

REVISTA **ECOSIL**

EDUCAÇÃO & SABER



v.1 n.1 • Set. 2024/Set. 2025 • Anual • ISSN 2966-2737

JOÃO PESSOA-PB

COMO A BRINCADEIRA ESTRUTURA O CÉREBRO INFANTIL



TCE-PB



Pacto Paraibano pela
**PRIMEIRA
INFÂNCIA**

**O LÚDICO E O
DESENVOLVIMENTO
INTEGRAL DA CRIANÇA
NA PRIMEIRA INFÂNCIA**

ADELAIDE ALVES DIAS

**PRIMEIRA INFÂNCIA:
COMPROMISSO
CONSTITUCIONAL E
MISSÃO CIVILIZATÓRIA**

CARLOS AQUINO

**FINANCIAMENTO
ALTERNATIVO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

LEONARDO RODRIGUES



TCE-PB

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DA PARAÍBA

ANTÔNIO NOMINANDO DINIZ FILHO

Presidente

FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA

Vice-Presidente

ANTÔNIO GOMES VIEIRA FILHO

Corregedor

FERNANDO RODRIGUES CATÃO

Presidente da Primeira Câmara

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES

Presidente da Segunda Câmara

ARNÓBIO ALVES VIANA

Coordenador da ECOSIL

ARTHUR PAREDES CUNHA LIMA

Ouvidor

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Renato Sérgio Santiago Melo

Marcus Vinícius Carvalho Farias

PROCURADORES (MPC)

Marcílio Toscano Franca Filho

(Procurador Geral)

Luciano Andrade Farias

Subprocurador Geral (Primeira Câmara)

Manoel Antonio dos Santos Neto

Subprocurador Geral (Segunda Câmara)

Isabella Barbosa Marinho Falcão (MPC)

Bradson Tibério Luna Camelo (Procurador)

Elvira Samara Pereira de Oliveira (Procuradora)

Sheyla Barreto Braga de Queiroz (Procuradora)

DIRETOR EXECUTIVO GERAL

Severino Claudino Neto

DIRETOR DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO

Eduardo Ferreira Albuquerque

DIRETORA ADMINISTRATIVO

Dinancy Montenegro do Nascimento

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Ed Wilson Fernandes de Santana

COORDENADOR DO CENTRO CULTURAL

ARIANO SUASSUNA

Flávio Sátiro Fernandes Filho

COORDENADOR DA OUVIDORIA

Ênio Martins Norat

COORDENADOR DA UNIDADE DE GESTÃO DA

INFORMAÇÃO - Josedilton Alves Diniz

COORDENADOR DE CONTROLE E

AUDITORIA INTERNA - Flávio Roberto Gondim Vital

COORDENADOR DE NORMATIZAÇÃO

Naara Gomes de Araujo Cavalcanti

COORDENADOR DE PLANEJAMENTO E

DESENVOLVIMENTO - Francisco José Pordeus de Souza

COORDENADORA DA ASSESSORIA

DE COMUNICAÇÃO - Fábiana Maria Carolino de Luna

COORDENADOR DO ESPAÇO DA CIDADANIA DIGITAL

André Agra Gomes de Lira

SECRETÁRIO DA ESCOLA DE CONTAS

Carlos Pessoa de Aquino

EQUIPE TÉCNICA DA ECOSIL

Evanízio Roque Arruda Neto

Gilberto Rubens de Souza Costa

Leila Brasil Ferreira de Barros Spitz

Mariza de Fátima Almeida Gondim

Micheline Cristhine Moraes Ayres

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA

Rua Professor Geraldo Von Sohsten, 147 - Jaguaribe,

João Pessoa/PB - CEP: 58.015-190

Telefone: (83) 3208.3300

REVISTA

ECOSIL

EDUCAÇÃO & SABER

VOL. 2

Periodicidade: Anual (Set. 2024 / Set. 2025)

CORPO EDITORIAL DA REVISTA

EDITOR CORPORATIVO

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba / TCE-PB

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Pessoa de Aquino

Micheline Cristhine Moraes Ayres

João Gomes Damasceno Filho

PROJETO GRÁFICO

João Gomes Damasceno Filho (DRT-PB 3982)

FOTOGRAFIA DA REVISTA

Arquivo TCE/ECOSIL

Elias Félix (Fotógrafo)

CAPA

João Gomes Damasceno Filho (DRT-PB 3982)



APRESENTAÇÃO

Há momentos na trajetória das instituições públicas em que o tempo deixa de ser apenas cronologia e se transforma em memória viva, em construção histórica. A apresentação da segunda edição da Revista da ECOSIL insere-se exatamente nesse espaço simbólico em que o pensamento se fixa, o conhecimento se perpetua e o compromisso público se renova.

Esta coletânea de artigos traduz, com profundidade e sensibilidade, a vocação da ECOSIL para o diálogo entre o saber acadêmico e a prática institucional. Cada texto aqui reunido é expressão de estudo sério, de reflexão responsável e de um olhar atento sobre os desafios contemporâneos da gestão pública, do controle externo, do Direito e da cidadania. Não se trata apenas de reunir ideias, mas de construir pontes entre o conhecimento e a realidade social.

Para mim, esta edição carrega um significado ainda mais especial. Ela nasce no primeiro ano da minha gestão no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, período que marca um capítulo inédito na história desta Corte: o de primeira mulher a integrar o seu colegiado. Tal fato não representa uma conquista individual, mas um símbolo institucional de avanço, inclusão e amadurecimento democrático. É a confirmação de que as instituições se fortalecem quando incorporam diversidade, sensibilidade e novos olhares.

A ECOSIL cumpre, com excelência, sua missão educadora, cultural e pedagógica, ao compreender que educar vai muito além da transmissão de normas e técnicas. Educar é formar consciências críticas, estimular a ética pública, valorizar a cultura e preparar servidores e cidadãos para o exercício responsável da coisa pública. É nessa perspectiva humanista que a Escola de Contas se afirma como verdadeiro instrumento de transformação social.

Que esta Revista siga sendo espaço de encontro entre gerações, ideias e experiências; um lugar onde o conhecimento não se encerra em si mesmo, mas se projeta para o futuro. Que cada leitor encontre nestas páginas não apenas respostas, mas inquietações fecundas — daquelas que impulsionam o aprimoramento institucional e o fortalecimento do Estado em favor da sociedade.

Com emoção, gratidão e profundo senso de responsabilidade, apresento esta segunda edição da Revista da ECOSIL, convicta de que a Escola continuará a cumprir seu papel essencial na história do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba: educar para servir, formar para transformar e pensar para avançar.

Alana Galdino

Conselheira do Tribunal de Contas do
Estado da Paraíba – TCE/PB.
Coordenadora da Escola de Contas
Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL

APRESENTAÇÃO

Há publicações que cumprem a função de informar. Outras, mais raras, marcam um tempo, revelam uma identidade e constroem legado. Esta segunda edição da Revista da ECOSIL pertence a essa categoria especial: ela é fruto de um trabalho coletivo amadurecido, comprometido com o rigor intelectual e impregnado de sentido público.

Como Secretário da ECOSIL, vivencio esta edição com especial honra e emoção, pois ela se concretiza sob minha gestão, em um momento de fortalecimento institucional da Escola e de afirmação do seu papel como espaço plural de produção científica, reflexão crítica e difusão do conhecimento. Cada artigo aqui publicado reflete não apenas o saber de seus autores, mas também o espírito de uma Escola que acredita na educação como pilar essencial do controle e da boa governança.

Esta Revista é, ao mesmo tempo, registro e promessa. Registro do caminho já percorrido, da dedicação de pesquisadores, servidores e colaboradores; promessa de novos debates, novos estudos e novas práticas que poderão emergir a partir das ideias aqui lançadas. A palavra escrita, quando nasce do compromisso ético e da responsabilidade social, torna-se permanente e fecunda.

A ECOSIL reafirma-se, por meio desta publicação, como espaço de formação continuada, de valorização da cultura jurídica e administrativa e de estímulo ao pensamento interdisciplinar. Aqui, o conhecimento não é estático; ele dialoga com a realidade, questiona, propõe e evolui. Essa é a essência de uma verdadeira escola pública: pensar o presente para transformar o futuro.

Registro meu reconhecimento à Coordenação da ECOSIL, que conduz a Escola com sensibilidade, firmeza e visão estratégica, compreendendo que educar é também um ato de coragem e de esperança. Sem esse apoio institucional, esta Revista não alcançaria a densidade intelectual e simbólica que hoje apresenta.

Que esta segunda edição da Revista da ECOSIL seja amplamente lida, debatida e preservada. Que suas páginas inspirem novos estudos, provoquem reflexões e fortaleçam a consciência cidadã. E que a Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira siga fiel à sua missão maior: educar para transformar, ensinar para servir e construir conhecimento em favor do interesse público.

Carlos Pessoa de Aquino

Secretário da Escola de Contas
Conselheiro Otacílio Silveira – ECOSIL

PREFÁCIO

ddhkdhdhkhkdhgkdhdhgdgdfgdf

Fábio Nogueira
Presidente do TCE-PB



A CRIAÇÃO DA ECOSIL

A Escola de Contas Otacílio Silveira – Ecosil é o braço acadêmico do Tribunal de Contas da Paraíba e se consolida como instrumento de aperfeiçoamento e capacitação de servidores do próprio Tribunal, dos entes jurisdicionados e dos gestores públicos, em especial, aqueles vinculados à gestão municipal. Foi criada no ano de 2001, fruto da sensibilidade do saudoso conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, jurista pós-graduado, professor e escritor, que elegeu, entre suas contribuições à Corte de Contas, ao longo dos seus 55 anos, a valorização do ensino e da aprendizagem, acreditando na educação como meio essencial na qualificação funcional e no fortalecimento dos órgãos públicos.

A Ecosil foi instituída pela Resolução nº 01/2001 e tem na origem do nome a homenagem ao conselheiro Otacílio Silva da Silveira, o primeiro presidente do Tribunal de Contas do Estado, um dos pioneiros na criação e instalação do órgão responsável pelo acompanhamento das contas públicas da Paraíba. Ele foi um dos integrantes da primeira formação do TCE-PB, em 1971. Hoje, a Escola de Contas está sob a coordenação da Conselheira Alanna Camilla Galdino dos Santos Vieira, que sem medir esforços, segue o legado do criador, priorizando as atividades acadêmicas e os serviços prestados pela Ecosil em benefício dos jurisdicionados.

No mesmo exercício da criação, foi publicada a Resolução 05/2001, que regulamentou as primeiras atividades da Escola de Contas. Posteriormente, diante da demanda pedagógica, o Tribunal de Contas estabeleceu as diretrizes que fomentaram as ações de capacitação e organizou a programação a ser voltada aos jurisdicionados em todas as esferas públicas do Estado.

Foi com a Resolução nº 04/2013, que a Escola ampliou seu regulamento e passou a gerir novas atividades de aperfeiçoamento técnico para os servidores, inclusive com a formação de quadro próprio e especializado para o apoio no desenvolvimento intelectual dos jurisdicionados municipais e estaduais, no tocante aos constantes desafios da administração pública, tornando-se assim, centro de excelência regional reconhecido como espaço de aproximação, cada vez mais, entre a Corte de Contas e a sociedade.

A Escola de Contas preserva o compromisso acadêmico com a educação e se apresenta como órgão auxiliar aos gestores públicos, sobretudo, em relação aos temas mais controversos e atuais, objetivando a capacitação para uma boa interpretação das leis e regramentos. E nesse sentido, reafirma-se a ideia de que há muito o TCE deixou de ser um órgão apenas aferidor de contas públicas. É também auxiliar e orientador para uma boa prestação de contas.

Dentro de suas atribuições, além de promover palestras e seminários, incentiva edições de obras especializadas e a produção editorial de ideias, a exemplo desta revista, que amplia a discussão do pensamento acadêmico, difunde os mais variados temas que envolvem, em sua abrangência, o controle da administração pública e os projetos que venham a contribuir com a transparência pública, evidenciando a importância do trabalho realizado pelos órgãos de controle externo.

Um dos grandes feitos da Escola de Contas foi a criação do Curso de Aperfeiçoamento em Administração Pública – Caap. O curso foi idealizado para ser uma oportunidade gratuita aos servidores públicos municipais, abrindo espaços para o aprofundamento dos conhecimentos sobre a Administração. Trata-se de uma espécie de

Especialização, envolvendo várias matérias por meio de módulos e que possibilitam maior qualificação e interação entre jurisdicionados e instrutores, em sua maioria técnicos, membros e servidores do TCE.

O Caap é um dos mais procurados pelos servidores públicos e já está na 17ª edição. Conta com uma grade acadêmica de 14 módulos, que chega a 288 horas-Aula de atividades a cada semestre, abordando os mais importantes temas da Administração Pública, inclusive, com inovações nas áreas de governança, transparência e proteção de dados. É muito concorrido e semestralmente forma turmas, em média, com 60 alunos.

Entre os módulos ministrados estão temas sobre Gestão Pública, Responsabilidade Fiscal, Administração Pública Gerencial, Fenômeno do Urbanismo, Instrumento de Orçamento, Planejamento e Gestão, Normatização do TCE e Diversas Formas de Prestar de Contas, Lei Geral de Proteção de Dados, Gestão de Pessoal no Setor Público, Regimes Próprios de Previdência, Estatuto da Cidade, Controle Interno, Urbanismo, Cidades Inteligentes, Controle da Administração Pública e Instrumentos de Controle da Administração Pública.

A Ecosil ganhou mais visibilidade ao expandir suas atividades acadêmicas aos municípios, por meio de cursos itinerantes e treinamentos voltados a temas relevantes e importantes para a administração pública, dentro de uma programação de cursos e palestras, abordando temas relevantes, a exemplo da nova Lei de Licitações e Contratos, Urbanismo, Cidades Inteligentes, Ferramentas de Transparência, Reforma Tributária e Controle Interno, entre outros recorrentes. Entre os ministrantes estão técnicos, auditores, procuradores e conselheiros do TCE-PB.

Em sua visão estratégica, a Escola de Contas tem também, o propósito de desenvolver pessoas para a construção de uma sociedade mais justa e cidadã. Para isso, investe na capacitação de profissionais do TCE e servidores públicos de outras instituições, além de apoiar o desenvolvimento de pesquisas, ferramentas e metodologias que auxiliem no aprimoramento do controle externo e da Administração Pública, além do apoio institucional para outros órgãos e instituições, entrevistas com profissionais de diversas áreas, priorizando políticas públicas voltadas para os interesses sociais, a exemplo do que acontece com a criação do Pacto com a Primeira Infância, em consonância com a missão constitucional do Tribunal.

Enfim, tem-se como resumo que a Escola de Contas é um eixo de valorização para o ensino e aprendizagem, promove a qualificação e contribui não só para o domínio de novos conceitos ou técnicas, como também prepara servidores e gestores públicos, ampliando a compreensão de como agir adequadamente através do planejamento, monitoramento e correção das ações públicas com foco na concretização dos anseios sociais.

Considera-se, finalmente, que a educação é essencial para o fortalecimento dos órgãos públicos. O investimento em recursos humanos é a base para que as organizações obtenham colaboradores cada vez mais qualificados e adequados à estratégia organizacional. As pessoas são as fontes de inovação e os agentes das ações que irão assegurar o alcance dos objetivos planejados. E nesse aspecto, o Tribunal de Contas busca orientar o cidadão e a cidadã de forma pedagógica, no sentido de exercer o controle social sobre as diretrizes e os gastos da Administração Municipal.

 ARTIGOS

00 dgddsgdgdgdgdgdgd
dgdgdgdgdgdgdg
dgdgdgdgdgdgddfgfdg

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhdfghfghfgh

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhdfghfghfgh

ENSAIOS

00 dgddsgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgddfgfdg

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhdfghfghfgh

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhdfghfghfgh

SUMÁRIO

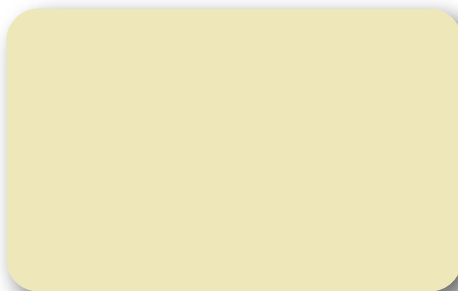
ATIVIDADES

00 dgddsgdgdgdgdgdgdg
dgddgdgdgdgdgdgdg
dgddgdgdgdgdgdgddfgrdg

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgdgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhdfghfghfgh

00 dgddsgdgdgdgdgdgdgd
dgddgdgdgdgdgdgd
dghdfhdfhdfhfdghfghfgh

Foto: Elias Félix



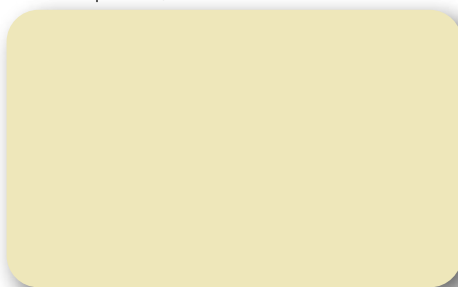
Adgdfgdfgdg
dfgdgdfgdfg
dfgdgfdgdgdf
dfgdgfdgddg

Foto: Elias Félix



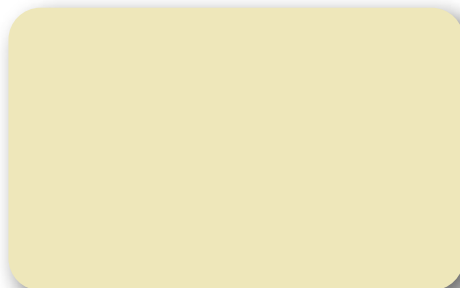
Adgdfgdfgdg
dfgdgdfgdfg
dfgdgfdgdgdf
dfgdgfdgddg

Foto: Arquivo TCE/ECOSIL



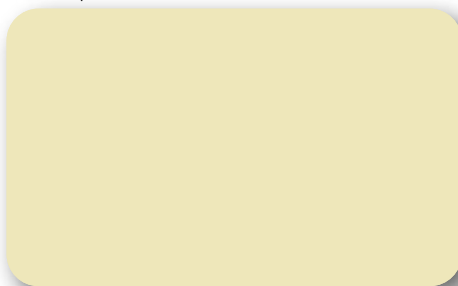
Adgdfgdfgdg
dfgdgdfgdfg
dfgdgfdgdgdf
dfgdgfdgddg

Foto: Elias Félix



Adgdfgdfgdg
dfgdgdfgdfg
dfgdgfdgdgdf
dfgdgfdgddg

Foto: Arquivo TCE/ECOSIL



Adgdfgdfgdg
dfgdgdfgdfg
dfgdgfdgdgdf
dfgdgfdgddg



ARTIGOS

Primeira Infância Compromisso constitucional e missão civilizatória do Tribunal de Contas da Paraíba



Carlos Aquino
Advogado e
Professor da UFPB
Foto: Arquivo TCE/ECOSIL

1. A PRIMEIRA INFÂNCIA COMO PRIORIDADE ABSOLUTA

A Constituição Federal (art. 227) estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária.

A Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância) reforça que a criança, nos primeiros seis anos de vida, atravessa um período determinante para o desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social. Investir nesta fase é potencializar o futuro de toda a sociedade.

2. O PAPEL ESTRATÉGICO DO TCE-PB

O TRIBUNAL DE CONTAS NÃO É APENAS UM ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. ELE TAMBÉM EXERCE O CONTROLE DE LEGALIDADE, LEGITIMIDADE, ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. NA PAUTA DA PRIMEIRA INFÂNCIA, ISSO SIGNIFICA:

- Avaliar se os planos municipais e estaduais de educação, saúde e assistência social têm foco e metas para a primeira infância.
- Monitorar o cumprimento dos indicadores do Plano Nacional de Educação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU), especialmente o ODS 4 (educação de qualidade) e o ODS 3 (saúde e bem-estar).

- Cobrar e verificar a execução orçamentária e financeira, garantindo que os recursos destinados às crianças não sejam contingenciados ou desviados para outras finalidades.

- Incentivar a implementação de políticas intersetoriais, pois primeira infância exige integração entre saúde, educação, assistência social, cultura e infraestrutura.

3. PRIMEIRA INFÂNCIA COMO VETOR DE EFICIÊNCIA E JUSTIÇA SOCIAL

Estudos internacionais (James Heckman, Nobel de Economia) demonstram que cada dólar investido na primeira infância retorna múltiplos para a sociedade, reduzindo desigualdades e gastos futuros com saúde, segurança e assistência social. Assim, investir cedo é a forma mais econômica e inteligente de gestão pública, e cabe ao TCE-PB assegurar que isso seja feito com qualidade e foco no interesse público.

4. O CONTROLE COMO INDUTOR DE BOAS PRÁTICAS

O TCE-PB PODE IR ALÉM DO JULGAMENTO DE CONTAS, ATUANDO COMO INDUTOR DE BOAS PRÁTICAS, POR MEIO DE:

- Programas de capacitação de gestores para planejamento e execução de políticas voltadas à primeira infância.
- Relatórios e painéis de transparência que permitam à sociedade acompanhar o gasto e os resultados.

- Auditorias operacionais que não apenas verifiquem se o dinheiro foi gasto, mas se produziu impacto real na vida das crianças.

- Apoio técnico aos municípios, estimulando a adoção de metas e indicadores claros.

5. A VISÃO HUMANISTA E PEDAGÓGICA DO CONTROLE

O TCE-PB, por meio de sua Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (ECOSIL), pode ser multiplicador do conhecimento sobre a importância da primeira infância, formando gestores, conselheiros tutelares, educadores, equipes de saúde e sociedade civil. Essa dimensão educadora e cultural do controle é essencial para que o compromisso com as crianças se torne permanente e institucional, e não apenas uma agenda de governo.

6. A INFÂNCIA COMO ÍNDICE DE CIVILIZAÇÃO

Garantir direitos na primeira infância não é apenas cumprir leis ou metas: é plantar as raízes do futuro, evitando que a desigualdade e a exclusão germinem.

Um Tribunal de Contas que zela pela infância está não só fiscalizando números, mas cuidando do próprio sentido de Estado e República.

Como disse o educador Paulo Freire:

“Educar é impregnar de sentido o que fazemos a cada instante.” Cuidar da primeira infância é impregnar de sentido o ato de governar, e o TCE-PB, ao cumprir seu papel, torna-se guardião não apenas das contas, mas da esperança.

7. PRIMEIRA INFÂNCIA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Nenhuma política pública voltada à primeira infância será eficaz se não estiver inserida em um planejamento estratégico sólido, com diagnóstico situacional, definição de metas e monitoramento de resultados.

O TCE-PB, NO EXERCÍCIO DO CONTROLE PRÉVIO E CONCOMITANTE, PODE AVALIAR:

- PPA (Plano Plurianual): se contempla programas estruturantes para a primeira infância, com indicadores claros e metas mensuráveis.

- LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias): se traz prioridade orçamentária para programas de educação infantil, saúde materno-infantil e infraestrutura adequada.

- LOA (Lei Orçamentária Anual): se garante dotação suficiente e assegura execução financeira no exercício, evitando contingenciamentos.

Além disso, a auditoria preventiva permite identificar gargalos antes que se transformem em omissões ou irregularidades. Ao invés de apenas registrar falhas a posteriori, o TCE-PB atua como guardião da efetividade.

