pelo código B20.3 (Doença pelo HIV, em inglês *human immunodeficiency virus*, resultando em outras infecções virais); neste caso, por não ter a mobilidade reduzida/prejudicada, o CID pode ser classificado como G3, sem a necessidade de adaptação no ônibus. Já o usuário "Y" possui o código H54.0 (cegueira, ambos os olhos) e não necessita de

um cão-guia; para esse usuário ter acesso ao ônibus será necessário que o veículo e o mobiliário urbano possuam, no mínimo, o dispositivo tátil, ou seja, para esse caso o CID é classificado como G2. Por fim, o usuário "Z" possui o CID M80 (osteoporose com fratura patológica); para esse usuário ter acesso ao serviço de transporte público será imprescindível que o veículo tenha total adaptação, por isso esse CID é classificado como G1.

É importante ressaltar que a classificação apresentada será considerada apenas para a arquitetura do sistema web, sendo que o usuário deverá entrar apenas com o CID em cada busca a ser realizada. A seguir é apresentado o quadro com a quantidade de CIDs por grupo.

Cabe pontuar que a classificação foi dividida em três grupos para facilitar o desenvolvimento de arquitetura do sistema desenvolvido por esta pesquisa. Tal nivelamento foi direcionado pela equipe técnica que realiza inspeções e cadastros dos veículos no sistema de transporte público metropolitano, além de interações com a equipe médica do Departamento de Atendimento ao Passageiro Especial. Durante o procedimento de inspeção os veículos são classificados entre "acessível" ou "não acessível" e dentro da primeira classificação há o desdobramento em três níveis, tal qual o utilizado na pesquisa para classificar os veículos e os CIDs. Dessa forma, a classificação aqui realizada é coerente com a realizada para os veículos inspecionados. Os grupos são complementares, e essa informação vale tanto para a classificação do CID quanto para a classificação do nível de acessibilidade do veículo. O Grupo 3 engloba somente os PcD classificados no próprio Grupo 3, enquanto o Grupo 2 engloba os PcD do Grupo 2 e do Grupo 3. Por fim, o Grupo 1 engloba os usuários pertencentes aos Grupos 1, 2 e 3. Ressalta-se que, conforme descrito anteriormente, o principal objetivo deste trabalho é combinar a classificação do nível de acessibilidade dos veículos com as diferentes necessidades dos usuários PcD. Para isso será utilizada a combinação e cruzamento de bancos de dados. Conforme apresentado no desenvolvimento deste projeto, o sistema web proposto pode ser utilizado como ferramenta para a gestão do transporte público, visto que a utilização de dados do sistema alimenta os bancos de dados, que, por sua vez, geram informações para os gestores. Para o usuário, que não está inserido diretamente na área gestora, o transporte público deve ser eficiente e com informações corretas e confiáveis. Por isso a ferramenta também possui importância para tal ator.

3.2.4 *Brainstorming* com a equipe de desenvolvimento

A equipe de desenvolvimento teve o apoio do grupo de extensão universitária CodeLab-Unifesp, um grupo de trabalho que reúne alunos, professores e a comunidade em geral para trabalhar no desenvolvimento de tecnologias que auxiliem a sociedade a sanar problemas de cunho social (UNIFESP, 2018).

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi criado um grupo de trabalho com oito participantes: cinco alunos de graduação da Unifesp, os dois professores orientadores desta pesquisa

e o autor. É importante salientar que o sistema proposto não traz nenhuma perspectiva de ganho ou atividade econômica/financeira e o sistema foi concebido como sendo de código aberto e com intuito exclusivo para o desenvolvimento da área social.

Seguindo o arcabouço de desenvolvimento ágil de software (Valente, 2020; Manovich, 2015), inicialmente foram realizadas diversas reuniões de *brainstorm* com a equipe do CodeLab-Unifesp, para apresentar a ideia principal desta pesquisa. No primeiro momento, o autor apresentou os conceitos envolvidos no projeto e o embrião da ideia central: desenvolver um sistema para a melhoria do usuário PcD no âmbito do transporte público metropolitano.

Nos demais encontros os participantes do grupo de trabalho conheceram o sistema atual de pesquisa de linhas metropolitanas e o site em que o usuário realiza buscas das linhas de transporte público ofertadas. A partir daí, os envolvidos se dividiram em duas equipes, *front end* e *back end*, para iniciar os trabalhos de desenvolvimento do sistema proposto por esta pesquisa.

Na sequência, foram realizados novos encontros de *brainstorm* com a equipe de *front end*, quando foi iniciado um protótipo virtual de como seria o layout do sistema a ser desenvolvido. Nessas reuniões foram apresentadas as histórias de usuários e discutido como seria a exposição das funcionalidades, a ordem das telas e ficou definido que para a utilização do usuário não seria necessário realizar cadastro/login. A ausência do cadastro do usuário com informações pessoais (login, e-mail, nome, endereço e CPF) flexibilizou e facilitou a programação do sistema desenvolvido e não houve necessidade de adequação à LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados).

Por fim, nos encontros com a equipe de *back end*, foram discutidas ferramentas e técnicas para acessar dados e informações necessárias para o desenvolvimento do sistema. Os participantes envolvidos nessa etapa, juntamente com o autor e a orientadora da pesquisa, definiram a utilização de API disponibilizada pela EMTU.

Foram realizadas outras reuniões para sanar dúvidas, coletar sugestões e para analisar o progresso do desenvolvimento. Todos os encontros, quarenta e cinco no total, foram importantes para o projeto, pois o autor não possui formação e conhecimento técnico sobre desenvolvimento de sistema web e os participantes do grupo do CodeLab-Unifesp não conhecem de forma técnica o sistema de transporte público. Esse acompanhamento constante elimina a necessidade de um grande volume de documentação e está de acordo com princípios básicos do desenvolvimento ágil de software.