8. O CONTROLE ORIENTADO A RESULTADOS

Historicamente, muitos órgãos de controle focaram exclusivamente em aspectos formais e documentais. Entretanto, a moderna concepção de fiscalização — especialmente nas Cortes de Contas que se alinham às diretrizes da INTOSAI e da Atricon — privilegia a avaliação de desempenho.

NO CAMPO DA PRIMEIRA INFÂNCIA, ISSO SIGNIFICA:

- Não apenas verificar se a prefeitura construiu creches, mas se as crianças estão sendo atendidas em número suficiente, com qualidade e segurança.

- Não apenas conferir notas fiscais de medicamentos, mas avaliar se houve redução de internações por causas evitáveis na faixa etária de 0 a 6 anos.

- Não apenas analisar folhas de pagamento de professores, mas verificar se a qualificação docente e a formação continuada refletem em melhores índices de aprendizagem.

O controle por resultados desloca o

foco do gasto para o impacto social. É a forma mais moderna e ética de medir a gestão pública, e a primeira infância oferece um campo fértil para essa abordagem.

9. A INTERSETORIALIDADE COMO CONDIÇÃO DE SUCESSO

A primeira infância é um território de políticas públicas integradas. Uma criança saudável depende de mais que um posto de saúde; precisa também de escola de qualidade, alimentação adequada, saneamento básico, moradia digna, espaços de lazer e convivência familiar.

O TCE-PB, EM SUAS AUDITORIAS, PODE E DEVE:

- Cruzar dados entre diferentes áreas (educação, saúde, assistência social, saneamento) para avaliar a coerência e a convergência das ações.

- Exigir a formulação e execução de planos municipais intersetoriais da primeira infância.

- Recomendar a criação de comitês de governança que envolvam múltiplas secretarias e atores sociais.

Essa visão horizontal e integrada é indispensável para romper o ciclo da pobreza e das vulnerabilidades, garantindo que cada real investido tenha um efeito multiplicador.

10. O PAPEL PEDAGÓGICO E TRANSFORMADOR DA ECOSIL

A Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (ECOSIL) não é apenas um espaço de capacitação técnica; é um farol pedagógico para a boa governança.

NO TEMA DA PRIMEIRA INFÂNCIA, A ECOSIL PODE:

- Promover cursos e oficinas sobre políticas e programas prioritários para crianças de 0 a 6 anos.

- Oferecer treinamentos específicos para equipes de auditoria com foco em avaliação de impacto social.

- Produzir cartilhas e guias de orienta-

ção para prefeitos, secretários e conselheiros municipais de direitos da criança e do adolescente.

- Realizar seminários e encontros temáticos que unam gestores, sociedade civil e órgãos de controle.

Ao fazer isso, o TCE-PB fortalece o capital humano da administração pública e cria um legado de conhecimento que se perpetua para além de mandatos e gestões.

11. A PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA E O RETORNO SOBRE O INVESTIMENTO

ESTUDOS DO BANCO MUNDIAL E DE ORGANIZAÇÕES COMO O UNICEF DEMONSTRAM QUE CADA REAL INVESTIDO NA PRIMEIRA INFÂNCIA RETORNA EM MÚLTIPLOS PARA A ECONOMIA, SEJA NA FORMA DE MAIOR PRODUTIVIDADE FUTURA, SEJA PELA REDUÇÃO DE CUSTOS SOCIAIS. ESSE RETORNO SE MANIFESTA:

- Na diminuição da evasão escolar e do fracasso educacional.

- Na redução de gastos futuros com o sistema de saúde e de assistência social.

- Na queda da criminalidade e da violência urbana, pois crianças bem cuidadas se tornam adultos mais preparados para a vida comunitária e profissional.

Ao fiscalizar e estimular investimentos nessa área, o TCE-PB não está apenas zelando pelo presente, mas projetando um futuro mais justo, próspero e sustentável para a Paraíba.

12. DIMENSÃO ÉTICA E HUMANISTA DO CONTROLE

A ATUAÇÃO DO TCE-PB NA PRIMEIRA INFÂNCIA TRANSCENDE A FRIEZA DOS NÚMEROS E PLANILHAS. É UMA AÇÃO ÉTICA, HUMANISTA E CIVILIZATÓRIA. COMO DISSE O FILÓSOFO VIKTOR FRANKL:

“A responsabilidade é o outro lado da liberdade.”

O Estado é livre para escolher políticas, mas tem a responsabilidade inegociável de proteger suas crianças.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da Paraíba, ao exercer controle firme, preventivo e pedagógico sobre as políticas da primeira infância, cumpre um papel de consciência ética do Estado.

Se quiser, posso agora dar um fecho magistral e solene, como epílogo de pronunciamento, que una a força jurídica, a linguagem inspiradora e a mensagem institucional — para que soe como algo pronto para ser lido em plenário ou publicado oficialmente pelo TCE-PB. Esse encerramento daria um tom de manifesto em defesa da primeira infância.

EPÍLOGO — **MANIFESTO EM DEFESA DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhoras e Senhores,

Não há nação que se erga sólida sobre alicerces frágeis. E não há alicerce mais seguro, mais puro e mais sagrado do que o cuidado com nossas crianças, especialmente na primeira infância, esse tempo único, irrepetível e decisivo em que a vida se constrói, a mente floresce e o caráter começa a se moldar.

A Constituição Federal nos ordena, com clareza e imperatividade, assegurar às crianças “com absoluta prioridade” todos os direitos que lhes garantam vida digna. Não se trata de benevolência — trata-se de um dever jurídico, ético e civilizatório. E, para nós, que integramos este Tribunal de Contas, essa prioridade não é retórica: é um compromisso que se materializa no controle, na fiscalização e na indução de políticas públicas que plantem hoje as sementes de um amanhã mais justo.

Ao olharmos para o orçamento público, para os planos de governo, para as leis orçamentárias, devemos perguntar, como farol que orienta nossa ação: onde está a criança?

Está no planejamento? Está na execução? Está na avaliação de resultados?

Porque, se a criança não estiver no centro, o Estado se desvia de sua própria razão de existir.

Zelar pela primeira infância não é apenas proteger os mais vulneráveis — é proteger o futuro da Paraíba. É prevenir desigualdades, é reduzir as raízes da violência, é elevar a dignidade humana. É transformar o controle externo em instrumento de esperança concreta.

Por isso, este Tribunal, por meio de sua missão constitucional e de seu braço pedagógico, a Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira, deve reafirmar diante da sociedade: a primeira infância será prioridade inegociável.

Não apenas nos números, mas nas práticas; não apenas nas deliberações, mas nas ações; não apenas nas palavras, mas nos resultados.

COMO DISSE O POETA KHALIL GIBRAN:

“Vossas crianças não são vossas. São filhas e filhos do anseio da vida por si mesma.”

Cuidemos, pois, desse anseio. Que cada parecer, cada auditoria, cada decisão deste Tribunal carregue consigo o selo da proteção à infância. Que a história, um dia, possa dizer que aqui, nesta Corte de Contas, não apenas guardamos o erário — guardamos o amanhã.

E que este compromisso ecoe para além destas paredes, como um pacto perene entre o Estado e suas crianças: um pacto de honra, justiça e amor ao próximo.

Assim, não estaremos apenas cumprindo a Constituição. Estaremos, verdadeiramente, cumprindo o nosso papel na construção de um futuro em que a Paraíba seja reconhecida não pela riqueza que ostenta, mas pelo cuidado que dedica àqueles que um dia, de nossas mãos, receberão o destino desta terra.

Política Nacional de Resíduos Sólidos e Gestão Municipal: o caso de Itabaiana-PB



Miguel Francisco Leonardo

Bacharel em Administração Pública (UEPB)
Mestre em Desenvolvimento Regional
(PPGDR/UEPB). Servidor Público Municipal.
E-mail: profmiguellleonardo@gmail.com.

RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, define diretrizes para a gestão integrada dos resíduos urbanos e atribui aos municípios responsabilidades quanto à coleta, transporte e destinação final. Este artigo analisa a experiência de Itabaiana-PB entre 2020 e 2024, relacionando gastos públicos e eficiência administrativa. A pesquisa, de caráter quali-quantitativo, utilizou dados secundários do IBGE, SNIS, SAGRES e da Prefeitura Municipal, além de revisão bibliográfica. Os resultados indicam aumento nos custos de coleta, transporte e disposição, com contratação de aterro sanitário e cooperativas de catadores. Apesar dos avanços, persistem desafios como a ausência de coleta seletiva abrangente e a dependência de soluções externas. A análise mostra que a gestão municipal busca atender às exigências legais, mas enfrenta limitações financeiras e estruturais. Conclui-se que a eficiência depende da integração entre políticas públicas, participação social e uso racional dos recursos, contribuindo para o debate sobre sustentabilidade e gestão pública em municípios de médio porte.

SUMMARY

The National Solid Waste Policy (PNRS), established by Law No. 12.305/2010, defines guidelines for the integrated management

of urban waste and assigns responsibilities to municipalities regarding collection, transportation, and final disposal. This article analyzes the experience of Itabaiana-PB between 2020 and 2024, relating public spending and administrative efficiency. The research, of a qualitative-quantitative nature, used secondary data from IBGE, SNIS, SAGRES, and the Municipal Government, in addition to a literature review. The results indicate an increase in the costs of collection, transportation, and disposal, with the contracting of a sanitary landfill and waste picker cooperatives. Despite the advances, challenges persist, such as the absence of comprehensive selective collection and dependence on external solutions. The analysis shows that the municipal administration seeks to meet legal requirements but faces financial and structural limitations. It concludes that efficiency depends on the integration of public policies, social participation, and the rational use of resources, contributing to the debate on sustainability and public management in medium-sized municipalities.

INTRODUÇÃO

A problemática dos resíduos sólidos urbanos constitui um dos maiores desafios contemporâneos da gestão pública, intensificada pelo crescimento populacional, pela urbanização acelerada e pelo consumo de

massa. No Brasil, a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em 2010, representou um marco regulatório ao estabelecer princípios de responsabilidade compartilhada, logística reversa e erradicação dos lixões, exigindo dos municípios práticas de gestão ambientalmente adequadas e financeiramente viáveis.

Entretanto, a implementação da PNRS tem se mostrado desigual, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, que enfrentam restrições técnicas e orçamentárias. Nesse contexto, Itabaiana-PB, localizado no agreste paraibano, insere-se como estudo relevante por buscar adequação às exigências legais, mediante contratação de empresas especializadas, participação em consórcios intermunicipais e ações de inclusão de catadores. O objetivo deste artigo é avaliar a gestão dos recursos públicos de Itabaiana na implementação da PNRS entre 2020 e 2024, identificando avanços, limitações e implicações para a eficiência administrativa e a sustentabilidade local.

A justificativa reside na necessidade de compreender como municípios de porte médio equilibram demandas legais, pressões sociais e restrições financeiras, contribuindo para o debate sobre políticas públicas e desenvolvimento regional. Metodologicamente, o estudo adota abordagem quali-quantitativa, com análise documental e estatística de dados secundários provenientes do IBGE, SNIS, SAGRES e da Prefeitura Municipal, complementados por revisão bibliográfica em periódicos e relatórios técnicos. Essa estratégia permite caracterizar a evolução da coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos, relacionando-os com os gastos públicos e com os princípios da eficiência administrativa, em diálogo com experiências nacionais e internacionais.

O município de Itabaiana, localizado na Mesorregião do Agreste Paraibano, possui área territorial de 210,57 km² e população de 23.182 habitantes, segundo o Censo de 2022 do IBGE. Sua densidade demográ-

fica é de 110,09 habitantes por quilômetro quadrado, o que o caracteriza como município de porte médio no contexto estadual. A cidade tem origem histórica no século XVII e foi elevada à categoria de município em 1891, consolidando-se como polo econômico e político regional. A economia local é baseada em serviços públicos, comércio, agropecuária e pequenas iniciativas empreendedoras, apresentando PIB per capita de R\$ 13.002,99 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,613, considerado médio pelo PNUD.

Em termos ambientais, apenas 34,6% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado, revelando desafios estruturais. Itabaiana integra o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba - COGIVA, voltado para a gestão compartilhada de resíduos sólidos, dada sua localização estratégica e proximidade com municípios vizinhos. Apesar disso, ainda enfrenta dificuldades na destinação final dos resíduos, que são encaminhados para aterros em Campina Grande e Guarabira. A relevância de Itabaiana como locus da pesquisa decorre de sua posição de destaque regional e da necessidade de adequação às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tornando-se exemplo representativo dos dilemas enfrentados por municípios de médio porte no Brasil.

APORTES PARA DISCUSSÃO

A gestão dos resíduos sólidos urbanos constitui um dos maiores desafios da administração pública contemporânea, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde a urbanização acelerada, o consumo de massa e a desigualdade social ampliam os impactos ambientais e econômicos. A literatura evidencia que a relação do homem com os resíduos acompanha sua própria trajetória histórica, desde práticas rudimentares de descarte até os complexos sistemas de coleta e tratamento atuais (Costa & Cavalcante, 2009; Roth & Garcias, 2009).

A Revolução Industrial, conforme Costa (2011), intensificou a exploração de recursos naturais e a geração de resíduos em escala inédita, transformando profundamente os cenários econômico, social e ambiental. Esse processo resultou em problemas diretos, como poluição do solo, da água e do ar, e indiretos, como aumento dos custos de recuperação ambiental e esgotamento de matérias-primas (Carvalho & Oliveira, 2003).

No Brasil, a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, representou um marco regulatório ao estabelecer princípios de responsabilidade compartilhada, logística reversa e erradicação dos lixões. A PNRS introduziu instrumentos como planos municipais de gestão integrada, coleta seletiva e inclusão dos catadores de materiais recicláveis, reconhecendo-os como agentes econômicos e sociais. Entretanto, a implementação da política tem sido desigual, com avanços em grandes centros urbanos e dificuldades em municípios de pequeno e médio porte, que enfrentam restrições financeiras, técnicas e institucionais.

Segundo dados do IBGE (2008), cerca de 31,9% dos municípios brasileiros ainda possuíam lixões a céu aberto, evidenciando a distância entre a legislação e a prática. Essa realidade reforça a necessidade de compreender como diferentes municípios lidam com os desafios da gestão de resíduos, equilibrando exigências legais, recursos públicos e participação social.

A literatura sobre gestão pública destaca que a eficiência é princípio constitucional da administração pública (CF/1988, art. 37) e deve orientar o uso racional dos recursos. Estudos recentes apontam que a adoção de indicadores de desempenho e mecanismos de avaliação é essencial para legitimar gastos e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições (Demajorovic, 2013). No campo da gestão ambiental, isso significa que os investimentos em coleta, transporte e disposição final dos resíduos precisam ser ava-

liados não apenas em termos de custos, mas também de benefícios sociais, ambientais e econômicos.

A experiência de Curitiba, relatada em documento técnico de 2017, mostra que políticas integradas de resíduos sólidos podem gerar resultados positivos quando articuladas com educação ambiental, participação comunitária e inovação tecnológica. Contudo, mesmo em cidades reconhecidas por boas práticas, persistem desafios relacionados à sustentabilidade financeira e à inclusão dos catadores, que muitas vezes trabalham em condições precárias e marginalizadas.

A questão da inclusão social é central na PNRS, que reconhece o papel dos catadores como agentes fundamentais no processo de reciclagem. Mota (2004; 2010) já havia destacado que, embora considerados “excluídos sociais”, esses trabalhadores fornecem matéria-prima essencial para a indústria de reciclados. No entanto, a valorização desse trabalho ainda é limitada, e muitos catadores enfrentam condições subumanas, sem equipamentos de proteção ou reconhecimento institucional. A literatura reforça que a inclusão dos catadores em cooperativas e programas de coleta seletiva é não apenas uma medida de justiça social, mas também uma estratégia de eficiência econômica, pois reduz custos de transporte e disposição final, além de ampliar a taxa de reciclagem.

Outro aspecto relevante é a adoção de consórcios intermunicipais como alternativa para municípios de pequeno e médio porte. O estudo publicado na Revista Geonorte de José Laécio de Moraes (2014) sobre consórcios no Ceará demonstra que a gestão compartilhada permite ganhos de escala, redução de custos e maior capacidade técnica para enfrentar os desafios da PNRS. No entanto, a eficácia dos consórcios depende de fatores como governança, cooperação política e participação social. No caso de Itabaiana-PB, a inserção no consórcio COGIVA

representa uma tentativa de superar limitações locais, mas a ausência de aterro sanitário próprio e a necessidade de transportar resíduos para municípios vizinhos ainda geram custos elevados e dificultam a plena implementação da política.

A literatura também aponta para a importância da educação ambiental como instrumento de mudança cultural e prática social. Segundo Filho & Santos (2008), o consumo excessivo e o descarte inadequado estão diretamente relacionados ao modelo capitalista de produção e consumo, que exige cada vez mais matéria-prima e gera impactos ambientais crescentes. Nesse sentido, a educação ambiental integrada pode modificar concepções e práticas da população em relação aos resíduos, promovendo maior adesão à coleta seletiva e valorização do trabalho dos catadores. Essa perspectiva dialoga com a hipótese central deste estudo, de que o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos pode reduzir impactos sociais, ambientais e econômicos, ao mesmo tempo em que fortalece a eficiência administrativa.

A análise teórica evidencia, portanto, que a gestão de resíduos sólidos deve ser compreendida como um campo multidimensional, que envolve aspectos legais, econômicos, sociais e culturais. A PNRS fornece o marco regulatório, mas sua efetividade depende da capacidade dos municípios de implementar instrumentos de gestão integrada, de investir em infraestrutura adequada e de promover a participação da sociedade. Experiências como Curitiba demonstram que políticas bem estruturadas podem gerar resultados positivos, mas também revelam que a sustentabilidade financeira e a inclusão social são desafios permanentes. Os consórcios intermunicipais surgem como alternativa viável, mas exigem governança sólida e cooperação entre municípios. A eficiência administrativa, por sua vez, requer indicadores claros e avaliação constante dos gastos públicos, de modo a garantir que os investimentos em resíduos sólidos resultem

em benefícios concretos para a população e para o meio ambiente.

Nesse contexto, o estudo de Itabaiana-PB ganha relevância ao analisar como um município de médio porte busca adequar-se à PNRS, enfrentando pressões legais, restrições financeiras e demandas sociais. A literatura sugere que o sucesso da gestão depende da articulação entre políticas públicas, participação social e uso racional dos recursos, em consonância com os princípios da eficiência e da sustentabilidade. A reflexão teórica aqui desenvolvida fornece o suporte para compreender os resultados empíricos apresentados posteriormente, permitindo avaliar em que medida a experiência de Itabaiana dialoga com os desafios e possibilidades da gestão de resíduos sólidos no Brasil contemporâneo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados referentes ao município de Itabaiana-PB entre os anos de 2020 e 2024 revela um cenário de avanços graduais na gestão dos resíduos sólidos, mas também de persistentes desafios estruturais e financeiros. Os registros oficiais da Prefeitura Municipal, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da plataforma SAGRES do Tribunal de Contas da Paraíba permitem compreender a evolução da coleta, transporte e disposição final dos resíduos, bem como os impactos sobre os gastos públicos. O município, inserido na mesorregião do Agreste Paraibano e integrante do consórcio intermunicipal COGIVA, buscou adequar-se às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, que determina a erradicação dos lixões e a adoção de práticas ambientalmente corretas de manejo.

Os resultados evidenciam que houve aumento significativo nos custos relacionados à gestão dos resíduos sólidos. Entre 2020 e 2024, os gastos com pessoal, trans-

porte, aterro sanitário, recuperação de áreas degradadas e apoio a cooperativas de catadores cresceram de forma contínua. O município contratou a empresa Ecosolo Gestão Ambiental de Resíduos Ltda., sediada em Campina Grande e Guarabira, para realizar coleta, transporte e destinação final, o que implicou deslocamentos de aproximadamente 70 km até o aterro sanitário de Guarabira. Essa solução, embora legalmente adequada, gerou custos elevados de logística e transporte, que se refletiram em aumento de mais de 50% nas despesas com deslocamento de resíduos. Além disso, os gastos com aterro sanitário cresceram 101% no período, enquanto os custos com pessoal aumentaram 30% e com cooperativas de catadores 43%.

Esses dados revelam que, embora o município tenha avançado na adequação às exigências legais, a sustentabilidade financeira da política ainda é frágil. A ausência de aterro sanitário próprio ou consorciado próximo, como previsto inicialmente pelo COGIVA, obriga Itabaiana a depender de soluções externas, onerando os cofres públicos. Essa situação é semelhante à de outros municípios brasileiros de médio porte, que enfrentam dificuldades para implementar integralmente a PNRS. Segundo o IBGE (2022), apenas 34,6% dos domicílios de Itabaiana possuem esgotamento sanitário adequado, o que demonstra que os desafios ambientais vão além da gestão de resíduos, envolvendo também saneamento básico e infraestrutura urbana.

A análise comparativa com experiências nacionais reforça esses achados. O Relatório Curitiba (2017) mostra que, mesmo em cidades reconhecidas por boas práticas, como Curitiba, a gestão dos resíduos sólidos enfrenta dilemas de custo e produtividade. A capital paranaense conseguiu avançar em programas de coleta seletiva e educação ambiental, mas ainda enfrenta dificuldades para ampliar a participação da população e garantir sustentabilidade

financeira. Isso evidencia que a eficiência administrativa na gestão de resíduos não depende apenas de investimentos, mas também de mecanismos de governança, participação social e inovação tecnológica.

No caso de Itabaiana, observa-se que a inclusão dos catadores em cooperativas representa um avanço importante, em consonância com a PNRS, que reconhece esses trabalhadores como agentes econômicos e sociais. Entretanto, a valorização do trabalho dos catadores ainda é limitada, e muitos continuam atuando em condições precárias. Estudos como os de Mota (2004; 2010) e Filho & Santos (2008) destacam que a inclusão social dos catadores é fundamental não apenas por razões éticas, mas também por razões econômicas, já que a coleta seletiva e a reciclagem reduzem custos de transporte e disposição final. Em Itabaiana, os investimentos em cooperativas cresceram, mas ainda representam parcela pequena do orçamento, indicando que há espaço para ampliar essa estratégia como forma de reduzir gastos e aumentar a eficiência.

Outro ponto relevante é a análise da eficiência administrativa. Conforme estudos publicados na Revista de Administração de Empresas (RAE, SciELO, 2023), a eficiência na gestão pública depende da adoção de indicadores claros e da avaliação constante dos resultados. No caso de Itabaiana, os dados mostram aumento dos gastos, mas não há evidências de indicadores sistemáticos de desempenho que permitam avaliar a relação custo-benefício das políticas adotadas. A despesa per capita com resíduos sólidos foi de R\$ 52,70, inferior à média de R\$ 78,00 observada em municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Ferreira & Barros, 2020). Isso sugere que, embora os custos tenham aumentado, ainda estão abaixo da média nacional, o que pode indicar relativa eficiência. Contudo, a ausência de coleta seletiva abrangente e a dependência de aterros externos limitam

os ganhos de eficiência e sustentabilidade.

A discussão sobre consórcios inter-municipais também é central. O estudo da Revista Geonorte (2014) sobre consórcios no Ceará mostra que a gestão compartilhada pode reduzir custos e ampliar a capacidade técnica dos municípios. No entanto, a eficácia dos consórcios depende de fatores como governança, cooperação política e participação social. No caso de Itabaiana, o consórcio COGIVA previa a construção de aterro sanitário em São José dos Ramos, mas o projeto não foi implementado, obrigando os municípios a recorrerem a soluções externas. Essa falha de governança comprometeu a eficiência da política e aumentou os custos para Itabaiana e demais municípios consorciados.