Uma das dificuldades encontradas pela equipe de desenvolvimento foi integrar a API, disponibilizada pela EMTU, com as informações necessárias para que o sistema atingisse seu objetivo. Houve dificuldade pontual em realizar o cruzamento entre dados e informações de

origens diferentes. Essas situações foram notadas e superadas após a realização de testes de integração pela equipe de *back end*.

Em contrapartida, a equipe de desenvolvimento responsável pelo *front end* obteve êxito e não encontrou nenhuma dificuldade para desenvolver sua atividade. Essa etapa contou com participação importante do autor, pontuando e salientando as principais características que o sistema necessitava ter para atingir os objetivos propostos.

Cabe pontuar que a definição e separação de cada equipe ocorreu de maneira que cada integrante conseguisse desenvolver as atividades conforme suas facilidades e habilidades técnicas. O autor desta dissertação atuou para que os desenvolvedores tivessem acesso às particularidades envolvidas no transporte público metropolitano e, mesmo não possuindo formação técnica para o desenvolvimento de sistemas, não foi inviabilizada a interação e discussão com a equipe de desenvolvedores.

Em resumo, o autor desenhou o sistema e a equipe de desenvolvimento arquitetou e implementou o sistema. Para o desenvolvimento do sistema foram utilizadas as seguintes linguagens de programação: *front end* – vuejs com framework, o que facilitou na hora de gerar *single page apllications*; *back end* – node js + typescript para utilizar javascript na camada de serviços e facilitar o desenvolvimento e banco de dados – postgres (banco de dados relacionais).

3.3 Avaliação do design

Para avaliar o formato e eficiência do sistema proposto nesta pesquisa, o sistema foi apresentado para vinte profissionais da EMTU/ARTESP que desenvolvem suas atividades laborais com usuários PcD, seja com o atendimento e/ou gestão do benefício da gratuidade. Esses profissionais responderam - de maneira voluntária, independente e imparcial - um questionário qualitativo, para verificação da aderência do sistema desenvolvido com os objetivos expostos. Cabe ressaltar que essa participação teve a anuência da chefia imediata desses profissionais.

Este modelo de avaliação do design foi adaptada do modelo de "validade de Conteúdo – é o grau em que um teste inclui todos os itens necessários para representar o conceito a ser medido com abordagem qualitativa com comitê de especialistas" (Souza, Alexandre, Guiradello, 2017). Os profissionais envolvidos no processo de concessão da gratuidade receberam o *link* com um vídeo explicativo sobre o sistema web desenvolvido por esta pesquisa e outro *link* para responder ao questionário de avaliação do design para verificar se o sistema proposto atende o objetivo proposto.

Antes da implementação, o sistema foi prototipado com a ferramenta Figma (https://www.figma.com), que permite a modelagem da interface de forma interativa antes da sua

implementação real. O vídeo explicativo de aproximadamente quinze minutos versou sobre a estruturação do sistema proposto, citando o objetivo, o funcionamento e as principais ferramentas disponíveis. Por sua vez, o questionário teve como objetivo principal avaliar a aplicabilidade do sistema e foi composto por sete perguntas.

Os profissionais foram selecionados para responder ao questionário, pois possuem experiência no relacionamento com usuários PcD, além de que, dos vinte respondentes, doze são PcD e utilizam o sistema de transporte público metropolitano, fato que fundamenta e corrobora com a metodologia utilizada para o desenvolvimento do sistema.

Após responderem o questionário, os dados foram tabulados. Para elaboração e aplicação do questionário foi utilizada a ferramenta Forms Office, disponível no Microsoft 365. A análise acerca das respostas dos participantes será apresentada adiante. O questionário foi aplicado entre os meses de janeiro e fevereiro de 2023 pelo pesquisador e respondido pelos profissionais envolvidos no processo de concessão do benefício da gratuidade.

Do questionário constaram sete perguntas e suas respectivas respostas, Pergunta 1 – Apresentação TCLE; Pergunta 2 – Nome – Campo livre; Pergunta 3 – Cargo – Campo livre; Pergunta 4 – Tempo no cargo – ComboBox de 1 a 10+; Pergunta 5 – O sistema proposto atendeu o objetivo exposto – Sim ou Não; Pergunta 6 – Pontos positivos – Campo livre; Pergunta 7 – Sugestões – Campo livre; Pergunta 8 – Classificação do sistema – Classificação de 1 a 5, de maneira crescente de satisfação.

3.4 Implementação da solução e avaliação final

Estas etapas poderão ser realizadas pela EMTU/ARTESP futuramente quando o sistema for entregue oficialmente. O sistema será disponibilizado em código aberto para facilitar possíveis alterações que sejam necessárias. O formato atual do sistema desenvolvido por esta pesquisa está em fase de finalização, em especial, a área do administrador para acesso aos dados de utilização.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Inovação

Durante o desenvolvimento da pesquisa foi proposta a melhoria do sistema de transporte público metropolitano para usuários PcD, utilizando um sistema web.

4.2 O sistema web

O sistema web desenvolvido pode ser utilizado em plataformas mobile ou desktop por meio de um navegador web, sendo que a única diferença entre as duas versões é o tamanho da apresentação em tela. As versões possuem as mesmas funcionalidades. Para a programação do aplicativo foram desenvolvidos bancos de dados, que contêm: os pontos de paradas da RMVPLN, suas linhas e a relação de CIDs que dão direito à gratuidade. É importante pontuar que, para o correto funcionamento do sistema web desenvolvido nesta pesquisa, é necessário que o aparelho eletrônico esteja conectado à internet, pois a pesquisa a ser realizada é dinâmica e realizada em tempo real junto à API disponibilizada pela EMTU.

Nesta seção serão apresentadas, de maneira objetiva, as principais funcionalidades do sistema. Para utilizar o sistema, o usuário deve realizar a busca de acordo com os critérios desejados. Informações como origem e destino são obrigatórias. O método de pesquisa pode ser verificado na Figura 1.

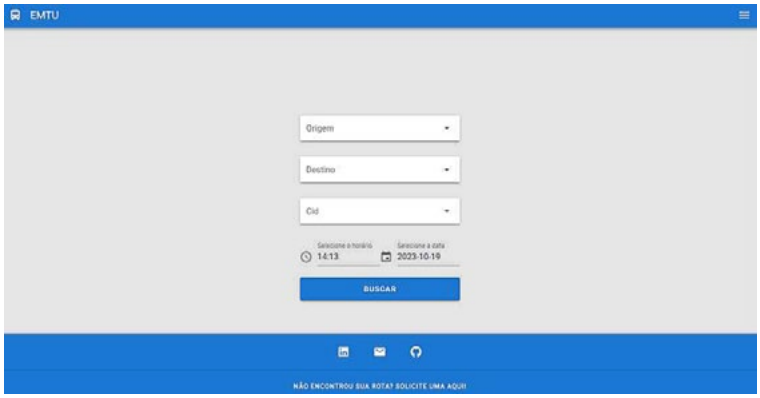


Figura 1 — Tela inicial

Fonte: autor e CodeLab-Unifesp

O resultado localizado pela pesquisa é exibido de acordo com as informações inseridas inicialmente. As linhas, os horários, itinerários e nível de acessibilidade disponível em cada horário são exibidos conforme Figura 2 (a-d). Caso o resultado não satisfaça a necessidade do usuário, ou não exista linha para aquele determinado itinerário, é possível enviar uma solicitação ao gestor do sistema, a EMTU/ARTESP.

Para a simulação descrita a seguir, houve uma pesquisa entre as cidades de Jacareí e São José dos Campos, em dia útil, no período vespertino. A pesquisa apresentou como resultado três possíveis itinerários, representados pelas esferas cinzas localizadas na parte central inferior da tela; e, em destaque, em formato colorido, os grupos atendidos por aquela busca.

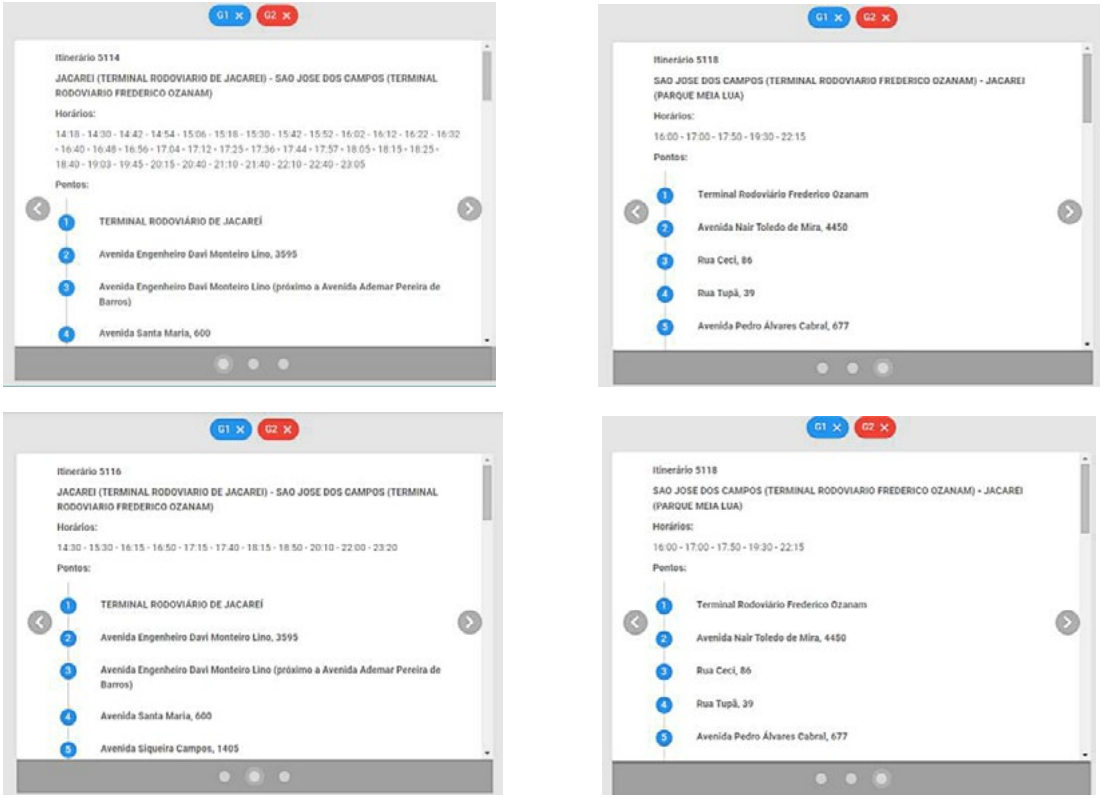


Figura 2 — Exemplo do resultado de uma pesquisa específica

Fonte: autor e CodeLab-Unifesp

No menu, representado pelas barras horizontais, localizadas na parte superior direita da tela, há o botão "Lista de CID's" (Figura 3). Tal lista traz o código do CID, a descrição do diagnóstico, observações, a necessidade de companhia para o usuário e ainda a classificação/grupo ao qual determinado CID pertence. Existe a possibilidade de filtro para aplicação de eventual pesquisa.