A análise dos resultados também evidencia a importância da educação ambiental como instrumento de mudança cultural. Apesar dos avanços institucionais, a população de Itabaiana ainda apresenta baixa adesão à coleta seletiva, o que limita a eficácia das políticas. A literatura reforça que a educação ambiental integrada pode modificar concepções e práticas da população em relação aos resíduos, promovendo maior valorização do trabalho dos catadores e maior participação comunitária (Filho & Santos, 2008). Nesse sentido, Itabaiana precisa investir mais em programas de sensibilização e educação, articulando-os com políticas de coleta seletiva e inclusão social.

Em síntese, os resultados mostram que Itabaiana avançou na adequação às exigências legais da PNRS, com aumento da coleta, transporte e disposição final dos resíduos, contratação de empresas especializadas e inclusão de cooperativas de catadores. Entretanto, os custos cresceram de forma significativa, revelando fragilidade financeira e dependência de soluções externas. A ausência de aterro sanitário próprio ou consorciado próximo compromete a eficiência da política, enquanto a baixa adesão da população à coleta seletiva limita os

ganhos ambientais e sociais. A discussão teórica reforça que a eficiência administrativa depende da integração entre políticas públicas, participação social e uso racional dos recursos, em consonância com os princípios da PNRS e da administração pública.

Portanto, a experiência de Itabaiana é representativa dos dilemas enfrentados por municípios de médio porte no Brasil: avanços institucionais e legais coexistem com limitações financeiras, estruturais e culturais. A análise evidencia que a sustentabilidade da política de resíduos sólidos depende da articulação entre investimentos em infraestrutura, inclusão social dos catadores, educação ambiental e fortalecimento da governança consorcial. Somente com essa integração será possível garantir eficiência administrativa, reduzir custos e promover qualidade de vida para a população, em consonância com os objetivos da PNRS e com os princípios constitucionais da administração pública.

CONSIDERAÇÕES

A análise da gestão dos resíduos sólidos urbanos em Itabaiana-PB entre os anos de 2020 e 2024 permite compreender, de forma integrada, os avanços e limitações de um município de médio porte diante das exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os resultados evidenciam que houve aumento significativo nos gastos públicos relacionados à coleta, transporte e disposição final dos resíduos, com destaque para a contratação de empresas especializadas e a inclusão de cooperativas de catadores. Esse movimento demonstra esforço da administração municipal em atender às exigências legais e em buscar soluções ecologicamente corretas, mas também revela fragilidades financeiras e estruturais que comprometem a sustentabilidade da política.

A experiência de Itabaiana mostra que a adequação à PNRS não se resume a cumprir formalidades legais, mas exige

capacidade de planejamento, governança e articulação social. O município avançou ao eliminar práticas de destinação inadequada, como o uso de lixões, e ao contratar aterros sanitários devidamente licenciados. Contudo, a dependência de soluções externas, como o envio de resíduos para Guarabira, gerou custos elevados de transporte e logística, onerando os cofres públicos e limitando a eficiência administrativa. Essa situação evidencia a importância de consórcios intermunicipais, como o COGIVA, que poderiam reduzir custos e ampliar a capacidade técnica, mas cuja implementação ainda enfrenta entraves políticos e institucionais.

Outro aspecto central é a inclusão dos catadores. Embora o município tenha ampliado investimentos em cooperativas, esses trabalhadores continuam enfrentando condições precárias e baixa valorização social. A PNRS reconhece o papel estratégico dos catadores, e a literatura reforça que sua inclusão é fundamental para reduzir custos, aumentar a taxa de reciclagem e promover justiça social. Em Itabaiana, a ampliação da coleta seletiva e o fortalecimento das cooperativas poderiam representar ganhos significativos de eficiência e sustentabilidade, mas ainda carecem de maior investimento e apoio institucional.

A análise também evidencia que a eficiência administrativa depende da adoção de indicadores claros e da avaliação constante dos resultados. O município apresentou despesa per capita inferior à média nacional, o que sugere relativa eficiência, mas a ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento limita a capacidade de avaliar a relação custo-benefício das políticas. Estudos recentes sobre gestão pública destacam que a transparência e o uso de indicadores são essenciais para legitimar gastos e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições. Nesse sentido, Itabaiana precisa avançar na construção de sistemas de avaliação que permitam

medir não apenas os custos, mas também os impactos sociais e ambientais da política de resíduos.

A educação ambiental surge como elemento indispensável para consolidar avanços. A baixa adesão da população à coleta seletiva demonstra que a mudança cultural ainda é incipiente. Experiências como Curitiba mostram que programas de sensibilização e participação comunitária são fundamentais para ampliar a eficácia das políticas de resíduos. Em Itabaiana, a implementação de campanhas educativas, articuladas com escolas, associações comunitárias e cooperativas, poderia fortalecer a consciência ambiental e aumentar a participação da população, reduzindo custos e ampliando benefícios.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça que a gestão de resíduos sólidos deve ser compreendida como campo multidimensional, que envolve aspectos legais, econômicos, sociais e culturais. A PNRS fornece o marco regulatório, mas sua efetividade depende da capacidade dos municípios de implementar instrumentos de gestão integrada, investir em infraestrutura adequada e promover a participação da sociedade. A experiência de Itabaiana confirma que avanços institucionais coexistem com limitações financeiras e estruturais, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais articuladas e de maior apoio técnico e financeiro por parte dos governos estaduais e federais.

Em termos práticos, algumas recomendações emergem da análise: ampliar a coleta seletiva e fortalecer as cooperativas de catadores; investir em programas de educação ambiental para aumentar a participação da população; desenvolver indicadores de eficiência e sistemas de avaliação para monitorar custos e impactos; e fortalecer a governança consorcial para reduzir custos de transporte e disposição final. Essas medidas poderiam aumentar a eficiência administrativa, reduzir gastos e

promover maior sustentabilidade ambiental e social.

Por fim, a experiência de Itabaiana contribui para o debate sobre sustentabilidade e gestão pública em municípios de médio porte. O estudo mostra que, embora avanços sejam possíveis, a plena implementação da PNRS exige integração entre políticas públicas, participação social e uso racional dos recursos. A eficiência administrativa, nesse contexto, não é apenas uma

questão de reduzir custos, mas de garantir que os investimentos resultem em benefícios concretos para a população e para o meio ambiente. Ao evidenciar os dilemas e possibilidades da gestão de resíduos sólidos em Itabaiana, este trabalho oferece subsídios para pesquisadores, gestores e formuladores de políticas, reforçando a importância de construir soluções locais articuladas com estratégias nacionais e internacionais de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é método de pesquisa participante. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CARVALHO, Maria Cecília; OLIVEIRA, José Augusto. Saneamento básico e saúde pública. São Paulo: Hucitec, 2003.
- COSTA, José Carlos; CAVALCANTE, Maria Helena. Resíduos sólidos e sociedade: uma relação histórica. Recife: UFPE, 2009.
- COSTA, José Carlos. Impactos da Revolução Industrial na gestão ambiental. Recife: UFPE, 2011.
- DEMAJOROVIC, Jacques. Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa. 2. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2013.
- FILHO, José Carlos; SANTOS, Maria Aparecida. Consumo e resíduos sólidos: desafios do capitalismo contemporâneo. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 45-62, 2008.
- FERREIRA, João; BARROS, Ana. Custos per capita na gestão de resíduos sólidos urbanos: estudo em municípios da RMBH. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 77-95, 2020.
- IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- IBGE. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- MOTA, José. Catadores de lixo e exclusão social. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 55-72, 2004.
- MOTA, José. Catadores e indústria da reciclagem: uma relação desigual. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 101-118, 2010.
- Moraes, J. L. de. (2012). OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL. REVISTA GEONORTE, 3(6), 1171–1180. Recuperado de [//periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/2014](http://periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/2014)
- PNRS. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, 3 ago. 2010.
- ROTH, Luiz; GARCIAS, Maria. Resíduos sólidos e impactos ambientais. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- SCIELO/RAE. Indicadores de desempenho na gestão pública: desafios e perspectivas. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 63, n. 1, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/cCgZQGxgS64q5QTVJ7jcPWw/>. Acesso em: 24 nov. 2025.
- CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório de gestão de resíduos sólidos urbanos. Curitiba: Prefeitura, 2017. Disponível em: <https://cidadeslixozero.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/08/relatc3b3rio-curitiba-2017-atualizado.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.
- REVISTA GEONORTE. Consórcios intermunicipais e gestão de resíduos sólidos no Ceará. Revista Geonorte, Manaus, v. 5, n. 18, p. 233-258, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/2014/1888>. Acesso em: 24 nov. 2025.

O Tribunal de Contas: além da fiscalização, um pilar educador da boa gestão pública



Carlos Aquino
Advogado e
Professor da UFPB
Foto: Arquivo TCE/ECOSIL

Quando pensamos nos Tribunais de Contas (TCs), a imagem que geralmente nos vem à mente é a de um órgão austero, focado em fiscalizar, julgar e, se necessário, punir desvios na gestão dos recursos públicos. Essa percepção, embora correta em sua essência, captura apenas uma parte da atuação multifacetada dessas instituições. Na realidade, estes Órgãos de Contas têm cultivado um papel cada vez mais proeminente e crucial: o de instituições educadoras. Longe de ser um desvio de suas funções precípuas, essa vertente pedagógica é, na verdade, um aprimoramento estratégico que fortalece o controle e beneficia toda a sociedade.

A função fiscalizatória é, sem dúvida, a espinha dorsal do Tribunal de Contas. No entanto, a mera repressão de irregularidades, por si só, não garante a melhoria contínua da gestão pública. É aí que entra o braço educador. Ao invés de apenas detectar eventuais equívocos e falhas, o TCE, como educador, busca preveni-lo, orientando gestores e conscientizando as administrações públicas e a população sobre as boas práticas, os caminhos da legalidade, da eficiência e da transparência.

O FOCO NA PREVENÇÃO E NA CAPACITAÇÃO

O cerne do papel educador reside na capacitação. Através de suas Escolas de Contas, os quais promovem uma série de iniciativas formativas:

- **Cursos e Workshops:** Abrangem desde o básico das licitações e contratos até temas complexos como contabilidade pública, gestão de convênios e aplicação de recursos em áreas sensíveis como saúde e educação. Essa formação continuada é vital para que os gestores, muitas vezes rotativos e com diferentes níveis de experiência, possam executar suas funções com o conhecimento técnico necessário.

- **PUBLICAÇÕES E GUIAS ORIENTATIVOS:** Desburocratizar a informação é essencial. Cartilhas, manuais e guias práticos traduzem a linguagem jurídica e técnica para um formato mais acessível, auxiliando municípios, estados e a própria União a se adequarem às normas.

- **ALERTAS E RECOMENDAÇÕES:** Antes mesmo de um processo de auditoria formal ou uma penalidade, O Tribunal de Contas da Paraíba emite alertas e recomendações. Isso oferece aos gestores a oportunidade de corrigir falhas ou desvios em tempo hábil, sem que a infração se consolide, poupando recursos públicos e evitando desgastes desnecessários. É um verdadeiro “chamar a atenção para o caminho certo” antes que a pedra se torne um tropeço.

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL E DA CIDADANIA

A atuação educadora dos Tribunais de Contas não se restringe apenas aos gestores públicos. Ela se estende à sociedade civil, fomentando o controle social. Ao capacitar o cidadão comum, o Tribunal instrumentaliza

za a população a entender como o dinheiro público é gasto, a identificar possíveis irregularidades e a cobrar dos seus representantes. Projetos como “Controle Social na Escola” ou campanhas de conscientização que a Ecosil ministra por todos os Estado, mostram que a cidadania fiscalizadora é um pilar fundamental da democracia. Um cidadão bem informado é um aliado poderoso na luta contra a corrupção e o desperdício.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES FUTURAS

Embora a vertente educadora esteja em ascensão, ainda há desafios. A própria cultura de fiscalização, que muitas vezes é reativa, precisa ceder mais espaço a uma postura proativa de orientação. Investir em tecnologia para disseminar conhecimento, criar plataformas interativas e personalizar o conteúdo para diferentes públicos são oportunidades a serem exploradas. Além disso, a coordenação com órgãos de controle interno e externo é crucial para que a mensagem educacional seja coesa e eficaz.

Em suma, o Tribunal de Contas, ao assumir e fortalecer sua missão como instituição educadora, transcende a mera função de controlador das contas públicas. Ele se posiciona como um agente de transformação, que, ao invés de apenas punir o erro, ilumina o caminho para a excelência na gestão pública. É um investimento no capital humano e na inteligência da administração, pavimentando o futuro com mais transparência, eficiência, acima de tudo, respeito aos recursos públicos. Afinal, uma gestão pública bem orientada é a base para uma sociedade mais justa e próspera.

O TRIBUNAL DE CONTAS: DE GUARDIÃO DAS CONTAS A FAROL DA BOA GESTÃO PÚBLICA

A visão tradicional dos Tribunais de Contas os posiciona primariamente como órgãos de controle externo, com a missão de fiscalizar, julgar e sancionar a má aplicação dos recursos públicos. Essa função, vital para a integridade da administra-

ção, é inegavelmente a pedra angular de sua existência. Contudo, em um cenário de crescentes desafios na gestão pública e na demanda por mais transparência e eficiência, a atuação dos TCs tem se expandido significativamente. Hoje, mais do que meros fiscalizadores, eles emergem como verdadeiras instituições de orientação, esclarecimento, educação e norteamento, essenciais para a construção de uma governança pública robusta e responsável.

ALÉM DA FISCALIZAÇÃO: A ESSÊNCIA DO NORTEAMENTO E DA ORIENTAÇÃO

A incumbência de um órgão de controle externo norteador vai muito além da simples verificação de conformidade. Ele se materializa na capacidade de guiar os gestores públicos antes mesmo que irregularidades aconteçam. Isso significa:

- **ORIENTAÇÃO PREVENTIVA:** Em vez de esperar pelo erro para punir, os Tribunais de Contas investem em aconselhamento. Seja por meio de consultas formais, notas técnicas ou respostas a questionamentos de gestores, eles atuam como consultores de excelência, fornecendo interpretações de normas e diretrizes para a correta aplicação da lei e das boas práticas administrativas. Essa proatividade evita desvios e otimiza o uso do dinheiro público.

- **ESCLARECIMENTO CONTÍNUO:** A complexidade da legislação brasileira e a velocidade das mudanças exigem um esforço constante de esclarecimento. Com seu corpo técnico especializado, desmistificam os entraves burocráticos, traduzindo o «juridiquês» e o “contabilês” para uma linguagem compreensível. Isso é fundamental para que gestores, muitas vezes sem formação específica em direito ou contabilidade, possam tomar decisões embasadas e seguras.

O PODER TRANSFORMADOR DA EDUCAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

O pilar educador é, talvez, o mais transformador da atuação ampliada dos TCs. Ele

atua em múltiplas frentes para capacitar e conscientizar:

- **FORMAÇÃO DE GESTORES E SERVIDORES:** As Escolas de Contas são o epicentro dessa ação. Elas oferecem uma vasta gama de cursos, seminários e palestras sobre temas críticos como licitações, contratos, convênios, contabilidade aplicada ao setor público, gestão de pessoal e políticas públicas setoriais (saúde, educação, saneamento). Essa capacitação contínua eleva o padrão de conhecimento e competência dos que lidam diretamente com o patrimônio público.

- **FOMENTO À BOA GOVERNANÇA:** A educação vai além do «saber fazer»; ela engloba o «saber gerir com integridade». Os TCs promovem a disseminação de princípios de governança, gestão de riscos, controle interno e ética na administração pública, incentivando uma cultura de integridade e responsabilidade.

- **CONSCIENTIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL:** Educar não é apenas para os governantes, mas também para os governados. Os Tribunais investem na capacitação de cidadãos, conselheiros de políticas públicas e representantes da sociedade civil, ensinando-os a fiscalizar, a cobrar e a participar ativamente do controle dos gastos públicos. Ao empoderar o cidadão, o TCE/PB em especial, fortalece a democracia participativa e cria uma camada adicional de vigilância.

- **DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS:** Através de relatórios, publicações e eventos, os Tribunais de Contas não só apontam o que deu errado, mas também o que deu certo. A identificação e disseminação de boas práticas de gestão em diferentes esferas e níveis de governo servem de modelo e inspiração para outros gestores, promovendo a inovação e a eficiência.

UM MODELO DE ATUAÇÃO INTEGRADO E PROATIVO

Ao abraçar esses papéis de orientação, esclarecimento, educação e norteamento, os Tribunais de Contas transcendem a ima-

gem de meros “guardiões das contas”. Eles se tornam parceiros estratégicos da boa gestão pública, atuando de forma proativa para prevenir desvios, otimizar recursos e garantir que os serviços públicos cheguem com qualidade à população. Essa abordagem integrada, que une fiscalização rigorosa à instrução contínua, é o caminho para uma administração pública mais eficiente, transparente e, sobretudo, alinhada aos anseios da sociedade. Não se trata apenas de corrigir o passado, mas de construir um futuro onde a gestão pública seja sinônimo de excelência e responsabilidade.

Por fim, é com imensa gratidão que nos dirigimos ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) para expressar nosso profundo agradecimento pelo irrestrito e valioso apoio concedido à Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (Ecosil).

O desempenho das atividades da Ecosil, que incluem a capacitação de gestores públicos, a promoção do controle social e a disseminação de conhecimento essencial para a boa gestão dos recursos públicos, não seria possível sem a constante confiança e o suporte institucional do TCE-PB.

Essa parceria estratégica é a força motriz por trás de cada curso, palestra, seminário e publicação que a Ecosil oferece. O investimento do Tribunal na formação continuada de servidores, na orientação de administradores e no engajamento da sociedade civil demonstra um compromisso exemplar com a transparência, a eficiência e a probidade na aplicação do dinheiro público.

Acreditamos que, ao fortalecer sua Escola de Contas, o TCE-PB não apenas cumpre seu papel fiscalizatório, mas o eleva a um patamar de instituição educadora e norteador, contribuindo ativamente para a construção de uma Paraíba com governança cada vez mais responsável e alinhada aos anseios da cidadania.

Reiteramos nosso sincero agradecimento e a certeza de que essa colaboração continuará a render frutos significativos para o aprimoramento da Administração Pública em nosso Estado.

Presunções Sistêmico-Luhmannianas sobre a Vulnerabilidade da Vulnerabilidade Lexual Ltária



Ana Luzia Santos

Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Pós-Graduada em Ciências Criminais, Perícia e Segurança Pública pelo Centro Universitário -UNIESP



Ana Clara Montenegro Fonseca

Doutora em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professora adjunta de direito penal Universidade Federal da Paraíba

1. NOTA DE ABERTURA: VULNERABILIDADE COMO DECISÃO

Este texto é uma reflexão linguístico-jurídica acerca da vulnerabilidade sexual etária, o que resulta em estudar as intersecções que lhe são pertinentes. Dentre as selecionadas, neste debate traz-se à cena um enredo que narra um embate entre dignidade sexual de vítimas menores (geralmente, do sexo feminino) e a dignidade, via de regra, de homens maiores, que possam ser imputadas como estupradores. Discute-se, pois, prioritariamente, a construção desta vulnerabilidade pelas teses circulares dos centros decisórios brasileiros (Cortes superiores, tribunais em geral, julgadores etc.).

Nesse espetáculo do direito penal moderno, não poderia ficar ausente as construções sobre as chamadas presunções de violência absoluta e relativa, historicamente, tratadas pela literatura penal, do ponto de vista legal e jurisprudencial. Logo, tais concepções são abordadas em relação mormente às vítimas menores de crimes sexuais, como o estupro, perpassando pela ideia de consentimento.

O texto movimenta-se epistemologicamente pelo construtivismo sistêmico

luhmanniano, que observa o direito desenhando a vulnerabilidade e o consentimento enquanto é desenhado por estes, como na litografia de *drawing hands* de Escher³. O que revela ruínas circulares (no sentido borgeano⁴): aquilo que se constrói e destrói, simultaneamente é invenção de si mesmo. Ainda, a pesquisa vale-se de pensamentos sobre feminilidades/masculidades na tentativa de se aproximar das reflexões sobre: o que ainda podemos presumir sobre a vulnerabilidade no estupro? O que resta de vulnerabilidade para vítimas menores, principalmente, quando ela se torna objeto de distinções que a negam em nome de sua própria proteção?

¹Doutora em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professora adjunta de direito penal Universidade Federal da Paraíba.

²Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Pós-Graduada em Ciências Criminais, Perícia e Segurança Pública pelo Centro Universitário -UNIESP.

³Sobre esta litografia, vide: ERNST, Bruno. *The magic mirror of Maurits Cornelis Escher*. New York: Random House, 1976

⁴Referência a BORGES, Jorge Luis. *Las ruinas circulares*. In: *Ficciones*. Madrid: El Mundo, 2001.

Sendo assim, o debate traz uma crítica a função do sistema jurídico, dos centros de decisões do direito, no tratamento dos temas. Isso porque o direito não “descobre” a vulnerabilidade ou consentimento da vítima, ele os produz ao descrevê-los. A vítima menor não é simplesmente vulnerável, ela se torna vulnerável na linguagem jurídica que a nomeia ou a exclui, dando, assim, relevância ou não ao seu consentimento. A intenção dessas interrelações é dar luz a fatores que desvelam como o sistema observa, descreve e produz a insustentabilidade da vulnerabilidade da construção da vulnerabilidade sexual etária.

2. DAS PRESUNÇÕES DE VIOLÊNCIA À VULNERABILIDADE SEXUAL ETÁRIA: ENTRELAÇAMENTOS DE HIERARQUIAS CIRCULARES

A travessia aqui delineada não é linear, é recursiva. Ela observa como o sistema jurídico, ao tentar estabilizar o sentido da violência sexual, produz uma cadeia de distinções que se retroalimentam. Ou seja, o percurso histórico das presunções de violência no direito penal brasileiro não se apresenta como uma sucessão linear de superações, mas como uma cadeia recursiva de operações, nas quais o sistema jurídico reconfigura suas próprias distinções para manter sua continuidade operacional.

Isso significa que a antiga estrutura dos “crimes contra os costumes” não desaparece: ela permanece como memória sistêmica, reativada sempre que o sistema necessita preencher lacunas de sentido. A moralidade, sob essa perspectiva, não é superada, é reconfigurada. Eis que a presunção não desaparece, só muda de nome, entrelaçando-se

com as vulnerabilidades sistêmicas e etárias. Assim, percebe-se que aquela outrora chamada violência presumida, designada de ficta/indutiva, não descrevia um fato empírico, mas constituía uma atribuição normativa. O que se denominava *innocentia consilii* não era uma propriedade da vítima, mas uma construção comunicativa que delimitava a possibilidade de consentimento⁵.

Com a Lei 12.015/2009, o Título VI ganha outra nomenclatura, qual seja, “Dos crimes contra a dignidade sexual” e sofre alterações em suas tipificações, mas não se opera uma ruptura sobre o tema em tela. O que se vislumbra é que há uma reentrada da distinção (funcionar ou não funcionar como vulnerável): a presunção de violência é substituída pela vulnerabilidade, mantendo-se, contudo, a lógica estrutural. A vulnerabilidade passa a operar como distinção binária que organiza a comunicação jurídica⁶.