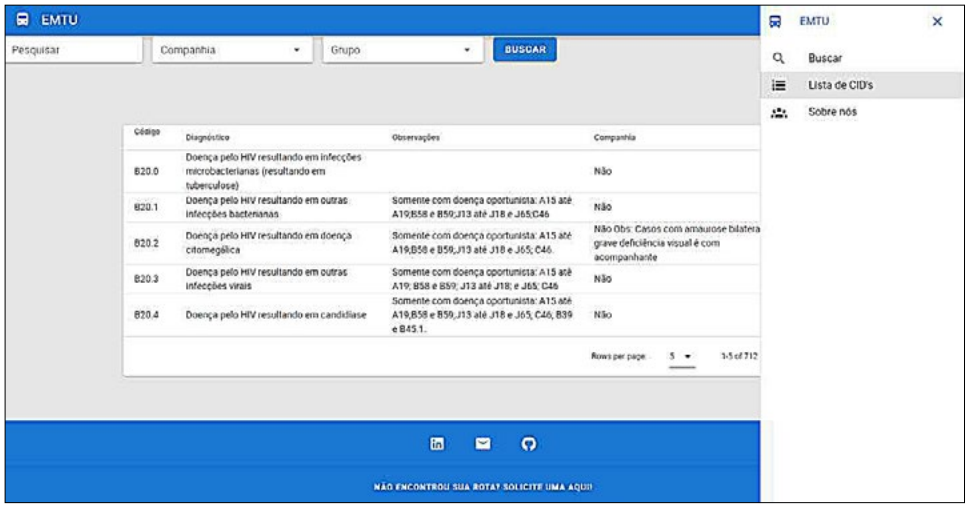


Figura 3 — Lista de CID's

Fonte: autor e CodeLab-Unifesp

O gestor do sistema poderá acessar o módulo de relatórios. Nesse ambiente é possível verificar a quantidade de buscas de linhas, conforme apresentado na Figura 4, além da quantidade de número de acessos diários, o ranking de linhas buscadas e os *reports* enviados.

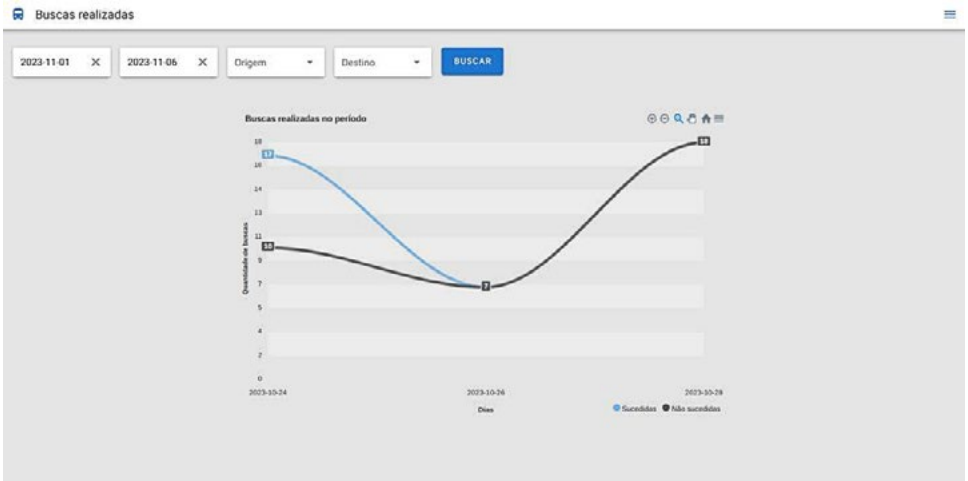


Figura 4 — Módulo de relatórios disponível ao administrador do sistema

Fonte: autor e CodeLab-Unifesp

O número de acessos diários trará a informação da quantidade de acessos que o sistema contabilizou em um determinado período. As buscas realizadas demonstrarão quantas pesquisas foram realizadas. O ranking de linhas organizará as linhas mais buscadas e os reports trarão as linhas e trechos em que os usuários não tiveram satisfação em suas buscas e enviaram solicitação ao administrador do sistema.

4.3 Avaliação do design do sistema — questionário

Como exposto durante o desenvolvimento desta pesquisa, a operacionalização do sistema foi possível, uma vez que, conforme apresentado no capítulo anterior, os profissionais que responderam ao questionário aprovaram a proposta. Dos vinte profissionais que receberam o questionário, dezesseis responderam, de maneira voluntária, imparcial e independente sobre a funcionalidade do sistema proposto. Todos os participantes que responderam as questões concordaram que o sistema web proposto alcançou os objetivos apresentados, tendo em vista que para a questão 5 ("O sistema proposto atende os objetivos expostos?") todos responderam a opção "sim". Dos profissionais que responderam ao questionário, 50% são pessoas responsáveis pelo atendimento direto ao usuário que pleiteia a concessão do benefício da gratuidade e o restante dos profissionais não realizam diretamente o atendimento. Em média, os profissionais têm 8,1 anos de experiência na área de atendimento ao passageiro especial. Quanto aos pontos positivos, mais de 50% dos entrevistados trouxeram respostas com termos ligados à "melhoria", "humanização", "facilidade" e "utilização", ou seja, palavras que convergem e corroboram com a proposição inicial da pesquisa. Já para as sugestões, um em cada três

entrevistados trouxe a expressão "acessibilidade", que para este critério está relacionado com a acessibilidade aplicada ao sistema. Outros 35% das respostas citaram que o sistema poderia ser utilizado em outra região metropolitana ou outro sistema de transporte.

Em uma escala de 1 a 5, sendo 1 péssimo, 2 ruim, 3 regular, 4 bom e 5 ótimo, para a pergunta 8, o sistema proposto obteve nota 4,75, ou seja, foi classificado entre bom e ótimo. Tal classificação corrobora com 100% de aprovação para a aplicabilidade do sistema proposto.

É importante salientar que participaram, de maneira voluntária, profissionais de todos os níveis hierárquicos. Cada agrupamento hierárquico trouxe suas perspectivas para as respostas. Para os profissionais que atendem o usuário, todos os entrevistados citaram a acessibilidade no sistema como sugestão para a pesquisa. Já os gestores, que não realizam atendimento, e que possuem uma visão macro acerca do problema, trouxeram como sugestão a expansão do sistema para novas regiões metropolitanas.

4.4 Modelo atual de busca X sistema desenvolvido

Nesta seção, busca-se demonstrar como o usuário consegue utilizar o sistema de busca disponibilizado atualmente pela EMTU/ARTESP para ser possível comparar e demonstrar a capacidade que o sistema proposto por esta pesquisa tem de atender a necessidade dos usuários PcD na utilização do sistema de transporte público.

Em nenhum campo para a busca de trajeto, seja na versão de aplicativo *mobile* ou na versão desktop atualmente disponibilizado pela EMTU/ARTESP, existe a possibilidade de inserção de dados de usuários PcD. Tampouco o resultado da pesquisa traz informação sobre o nível de acessibilidade do veículo.

As principais diferenças entre o sistema atual e o proposto nesta pesquisa não estão nos métodos de buscas, que se assemelham entre si; a principal contraposição entre os dois sistemas está na possibilidade de personalização de pesquisa utilizando o CID do usuário. Com esta opção, o usuário conseguirá visualizar o resultado de acordo com a sua necessidade específica. Assim, cumpre-se o objetivo principal deste trabalho, que é desenvolver um sistema web que apresente aos usuários informações de rotas, horários, veículos adaptados e itinerários adequados às suas necessidades, além de criar módulos de relatórios com a capacidade de orientar o gestor público referente às demandas dos usuários. Uma análise comparativa pode ser verificada no Quadro 1.

Quadro 1 — Comparativo do sistema desenvolvido X EMTU oficial

Função	Sistema proposto		EMTU oficial	
	Desktop	Mobile	Desktop	Mobile
Mesmo *layout nas duas versões*	Sim	Sim	Não	Não
Nível de acessibilidade dos veículos	Sim	Sim	Não	Não
Visualização de mapa	Não	Não	Sim	Sim
Acessibilidade na aplicação	Não	Não	Sim	Não

Fonte: autor

A acessibilidade na aplicação está relacionada à ferramenta auxiliar na simbiose máquina x usuário. O *layout* se refere à disposição da aplicação em ambas as versões (web e desktop). A acessibilidade dos veículos versa sobre a adaptação física e estrutural que cada ônibus oferece, já a visualização de mapa ocorre quando o sistema oferece a apresentação visual dos veículos dentro do itinerário programado. Observa-se que o sistema proposto ainda não é acessível e não conta com mapa, mas essas funcionalidades estão previstas para versões futuras da ferramenta.

4.5 Discussão

O sistema proposto por esta dissertação corrobora com as legislações apresentadas no segundo capítulo, garantindo a integração do usuário PcD no sistema de transporte metropolitano e, consequentemente, a inclusão na sociedade. Além dos aspectos citados, o sistema desenvolvido trouxe uma relação entre as legislações, o transporte público metropolitano e as necessidades dos usuários.

O resultado do questionário trouxe importantes observações sobre sua aplicabilidade. Houve indicações de implantar a acessibilidade tecnológica para os usuários, assim como a extensão do sistema para outras regiões metropolitanas além de outros sistemas e modalidades de transporte público.

A integração e, posteriormente, inclusão poderá ser alcançada com a sua utilização. Com isso, fecha-se o ciclo, legislação, necessidade do usuário, oferta do transporte público, acessibilidade, inclusão e integração.

Como limitação pode-se citar a ausência de mapas com veículos em tempo real e a acessibilidade disponível na aplicação. Conforme mencionado, essas funcionalidades estão previstas em versões futuras do sistema. Cabe pontuar também que, para a utilização do sistema, é necessário possuir dispositivo conectado à internet.

5 CONCLUSÃO

Foi desenvolvido um sistema web, inicialmente experimental, para que os usuários consigam ter acesso em tempo real às linhas oferecidas no local de interesse, além de indicar se o nível de acessibilidade do transporte disponível está ou não adequado à sua necessidade individual. Para as pessoas envolvidas no processo administrativo da concessão do benefício, foi proposta a criação de um módulo de relatórios que contemplasse as principais informações buscadas no sistema web (linhas, CIDs, horários e itinerários, por exemplo), fato que pode tornar o transporte público metropolitano mais humano, inclusivo e eficiente com a correta utilização destas informações por parte do gestor do sistema.

Para fundamentar a pesquisa, uma revisão bibliográfica foi realizada priorizando as palavras-chave apresentadas no resumo. Esta revisão foi feita com pesquisa em periódicos. Neste trabalho foram discutidos temas como transporte público e os níveis e tipos de acessibilidade de usuários PcD, além de relacionar estes assuntos com temas transversais para auxiliar no embasamento teórico da pesquisa desenvolvida.

Com a utilização do sistema desenvolvido, é esperado que os usuários PcD consigam ter maior facilidade para a utilização do transporte público. Isso deverá ocorrer com a utilização do sistema web desenvolvido por esta pesquisa. É importante salientar que o sistema desenvolvido possui código aberto. Os modelos aqui propostos são experimentais e podem sofrer alterações após a conclusão da pesquisa.

O único dado pessoal utilizado, respeitando a LGPD, será o endereço de e-mail caso seja necessário o preenchimento do formulário quando o resultado não satisfaça a necessidade do usuário.