Assim, dentro das reorganizações legais, merece destaque a revogação do que se analisa aqui: o art. 224 sobre a violência presumida, criando-se a ideia de vulnerabilidade para diversas figuras incriminadas, mormente para o art. 217-A do CP, o crime de estupro de vulnerável. Este novo tipo vislumbra o indivíduo vulnerável e a hipótese de violação dessa vulnerabilidade na situação em que um sujeito pratica ato libidinoso: (a) com menor de 14 (quatorze) anos; (b) com alguém que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; ou (c) com alguém que, por qualquer outra causa, não possa oferecer resistência (e consentir) quando da ocorrência da conduta.⁷

⁵Chamava-se assim porque o legislador pressupunha a violência pelas circunstâncias dentro das quais a vítima não podia validamente dar seu consentimento. No caso da menoridade (abaixo 14 anos) dizia-se que vítima ainda estava em formação de sua sexualidade, portanto, sem entendimento suficiente para a exercer livremente. Submetia-se à indução/coação da prática do ato libidinoso, merecendo, por isso, cuidado penal especial. Por isso, falava-se na *innocentia consilii*, na insciência em relação aos atos sexuais, ingenuidade, logo, mesmo se houvesse anuência, tal seria inválida.

⁶A Lei 12.015/09 traz a perspectiva de tutela das crianças e adolescentes, proveniente em razão das redes de exploração sexual e violência contra tais, fruto da investigação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito 02/2003 do Congresso Nacional. Ocorre alteração dos “Crimes contra os Costumes”, para dos “Crimes contra a dignidade sexual”, reorganiza-se a tipificação do Título VI, por exemplo: arts. 213 e 214 do CP são fundidos em um tipo único, o novo tipo de estupro (art. 213); na mesma lógica, os antigos art. 215 (posse sexual) e o art. 216 (atentado ao pudor mediante fraude), fundem-se no novo art. 215 (violação sexual mediante fraude); cria-se o 215-A, importunação sexual, antes contravenção penal; cria-se a vulnerabilidade, destacada principalmente no art.217-A, estupro de vulnerável etc.

⁷A guisa de exemplo: vítima anestesiada, alcoolizada, sob efeito de substâncias entorpecentes/psicotrópicas, casos de violência imprópria etc.

Acredita-se que havia uma tentativa do legislador de robustecer o entendimento sobre o vulnerável e evitar o intenso debate sobre brechas alcançadas com a relativização. Portanto, sacrifica-se a presunção de violência com a criação do novo tipo penal, no qual a interpretação passa a ser absoluta e a prática do ato libidinoso com menor de 14 anos passa a ser entendido como estupro de vulnerável. Contudo, tais bases de pensamentos não eliminaram controvérsias sobre a aludida presunção. Tal panorama estabeleceu no mundo jurídico-penal incontáveis questionamentos, além de duras críticas ao legislador, sendo considerado até mesmo intransigente ao delimitar com tamanha objetividade um critério étário, tendo em vista uma sociedade que se desenvolve tão rapidamente e de maneira precoce, conforme a influência das redes e as informações disseminadas.

Nesse raciocínio, se, por um lado, alguns mantinham-se mesmo em defesa daquele caráter absoluto (*juris et jure*), sem admitir provas em contrário, pelo que o consentimento deveria ser invalidado, em qualquer hipótese, e o crime materializar-se-ia independentemente de experiência sexual anterior ou da existência de relacionamento amoroso entre o agente e a vítima; por outro, apresentam-se os favoráveis ao caráter relativo (*juris tantum*), em que a palavra da vítima é refutável, aduzindo-se que face às nuances de cada caso concreto e frente às mudanças sociais de desenvolvimento dos menores, – como o conhecimento precoce de práticas sexuais – eles podiam decidir sobre ser conveniente ou não à realização do ato libidinoso, o que levaria a descaracterização do delito⁸.

Em 2017, tendo em vista que, após diversos julgados repetitivos, no sentido de se firmar pela ideia da presunção absoluta,

editou-se a Súmula n. 593, cujo teor explicitou: o crime de estupro de vulnerável configura-se com a conjunção carnal ou prática de ato libidinoso com o menor de 14 anos, sendo irrelevante seu eventual consentimento para a prática do ato, sua experiência sexual anterior ou a existência de relacionamento amoroso com o agente⁹.

Outra inserção normativa importante foi a inclusão do parágrafo 5º no art. 217-A do Código Penal. Inserido pela Lei 13.718/2018, a redação enfatiza que a aplicação das penas independe do consentimento da vítima ou do fato de ela ter mantido relações anteriormente. Assim, estabelece-se uma vulnerabilidade absoluta, ou seja, uma vez mais, busca-se blindar as diferentes interpretações e cessar a orientação jurisprudencial que, mesmo após todas as alterações legislativas, insistiam no debate da relativização. Eis que se utilizou tanto da jurisprudência vinculante, firmada na ideia da impossibilidade de se considerar o consentimento e a vida sexual pregressa da vítima, bem como da técnica legislativa, criando-se a vulnerabilidade sexual etária.

De se ver que a partir de 2003, com reforço das alterações dos anos de 2009 e a tendência das orientações do STJ nos anos seguintes, passou-se a construir uma observação de atenção com menores de 14 anos, no sentido de protegê-los integralmente, independentemente de supostas demonstrações de autonomia, concebendo-os, portanto, como vulneráveis sexualmente.

No entanto, como se vem de forma insistente observando, os sentidos das estruturas não se pacificam. Isso porque, em uma visão sistêmica, se historicamente, a presunção de violência operava como uma ficção normativa funcional, isto é, um mecanismo de redução de complexidade destinado a evitar a indeterminação do consentimento

⁸Dogmáticos penais, como Luis Regis Prado, Julio Fabrinini Mirabete e Guilherme de Souza Nucci, antes de 2009, discorriam em defesa da presunção relativa.

⁹STJ 3ª Seção. Súmula aprovada em 25 de outubro de 2017. DJe 06/11/2017.

em só dados contextos; ao migrar de uma presunção relativa para absoluta, agora, sob o signo vulnerabilidade etária, o sistema não elimina a incerteza: ele a desloca para o nível de interpretação.

O consentimento da vítima, nessa tri- lha, revela-se , também, como conceito pa- radoxal. Por um lado, ele é juridicamente invalidado pela condição de vulnerabilidade absoluta, por outro, é constantemente rein- troduzido como critério decisório nos julga- mentos. Tem-se, aqui, uma estrutura típica da teoria dos sistemas: o sistema nega algo em nível normativo e o reintroduz em nível operecional ("interpretativo"). Há um *double bind*¹⁰: a vítima é simultaneamente conside- rada incapaz de consentir e responsabiliza- da por ter consentido quando da tese da *distinguishing*, como se discorrerá avante. O que demonstra a persistência de uma epis- temologia da suspeita sobre alguns corpos, mormente, os femininos, em que o consen- timento não é um dado, como se falou, mas um elemento no campo de disputa simbóli- ca de controle de poder.

Tal movimento reflete uma transfor- mação das formas de decisão sob pressão da complexidade social em que o direito tenta preservar sua função de estabiliza- ção normativa sem perder sua capacidade de adaptação. No entanto, essa adaptação carrega um paradoxo: quanto mais o sis- tema tenta fechar o sentido de vulnerabili- dade, mais ele produz condições para sua reabertura cognitiva. Como se mencionou, a substituição de crimes contra os costumes para dos crimes contra dignidade sexual re- presenta, pois, um mudança terminológica, mas com a função de uma reconfiguração do código jurídico que passa a operar sob novas distinções – ainda que antigas morali- dades persistam como ruído estrutural. Não se discute diretamente se a violência sexual é absoluta ou presumida, mas se inventa

novas categorias para justificar que em dada situação a vulnerabilidade sexual etária fica à mercê de critérios sobre o futuro, como por exemplo, a criação de uma pretensa família.

Observa-se um *re-entry* da moral no direito penal: aquilo que foi formalmente excluído retorna sob a forma de critérios implícitos especialmente quando se ava- lia o comportamento da vítima. A vulnera- bilidade, nesse senso, deixa de ser apenas um dado normativo e torna-se marcador interpretativo, sujeito às operações de re- dundância e de variação argumentativas do direito penal¹¹. Por isso, Heinz von Foerster lembrava que toda observação inclui o ob- servador¹². Assim, o direito penal, a partir das decisões dos intérpretes/observadores, não observa a vulnerabilidade de fora: ele a produz ao observá-la.

Nesse contexto, o esforço legislativo de fixação da vulnerabilidade absoluta re- vela-se paradoxal: quanto mais o sistema busca estabilizar a distinção (vulnerável/não vulnerável), mais os centros decisoriais (tri- bunais, cortes etc.) evidenciam sua contin- gência (possibilidades latentes), sem se au- to-observarem.

3. O PARADOXO DA VULNERABILIDADE SEXUAL ETÁRIA: DISTINGUISHING COMO REENTRADA SISTÊMICA

Se, no momento anterior, o sistema jurí- dico buscava estabilizar a vulnerabilidade por meio de uma distinção rígida – menor de 14 anos como vulnerável, prioritariamente – o que se observa agora é o surgimento de um fenômeno mais sofisticado: a vulnerabilidade passa a ser objeto de sua própria negação in- terna. Eis o firme fundado no fluído.

Trata-se de uma operação típica da *au- topoiese* jurídica: o sistema, ao produzir uma categoria para reduzir complexidade, passa a utilizá-la como variável de sua própria des-

¹⁰Sobre esse duplo vínculo, vide BATESON, Gregory. *Steps to na Ecology of Mind*. New York: Ballantine Books, 1972

¹¹Sobre redundância e variação sistêmicas, vide ASHBY, Ross W. *Introduzione alla cibernetica*. Eunadi: Torino, 1971

¹²Sobre o tema, FOERSTER, Heinz von. *Sui sistemi auto-organizzatori*. In: *Sistemi che osservano*. Roma: Astrolabio, 1987,

construção. Nesse ponto, a vulnerabilidade deixa de ser apenas um atributo da vítima e passa a operar como uma forma contingente, sujeita às oscilações interpretativas dos centros decisórios. O que se revela, na linguagem de George Spencer-Brown¹³: toda distinção, ao ser traçada, carrega consigo a possibilidade de reentrada (*re-entry*), isto é, de ser reinscrita dentro de si mesma, produzindo paradoxos. A vulnerabilidade, assim, torna-se: vulnerável à própria vulnerabilização de seu sentido e pluralidades.

Contudo, nessa visão construtivista sistêmica, o direito não falha ao definir de modo recursivo vulnerabilidade e consentimento. Ele opera dentro de sua proposital cegueira e paradoxalidade. A decisão que relativiza a vulnerabilidade e considera o consentimento não rompe com o sistema, ela o confirma. Trata-se daquela operação de *re-entry*, na qual a exceção inscreve-se como condição da regra. Essa operação evidencia o funcionamento autopoiético (de auto produção) do direito: apenas o direito pode dizer o que é direito. E, ao fazê-lo, simultaneamente, redefine aquilo que não é. Afinal, a tentativa de estabilização normativa convive com decisões que reintroduzem a contingência.

Conforme narrado antes, as modificações ocorridas a partir dos anos 2000 aproximavam-se de uma *tentativa* de estancar outra orientação jurisprudencial, desta vez, do STF, exatamente sobre a *relativização da presunção de violência*, antes disposta no revogado (art. 224). Nessa direção, merece a recordação das palavras do ministro Marco Aurélio, o qual afirmou que a presunção não era absoluta, devendo ceder às peculiaridades do caso, ou seja, como o fato de a vítima aparentar mais idade, levar uma vida dissoluta, saindo altas horas da noite e mantendo

relações sexuais com outros rapazes, inclusive, quando reconhecido em seu depoimento e quando de conhecimento público¹⁴.

Assim, se tudo parecia andar como se pretendia, fortalecendo-se cada vez mais a não possibilidade de se renunciar a tutela dos menores, mormente, jovens adolescentes e crianças vítimas de estupro de vulnerável, em agosto de 2021, a mitigação dessa proteção volta à cena. Traz-se à tona a dita racionalidade de análise do caso concreto em desfavor do cuidado integral com essas jovens garotas. Desse modo, examinam-se as condições pessoais de vítima, do réu, das suas condições de vida, tornando-se à lógica da dita presunção *juris tantum*. Abre-se a porta da justiça para a intensidade da presunção *de vulnerabilidade*, recomendando avaliação casuística, via de regra quando as vítimas são do gênero feminino.

A situação emblemática refere-se ao julgado do dia 21 de agosto, da 5ª Turma do STJ, que afastou (ressaltando que, de forma excepcional) a presunção de ocorrência de estupro de vulnerável, no caso de um adolescente condenado, por manter relações sexuais com uma menor de 14 anos. Tratava-se de um acusado que, quando adolescente, iniciou namoro com a menor, com a permissão e o consentimento dos pais dela. Dessa relação amorosa, os envolvidos tiveram filho e, de modo consensual, decidiram manter a relação e morar juntos na casa dos pais do adolescente, o qual trabalhava para sustentar a família. A vítima, por sua vez, continua estudante e deseja manter a união com o maior.

O relator delineou a interpretação sob o crivo de se evitar injustiças irreparáveis, alegando que não há como o legislador prever todas as nuances do caso concreto, devendo ficar a cargo do aplicador da lei

¹³Sobre reentrada, vide SPENCER-BROWN, George. *Laws of form*. New York: Bantam Books, 1973.

¹⁴O ministro continua reconhecendo a relatividade da presunção de violência contida no revogado artigo 224, no mesmo acórdão, aduzindo: "Nos nossos dias não há crianças, mas moças com doze anos. Precocemente amadurecidas, a maioria delas já conta com discernimento bastante para reagir ante eventuais adversidades, ainda que não possuam escala de valores definidos a ponto de vislumbrarem toda a sorte de consequências que lhes podem advir". Para íntegra, vide: HC. STF 73.662/MG, 2ª T. Rel. Min. Marco Aurélio de Mello, 21.05.2005.

verificar se a conduta deve ou não merecer a efetiva aplicação da norma, seguindo o preceito da intervenção mínima do Direito Penal, corroborando o pleito absolutório em favor do réu, ao qual havia sido imputada uma pena de 14 (quatorze) anos de reclusão.

Nesse julgado, o ministro Reynaldo Soares da Fonseca, analisando peculiaridades da situação pontual, decidiu pela aplicação de um *distinguishing* (distinção). Esta tese diferente concerne justamente na não utilização de dado precedente vinculante, por se reconhecer que a situação *sub judice* (que se julga imediatamente) não se encarta nos parâmetros de incidência do precedente. Ainda, justificou a aplicação do *distinguishing* para demonstrar a ausência de tipicidade material e que a incidência da norma penal, na hipótese em tela, não é adequada ou necessária, nem muito menos justa, porque importará violação muito mais gravosa de direitos que a conduta que se busca apenar.

Ademais, a decisão condenatória acabaria por deixar a jovem e o filho de ambos desamparados não apenas materialmente, mas também emocionalmente, desestruturando a entidade familiar que é, também, protegida constitucionalmente. Da mesma forma, a condenação causaria danos a outro bem jurídico protegido pela Constituição: a proteção da primeira infância, já que o filho do casal seria aliado do convívio com o pai. Assim, o STJ abre uma tese de exceção para sua tese de presunção.

Interessante que os ministros ou mesmo a sociedade não reflete como a permissão de situações como a narrada alijam meninas de uma vida diversa da precocemente lhe imposta por uma gravidez ou por uma iniciação em situações de desenvolvimento

sexual, quando deveriam estar inseridas em contexto de desenvolvimento educacional, cognitivo, para assim, no futuro poderem com autonomia efetiva decidirem sobre seus corpos e escolhas de vida.

Todavia, a “excepcionalidade e a pontualidade” não ficaram isoladas ao caso mencionado. Nos anos que se sucederam 2022 e 2023, outros casos de estupro de vulnerável com vítimas jovens garotas – REsp Nº 1.977.165/MS¹⁵, REsp Nº 2.019.664/CE¹⁶, REsp Nº 2.029.009/RN¹⁷, HC 772.844/MT¹⁸, AgRg no AgRG no AREsp 2.177.806/CE¹⁹ e AgRg no REsp Nº 1.919.722/SP²⁰ – ganharam a mesma tonicidade. Todos os julgados utilizaram a técnica da *distinguishing* e tiveram o precedente afastado em vista da análise casuística, que impediu o julgamento uniforme do caso e a impossibilidade de seguir a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Vale ressaltar, que nos últimos anos (2024-2026) toda a jurisprudência uniformizada seguiu sendo afastada por argumentos consequencialistas para fulminar a tipicidade da conduta, esvaziando a proteção conferida e enfatizando uma desfuncionalidade estrutural. Em especial, rememoremos a recente decisão do presente ano, 2026, da 9ª Câmara Criminal do TJMG (Acórdão 1.0000.25.275211-8/001), que absolveu um homem de 35 (trinta e cinco) anos acusado de estupro de vulnerável contra uma menina de 12 (doze) anos. A pretensão “desacusatória” justificou-se pela presença de um vínculo matrimonial autorizado pelos genitores da menor.

Também, no ano de 2025, a 6ª Turma do STJ (AgRg no REsp Nº 2045280 – SC), e posteriormente a 3ª Seção, manteve a absolvição de um homem de 22 (vinte e dois) anos acusado de estupro de vulnerável con-

¹⁵REsp 1.977.165/MS, Relator Olindo Menezes, Sexta Turma, Julgado em 16/05/2023, DJe 25/05/2023.

¹⁶AgRg no REsp 2.019.664/CE, Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 13/12/2022, DJe 21/12/2022.

¹⁷AgRg no REsp 2.029.009/RN, Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 06/12/2022, DJe 14/12/2022.

¹⁸HC 772.844/MT, Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 08/11/2022, DJe 21/11/2022.

¹⁹AgRg no AgRg no AREsp 2.177.806/CE, Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 27/09/2022, DJe 04/10/2022.

²⁰AgRg no REsp 1.919.722/SP, Relator Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 17/08/2021, DJe 20/08/2021.

tra uma adolescente de 13 (treze) anos. O tribunal distinguiu o caso da jurisprudência dominante ao considerar que o casal mantinha uma “relação amorosa por meses” e vivia em “situação análoga de matrimônio”.

Percebe-se que a partir desses precedentes, a aplicação do *distinguishing* vem avançando na proteção deficitária das meninas no Estado brasileiro e o sentido da vulnerabilidade etária sexual refletindo seu próprio paradoxo: em uma das faces, de ser inventado para proteger menores vulneráveis, que não podem por si tutelar sua dignidade sexual; de outra, de restar a mercê de sua própria vulnerabilidade linguística funcionalmente utilizada pelos órgãos decisórios do direito. O que não é uma surpresa do ponto de vista estruturalista funcional, afinal, somente o direito pode dizer o que é direito e, assim, ao mesmo tempo, dizer o que não é direito e inventar suas realidades modernas.

3.1 DA “TESE DA DISTINÇÃO” AO PARADOXO DA VULNERÁVEL VULNERABILIDADE SEXUAL ETÁRIA PELA OBSERVAÇÃO CONJUNTA DO CONSENTIMENTO DA VÍTIMA

A invenção dessa tese da distinção na fundamentação das decisões considera a sucessão de justificativas após o evento delituoso: (a) consentimento da vítima (de gênero feminino); (b) vítima e réu no momento do julgamento ainda mantendo relacionamento amoroso; (c) posteriormente, o relacionamento foi cancelado pela família; (d) vítima e réu constituindo família; (e) existência de filho proveniente da relação.

Cumprir dizer que essa frágil historicidade romântica dos casos tidos merecedores da distinção coloca à prova o primeiro precedente (*jure et jure*) das próprias Cortes julgadora. Tudo isso, com base na narrativa de que a norma firmada (desde 2009 e sumulada) não é limitada às hipóteses imaginadas na sua criação e não conseguiria prever todas as situações que possam vir a ocorrer

no mundo fático (obviedades!). Ademais, é a partir disso, que se avalia se os novos casos teriam o mesmo padrão de abrangência do que já está posto anteriormente pelo legislador e pelos próprios juízes. Logo, os tribunais atualmente aduzem que a função aqui é das suas decisões é dinâmica.

Todavia, existem limites que esbarram na formulação do instituto da distinção: as diferenças substanciais que justificam a *ratio decidendi* do novo caso e dos que modularam o precedente *jure et jure*. Assim, se as razões do fato atual são análogas ao precedente, não se justifica, evidentemente, uma decisão diferente do que já está posto. Porém, se as particularidades do caso concreto não forem uníssonas com o precedente, há que se justificar uma observação diferente para encontrar uma nova decisão.

Isso parece que não ocorre, posto que nas novas decisões (que se valem da distinção) as argumentações decisórias são circulares e supervalorizam a dignidade dos autores dos crimes sexuais contra vulneráveis. O que deveria ocorrer: peculiaridades de dado caso a ser analisado deveriam embasar a discricionariedade do julgador na construção de uma fundamentação robusta na demonstração de que a vítima não seria vulnerável. As decisões deveriam demonstrar se no caso concreto e presente as vítimas não se encontram em vulnerabilidade sexual etária para, assim, adotar um novo caminho, uma decisão inédita e específica.

Apesar disso, percebe-se que o próprio tribunal quebra a construção do sentido da vulnerabilidade do menor de 14 (quatorze) anos, baseando-se em argumentos débeis de desenvolvimento da sociedade, a influência da mídia nos padrões comportamentais de jovens garotas e nos ditos costumes (que continua assombrando os crimes que deveriam ser efetivamente contra a dignidade sexual), e mesmo colocando a criança/adolescente na posição de instigadora da conduta masculino, para justificar a prática sexual criminosa.

O anacronismo sob o qual se deleita toda essa temática reduz a questão a uma lógica tão simples quanto perversa, no sentido de sempre colocar a vítima na situação de que ela tinha consciência e sabia o que fazia; enquanto o comportamento do autor torna-se irrelevante por não ferir a dignidade sexual desta. Cria-se uma espécie de cortesia para o acusado, homenageando para além de um *in dubio pro reo*, mas um estilo legitimado do: na dúvida, decidamos *contra legem* e contra a proteção integral de uma vítima feminina menor de 14 anos.

Em relação ao substrato dessas decisões, é de se refletir: (1) os julgadores justificam o consentimento da vítima como válido, argumentando que ela tem acesso à uma gama de informações que constituem o seu caráter, o seu discernimento, a sua maturidade, mas não se sabe com base em que dados, estudos de estatísticas, biológicos, de perspectiva criminológica? (2) quem pode garantir que é melhor para aquela adolescente ter o desmerecimento de sua proteção pelo Estado ao afastar a tipicidade material da conduta do autor supondo que se construirá um núcleo familiar salutar futuro? (3) como se pode avaliar que o bem jurídico dignidade dessas garotas não foi consideravelmente atingido com base em um “consentimento” na adolescência que mais parece cancelar práticas sexuais de homens maiores e mais experientes?

Desse modo, não se pode inferir de maneira tão simplória, que o acesso à informação seja sinônimo de maturidade e experiência e que desse ponto a vítima não estaria apta a receber a devida tutela penal quanto à sua dignidade sexual. Nem sequer afirmar

que o convívio do denunciado com a vítima, a hipótese de ambos firmarem relacionamento amoroso, a chancela da família, a existência de filho proveniente da relação, é o sinal de alerta para afastar a violação ao bem jurídico dignidade sexual e excluir a responsabilidade da conduta do agente. O magistrado cria um caminho antípoda, frágil, despido de lastro científico, em que o próprio sujeito passivo é quem favorece a sua exploração sexual e, por isso, leva à dicção do direito o entendimento de um dever de abstenção.