5.1 Contribuições

Nesta seção serão abordadas as principais contribuições realizadas pela pesquisa, evidenciado pontualmente a classificação dos CIDs, o comparativo entre o método de pesquisa atual e o proposto pelo sistema desenvolvido, a inserção social e as perspectivas futuras.

5.1.1 Classificação dos CIDs

Esta pesquisa tem como uma de suas contribuições a classificação dos CIDs em grupos de acordo com os tipos de veículos e com níveis de acessibilidade disponíveis na frota da

EMTU. Foi desenvolvido um sistema de código aberto que apresenta as rotas disponíveis para cada tipo de grupo criado pela classificação.

5.1.2 Inserção social

Com a implementação do sistema web desenvolvido por esta pesquisa o usuário tem a possibilidade de verificar se o transporte público está adaptado à sua necessidade específica. Este sistema traz um impacto social positivo, uma vez que torna a mobilidade do usuário PcD mais eficiente, consequentemente diminuindo o risco de não conseguir ser atendido pelo sistema de transporte público metropolitano. Outro fator importante é que o sistema será disponibilizado de maneira gratuita, sem perspectiva de nenhuma cobrança para a sua utilização.

5.2 Perspectivas futuras

Futuramente é esperado que, após a cessão do código aberto à ARTESP, essa faça suas atualizações necessárias para que o sistema web tenha continuidade e alcance o maior número de usuários possíveis. Também é esperado que possa ter aplicabilidade em outras regiões metropolitanas geridas pela ARTESP, além de poder ser utilizado por outros órgãos gestores do transporte público. Como trabalhos futuros cabem as sugestões apontadas na fase de avaliação do design da proposta: a) criar uma interface web acessível no sistema, adaptado às diversas características elencadas na tabela de CID, assim como de acordo com as melhores práticas de implementação de interfaces web e b) desenvolver atualizações para que o sistema apresente os veículos em tempo real, inclusive com mapa; c) inserir no sistema as condições de acessibilidade no mobiliário urbano.

5.3 Ressalva

A EMTU foi extinta em 28/10/2025 conforme Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, e Decreto Estadual nº 69.375 e suas atividades foram assumidas pela ARTESP.

REFERÊNCIAS

ABNT — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ALEXANDRE, Gustavo Henrique da Silva. **PBL Planner Toolkit**: uma ferramenta para o planejamento

da abordagem PBL no ensino de computação. 2018. 228 f. Tese (Doutorado em Ciência da Computação) – Centro de Informática, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/32479. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973**. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5917.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, institui a tutela jurisdicional de interesses difusos ou coletivos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. [S. l.], 2010. Disponível em: http://www.portalinclusivo.ce.gov.br/phocadownload/

publicacoesdeficiente/historia_movimento_politico_pcd_brasil.pdf. Acesso em: 1 jun. 2023.

CORRÊA, Jonas Santos. Implementação da História de Usuário: Experiência na Fábrica de Tecnologias Turing (FTT). In: MOSTRA ADA LOVELACE, 1., 2018, Anápolis. **Anais** [...]. Anápolis: UniEVANGÉLICA, 2018. Disponível em: http://anais.unievangelica.edu.br/index.php/adalovelace/article/view/4645/2774. Acesso em: 1 jun. 2023.

DI NUBILA, Heloisa Brunow Ventura; BUCHALLA, Cassia Maria. O papel das Classificações da OMS — CID e CIF nas definições de deficiência e incapacidade. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 324-335, 2008. Disponível em: DOI https://doi.org/10.1590/S1415-790X2008000200014. Acesso em: 23 jun. 2026

ELMASRI, Ramez; NAVATHE, Shamkant B. **Sistemas de banco de dados**. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2011.

EMTU. **Serviço Ligado**: transporte para pessoas com deficiência. São Paulo: EMTU, 2019. Disponível em: https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/servicos/ligado.fss. Acesso em: 14 fev. 2023.

EMTU. **Passageiro Especial**: responsabilidade social. São Paulo: EMTU, 2020. Disponível em: http://www.emtu.sp.gov.br/emtu/institucional/responsabilidade-social/passageiroespecial.fss. Acesso em: 20 maio 2020.

EMTU. **Portal Institucional**. São Paulo: EMTU, 2023. Disponível em: http://www.emtu.sp.gov.br. Acesso em: 1 jun. 2023.

FEIJÓ, Alexandre Rahhani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. A Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoas com Deficiência e seus Efeitos no Direito Internacional e no Brasileiro. In: CONPEDI/UFF (org.). **Direito internacional dos direitos humanos**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. v. 1, p. 239-257.

JÚNIOR, Luiz Geraldo dos Santos; PEREIRA, Anrafel Fernandes. Apoiando a Oferta de Informações sobre Transporte Coletivo Rodoviário através de uma Ontologia. **Revista Eletrônica TECCEN**, Volta Redonda, v. 10, n. 1, p. 10-16, jan./jun. 2017. DOI: 10.21727/teccen.v10i1.931. Disponível em: https://revistas.ugb.edu.br/teccen/article/view/931. Acesso em: 1 jun. 2023.

MANOVICH, Lev. Banco de Dados. **Revista Eco-Pós**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 7-26, 2015. DOI 10.29146/eco-pos.v18i1.2366. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/2366. Acesso em: 1 jun. 2023.

MULLEY, Corinne; NELSON, John; TEAL, Roger; WRIGHT, Steve; DANIELS, Rhonda. Barriers to implementing flexible transport services: An international comparison of the experiences in Australia,

Europe and USA. **Research in Transportation Business & Management,** Amsterdam, v. 3, p. 3-11, 2012. DOI 10.1016/j.rtbm.2012.04.001. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2012.04.001. Acesso em: 1 jun. 2023.