O sentido da vulnerabilidade da vítima encontra-se nas mãos dos tribunais que não baseiam as decisões em dados mais consistentes, mas em uma escolha que se legitima apenas pelo procedimento (de ser uma decisão judicial) e não por ter fundamento propriamente.²¹

Aqui, a legitimidade apresenta-se, pois, como disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo, ainda, não definidos propriamente, apesar de estar dentro de certos limites de tolerância linguística.²² Esvaziam-se, assim, funcionalmente as normas e a força vinculante concentra-se meramente nos procedimentos decisórios.²³

Ademais, esse contato direto com experiências e a exposição a estímulos faz parte do fenômeno que influi no desenvolvimento desses atores sociais, que é justamente o contexto em que estão inseridos, o meio cultural em que vivem e as relações que estabelecem com os adultos e que vão delinear o modo de agir, de pensar e de se emocionar. É a construção das subjetividades, de especificidades próprias, que parte do espaço social para o espaço íntimo do sistema psíquico, do ser.

²¹Sobre legitimação de uma decisão a partir do procedimento, vide LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito. Vol.2. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

²²LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Brasília: UnB, 1980.

²³Sobre vulnerabilidade dos menores de 14 (quatorze) anos deve pensar, como dito antes, na innocentia consilli da vítima, ou seja, uma total inaptidão para compreensão dos atos da vida sexual, a ausência de autodeterminação e autonomia de vontade para validar a prática de condutas sexuais. Logo, não se pode destinar qualquer valor ao consentimento da mesma, pois o seu condicionamento psíquico está ainda em estágio de emergente expansão. Trata-se da chamada imaturidade biopsicossocial. LORDELO, Eulina da Rocha; BICHARA, Ilka Dias. Revisitando as funções da imaturidade: uma reflexão sobre a relevância do conceito na educação infantil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psup/a/DYFzvLN5GL3WMTQRcVghF5g/> Acesso em: 07 de ago. 2025.

"Queixamo-nos da condição infantil e não vemos que a raça humana teria perecido se o homem não tivesse começado por ser crianças"²⁴. Acredita-se, portanto, que justamente a partir da infância é que o indivíduo começa a ganhar percepção das suas necessidades, é o início do longo, processo formativo do sistema psíquico, de refinamento da sua essência humana. O mesmo contorno reflete na passagem para a adolescência, em que o jovem não mais se reconhece criança e até se nega a aceitar tal condição. São bombardeados de uma complexidade hormonal e uma rebeldia acentuada, um eu lírico de melodramas existenciais. É o começo da trama de inserção no mundo adulto. São, portanto, fases que comprometem a racionalidade e a apreciação na tomada de decisões, já que possuem uma autonomia diminuída em razão de desordens emocionais, que influem no seu agir e pensar, causas de sua própria vulnerabilidade.

A Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, nos seus termos e definições, precipita a definição de vulnerabilidade como sendo o *"estado de pessoas que, por quaisquer razões, tenham a sua capacidade de autodeterminação reduzida ou estejam impedidos de opor resistência, no que se refere ao consentimento livre e esclarecido"*.²⁵ Por meio desse esclarecimento, percebe-se que essa condição desfavorecida oportuniza a situação de hipossuficiência, favorecendo a fragilidade e dando enalço a vulnerabilidade, ou seja, condição intrínseca daqueles que ainda são dotados de uma vasta autonomia apta a garantir um agir pleno de maiores responsabilidades, de tomar para si um autogoverno para lidar com as vicissitudes do suas bifurcações traçadas.

Assim, o fenômeno da imaturidade

pode ser melhor entendido como uma função adaptativa de preparação para a vida humana, para aprender, de forma gradual, a lidar com as complexidades de cada fase, a desenvolver identidade própria, capacidades cognitivas, tomada de consciência e senso de pertencimento e ter uma evolução e desenvolvimento normais da personalidade, contornos da construção de uma trajetória humana.²⁶ Nessa ótica, as políticas de amparo, sejam de assistencial social, psicológica, ou no campo jurídico, a partir da conscientização da humanidade desses sujeitos, entram em ação como mecanismos de garantia dos direitos e das liberdades desses seres vulneráveis, que não possuem capacidade substancial para tutelar os seus próprios interesses.

O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao ampliar a interpretação do art. 227 da Constituição Federal, em que garante à criança, ao adolescente e ao jovem *direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*²⁷ assegura, definitivamente, o papel de cidadão desde a primeira infância, mas acentuando a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Tal aparato legislativo, filho da redemocratização, transforma em política pública a primazia da dignidade desses jovens, promovendo conjuntamente com os setores sociais, a conscientização do seu bem-estar, a plenitude de sua priorização e o seu protagonismo. É a transferência do *status a quo* de objeto de controle e disciplinamento dos adultos, para um *status ad quem* de sujeitos de Direito.

²⁴ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1712-1778. Emílio ou Da Educação. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo, 1999. p.8.

²⁵Conselho Nacional de Saúde (Brasil). Resolução nº 196 de 10 de outubro de 1996. Diretrizes e Normas Regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos. Brasília, 2012. Disponível em: https://unibave.net/download?arquivo=/2016/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-196_96-Vers%C3%A3o-2012.pdf, termos e definições - II. 28.

²⁶LORDELO, Eulina da Rocha; BICHARA, Ilka Dias, op. cit.

²⁷BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Nesse ponto, por óbvio, como em toda relação jurídica, existe a contraprestação do dever. Assim, a condição peculiar de crianças e adolescentes em desenvolvimento gera essa condição especial de direitos específicos e deveres também específicos, que encontra limite na não violação dos direitos de terceiros, da mesma forma que ocorre com os adultos, em que gera deveres jurídicos específicos e correspondentes.²⁸ Em termos outros, as consequências legais denotam um peso diferente em razão do *quantum* de autonomia nas diferentes faixas etária e em respeito ao princípio da isonomia, em que concede tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na exata medida das suas desigualdades.

Pode-se afirmar que, por óbvio, dentro de um Estado Democrático de Direito, a autonomia é o mote que conduz o indivíduo na sua capacidade de disciplinar os seus desejos e as suas vontades, bem como de se entender a partir dessa sua construção, de idiossincrasias e também por meio das relações sociais. Dessa forma, só é autônomo aquele que tem desenvolvida certa capacidade de discernimento, um senso racional para compreender o que é lícito e ilícito, tendo a consciência da sua realidade e da realidade sócio-jurídica, compondo um autogoverno de si mesmo frente à comunicação social. É nessa trajetória que a autonomia valida o consentimento, este como uma permissão, uma autenticidade externada pelo próprio indivíduo para disposição de seus bens jurídicos ou violação destes por terceiros.

Parte da doutrina brasileira²⁹, assim como outros códigos alienígenas sustentam como guia da capacidade de consentimen-

to o critério etário, sendo no caso brasileiro o do maior de 18 anos, padrão estabelecido na cessação da menoridade disposta no Código Civil e da imputabilidade penal presente no Código Penal. Por outro lado, outros autores³⁰ afirmam que tal capacidade não deve ser mediada pelo critério etário, não constituindo meio idôneo de análise, devendo, portanto, ser deduzida e determinável pela observância do caso concreto e do “juízo do titular do bem jurídico afetado, determinável como questão de fato, independentemente da idade”.

Inclusive, nessa perspectiva do direito, a capacidade de consentimento do ofendido pode atuar como uma causa de exclusão da ilicitude ou da própria tipicidade, sendo considerada causa supralegal de exclusão da responsabilidade e renúncia à proteção penal. No Livro 47 do Digesto de Ulpiano com o brocardo *nulla iniuria est, quae in volentem fiat*, ou seja, “o que se realiza com a vontade do lesado não constitui injusto”, consolidou-se o apego dos que usam-na como uma máxima jurídica e socorro na aplicação das causas de exclusão.

Apesar da controvérsia doutrinária e em que medida se concorre a capacidade de consentimento e a responsabilidade penal, na temática em questão, aportamos no contexto que trata a vulnerabilidade como uma causa que invalida o consentimento, tendo em vista tratar-se da liberdade de disposição de um bem jurídico, do contexto de que o ofendido é quem suporta sozinho a lesão a esse bem e da tamanha relevância que adquire a manifestação da vontade quando destinada ao público das crianças e adolescentes, menores de 14 (quatorze) anos.

Sob esse enfoque, com relação às con-

²⁸ZAPATER, Maíra Cardoso. Direito da criança e do adolescente. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). Editora Saraiva, 2023, p. 25. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624603/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo1.xhtml%5D!4/2%5B_idContainer000%5D/2/1:7%5BDEC%2CIME%5D. Acesso em: 08 ago 2023.

²⁹PIERANGELI, José Henrique. O Consentimento do Ofendido na Teoria do Delito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.138.

³⁰SANTOS, Juarez Cirino dos. Direito Penal: Parte Geral. Curitiba: Lumen Juris, 2006, p.262; e TAVARES, Juarez Estevam Xavier. O consentimento do ofendido no direito penal. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, 1969, pp. 257-270. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/7163/5114>>. Acesso em 30 ago. 2023.

³⁰SANTOS, op. cit., p. 262

dições de validade do consentimento – (a) consciência livre e esclarecida sobre o que consente e os efeitos advindos desse comportamento, (b) autonomia para dispor do bem jurídico – o vulnerável etário, pela sua condição em processo de desenvolvimento e por todo aparato protetivo construído, não é o ser mais ajustado para se responsabilizar e dispor do seu bens, precipitando danos de ordem psíquica por consequência dos desdobramentos de sua decisão.

Quanto ao sujeito ativo, destinatário do consentimento, este tem, diante de si, um bem jurídico inteiramente disponível, se beneficiando como bem entender, e é justamente o ponto em que a Política Social e Criminal, no seu intento teleológico, redobra os cuidados a fim de evitar o aproveitamento dos corpos imaturos e a iniciação sexual precoce por indivíduos que se valem da imaturidade e inocência para satisfazer os seus prazeres carnavais. Busca-se evitar a exploração, uma produção explícita, sexual e pornográfica, em torno de crianças e adolescentes, a conhecida prática da pedofilia, cuja característica é a obsessão e compulsão sexual por esse público.

Nota-se que essa nova invenção de distinção paradoxal de não-vulnerabilidade fundamenta-se apenas por ser decisão, mas parece não garantir um julgamento pautado nos ditames constitucionais de proteção a menores. O que se vê, é o homem, maior, experiente como ponto de interesse para a construção dessa “paradoxite de tese de distinção de vulnerabilidade”; a menor, garante-lhe apenas a sua função colateral de proteção, mas um protagonismo na criminogênese de viés sexista.

Os tribunais – que na sua atividade judicante deveriam promover o importante papel na solução de conflitos, formulando entendimentos sem comprometer a segurança do ordenamento vigente ao tutelar a dignidade da pessoa humana – vulnerabilizam a vulnerabilidade sexual de menores. Eis a exposição final do paradoxo da vulnerabilidade: a tolerância jurisprudencial à brutalidade sexual ao corpo imaturo, enfatizando uma autonomia da vontade, uma autodeterminação e a capacidade da “criança libertina” e da “adolescente precoce” de desenvolverem o seu próprio destino.³¹

Com isso, parece que se cria palanques julgamentos futurológicos de competências pessoais. Os tribunais querem dar conta da construção das subjetividades humanas, a partir de suas visões heterodoxas, garantindo, nada mais do que a prerrogativa do descaso e a exposição ao risco. Eis o “governo dos juízes”³² em que o tribunal no lugar de atuar nos moldes da intenção normativa, vem inventando a própria norma, ultrapassando o limite da sua competência jurisdicional, beirando a atuação legiferante. E não há quem possa lhes dizer que suas decisões são inconstitucionais, pois não temos uma teoria sobre a inconstitucionalidade de suas decisões. Assim, o centro do sistema jurídico segue em sua autorreprodução, autorreferente e autopoietica, inventando o que é direito e, simultaneamente, o que não é direito. As decisões refletem mais uma autofagia do organismo normativo, em que não se cria, mas se reestrutura os próprios componentes de sua referência inicial.³³

Se São Tomás de Aquino estivesse neste diálogo indagaria: “àquele que está

³¹Termo utilizado pelo sociólogo francês Georges Vigarello na sua obra *História do Estupro. Violência sexual nos séculos XVI-XX*, em que faz um percurso histórico e crítico de como a narrativa da violência sexual foi construída na sociedade francesa, as mudanças no direito, no processo e na validação da palavra da vítima.

³²Expressão utilizada no período de 1880-1937 como crítica à Corte Suprema dos Estados Unidos que interpretava a Constituição como uma espécie de superpoder para bloquear as decisões emanadas pelo voto popular e favorecer os interesses econômicos das grandes empresas.

Esse termo também foi utilizado pelo professor neozelandês Jeremy Waldron nos seus estudos sobre a produção legislativa e a decisão judicial nos tribunais.

³³Sobre o tema, vide LUHMANN, Niklas. *La differenziazione del diritto*. Bologna: Il Mulino, 1990.

submetido à lei, é lícito agir à margem das palavras da lei?”³⁴; deslocando para o debate em tela questiona-se, a competência para a construção de uma vulnerabilidade a partir dos diferentes e genéricos contextos, da existência de relacionamento amoroso, ou da presença de um filho fruto dessa relação, da composição de uma unidade familiar, são critérios de competência estabelecidos exclusivamente pelo legislador constituinte originário ou pelo tribunal? Mais, como construir esses critérios a partir do direito penal, que por si só não tem como fazer esse apanhado sem amparo em ciências afins?

Poder-se-ia falar do rótulo do juiz solipsista brilhantemente³⁵, em que tal indivíduo atribui às palavras o sentido arbitrário, como uma espécie de assujeitamento do mundo, diante do seu ponto de vista interior. Assim, ele atribui ao ordenamento a noção que o corresponde. O que é um risco à integridade do Estado Democrático de Direito. Como se não bastasse, este desvio do próprio senso normativo não intimida o Poder Judiciário em ir na contrariedade de preceito legais e constitucionais. Afinal, “quando eu uso uma palavra”, dizia Humpty Dumpty, “ela significa exatamente aquilo que eu quero que ela signifique: nem mais nem menos”; mas a questão é, como disse Alice, “se pode fazer as palavras significarem tantas coisas diferentes”. E Humpty Dumpty arremata “é saber quem vai mandar – só isto”.³⁶

No fechar das cortinas, o que se observa é um espetáculo de admoestação do positivismo jurídico, exceção em cima de exceção, precedente em cima de precedente. Cumprir a lei, aos olhos do julgador, tornou-

-se uma iniciativa intransigente, que para além de discordar do seu padrão moral, promove apenas uma continuidade de teses circulares sobre a presunção de violência e vulnerabilidade das jovens vítimas sexuais. Nessa recorrência, as decisões imunizam-se a partir do princípio da proteção constitucional da família, como se a construção da Lei 12.015/2009, a edição da súmula 593 por uniformização da jurisprudência, a inserção do §5º no artigo 217-A do Código Penal com Lei 13.718/2018, estivessem todos desindexados de caros princípios constitucionais.

Porém, registra-se que: a técnica *distinguishing* – tomada, no plano dogmático, como mecanismo de diferenciação legítima entre casos – revela-se, sob a lente sistêmico-constitutivista, como uma operação de segunda ordem sobre a distinção originária. O que se distingue já não é apenas o caso, mas a própria distinção normativa que define a vulnerabilidade. Em outros termos: distingue-se a distinção. Nesse gesto, o sistema realiza aquela operação de *re-entry*: aquilo que havia sido marcado como absoluto (a vulnerabilidade etária) retorna ao interior da própria operação decisória como elemento “relativizável”. A distinção (vulnerável/não vulnerável), portanto, não é negada – ela é reinscrita, modulada, flexibilizada. E é justamente nesse movimento que o *distinguishing* deixa de ser apenas técnica e passa a servir como tecnologia de produção de não-vulnerabilidade do próprio sistema que se desparadoxaliza e continua funcionando.³⁷

O consentimento, em especial, assume uma posição estruturalmente paradoxal, incluído e excluídos das estruturas jurídicas.

³⁴Vide A questão XCVI, artigo VI da Summa Theologica e TOMÁS, de Aquino, Santo. 1225?-1274. Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 106. Disponível em <https://portalconservador.com/livros/Santo-Tomas-de-Aquino-Escritos-Politicos.pdf>.

³⁵STRECK, Lênio Luiz. Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da crítica hermenêutica do direito. 2ª ed. Belo Horizonte: Letramento; Casa do direito, 2020, p. 411 -419.

³⁶Humpty Dumpty é um personagem presente no livro “Alice através do espelho e o que ela encontrou por lá”, do escritor inglês Charles Lutwidge Dodgson, pseudônimo de Lewis Carroll. A característica marcante do personagem é a sua arrogância e autoritarismo, muito evidenciados nos diálogos com a protagonista. Vide CARROLL, Lewis. Aventuras de Alice no país das maravilhas & Através do Espelho e o que Alice encontrou por lá. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2009

³⁷Sobre desparadoxalização, assimetriações, destautolizações, vide: ALCOVER, P.G. El derecho en la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann. Barcelona: Bosh, 1993

Excluído, porque a norma afirma sua irrelevância diante da vulnerabilidade etária; incluído, porque a decisão o reintroduz como fundamento para afastar a incidência do tipo penal. O sistema, assim, não ignora o consentimento, ele o utiliza precisamente onde afirma que ele não deve operar. Tem-se, aqui, uma forma corriqueira de autorreferência: o direito decide sobre a irrelevância do consentimento utilizando o próprio consentimento como critério decisório. Essa operação revela um duplo movimento: (1) a neutralização normativa do consentimento; (2) sua reativação pragmática na decisão³⁸.

O resultado é uma estrutura circular em que o consentimento funciona como um operador invisível: formalmente ausente, materialmente decisivo. Sob a perspectiva feminista incorporada à análise sistêmica, esse movimento não é neutro³⁹. A reintrodução do consentimento ocorre de forma seletiva e situada: ela incide, predominantemente, sobre corpos femininos jovens, reinscrevendo-os como espaços de validação da decisão judicial. A vulnerabilidade, que deveria operar como proteção estrutural, é deslocada e transformada em elemento de imputação simbólica à própria vítima. Nesse ponto, o sistema não apenas observa a vulnerabilidade – ele a distribui. Distribui-a de modo assimétrico, convertendo uma condição de proteção em um argumento de responsabilização indireta. O que se apresenta como reconhecimento da autonomia da vítima funciona, na verdade, como reconstrução discursiva dessa autonomia *a posteriori*, ajustada às necessidades da decisão. A chamada “relação amorosa”, a “anuência familiar” e a “constituição de núcleo familiar” operam como dispositivos de neutralização da vulnerabilidade. Não porque eliminem sua existência, mas porque permitem ao sistema narrar a situação

como se a vulnerabilidade não fosse relevante. Trata-se, portanto, de uma operação semântica: não se elimina a vulnerabilidade, altera-se o modo de descrevê-la.

Essa descrição, contudo, não é arbitrária, ela segue padrões, que revelam a persistência de estruturas de gênero que atravessam o sistema jurídico, ainda que não explicitadas em seus códigos formais. A vulnerabilidade feminina é, assim, continuamente reinterpretada à luz de expectativas sociais sobre comportamento, sexualidade e afetividade. A distinção jurídica, nesse contexto, torna-se permeável a distinções sociais não tematizadas, o que evidencia que o sistema, embora operacionalmente fechado, permanece cognitivamente aberto a irritações provenientes de outros sistemas – como a moral e a cultura.⁴⁰

A tese *distinguishing*, por assim dizer, opera como ponto de acoplamento estrutural entre o direito e essas outras esferas, permitindo a incorporação seletiva de valores externos sob a forma de decisões jurídicas. Ao fazê-lo, o sistema defronta-se com seu próprio paradoxo: ao flexibilizar a distinção que define a vulnerabilidade, ele compromete a função que essa distinção deveria cumprir – a de reduzir complexidade e garantir previsibilidade. A multiplicação de distinções produz, paradoxalmente, uma indistinção: não se sabe mais, com clareza, o que constitui vulnerabilidade. Eis a “vulnerabilidade da vulnerabilidade”: uma condição em que a própria categoria protetiva se torna instável, sujeita às oscilações autorreferentes do sistema.

4. PRESUNÇÕES DE FECHAMENTO CONTINGENTE

O fechamento, aqui, não encerra, mas reinscreve. O sistema jurídico continua a produzir decisões que estabilizam tempora-

³⁸Sobre inclusão e exclusão sistêmica vide, LUHMANN, Niklas. *Organizzazione e decisione*. Milano: Bruno Mondadori, 2005.

³⁹Sobre conhecimento situado e a seletividade inclusive epistêmica, vide HARAWAY, Donna. *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. In: *Feminist Studies*, v. 14, n. 3, 1988, p. 575–599.

⁴⁰Sobre o tema, vide BUTLER, Judith. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge, 1990.

riamente aquilo que permanece estruturalmente instável. A vulnerabilidade de menores não desaparece, mas é continuamente reconfigurada pelas operações que afirmam protegê-la. O direito, ao decidir, não elimina a contingência, só a organiza. Nesse movimento, a proteção integral transforma-se em expectativa comunicativa sujeita a revisões constantes. O sistema observa a si mesmo, ainda que raramente reconheça essa operação. Assim, como em uma estrutura recursiva, o direito penal permanece: produzindo distinções, reintroduzindo paradoxos e sustentando, sob a aparência de estabilidade, a permanente instabilidade de suas próprias construções.

Por isso, o que se observa não é simplesmente uma divergência interpretativa sobre a vulnerabilidade sexual etária, mas a manifestação de um movimento mais profundo, no qual o sistema jurídico, ao operar suas distinções, passa a produzir oscilações internas que desestabilizam aquilo que pretende estabilizar para continuar se autoreproduzindo. Nesse sentido, os julgadores parecem menosprezar – talvez por omissão deliberada, mas, aqui, vê-se que por uma operação sistêmica da comunicação (quicá, eles não veem que não veem) – as transformações biopsíquicas das vítimas menores, especialmente das jovens garotas, justamente no momento em que estas se encontram em processos intensos de formação de suas idiossincrasias. Estas parecem se tornar irrelevantes dentro da lógica decisória, como se pudessem ser neutralizadas pela narrativa de um consentimento reconstruído e legitimador de muitos agressores.

Assim, o sistema jurídico, ao exercer sua função jurisdicional, desloca-se sutilmente para uma zona de produção normativa, não no sentido clássico da função legiferante, mas como criação de critérios operativos que redefinem o alcance da própria norma,

nas armadilhas hermenêuticas de quem diz o que é o direito sem querer que o diz enquanto observador. A proteção ao bem jurídico da dignidade sexual de menores passa, pois, a ser atravessada por decisões que atribuem ao consentimento uma validade que a própria estrutura normativa havia excluído, instaurando uma tensão permanente entre o texto da lei e sua operação prática. Essa tensão não é resolvida, só reproduzida.

Assim, evidencia-se o caráter labiríntico do direito. O sistema constrói sua própria arquitetura de decisões, na qual cada caminho parece oferecer uma saída interpretativa, mas retorna ao mesmo ponto estrutural: a necessidade de decidir sob contingência. A vulnerabilidade é afirmada em uma entrada, relativizada em outra, reconstruída em uma terceira, sem que se encontre um exterior capaz de interromper o circuito. Eis que caminham assim pelos jardins labirínticos de veredas bifurcadas das tantas argumentações possíveis.⁴¹

Toda essa conjuntura de pretensões sobre pretensões de presunções sobre a vulnerabilidade busca uma nova argumentação para recuperar uma antiga ordem já deposta, isto é, busca submeter o precedente a uma reavaliação depreciativa para lhe dar contornos de circularidades, mormente sexistas. Utiliza-se de uma sensibilidade seletiva diante das consequências do encarceramento do réu, sem realçar o que de fato ocorre: a revitimização a jovens, ante a desculpa de desfazimento do casal e do abandono material do filho gerado. Assim, nas vias de diagnóstico do comportamento da vítima como determinante para ocorrência do evento criminoso, o julgador cria a expectativa que toda forma de conduta verbal ou não verbal do sujeito passivo é uma autocolocação em risco. Tal interpretação ampara o sofrimento e a dignidade masculina à custa do desamparo feminino.

⁴¹Metáfora pode ser entendida ao se ler BORGES, Jorge Luis. *El jardín de los senderos que se bifurcan* (1941). In: *Ficciones*. Madrid: El Mundo, 2001

Note-se que o julgamento consiste em uma previsão de natureza futurológica, precoce, de sucesso matrimonial e de resignação daquela estrutura familiar, que à propósito já nasce desestruturada, “vendendo” solidez e garantia de família promissora, sem medir possíveis desordens de natureza emocional e psicológica que possam vir a ocorrer. Fragiliza-se, ao mesmo passo, a ideia de dignidade sexual, confundindo com liberdade sexual, pois a deixa a cargo de garotas quando elas ainda nem podem dispor e que, talvez, terão dificuldades de efetivamente gozar, quando, definitivamente, souberem o seu sentido para si mesmas.

Ademais, esse tipo de “padrão de distinção” faz supor que a justiça anuncia que pouco preocupa-se com a menina envolvida no caso pontual e ensina para futuros indivíduos que o sentido da vulnerabilidade pode ser reduzido em nome de uma suposta constituição de família precoce e por si já problemática ainda mais para aquela adolescente. Nessa redundância autológica do Judiciária, a raridade do questionamento sobre sua pró-

pria auto-observação (ou sua falta), encurrala o direito, que se recolhe, narcisisticamente indiferente aos olhares externos, na sua “paradoxite”: a decisão valida as normas que fundamentam a sua validade e legitimidade do procedimento enquanto decisão.

Por fim, sem julgamento do mérito desses novos/circulares julgamentos, como fechamento observa-se que o direito mostra-se como invenção constante de sua própria tese e antítese. Não se encerram os debates sobre presunção ou mesmo vulnerabilidade. A contingência das comunicações jurídicas apenas se dissimulam em suspensão, mas não se anulam. Colocam-se a todo tempo à disposição de outros níveis de observação, o permite ao saber não poder se estagnar, porque o não-saber mobiliza-se nessas outras ordens de observação e pode revolucionar toda e qualquer ilusão de certeza. Inclusive, a ilusão de certeza sobre a proteção de garotas em sua sexualidade, ou seja, sobre a construção de uma vulnerabilidade sexual etária não-vulnerável às circularidades das decisões pátrias.

REFERÊNCIAS

- ALCOVER, P.G. **El derecho en la teoria de la sociedade de Niklas Luhmann**. Barcelona: Bosh, 1993.
- ASHBY, Ross W. **Introduzione alla cibernetica**. Eunadi: Torino, 1971.
- BATESON, Gregory. **Steps to na Ecology of Mind**. New York: Ballantine Books, 1972.
- BORGES, Jorge Luis. *Las ruinas circulares*. In: **Ficciones**. Madrid: El Mundo, 2001.
- BUTLER, Judith. **Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity**. New York: Routledge, 1990.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 593**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2017.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF, Senado Federal, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 2016.
- BRASIL, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990.
- BRASIL, Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 196 de 10 de outubro de 1996. Diretrizes e Normas Regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos**. Brasília, 2012.
- ERNST, Bruno. **The magic mirror of Maurits Cornelis Escher**. NY: Random House, 1976.
- FOERSTER, Heinz von. *Sui sistemi auto-organizzatori*. In: **Sistemi che osservano**. Roma: Astrolabio, 1987.
- HARAWAY, Donna. *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. In: **Feminist Studies**, v. 14, n. 3, 1988, p. 575–599.
- LORDELO, E. R.; BICHARA, I. D. Revisitando as funções da imaturidade: uma reflexão sobre a relevância do conceito na educação infantil, 2023.
- LUHMANN, Niklas. **La differenziazione del diritto**. Bologna: Il Mulino, 1990.
- LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: UnB, 1980.
- LUHMANN, Niklas. **Organizzazione e decisione**. Milano: Bruno Mondadori, 2005.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito**. Vol.2. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.
- PIERANGELI, J. H. **O Consentimento do Ofendido na Teoria do Delito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- SANTOS, J. C. D. **Direito Penal: Parte Geral**. Curitiba: Lumen Juris, 2006.
- TAVARES, Juarez Estevam Xavier. **O consentimento do ofendido no direito penal**. Revista da Faculdade de Direito da Ufpr, Curitiba, 1969, pp. 257-270.
- SPENCER-BROWN, George. **Laws of form**. New York: Bantam Books, 1973.
- STRECK, L. L. **Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da crítica hermenêutica do direito**. 2ª ed. Belo Horizonte: Letramento; Casa do direito, 2020.
- TOMÁS, D. A.S. **Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino**. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 106. Disponível em <https://portalconservador.com/livros/Santo-Tomas-de-Aquino-Escritos-Politicos.pdf>.
- ZAPATER, M. C. **Direito da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva-Jur, 2023.

ANÁLISE DE DADOS E MACHINE LEARNING NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Estratégias para o desenvolvimento local



Nájila Medeiros Bezerra

Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba
contato@nmbadvocacia.com

Este estudo analisa o uso da inteligência artificial, especialmente técnicas de machine learning, como ferramenta para aprimorar a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Parte-se da ideia de que a gestão pública orientada por dados pode aumentar a eficiência, a transparência e a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais e ambientais.

A pesquisa combina revisão teórica e análise de dados institucionais, buscando identificar falhas na gestão e avaliar a efetividade das ações públicas. Os resultados indicam que o uso de tecnologias digitais permite melhor planejamento, monitoramento e tomada de decisão, contribuindo para políticas mais assertivas. Conclui-se que a inteligência artificial possui potencial significativo para fortalecer a governança pública, desde que sua aplicação esteja alinhada a princípios éticos, inclusão digital e planejamento estratégico.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Planejamento Urbano. Inovação Tecnológica.

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) passaram a desempenhar um papel transformador na administração pública, viabilizando novos modelos de gestão e promovendo maior eficiência, transparência e responsividade na formulação e implementação de políticas públicas.

Com o advento da inteligência artificial (IA) e, particularmente, das técnicas de machine learning (ML), novas possibilidades emergem para lidar com problemas públicos complexos, baseando-se na análise de grandes volumes de dados e na tomada de decisão orientada por evidências.

O desenvolvimento tecnológico já tem permitido melhorias significativas no planejamento urbano, por meio da implantação de sistemas de informação que facilitam o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas, projetos e programas sociais.

No Brasil, iniciativas de governo digital e de cidades inteligentes vêm sendo adotadas de maneira assimétrica, com maior concentração na esfera federal e em grandes centros urbanos. Contudo, os desafios e as oportunidades se tornam ainda mais evidentes quando observados em nível local.

O conceito de governo eletrônico (Gov), por exemplo, tem evoluído ao longo dos anos, passando de uma mera digitalização de serviços para um ecossistema digital no qual as cidades inteligentes (*smart cities*) emergem como modelos de governança e desenvolvimento. Nessas cidades, as TICs desempenham um papel crucial ao fornecer aos gestores públicos as ferramentas necessárias para monitorar, analisar e prever demandas, possibilitando uma tomada de decisão mais eficiente e baseada em evidências.

O desenvolvimento tecnológico não só aprimora o planejamento urbano, mas também facilita o acompanhamento e a

avaliação de políticas públicas, contribuindo para uma administração pública mais eficiente. O uso de IA nas operações governamentais, quando adequadamente regulamentado, pode gerar avanços exponenciais na eficiência dos serviços públicos, ao otimizar processos, reduzir custos e melhorar a qualidade da tomada de decisões.

Essas ferramentas também possibilitam a elaboração de estudos e relatórios de gestão mais detalhados e específicos, contribuindo para uma administração pública mais precisa e eficiente. No entanto, é fundamental que esses avanços tecnológicos sejam implementados com responsabilidade ética, respeitando direitos fundamentais e promovendo inclusão digital para evitar a perpetuação de desigualdades.

Diante disso, a análise proposta concentra-se na identificação de estratégias baseadas em inteligência artificial, com destaque para o uso de *machine learning*, que possam apoiar a gestão pública na detecção de falhas recorrentes, na antecipação de cenários críticos e na formulação de políticas ambientais mais eficazes, com base em dados concretos e georreferenciados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E GESTÃO

Nas últimas décadas, o conceito de políticas públicas consolidou-se como eixo central das discussões sobre o papel do Estado na promoção do bem-estar social e na organização das ações governamentais. Embora amplamente utilizado, o termo assume significados distintos conforme o enfoque adotado — jurídico, político, administrativo ou social — o que exige um esforço de delimitação conceitual. Nesta pesquisa, propõe-se compreender as políticas públicas a partir de uma perspectiva orientada à sua aplicação prática, especialmente no contexto do Estado da Paraíba, com ênfase na articulação entre planejamento estatal, ação governamental e inovação tecnológica.

Mais do que simples instrumentos

normativos, as políticas públicas representam escolhas estratégicas do poder público diante das múltiplas demandas sociais. Elas refletem a intencionalidade do Estado ao definir prioridades, mobilizar recursos e estruturar programas de ação voltados à promoção de direitos, à redução de desigualdades e ao fortalecimento da cidadania. Nesse processo, destacam-se os ciclos das políticas públicas — formulação, implementação, monitoramento e avaliação — que conferem racionalidade à atuação estatal e permitem o aprimoramento contínuo das ações governamentais.

A compreensão desses fundamentos é essencial para a análise de como as tecnologias da informação, como a inteligência artificial e o *machine learning*, podem ser incorporadas às políticas públicas como ferramentas de diagnóstico, decisão e intervenção, especialmente em realidades locais marcadas por desafios estruturais e desigualdades socioeconômicas.

1.1.1 A evolução do conceito de políticas públicas e seu papel na gestão estatal

A expressão “políticas públicas” possui uma ampla conceituação e, geralmente, está direcionada ao poder público. No entanto, nesta pesquisa, busca-se restringir o campo de aplicação da expressão, demarcando, ainda que de forma pouco tangível, os limites do conceito e sua aplicação no Estado da Paraíba.

Políticas públicas são o conjunto de ações planejadas e implementadas pelo governo com o objetivo de atender as necessidades da população e promover o bem-estar social e se expressam por meio de leis. Bucci (1997, p. 95) explica que:

A política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas públicas são programas de ação do governo para realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.

Na verdade, o conceito de política pública é uma construção contínua, em que análises são realizadas e decisões são tomadas na tentativa de responder às questões “quem ganha o quê, por que, e que diferença faz”. Chrispino (2016, p. 19) explica que política pública “seria a ação intencional de governo que visa atender às necessidades da coletividade”.

A política pública nasce “no universo da ciência política e, como tal, deve comportar-se com a mesma dinâmica e valores que permeiam a política” (Chrispino, 2016, p. 22). Desse modo, entende-se que a política pública é a intencionalidade do governo, materializada em instrumentos legais e ações concretas.

As políticas sociais, por sua vez, constituem um subconjunto de um conjunto maior denominado políticas públicas. A sociedade, muitas vezes, enxerga problemas econômicos, urbanísticos e sociais como “problemas pontuais”. No entanto, quando esses problemas são vistos como questões que afetam a todos, percebe-se que, na verdade, são problemas públicos. Nesse contexto, o caminho ideal é que as políticas públicas realmente façam a diferença para a sociedade em que vivemos.

Secchi (2010, p. 2), ao explicar a definição de política pública, questiona:

Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?

2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?

3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

O Estado detém o poder e a autoridade para implementar, em todo o território sob sua jurisdição, as políticas que resultam dos diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade. Assim, a definição de políticas públicas assume uma nova perspectiva, constituindo-se como a intervenção

do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sempre em busca da finalidade pública. “(...) o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas” (Bucci, 1997, p. 97).

Toda política social é uma política pública, mas nem toda a política pública é uma política social (RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. p.13). Mas, o que é política? Segundo Aristóteles (p. 13), o conceito “refere-se à política como a arte ou ciência do Governo e apresenta uma tipologia sobre as diversas formas de governar a pólis (a cidade)”. Nesse sentido, a política envolve a capacidade de resolver conflitos de forma pacífica, e as políticas públicas são o resultado da atividade política, constituindo-se em decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Quanto ao conceito de “poder”, o cientista político Robert Dahl define-o como a capacidade de influenciar alguém a fazer algo que, de outra forma, ele não faria. O poder retratado aqui é o político. A professora Marta Maria Assumpção Rodrigues (2010) explica que, na visão de Aristóteles, existem três formas de exercer o poder: o paterno, de acordo com o interesse dos filhos; o despótico, em conformidade com o interesse do senhor; e o poder político. Este último, quando exercido no interesse tanto de quem governa quanto de quem é governado, constitui um governo bom em sua essência; do contrário, torna-se um poder nocivo à pólis.

Max Weber concebe o Estado como resultado de um longo processo histórico de concentração de poder, desenvolvido na Europa entre o final da Idade Média e os primeiros séculos da Idade Moderna. Esse processo culminou na consolidação de estruturas jurídico-políticas e na formação de uma administração racional e burocrática. A partir dessa configuração, emerge a administração pública, entendida como o conjunto de atividades desempenhadas pelo Estado para a execução

de funções legalmente instituídas, orientadas à promoção do interesse coletivo e à organização da vida social.

Os atores políticos do governo são aqueles que exercem suas funções e mobilizam os recursos necessários para a implementação das políticas públicas. Eles podem ser atores individuais ou coletivos, públicos ou privados. Os atores privados, por exemplo, são aqueles que têm poder para influenciar a formulação de políticas públicas, pressionando o governo a tomar determinadas ações.

Por outro lado, os atores públicos, como gestores, juízes, parlamentares e políticos, detêm o poder de decidir sobre as políticas públicas. Assim, “a implementação de políticas públicas está concentrada nas mãos dos gestores e daqueles que acompanham, monitoram ou exercem controle interno” (Rodrigues, 2010, p. 22).

Para que uma política pública seja implementada de maneira eficaz, é necessário considerar os ciclos (ou processos de gestão) das políticas públicas. Esses ciclos são formalizados por meio de um processo administrativo que inclui várias etapas: a preparação da decisão pública, a formulação, a implementação e, por fim, o monitoramento e avaliação.

Portanto, a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão e da aplicação adequada dos ciclos de políticas, o que implica não apenas a qualidade dos gestores, mas também um ambiente que favoreça a governança democrática e a responsabilização política, respondendo, assim, às demandas sociais.

É correto afirmar que a política pública, como ação do governo, deve ser analisada sob diferentes enfoques. A análise de quem decide as políticas públicas dentro das estruturas de governo levanta questões importantes e atuais, como os limites da informação e o problema da carência de um senso coletivo, cívico e republicano entre os decisores, especialmente em sociedades com pouca tradição democrática. Bucci (1997, p. 95):

O que há de comum entre todas essas políticas, em suas diferentes acepções, dando sentido ao agrupamento delas sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos. Para ilustrar, veja-se a política nacional de educação, que externa um conjunto de opções de governo em matéria de educação, relativas, por exemplo, à concentração de recursos no ensino fundamental, ou à ênfase no ensino profissionalizante e assim por diante. As políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor.

Destaca-se, portanto, que as políticas públicas constituem um processo mais amplo e dinâmico que a simples elaboração de normas jurídicas. Elas se configuram como instrumentos de ação estatal planejada, voltadas à concretização de objetivos coletivos e à promoção do bem-estar social. Esse processo envolve múltiplas etapas, sendo a formulação, implementação, monitoramento e avaliação, e demanda articulação entre diferentes atores institucionais, políticos e sociais.

Nesse caminho, vislumbra-se que as políticas públicas operam como mecanismos de materialização dos direitos fundamentais, especialmente os de natureza social, ao mesmo tempo em que reforçam o papel do Estado como agente coordenador e promotor do desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a análise de políticas públicas configura-se como instrumento teórico-metodológico fundamental para o aperfeiçoamento do processo decisório no âmbito estatal, ao oferecer subsídios técnicos para a formulação, implementação e avaliação das ações governamentais.

Tal análise não se limita a um exercício técnico-administrativo, mas representa um meio de efetivação dos princípios constitucionais que estruturam o Estado Democráti-

co de Direito, notadamente a segurança jurídica, a cidadania, a participação democrática e a dignidade da pessoa humana, conforme delineado no Preâmbulo e no Título I da Constituição Federal de 1988.

Por fim, um aspecto essencial das políticas públicas é o seu caráter planejado. O planejamento estatal atua como uma ferramenta normativa que orienta a execução das políticas públicas, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias de ação que visam atender às demandas sociais de maneira eficiente. O planejamento governamental, assim, não é um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para a realização de políticas públicas, integrando as ações do governo e organizando os recursos disponíveis para atingir os objetivos estabelecidos.

A formulação de políticas públicas guarda estreita relação com a atividade de planejamento, compreendida não apenas como uma função técnica, mas como uma prática orientada à realização de valores sociais e ao enfrentamento de desigualdades estruturais. Sobre isso, Celso Furtado (1983, p. 35) afirma:

(...) o planejamento foi para mim uma técnica social de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejáveis.

Nesse sentido, no atual contexto de crescente complexidade social, as políticas públicas assumem papel central na efetivação dos direitos sociais e na consolidação do Estado como agente articulador do bem comum. A eficácia dessas políticas está diretamente condicionada à existência de uma estrutura jurídica robusta, bem como à incorporação de tecnologias emergentes — como as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e a Inteligência Artificial (IA) —, que contribuem para ampliar a capacidade estatal de planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Assim, a integração entre racionalidade

de técnica, inovação digital e compromisso normativo revela-se essencial para a construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsiva às demandas sociais contemporâneas.

1.1.2 Tecnologia e formulação de políticas públicas

A formulação e implementação de políticas públicas têm passado por profundas transformações com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e a crescente digitalização dos processos governamentais. No cenário contemporâneo, o uso estratégico da tecnologia se tornou essencial para promover maior eficiência, transparência e acessibilidade na administração pública, impactando diretamente a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

As TIC têm um papel central na modernização da gestão pública, atuando como ferramentas fundamentais para a coleta, processamento e análise de dados, elementos essenciais para a formulação de políticas baseadas em evidências, facilitando a identificação de padrões e a antecipação de necessidades.

Evoluindo o crescente interesse em cidades inteligentes, houve uma mudança significativa. Municípios começaram a explorar tecnologias para melhorar o gerenciamento de tráfego, otimizar serviços públicos e aumentar a eficiência energética. Planos Diretores começaram a incluir diretrizes para a integração de tecnologias.

Governos locais, em particular, enfrentam o desafio de integrar as TIC na formulação de políticas públicas em áreas rurais e periféricas, onde o acesso à tecnologia ainda é limitado. Isso reforça a importância de políticas públicas que busquem não apenas a modernização dos serviços, mas também a expansão da infraestrutura tecnológica em regiões menos desenvolvidas.

A literatura aponta que a implementação de governos eletrônicos (eGov) tem transformado a relação entre Estado e socie-

dade, facilitando a interação e a participação cidadã na elaboração de políticas públicas. Segundo Diniz et al. (2009), o governo eletrônico vai além da simples digitalização de serviços; trata-se de uma mudança estrutural na maneira como o governo interage com os cidadãos e como os serviços públicos são planejados e entregues.

Além disso, o uso de Big Data e inteligência artificial (IA) no contexto das políticas públicas tem permitido uma melhor alocação de recursos e a criação de políticas mais responsivas, de forma a promover uma governança digital mais eficiente, transparente e centrada no cidadão. Governos podem, por exemplo, utilizar a mineração de dados para identificar padrões de comportamento, monitorar o impacto de programas e ajustar rapidamente políticas públicas com base nos dados coletados.

As *smart cities* (cidades inteligentes) têm potencial para impulsionar políticas públicas inovadoras voltadas ao desenvolvimento regional por meio de diversas estratégias. Entre suas contribuições estão: a eficiência operacional, com sistemas inteligentes de transporte e gestão de resíduos; a integração de infraestrutura por meio da internet das coisas; o estímulo à inovação social e econômica, promovendo o empreendedorismo; e o fortalecimento da participação cidadã, por meio de plataformas digitais e dados abertos. Além disso, colaboram com o desenvolvimento sustentável ao incorporarem planejamento urbano inteligente e monitoramento.

Atualmente, essas cidades vêm implementando soluções tecnológicas por meio de projetos-piloto e parcerias público-privadas. Iniciativas como a digitalização de processos administrativos, o uso de sensores para coleta de dados urbanos e o desenvolvimento de aplicativos voltados à interação com a população já estão em curso em diferentes contextos municipais.

Portanto, observa-se a possibilidade de aplicação integrada de tecnologias com vistas a desempenhar um importante

papel na elaboração de políticas públicas, concentrando-se especialmente no desenvolvimento regional e na promoção de cidades inteligentes. Vê-se, aqui, a utilização de tecnologia como facilitadora para o Desenvolvimento Regional. Isso implica em utilizar inovações tecnológicas para abordar desafios específicos nessas áreas e promover um crescimento sustentável e eficiente, como forma de produzir novos modelos de gestão pública e modernização do Estado.

3. Administração Pública Digital e Governo Eletrônico

O avanço das tecnologias digitais tem promovido transformações significativas na Administração Pública contemporânea, reconfigurando a prestação de serviços, a relação entre Estado e sociedade e a formulação de políticas públicas orientadas por dados.

A consolidação do governo digital, impulsionada pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), reflete uma mudança de paradigma que visa ampliar a eficiência, a transparência e a acessibilidade dos serviços públicos, especialmente diante das exigências de uma sociedade cada vez mais conectada e participativa. A pandemia de COVID-19 intensificou esse processo, exigindo respostas rápidas e digitais por parte do Estado, acelerando a adoção de plataformas como o GOV.BR e outras ferramentas voltadas à digitalização dos serviços públicos.

Nesse cenário, a inteligência artificial tem se consolidado como ferramenta estratégica na gestão pública, otimizando decisões por meio da automação e análise de dados, a IA tem contribuído para decisões mais céleres e fundamentadas. Embora experiências institucionais já evidenciem ganhos em eficiência, ainda há desafios relacionados à infraestrutura, capacitação e regulação.

Contudo, a adoção de soluções algorítmicas na administração pública exige uma reflexão ética e jurídica rigorosa, de modo a garantir a observância dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Embora promissora, a tomada de decisão automatizada pode perpetuar vieses e ampliar desigualdades, caso não seja orientada por princípios de transparência, compreensibilidade dos critérios utilizados e responsabilização institucional.