OMS — ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde**. 10. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. v. 1.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pessoas com deficiência**. Brasília: ONU Brasil, 2006. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91214-convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia. Acesso em: 12 jul. 2020.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU Brasil, 2023. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 1 nov. 2023

PAIVA, Juliana Cavalcante Marinho; BENDASSOLLI, Pedro F. Políticas sociais de inclusão social para pessoas com deficiência. **Psicologia em Revista,** Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 418-429, 2017. DOI: 10.5752/p.1678-9563.2017v23n1p418-429. Disponível em: http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/P.1678-9563.2017v23n1p418-429. Acesso em: 1 jun. 2023.

RODRIGUES, Diogo Duarte. Design Science Research como caminho metodológico para disciplinas e projetos de Design da Informação. **InfoDesign — Revista Brasileira de Design da Informação**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 111-124, 2018. DOI: 10.51358/id.v15i1.564. Disponível em: https://www.infodesign.org.br/infodesign/article/view/564. Acesso em: 1 jun. 2023.

SÃO PAULO [Estado]. **Lei Complementar no 94, de 29 de maio de 1974**. Autoriza a constituição de uma empresa por ações, sob a denominação de Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo — EMTU/SP. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1974. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html. Acesso em: 1º jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. **Resolução Conjunta SS/STM nº 03, de 09 de junho de 2004**. Disciplina as medidas administrativas e operacionais referentes a isenção do pagamento de tarifas de transporte coletivo regular, de âmbito metropolitano, sob responsabilidade do Estado, concedida às pessoas com deficiência. São Paulo: EMTU, 2004. Disponível em: https://www.emtu.sp.gov.br/Sistemas/legislacao/categorias/passageiro%20especial/2004_res03.htm. Acesso em: 1º jun. 2023.

SÃO PAULO [Estado]. **Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012**. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974, que autoriza a constituição da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo — EMTU/SP. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1166-09.01.2012.html. Acesso em: 1º jun. 2023.

SCHWANEN, Tim *et al*. Rethinking the links between social exclusion and transport disadvantage through the lens of social capital. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, Amsterdam, v. 74, p. 123-135, 2015. DOI https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.02.012. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.02.012. Acesso em: 1 jun. 2023.

SELIVERSTOV, Alexey. **Uma abordagem ontológica para modelação de informação espaciotemporal com aplicações em transportes**. 2015. Dissertação (Mestrado em Engenharia Geográfica) – Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

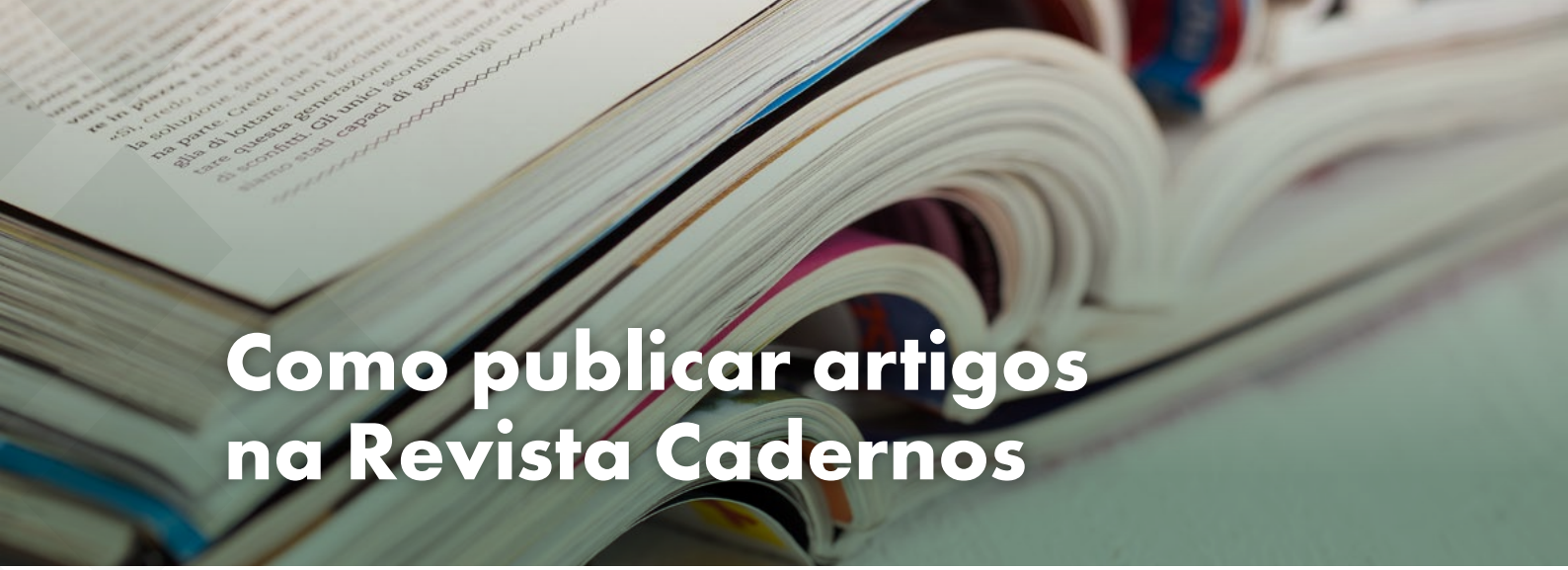
SOMMERVILLE, Ian. **Engenharia de Software**. 9. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. Disponível em: https://www.facom.ufu.br/~william/Disciplinas%202018-2/BSI-GSI030-%20EngenhariaSoftware/Livro/engenhariaSoftwareSommerville.pdf. Acesso em: 1º jun. 2023.