Assim, é indispensável que a adoção dessas tecnologias esteja vinculada a protocolos ético-jurídicos e a marcos regulatórios que priorizem a supervisão humana, a inclusão digital e a proteção de dados. O desenvolvimento de uma Administração Pública Digital deve, portanto, aliar inovação tecnológica e compromisso democrático, promovendo serviços mais eficazes respeitando a ética, a legalidade e razoabilidade.

1.1. Administração Pública Digital e a prestação de serviços públicos: o desenvolvimento do governo digital para a promoção dos direitos fundamentais

A Administração Pública Digital representa a modernização dos processos e serviços governamentais por meio do uso de tecnologias digitais. O principal objetivo é melhorar a eficiência, acessibilidade e transparência na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo em que se reduz a burocracia e se facilita a interação entre o governo e os cidadãos.

A sociedade contemporânea oferece muitas potencialidades para melhorar a vida dos cidadãos, tanto na esfera pública quanto na privada. As novas tecnologias surgem, na Gestão Pública, como ferramentas indispensáveis para promover o bem-estar dos cidadãos, que, por sua vez, justificam a própria existência da Administração Pública.

A administração pública digital transforma a maneira como os serviços são oferecidos, tornando o governo mais acessível, ágil e transparente, enfrentando, ao mesmo tempo, desafios na implementação de um sistema totalmente digital e seguro. Segundo Moreira (2022, p. 89):

A 4ª Revolução Industrial chegou para todos, inclusive para o Estado, que precisa inovar e se reinventar em tempos de trans-

formação digital da sociedade. O desenvolvimento do Governo Digital se insere, ainda, em um ponto fulcral da evolução da própria Administração Pública, que deixou para trás as abordagens regaliana e burocrática, superou o exclusivismo da perspectiva gerencial, para acolher uma versão mais holística da nova governança e do novo serviço público, conectada às necessidades dos cidadãos, flexível, consensual, mas sem abandonar fórmulas de “comando e controle” quando necessário.

Sendo assim, o governo digital desempenha um papel central na evolução da administração pública contemporânea, impulsionando a modernização dos serviços e a eficiência na gestão pública. Com o avanço das TICs, o governo digital promove uma transformação significativa na maneira como os governos interagem com cidadãos, empresas e outras instituições. Essa transição envolve a digitalização de processos, a automação de serviços e o uso de plataformas tecnológicas para criar uma administração mais ágil, transparente e centrada nas necessidades dos cidadãos.

Vale destacar que o governo digital está no centro da evolução da administração pública contemporânea, transformando radicalmente a prestação de serviços e a interação dos cidadãos com o governo. A digitalização oferece oportunidades para aumentar a eficiência, melhorar a transparência e ampliar o acesso aos serviços públicos, ao mesmo tempo em que apresenta desafios relacionados à inclusão digital, segurança e adaptação cultural nas instituições públicas. Essa transformação contínua visa criar um Estado mais ágil, eficiente e responsivo às demandas da sociedade.

É necessário observar “limites inegociáveis à expansão da digitalização, como o imprescindível respeito à Constituição, à ordem jurídica, aos direitos fundamentais e à importância de se promover a autonomia e a capacidade das pessoas” (MOREIRA, 2022, p. 90). Apesar da evolução tecnológica, a substituição completa do elemento humano

na tomada de decisões, especialmente em situações administrativas complexas, não é possível.

O e Gov (governo eletrônico) surgiu como uma resposta às mudanças trazidas pela revolução digital e pelo avanço das TICs, transformando profundamente as sociedades. Segundo Moreira (2022), “os benefícios do ‘E-Government’ podem ser representados pela redução na corrupção, maior transparência e conveniência, crescimento da receita e/ou redução de custos”.

O uso do governo digital foi significativamente acelerado pela pandemia de COVID-19. A crise sanitária impulsionou a adoção de serviços digitais em vários setores, forçando a implementação rápida de soluções tecnológicas para garantir a continuidade dos serviços públicos. Durante e após a pandemia, plataformas como o GOV.BR cresceram exponencialmente, centralizando serviços públicos digitais, facilitando o acesso a documentos, certidões e benefícios sociais.

São vários os impactos da pandemia na expansão do governo digital, como a aceleração da digitalização de serviços públicos; os serviços de saúde digital; o teletrabalho, automação e o home office; a educação digital e a inclusão; a gestão de dados e transparência.

No Brasil, o uso do GOV.BR, plataforma que centraliza uma série de serviços públicos digitais, cresceu exponencialmente durante e após a pandemia. O governo digital facilitou o acesso a documentos, certidões, declarações de imposto de renda, benefícios sociais e muito mais. A pandemia também impulsionou o uso de tecnologias para processos judiciais, com a adoção de audiências virtuais e o avanço do Justiça 100% Digital, uma iniciativa do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) para promover a digitalização completa dos processos. Moreira (2022, p. 97) explica que:

Este novo paradigma tende a reorientar serviços e aplicativos e a redesenhar, se necessário, todos os fluxos de trabalho, para

colocar o cidadão como destinatário dos processos decisórios e de facilitação na entrega final das atividades da Administração Pública.

Vale ressaltar que as novas tecnologias não são um fim em si mesmas, mas um meio para garantir uma administração mais humana, que facilite o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. A digitalização dos serviços públicos fortalece a conexão com a sociedade civil, e os cidadãos estão mais atentos ao comportamento dos governantes, buscando ser ouvidos e esperando que o poder público esteja atento às suas necessidades.

Há, no entanto, barreiras organizacionais e culturais na implementação do governo digital, além de desafios relacionados à falta de infraestrutura digital adequada e à carência de capacitação técnica. Contudo, a inclusão digital, com serviços públicos sustentáveis e equitativos, é possível.

Para uma boa implementação do governo digital, é preciso considerar quais os seus impactos reais. É fundamental conduzir uma avaliação prospectiva e permanente da sustentabilidade das decisões administrativas e das políticas públicas. Nesse caminho, Moreira (2022, p. 105) explica que:

Não por outro motivo que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na ONU fez dos dados um ponto focal, reconhecendo que estes são fundamentais para uma tomada de decisão eficaz, e que são necessárias informações oportunas, confiáveis, de qualidade e desagregadas, para facilitar a medição do progresso rumo ao desenvolvimento sustentável.

Assim, um fator crucial para assegurar a transparência e a eficiência dos serviços públicos é a integração de dados e sistemas digitais entre os diversos órgãos e esferas governamentais. A interoperabilidade permite, por exemplo, comparar avaliações e o desempenho dos serviços prestados, promovendo uma administração pública mais conectada e eficiente.

1.2. Planejamento, ética e

inteligência artificial: diretrizes para a decisão algorítmica

É fato que atropelos podem ocorrer no âmbito da inteligência artificial (IA). Esses são os riscos inerentes ao uso dessa tecnologia. Tal questão surge porque os algoritmos costumam aprender a partir de dados históricos, que muitas vezes refletem preconceitos e discriminações, levando à criação de sistemas que perpetuam desigualdades sociais, raciais e de gênero. A chave para compreender o problema está no modo como os algoritmos de IA são treinados.

No contexto das novas tecnologias e da sociedade da informação, é essencial reconhecer a necessidade de estabelecer uma conexão sólida entre as inovações tecnológicas e os direitos fundamentais das pessoas. Caso contrário, o avanço tecnológico pode ampliar a desigualdade no acesso e na garantia desses direitos para todos os cidadãos.

Uma boa governança e administração pública não podem ignorar que a sociedade do conhecimento deve contribuir para elevar o nível de cultura cívica das pessoas. Se falharmos nesse aspecto, perderemos uma grande oportunidade de impactar positivamente a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Araña (2021, p. 39) explica:

Por eso, no es baladí que la Comisión Europea haya elaborado una guía de principios éticos para la inteligencia artificial con el fin de estar nuevas tecnologías se gestionen siempre y en todo caso al servicio del ser humano. Regulación ética han de ir de la mano pues, de lo contrario, como ya pasa, estos fenomenales y fantásticos medio como son las nuevas tecnologías podrían ser los grandes azotes de una humanidad presa de esa tecnoestructura insensible a la dignidad humana como no sea para aprovecharse de ella para incrementar como sea la cuenta de resultados.

Para que esses programas, tanto ambiciosos quanto onerosos, alcancem os resultados desejados, é essencial que, desde sua fase de planejamento até a execução,

contem com a participação dos cidadãos e dos usuários de serviços públicos. Contudo, essa prática ainda é pouco comum no Brasil, onde prevalece uma visão hierárquica e tecnocrática na condução das reformas administrativas. O mais lógico e sensato seria garantir o envolvimento dos cidadãos desde o início de todo o processo.

Além disso, é imprescindível proteger os dados sensíveis dos usuários e alinhar os padrões de tomada de decisão dos gestores com os parâmetros de desenvolvimento sustentável e o serviço público adequado, conforme estabelecido pela Constituição. Esses pontos devem ocupar uma posição central no debate sobre a tutela jurídica dos usuários de serviços públicos na Administração Pública Digital.

A proteção dos usuários de serviços públicos, em um cenário de decisões baseadas em algoritmos, insere-se no campo do Direito Administrativo, que deve se orientar por princípios de inclusão e controle institucional. Nesse contexto, a tomada de decisões automatizadas deve observar parâmetros como o respeito à autonomia humana, a promoção da equidade, a prevenção de danos e a transparência dos critérios adotados, de modo que as decisões possam ser compreendidas e justificadas de forma acessível.

Nesse sentido, a literatura aponta que, para garantir a efetividade na tomada de decisão, é necessária uma regulamentação adequada, para que as decisões algorítmicas não sejam questionáveis. "Entende-se importante a construção de uma tutela autônoma, centrada no combate à utilização mal-intencionada, indevida, discriminatória, direcionadora e estereotipada que algoritmos podem causar no processo de decisão pública" (VALLE, 2022, p. 120).

Além de coibir o uso inadequado da inteligência artificial, é igualmente essencial não limitar as inovações disruptivas e seu potencial transformador, especialmente no que se refere à desburocratização dos serviços públicos e à redução das desigualdades,

ampliando a oferta e a qualidade desses serviços.

A regulação estatal, eficaz e ajustada à Administração Digital, deve utilizar a proporcionalidade no exercício de sua função normativa, para não bloquear o desenvolvimento e o acesso ao futuro digital e suas inúmeras possibilidades. Segundo Valle (2022, p. 122), “a regulação eficiente do ambiente digital, aqui denominada ‘regulação digital’, passa a ser vetor de orientação do processo de reinvenção do Direito Administrativo e da própria democracia”.

3. **Machine Learning e a tomada de decisão pública: uma proposta para o desenvolvimento local**

Nas últimas décadas, a Administração Pública vem passando por um processo de transformação impulsionado pelo avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que têm viabilizado a digitalização de serviços, a ampliação do acesso da população às políticas públicas e a modernização da gestão estatal.

A adoção de soluções tecnológicas, como plataformas digitais, sistemas integrados e serviços públicos online, tem promovido maior eficiência, transparência e acessibilidade no setor público, facilitando a interação entre governo e sociedade e respondendo de forma mais ágil às demandas sociais. Esse contexto de digitalização progressiva prepara o terreno para a incorporação de ferramentas mais avançadas, como a inteligência artificial e, especialmente, o machine learning, nas etapas de planejamento e tomada de decisão governamental.

O machine learning, subcampo da IA, permite que sistemas aprendam a partir de dados e tomem decisões com base em padrões identificados, sem necessidade de programação explícita para cada tarefa. Sua aplicação no setor público possibilita o aprimoramento das estratégias governamentais, a previsão de demandas, a otimização de recursos e o monitoramento em tempo real do impacto das ações públicas.

3.2.1. **O uso do machine learning**

pela Administração Pública para a criação de políticas públicas: uma proposta para o desenvolvimento local

A partir da segunda década dos anos 2000, observa-se um interesse crescente na aplicação de técnicas de *machine learning* (ML) pela Administração Pública, como forma de aprimorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. O uso dessa abordagem no contexto do desenvolvimento local tem ganhado destaque entre gestores públicos e pesquisadores, especialmente por sua capacidade de processar grandes volumes de dados e identificar padrões complexos que subsidiem decisões mais informadas e estratégias governamentais mais precisas.

A modernização da Administração Pública, impulsionada pelas TICs, reconstrói a relação entre o Estado e a sociedade, elevando-a a um novo patamar. Azevedo, Albino e Figueiredo (2021, p. 37) explicam que o uso de técnicas de mineração de dados:

(...) o intuito de fiscalizar a execução das despesas e lidar com as informações distribuídas em diversos bancos de dados, por meio de técnicas de mineração de dados, visando antecipar situações críticas para tomar medidas preventivas; construir cenários no suporte estratégico; fornecer informações para ajudar a identificar incidentes no processo de controle; facilitar a produção imediata de conhecimento para atender demandas específicas de controle e gestão; e, aumentar a pontualidade e precisão em tomada de decisão estratégica. (Azevedo, Albino e Figueiredo, p. 37)

No contexto municipal, este estudo busca identificar dados estratégicos, por meio do *machine learning*, que visam impulsionar a formulação de políticas públicas. A ideia é estabelecer conexões possíveis e demonstrar o alinhamento com a gestão pública, indo além do uso de tecnologias da informação no setor público, como observa Diniz et al. (2009, p. 24).

O uso do *machine learning* como fer-

ramenta para a análise de indicadores socioeconômicos torna-se essencial para fundamentar a formulação de políticas públicas eficazes e estratégias de desenvolvimento local. Esses indicadores fornecem insights valiosos sobre as condições de vida da população, permitindo uma compreensão abrangente dos desafios e necessidades de uma determinada região.

A proposta é utilizar o governo eletrônico como suporte à governança do setor público, visando “incrementar o controle social dos serviços públicos digitais e balizar ações e políticas públicas para a eficiência na Administração Pública Digital” (VALLE, 2020, p. 127). A quantidade de dados que compõe o *Big Data* é gigantesca¹, o desenvolvimento tecnológico intensificou o fluxo de informação na sociedade. No entanto, o administrador público deve estar atento aos desafios que essa tecnologia traz consigo.

Assim, uma nova proposta emerge para a integração do direito público à realidade social, revelando-se como uma reproximação entre Administração e administrados, por meio de instrumentos que permitam a adesão da população aos interesses estatais.

Na era da informação, os avanços tecnológicos permitem, entre outros benefícios, a melhoria da gestão de processos. Empresas globais, como Google, Amazon e Apple, utilizam ferramentas tecnológicas avançadas para monitorar e influenciar os hábitos de consumo, otimizando suas estratégias e lucros. “A Estônia é um exemplo emblemático de investimento massivo na utilização de tecnologia pelo governo, já produzindo efeitos concretos” (TORRES; ARAÚJO, 2021, p. 479).

No campo das técnicas de inteligência artificial, que evoluem com a gestão de grandes quantidades de dados, destacam-se os algoritmos avançados de *machine learning*, que incorporam tecnologias como *deep learning*², redes neurais e processamento de linguagem natural. Essas tecnologias, utilizadas em aprendizado supervisionado e não supervisionado, operam a partir de dados já disponíveis.

O uso dessas técnicas avançadas de *machine learning* permitem explorar vastos conjuntos de dados para identificar padrões, tendências e correlações entre variáveis socioeconômicas. Essa abordagem facilita a identificação de áreas prioritárias para intervenção governamental e possibilita a criação de políticas mais direcionadas e eficientes, promovendo o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais.

Sendo assim, para uma gestão eficiente, utilizando-se da tecnologia, é essencial empregar algoritmos de *machine learning* como instrumento para viabilizar uma avaliação mais dinâmica e contextualizada, considerando diferentes indicadores e cenários em tempo real. Essa abordagem favorece uma tomada de decisão mais ágil e fundamentada, ao oferecer diagnósticos detalhados sobre a efetividade das políticas em relação aos objetivos inicialmente propostos. Com base nessas informações, os gestores públicos podem readequar suas estratégias, otimizando o uso de recursos e ampliando o alcance e a efetividade das intervenções, em benefício de um desenvolvimento local mais sustentável e inclusivo.

¹Big data refere-se ao vasto volume de dados gerados de forma contínua e rápida por pessoas, dispositivos, empresas e sistemas ao redor do mundo. Esses dados podem ser estruturados (como tabelas de banco de dados) ou não estruturados (como textos, imagens, vídeos e sons), e são produzidos em grande quantidade, com alta velocidade e de fontes variadas, o que caracteriza os três “Vs” da big data: volume, velocidade e variedade.

²Deep learning é uma subárea da inteligência artificial (IA) e do aprendizado de máquina que se baseia em redes neurais artificiais, inspiradas na estrutura e funcionamento do cérebro humano. Essas redes são formadas por camadas de neurônios artificiais que processam informações de maneira hierárquica, com cada camada extraindo características mais complexas dos dados à medida que se avança para as camadas mais profundas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a incorporação da inteligência artificial e do machine learning na administração pública representa uma mudança paradigmática na forma de planejar, executar e avaliar políticas públicas. Mais do que instrumentos tecnológicos, essas ferramentas configuram-se como mecanismos estratégicos capazes de ampliar a capacidade estatal de resposta às demandas sociais e ambientais.

Observa-se que a utilização de dados estruturados e técnicas analíticas avançadas permite identificar falhas na gestão pública, muitas vezes invisíveis em abordagens tradicionais, como lacunas na fiscalização, inconsistências na execução de políticas e ausência de integração entre diferentes setores administrativos. Nesse sentido, o uso de IA contribui diretamente para a melhoria da eficiência, da previsibilidade e da assertividade das ações governamentais.

Adicionalmente, verifica-se que o planejamento urbano sustentável, quando alinhado a instrumentos normativos e apoiado por tecnologias digitais, pode potencializar significativamente os resultados das políticas públicas. Diretrizes voltadas ao uso racional dos recursos naturais, à redução das desigualdades territoriais e à integração

entre políticas setoriais constituem elementos fundamentais para a construção de uma gestão mais eficaz.

Entretanto, a adoção dessas tecnologias também impõe desafios relevantes. A exclusão digital, a ausência de infraestrutura tecnológica adequada e a necessidade de capacitação técnica dos gestores públicos podem limitar os benefícios esperados. Além disso, é imprescindível garantir que o uso de algoritmos na tomada de decisão seja transparente, ético e compatível com os princípios da administração pública.

Diante desse cenário, conclui-se que a inteligência artificial possui elevado potencial para transformar a formulação de políticas públicas, especialmente quando integrada a estratégias de planejamento urbano. Contudo, sua efetividade depende da existência de dados confiáveis, de uma governança estruturada e de um compromisso institucional com a inovação responsável.

Por fim, o estudo reforça que o desenvolvimento sustentável não pode ser dissociado da modernização da gestão pública. A utilização de tecnologias como o machine learning deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de transformação digital do Estado, orientado à promoção da equidade, da eficiência e da qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO**, Valter Shuenquener de; **ZULLO**, Bruno Almeida; **TORRES**, Maurílio Junio de Carvalho. Big data, algoritmos e inteligência artificial na administração pública: reflexões para a sua utilização em um ambiente democrático. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 20, n. 80, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38931>. Acesso em: 30 jan. 2024
- AZEVEDO**, Lauren de Almeida Barros; **ALBINO**, Jaqueline; **FIGUEIREDO**, Josiel Maimone. O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/466. Acesso em: 30 jan. 2024.
- BUCCI**, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.
- CHRISPINO**, Alvara. *Introdução ao estudo das políticas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- DINIZ**, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.
- FURTADO**, Celso. Auto-retrato intelectual. São Paulo: Ática, 1983. p. 35. (Grandes Cientistas Sociais, v. 33)
- MOREIRA**, Rafael Martins Costa. *A transformação do governo digital: defesa dos direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- RODRIGUES**, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.
- SECCHI**, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- VALLE**, Vivian Cristina Lima López. *Tutela jurídica autônoma do cidadão na prestação de serviços públicos a partir da Lei nº 14.129/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

O Poder da Primeira Infância: Como o Pacto Paraibano Pode Mudar o Futuro



Carlos Aquino
Advogado e
Professor da UFPB
Foto: Arquivo TCE/ECOSIL

A primeira infância é um período mágico, cheio de descobertas e aprendizado. É quando as crianças começam a explorar o mundo ao seu redor, a desenvolver suas habilidades e a construir sua identidade. Mas é também um período crítico, quando as bases para o futuro são estabelecidas. É por isso que a **educação na primeira infância é tão importante**.

No estado da Paraíba, um grupo de pessoas visionárias criou o **Pacto Paraibano pela Primeira Infância**, uma iniciativa que visa garantir que todas as crianças tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas. É um compromisso coletivo entre governo, sociedade civil e comunidades para trabalhar em prol do bem-estar e do desenvolvimento das crianças.

Um Futuro Brilhante

Imagine um futuro onde todas as crianças paraibanas tenham acesso a educação de qualidade, saúde e nutrição adequada. Onde elas possam crescer e se desenvolver plenamente, sem limitações ou barreiras. Esse é o futuro que o Pacto Paraibano pela Primeira Infância está trabalhando para criar.

A educação na primeira infância é fundamental para o desenvolvimento cognitivo, social e emocional das crianças. É quando elas aprendem a aprender, a se comunicar e a se relacionar com os outros. É também quando elas começam a desenvolver suas habilidades e talentos.

Desafios e Oportunidades

Mas sabemos que a realidade é diferente. Muitas crianças paraibanas enfrentam desafios significativos, desde a falta de acesso à educação de qualidade até a pobreza e a violência. É por isso que o Pacto Paraibano pela Primeira Infância é tão importante. Ele representa uma oportunidade para mudar a vida dessas crianças e criar um futuro mais brilhante para elas.

Um Compromisso Coletivo

O Pacto Paraibano pela Primeira Infância é mais do que uma iniciativa governamental. É um compromisso coletivo entre diferentes atores da sociedade para trabalhar em prol do bem-estar e do desenvolvimento das crianças. É um exemplo de como a colaboração e a parceria podem levar a resultados positivos e duradouros.

Mudando o Futuro

O Pacto Paraibano pela Primeira Infância tem o potencial de mudar o futuro das crianças paraibanas. Ao garantir que elas tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas, podemos criar uma geração de jovens mais saudáveis, mais educados e mais preparados para enfrentar os desafios do futuro.

É hora de investir no futuro das nossas crianças. É hora de criar um futuro mais brilhante para elas. O Pacto Paraibano pela Primeira Infância é um passo importante nessa direção. Vamos trabalhar juntos para

garantir que todas as crianças paraibanas tenham a oportunidade de crescer e se desenvolver plenamente.

Um Futuro Mais Igualitário

Além disso, o Pacto Paraibano pela Primeira Infância pode ser um importante passo em direção a uma sociedade mais igualitária. Ao garantir que todas as crianças tenham acesso a oportunidades de qualidade, independentemente de sua origem socioeconômica ou localização geográfica, podemos reduzir as desigualdades e criar um futuro mais justo para todos.

O Papel das Famílias e Comunidades

As famílias e comunidades também desempenham um papel fundamental no desenvolvimento das crianças. O Pacto Paraibano pela Primeira Infância reconhece a importância de envolver as famílias e comunidades no processo de educação e cuidado das crianças. Ao trabalhar juntos, podemos criar um ambiente mais propício para o desenvolvimento infantil.

Um Investimento no Futuro

Investir na primeira infância é investir no futuro. É garantir que as crianças tenham as habilidades e conhecimentos necessários para se tornarem cidadãos produtivos e engajados. O Pacto Paraibano pela Primeira Infância é um exemplo de como podemos trabalhar juntos para criar um futuro mais brilhante para as nossas crianças.