SOUZA, Ana Cláudia de; ALEXANDRE, Neusa Maria Costa; GUIRARDELLO, Edinêis de Brito. Propriedades psicométricas na avaliação de instrumentos: avaliação da confiabilidade e da validade. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 649-659, 2017. DOI 10.5123/s1679-49742017000300022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742017000300022. Acesso em: 23 jan. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Sistema de Bibliotecas. **CID-10**: classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde. Uberlândia: UFU, 2016. Disponível em: https://bibliotecas.ufu.br/portal-da-pesquisa/base-de-dados/cid-10-classificacaoestatistica-internacional-de-doencas-e. Acesso em: 10 fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. **CodeLab-Unifesp**. São José dos Campos: UNIFESP, 2018. Disponível em: https://www.unifesp.br/campus/sjc/codelab.html. Acesso em: 10 jan. 2023.

VALENTE, Marco Tulio. **Engenharia de Software Moderna**: princípios e práticas para desenvolvimento de software com produtividade. ENGENHARIA de Software Moderna, 2020.



Como publicar artigos na Revista Cadernos

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a inobservância das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor", conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.
- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.
- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (*.doc ou .docx).
- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.
- O texto deverá estar em espaço simples.
- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.
- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
- O texto deve observar todas as regras previstas na página https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/about/submissions.

ENCAMINHAMENTO

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

São cinco passos rápidos

Início: nesse passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

Transferência do manuscrito: nesse passo, você escolhe o componente do artigo — normalmente, o texto do artigo — e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

Inclusão de metadados: nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

Confirmação: Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

Próximos passos: Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.

O processo de publicação

1. O artigo é enviado.

2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.

3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.

4. O artigo é programado para publicação.

5. O artigo é publicado.

INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a recusa do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação, juntamente de eventuais indicações de ajustes no artigo.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autoriais, na forma da lei.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

Endereços do TCESP

CAPITAL

Prédio-Sede e Anexo I
Endereço: Av. Rangel Pestana, 315
São Paulo - SP
Telefone: (11) 3292-3266

Anexo II
Endereço: Rua Venceslau Brás, 183
São Paulo - SP
Telefone: (11) 3292-3266

UNIDADES REGIONAIS

Unidade Regional 1
Araçatuba
Endereço: Av. Café Filho, 402
Araçatuba - SP
Telefone: (18) 3609-9700

Unidade Regional 2
Bauru
Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4
Bauru - SP
Telefone: (14) 3109-2350

Unidade Regional 3
Campinas
Endereço:Av. Carlos Grimaldi, 880
Campinas - SP
Telefone: (19) 3706-1700

Unidade Regional 4
Marília
Endereço: Rua Professor Francisco Morato, 381
Marília - SP
Telefone: (14) 3592-1630

Unidade Regional 5
Presidente Prudente
Endereço: Rua José Cupertino, 179
Presidente Prudente - SP
Telefone: (18) 3226-5060

Unidade Regional 6
Ribeirão Preto
Endereço: Rua Adolfo Zéo, 426
Ribeirão Preto - SP
Telefone: (16) 3995-6800

Unidade Regional 7
São José dos Campos
Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781
São José dos Campos - SP
Telefone: (12) 3519-4610

Unidade Regional 8
São José do Rio Preto
Endereço: Av. José Munia, 5.400
São José do Rio Preto - SP
Telefone: (17) 3206-0800

Unidade Regional 9
Sorocaba
Endereço: Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, 180
Sorocaba - SP
Telefone: (15) 3238-6660

Unidade Regional 10
Araras
Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471
Araras - SP
Telefone: (19) 3543-2460

Unidade Regional 11
Fernandópolis
Endereço: Rua Maria Batista, 209
Fernandópolis - SP
Telefone: (17) 3465-0510

Unidade Regional 12
Registro
Endereço: Rua Goro Assanuma, 259
Registro - SP
Telefone: (13) 3828-7220

Unidade Regional 13
Araraquara
Endereço: Rua Dr. Euclides da
Cunha Viana, 551
Araraquara - SP
Telefone: (16) 3331-0660

Unidade Regional 14
Guaratinguetá
Endereço: Av. Dr. Ariberto Pereira da Cunha, 1302
Guaratinguetá - SP
Telefone: (12) 3123-2260

Unidade Regional 15
Andradina
Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681
Andradina - SP
Telefone: (18) 3721-7800

Unidade Regional 16
Itapeva
Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, n° 143
Itapeva - SP
Telefone: (15) 3524-4800

Unidade Regional 17
Ituverava
Endereço: Rua Dom Pedro I, 520
Ituverava - SP
Telefone: (16) 3839-0376

Unidade Regional 18
Adamantina
Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180
Adamantina - SP
Telefone: (18) 3502-3260

Unidade Regional 19
Mogi Guaçu
Endereço: Rua Catanduva, 145
Mogi Guaçu - SP
Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

Unidade Regional 20
Santos
Endereço: Av. Washington Luiz, 299
Santos - SP
Telefone: (13) 3208-2400

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Alessandro César Finardi
Bruna Castilho Marques
Bruno Chacon Fernandes
Bruno Horota Horioka
Carlos Henrique dos Reis Araújo
Cinthya Harumi Yabasse
Cintia Martins Morgado
Edmilson Manoel de Araujo
Gabriela Giardino Costa Bernardino
Graça Aparecida Barcos
Ivan Moncoski Mangano
Jessica Okajima Gomes
José Luiz Ribeiro Vignoli Filho
Juliana Lins Piques
Luis Valdir Morales
Marina Ashcar Diogo
Patrick Raffael Comparoni
Renato Pedroso Lauris
Riger Lanza Galvão
Rosilene Ferreira Leite
Suane Jesus Aragão
Victor Jung

Edição nº 16

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412

CADERNOS

da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 16 – 2026

TCESP

Tribunal de Contas

do Estado de São Paulo