Iniciativa do TCE-PB:

Um Passo Imensurável para o

Desenvolvimento da Primeira Infância

O **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB)** tem se destacado como um **ator de valor inestimável e relevância primordial** no desenvolvimento da primeira infância no estado. Através de **iniciativas inovadoras e um comprometimento exemplar** com a qualidade de vida das crianças, o TCE-PB tem atuado de forma de-

cisiva para garantir que as crianças paraibanas tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas.

Pacto pela Primeira Infância: A Liderança do TCE-PB

Uma das iniciativas mais importantes do TCE-PB é o **Pacto pela Primeira Infância**, que visa garantir que as crianças paraibanas tenham acesso a educação de qualidade, saúde e nutrição adequada. A atuação do Tribunal neste pacto é **fundamental e ressalta sua importância imensurável** como catalisador e fiscalizador desse compromisso coletivo entre governo, sociedade civil e comunidades para trabalhar em prol do bem-estar e do desenvolvimento das crianças. **O TCE-PB não apenas apoia, mas lidera e monitora a execução** das metas estabelecidas, assegurando a seriedade e a efetividade do projeto.

Objetivos e Metas Fortalecidos pela Atuação do TCE-PB

O Pacto pela Primeira Infância tem como objetivo principal garantir que as crianças paraibanas tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas. Para alcançar esse objetivo, o pacto estabelece metas específicas, como:

- Ampliar a cobertura de educação infantil de qualidade;
- Melhorar a saúde e nutrição das crianças;
- Fortalecer as famílias e comunidades para cuidar e educar as crianças.

A **fiscalização e o acompanhamento rigoroso do TCE-PB** são cruciais para que essas metas sejam atingidas. A presença ativa do Tribunal neste processo **eleva o patamar de comprometimento e accountability** de todos os envolvidos.

ECOSIL e o Pacto Paraibano: Uma Sinergia Essencial

A ECOSIL – Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, não atua isoladamente, mas em **profunda sinergia com o Pacto**

Paraibano pela Primeira Infância. Ela é o braço que leva o conhecimento e a expertise do TCE-PB diretamente aos municípios, garantindo que o compromisso firmado no Pacto se traduza em ações concretas e bem executadas. Através de seus cursos e seminários itinerantes, a ECOSIL alcança diversas regiões da Paraíba, multiplicando o impacto positivo do Pacto e garantindo que o investimento no futuro das crianças seja uma prioridade em todo o estado.

Em suma, a Escola de Contas Otacílio Silveira é um **ativo estratégico** para o TCE-PB e para o estado da Paraíba na jornada rumo a um futuro mais promissor para suas crianças. Ao educar e capacitar, a ECOSIL pavimenta o caminho para uma gestão pública mais consciente e eficaz, que realmente coloca a primeira infância no centro das prioridades.

Impacto e Resultados: O Legado do TCE-PB

A iniciativa do TCE-PB tem tido um **impacto significativo e transformador** no desenvolvimento da primeira infância no estado. Através do Pacto pela Primeira Infância, o TCE-PB tem trabalhado incessantemente para garantir que as crianças paraibanas tenham acesso a oportunidades de qualidade, o que tem levado a **melhorias notáveis e duradouras** na saúde, educação e bem-estar das crianças. Em suma, a iniciativa do TCE-PB é um **exemplo brilhante de como um órgão de controle pode ser um agente de mudança social positiva**, garantindo que as crianças tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas. O Pacto pela Primeira Infância, **com**

a decisiva atuação do TCE-PB, é um compromisso coletivo que visa garantir que as crianças paraibanas tenham um futuro mais brilhante e próspero.

Conclusão

Em resumo, o Pacto Paraibano pela Primeira Infância é uma iniciativa importante que pode mudar o futuro das crianças paraibanas. Ao garantir que elas tenham acesso a oportunidades de qualidade desde o início de suas vidas, podemos criar uma geração de jovens mais saudáveis, mais educados e mais preparados para enfrentar os desafios do futuro. **Com o papel imensurável e a atuação relevante do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba neste processo**, o futuro da primeira infância na Paraíba se mostra ainda mais promissor. Vamos trabalhar juntos para garantir que todas as crianças paraibanas tenham a oportunidade de crescer e se desenvolver plenamente.

Este pacto representa um **compromisso inabalável com o bem-estar das futuras gerações**, um investimento que trará dividendos sociais e econômicos por décadas. É a materialização da crença de que cada criança merece um começo justo, um alicerce sólido para construir seus sonhos. Que este esforço coletivo se mantenha firme, garantindo que o potencial de cada criança paraibana seja plenamente realizado, forjando um futuro de esperança, igualdade e prosperidade para todo o estado. **O futuro das nossas crianças é o futuro da Paraíba, e este Pacto é a prova de que estamos dispostos a lutar por ele.**

Análise de Transparência: um Estudo nos Portais dos Municípios do Estado da Paraíba

RESUMO:

A redemocratização do Brasil, iniciada na década de 1980, tem sido marcada pela gradual reconquista de direitos fundamentais, com destaque para a participação social na fiscalização das contas públicas. A Transparência Pública, consolidada no final dos anos 1990, emergiu como um pilar essencial da Administração Pública, promovendo o escrutínio dos gastos públicos e exigindo maior responsabilidade dos gestores. Este princípio, fundamental para a governança, encontra respaldo na Lei de Acesso à Informação (LAI), que assegura a qualquer cidadão o direito de acesso às informações de interesse coletivo, as quais devem ser disponibilizadas nos Portais da Transparência, conforme exigido pela legislação vigente. Este estudo tem como objetivo analisar a conformidade dos portais de transparência das administrações municipais da Paraíba com os requisitos estabelecidos pela LAI. Utilizando o método indutivista, a pesquisa coletou dados empíricos para identificar padrões e tendências em relação à estruturação desses portais. A abordagem qualitativa permite uma interpretação detalhada dos dados obtidos, concentrando-se nos fenômenos sociais relacionados à transparência e à accountability. A pesquisa abrangeu os 223 municípios paraibanos, revelando que muitos gestores municipais ainda não estão plena-

mente em conformidade com as exigências legais. Foram avaliados 16 critérios baseados nas diretrizes de estruturação de portais eletrônicos, com destaque para a falha de acesso ao portal www.contaspublicas.gov.br, que impediu a avaliação de um dos critérios. A análise destaca os desafios na implementação efetiva da transparência pública, evidenciando a necessidade de aprimoramentos na acessibilidade e conformidade com os requisitos legais. Este estudo revela a importância crescente da transparência na gestão pública, ao mesmo tempo em que aponta áreas críticas para fortalecer a participação cívica e promover uma administração pública mais responsável e eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública. Lei de Acesso à Informação. Portais da Transparência. Paraíba. Accountability



**Dr. Wagner
Junqueira de
Araújo -**

Doutor em Ciência da
Informação pela
Universidade de Brasília – UNB.
wagnerjunqueira.araujo@gmail.com



**Carlos Alberto
Toscano de Britto -**

Mestrando em Ciência da Informação
pela UFPB. toscano_rj@hotmail.com

ABSTRACT:

The redemocratization of Brazil, which began in the 1980s, has been marked by the gradual reconquest of fundamental rights, with a particular focus on social participation in the oversight of public finances. Public Transparency, consolidated in the late 1990s, emerged as an essential pillar of Public Administration, promoting scrutiny of public spending and demanding greater responsibility from managers. This principle, fundamental to governance, is supported by the Access to Information Law (LAI), which ensures that any citizen has the right to access information of collective interest, which must be made available on Transparency Portals, as required by the current legislation. This study aims to analyze the compliance of the transparency portals of municipal administrations in Paraíba with the requirements established by the LAI. Using the inductive method, the research collected empirical data to identify patterns and trends related to the structuring of these portals. The qualitative approach allows for a detailed interpretation of the data, focusing on the social phenomena related to transparency and accountability. The research covered the 223 municipalities in Paraíba, revealing that many municipal managers are still not fully compliant with the legal requirements. Sixteen criteria based on the guidelines for structuring electronic portals were evaluated, with a particular emphasis on the failure to access the portal www.contaspublicas.gov.br, which prevented the assessment of one of the criteria. The analysis highlights the challenges in the effective implementation of public transparency, emphasizing the need for improvements in accessibility and compliance with legal requirements. This study reveals the growing importance of transparency in public administration while pointing to critical areas to strengthen civic participation and promote a more responsible and efficient public administration.

KEYWORDS: PUBLIC Transparency. Access to Information Law. Transparency Portals. Paraíba. Accountability

INTRODUÇÃO

No rastro do processo de redemocratização do país, após um longo período de ditadura, novas leis passaram a entrar em vigor, advindas do clamor da sociedade em busca do combate à corrupção. A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu um marco para a ampliação das liberdades civis e dos direitos fundamentais, o que proporcionou a base para o desenvolvimento de normas e leis que garantem o direito de acesso à informação. A Constituição reconhece a transparência como princípio fundamental para a administração pública e, ao longo dos anos, diversas propostas legislativas foram sendo elaboradas para garantir esse direito de forma mais efetiva. Para Meijer (2013), a transparência pública é a disponibilização das informações sobre um determinado ator que permite que outros atores possam monitorar o desempenho sobre o primeiro.

A Lei de acesso à informação (LA), por exemplo, integra um conjunto de marcos institucionais e legais originados a partir da Constituição Federal de 1988, os quais desempenham um papel essencial na construção da accountability no país (SACRAMENTO; PINHO, 2016). Esta Lei constituiu um marco significativo nesse processo, impondo aos entes públicos a adoção de práticas de transparência ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à obrigação de disponibilizar, de forma regular e em meios acessíveis, informações públicas, como em portais eletrônicos, enquanto a transparência passiva assegura o direito dos cidadãos de solicitarem dados específicos de interesse coletivo.

No Brasil, apesar dos progressos alcançados na legislação e nas políticas de transparência pública, diversas barreiras persistem, impedindo a plena divulgação de dados públicos, o que dificulta a efetividade do processo de transparência. Grin e Abrucio (2018), consideram que boa parte dos municípios brasileiros não possuem capacidade adequada para a divulgação destes dados.

No estado do Rio Grande do Sul, Techio (2020) observou que apenas 3% das câmaras municipais avaliadas apresentaram um alto grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação

(LAI). Em São Paulo, Almeida e Ribeiro (2022) identificaram uma lacuna significativa na padronização e clareza dos portais de transparência nos municípios com mais de 450 mil habitantes. Por sua vez, no estado do Rio de Janeiro, Santos (2019) constatou que mais da metade dos municípios não atingiu a pontuação mínima exigida para garantir a transparência, evidenciando a necessidade de aprimoramento na usabilidade e atualização das plataformas.

Diante dos fatos expostos, o objetivo principal desta pesquisa é analisar as práticas adotadas pelos gestores municipais do estado da Paraíba em seus portais de transparência, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Cartilha de Estrutura de Sítios Eletrônicos.

A relevância deste estudo é multifacetada, abrangendo dimensões acadêmicas, sociais e pessoais. Sob a ótica acadêmica, a transparência pública se configura como um campo de interesse central para a Ciência da Informação, especialmente ao abordar a gestão, o acesso e o uso das informações. Socialmente, a pesquisa é relevante para a sociedade paraibana, dado que o estado, com seus

223 municípios, apresenta uma grande disparidade na implementação de práticas de transparência, refletindo desigualdades socioeconômicas históricas. O estudo visa identificar essas disparidades e propor soluções para superá-las, contribuindo para a construção de uma administração pública mais acessível, ética e responsável. A pesquisa busca responder em que medida os portais de transparência dos municípios paraibanos estão em conformidade com os critérios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação e outras normativas legais, e como essa conformidade influencia a acessibilidade à informação e o fortalecimento do controle social.

Esta pesquisa possui um caráter interdisciplinar, integrando governança pública e Ciência da Informação. Adota uma abordagem mista, combinando aspectos qualitativos e quantitativos. A análise quantitativa foi realizada com base em critérios predefinidos pelo Guia da Transparência, categorizando os itens em três grupos e permi-

tindo a quantificação dos dados. Esses resultados foram organizados em tabelas e gráficos para facilitar a análise estatística. Bryman (2016) define que os métodos quantitativos tendem a enfatizar a utilização de técnicas estatísticas, matemáticas ou computacionais para a análise de dados. Ainda segundo o autor, o objetivo seria quantificar a extensão dos fenômenos e entender as relações entre variáveis de maneira sistemática.

A análise qualitativa, por sua vez, busca interpretar os resultados e entender o contexto dos portais de transparência, revelando possíveis padrões ou problemas, como a falta de recursos ou conhecimento técnico. A pesquisa também discute as implicações da conformidade, identifica boas práticas e analisa as diferenças entre municípios maiores e menores, proporcionando uma visão mais aprofundada sobre o impacto da transparência e os desafios enfrentados. Para Davis e Sanders (2018), a pesquisa qualitativa é projetada para fornecer uma compreensão aprofundada e abrangente do comportamento humano e dos fatores que governam esse comportamento. Ela envolve a análise de dados complexos de maneira que revele padrões e significados.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise realizada neste estudo envolveu a coleta de dados entre fevereiro e agosto de 2024. Durante esse período, foram acessados os portais de transparência de todos os 223 municípios do estado da Paraíba, utilizando o navegador Google Chrome. As observações foram feitas regularmente, nos turnos da tarde e noite, entre 14h e 23h. Os dados foram coletados objetivando a construção do índice de transparência dos municípios paraibanos. O instrumento utilizado para a coleta de dados baseou-se no modelo espanhol desenvolvido pelo Conselho da Transparência Internacional da Espanha, especificamente o Índice de Transparência dos Municípios (ITA). Itens que não se aplicavam ao contexto brasileiro foram removidos, sendo substituídos por critérios baseados em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, além da legislação brasileira. A coleta de dados foi organizada

em categorias definidas pelo Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M).

O quadro abaixo exhibe os códigos, as cate-

gorias de informações, a pontuação máxima que cada categoria pode atingir e os objetivos das divulgações dos dados.

Quadro 1– Categorias de informações do ITGP-M

Cód.	Categoria de informações	Pontuação máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores.	10	Prover o cidadão de informações básicas sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal
C2	Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal.	11	Prover ao cidadão acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas).
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais.	36	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do município, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município.
C4	Interação com os cidadãos e a sociedade.	19	Prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados on-line no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais.
C5	Análise do portal do município.	7	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município.
C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre gestão.	60	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e transportes.

Fonte: Índice de Transparência da Gestão Municipal

O Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) pode ser expresso pela seguinte fórmula:

$$ITGP-M = \sum C1 + \sum C2 + \sum C3 + \sum C4 + \sum C5 + \sum C6$$

O critério utilizado para as categorias C1 e C2 seguiu uma lógica binária, na qual a presença ou ausência das informações foi classificada como 0 ou 1. Para as categorias C3 e C4, foram atribuídos pesos variados, que variam de 0 a 3, aos itens analisados. Nesse contexto, os critérios escolhidos para avaliação incluíram a periodicidade dos relatórios publicados e a facilidade de acessibilidade para localização das informações. Na categoria C5, as médias foram calculadas a partir de duas notas sobre acessibilidade, obtidas por meio de duas ferramentas de medição: o ASES (Acessibilidade de Sites e Sistemas), desenvolvido pelo Governo Federal, e o Lighthouse, uma ferramenta online disponibilizada pelo Google Chrome.

Quadro 2 – Distribuição das notas de acessibilidade

Pontuação	Nota atribuída
De 0 a 3,5	1
De 3,6 a 5,5	2
De 5,6 a 6,5	3
De 6,6 a 7,5	4
De 7,6 a 8,5	5
De 8,6 a 9,5	6
De 9,6 a 100	7

Fonte: Elaboração própria (2024).

O quadro acima demonstra como foram distribuídas as pontuações das notas de acessibilidade, na categoria C5. Para chegar ao resultado final foi calculada a média entre as notas atribuídas pelo ASES e pelo Lighthouse.

$$\text{Média} = (\text{Nota ASES} + \text{Nota Lighthouse}) / 2$$

Por fim, na categoria C6 foi atribuído um peso de 6 ao item Licitação e Compras e um peso de 3 aos demais itens analisados. Assim como nas categorias C3 e C4, aqui também foram avaliadas a presença, a facilidade e a periodicidade das informações localizadas. No quadro abaixo são descritos os critérios adotados:

Quadro 3 – Distribuição de notas em elementos de periodicidade

Período	Avaliação
Nenhuma informação	Nota 0
2024	Nota 1
2023 a 2024	Nota 2
2021 a 2024	Nota 3

Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir dos resultados obtidos, foi calculado o índice de transparência (t) nos municípios, na qual utilizou-se a seguinte fórmula:

$$t = (C1+C2+C3+C4+C5+C6) / 143$$

A TABELA ABAIXO EXIBE OS RESULTADOS DOS ÍNDICES OBTIDOS
PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA:

Tabela 1 – Pontuação final e índice de transparência dos municípios

Município	Pontos	Índice
Água Branca	90	62,94%
Aguiar	89	62,24%
Alagoa Grande	74	51,75%
Alagoa Nova	72	50,35%
Alagoinha	70	48,95%
Alcantil	56	39,16%
Algodão de Jandaíra	62	43,36%
Alhandra	61	42,66%
Amparo	64	44,76%
Aparecida	57	39,86%
Araçagi	67	46,85%
Arara	49	34,27%
Araruna	63	44,06%
Areia	69	48,25%
Areia de Baraúnas	77	53,85%
Areial	60	41,96%
Aroeiras	55	38,46%
Assunção	56	39,16%
Baía da Traição	63	44,06%
Bananeiras	68	47,55%
Baraúna	62	43,36%
Barra de Santa Rosa	66	46,15%
Barra de Santana	63	44,06%
Barra de São Miguel	61	42,66%
Bayeux	34	23,78%
Belém	69	48,25%
Belém de Brejo do Cruz	35	24,48%
Bernardino Batista	65	45,45%

Boa Ventura	84	58,74%
Boa Vista	67	46,85%
Bom Jesus	72	50,35%
Bonsucesso	40	27,97%
Bonito de Santa Fé	78	54,55%
Boqueirão	63	44,06%
Borborema	76	53,15%
Brejo do Cruz	66	46,15%
Brejo dos Santos	52	36,36%
Caaporã	57	39,86%
Cabaceiras	78	54,55%
Cabedelo	70	48,95%
Cachoeira dos Índios	74	51,75%
Cacimba de Areia	88	61,54%
Cacimba de Dentro	75	52,45%
Cacimbas	72	50,35%
Caiçara	66	46,15%
Cajazeiras	78	54,55%
Cajazeirinhas	71	49,65%
Caldas Brandão	43	30,07%
Camalaú	80	55,94%
Campina Grande	80	55,94%
Capim	72	50,35%
Caraúbas	50	34,97%
Carrapateira	33	23,08%
Casserengue	58	40,56%
Catingueira	78	54,55%
Catolé do Rocha	82	57,34%
Caturité	61	42,66%
Conceição	84	58,74%
Condado	81	56,64%
Conde	35	24,48%
Congo	60	41,96%



Coremas	72	50,35%
Coxixola	55	38,46%
Cruz do Espírito Santo	57	39,86%
Cubati	75	52,45%
Cuité	72	50,35%
Cuité de M.	73	51,05%
Cuitegi	62	43,36%
Curral de Cima	40	27,97%
Curral Velho	80	55,94%
Damião	62	43,36%
Desterro	61	42,66%
Diamante	78	54,55%
Dona Inês	69	48,25%
Duas Estradas	42	29,37%
Emas	82	57,34%
Esperança	57	39,86%
Fagundes	58	40,56%
Frei Martinho	61	42,66%
Gado Bravo	36	25,17%
Guarabira	67	46,85%
Gurinhém	63	44,06%
Gurjão	54	37,76%
Ibiara	84	58,74%
Igaracy	50	34,97%
Imaculada	85	59,44%
Ingá	55	38,46%
Itabaiana	55	38,46%
Itaporanga	89	62,24%
Itapororoca	53	37,06%
Itatuba	62	43,36%
Jacaraú	73	51,05%
Jericó	70	48,95%
João Pessoa	72	50,35%

Joca Claudino	64	44,76%
Juarez Távora	62	43,36%
Juazeirinho	56	39,16%
Junco do Seridó	86	60,14%
Juripiranga	57	39,86%
Juru	86	60,14%
Lagoa	61	42,66%
Lagoa de Dentro	70	48,95%
Lagoa Seca	54	37,76%
Lastro	62	43,36%
Livramento	84	58,74%
Logradouro	77	53,85%
Lucena	57	39,86%
Mãe d'Água	86	60,14%
Malta	88	61,54%
Mamanguape	63	44,06%
Manaíra	86	60,14%
Marcação	31	21,68%
Mari	78	54,55%
Marizópolis	73	51,05%
Massaranduba	58	40,56%
Mataraca	75	52,45%
Matinhas	59	41,26%
Mato Grosso	54	37,76%
Maturéia	82	57,34%
Mogeirol	71	49,65%
Montadas	60	41,96%
Monte Horebe	73	51,05%
Monteiro	74	51,75%
Mulungu	38	26,57%
Natuba	70	48,95%
Nazareizinho	59	41,26%
Nova Floresta	60	41,96%



Nova Olinda	75	52,45%
Nova Palmeira	59	41,26%
Olho d'Água	39	27,27%
Olivedos	43	30,07%
Ouro Velho	43	30,07%
Parari	52	36,36%
Passagem	90	62,94%
Patos	87	60,84%
Paulista	86	60,14%
Pedra Branca	69	48,25%
Pedra Lavrada	62	43,36%
Pedras de Fogo	64	44,76%
Pedro Régis	53	37,06%
Piancó	86	60,14%
Picuí	61	42,66%
Pilar	65	45,45%
Pilões	62	43,36%
Pilõezinhos	75	52,45%
Pirpirituba	57	39,86%
Pitimbu	56	39,16%
Pocinhos	64	44,76%
Poço Dantas	55	38,46%
Poço José de Moura	67	46,85%
Pombal	60	41,96%
Prata	45	31,47%
Princesa Isabel	56	39,16%
Puxinanã	54	37,76%
Queimadas	57	39,86%
Quixaba	88	61,54%
Remígio	57	39,86%
Riachão	76	53,15%
Riachão do Bacamarte	61	42,66%
Riachão do Poço	62	43,36%

Riacho de Santo Antônio	76	53,15%
Riacho dos Cavalos	86	60,14%
Rio Tinto	77	53,85%
Salgadinho	87	60,84%
Salgado de São Félix	67	46,85%
Santa Cecília	64	44,76%
Santa Cruz	56	39,16%
Santa Helena	54	37,76%
Santa Inês	59	41,26%
Santa Luzia	84	58,74%
Santa Rita	63	44,06%
Santa Terezinha	75	52,45%
Santana de Mangueira	86	60,14%
Santana dos Garrotes	84	58,74%
Santo André	59	41,26%
São Bentinho	60	41,96%
São Bento	47	32,87%
São Domingos	60	41,96%
São Domingos do Cariri	49	34,27%
São Francisco	77	53,85%
São João do Cariri	59	41,26%
São João do Rio do Peixe	75	52,45%
São João de Tigre	62	43,36%
São José da Lagoa Tapada	87	60,84%
São José de Caiana	85	59,44%
São José de Espinharas	87	60,84%
São José de Piranhas	74	51,75%
São José de Princesa	56	39,16%
São José do Bonfim	84	58,74%
São José do Brejo do Cruz	63	44,06%
São José de Sabugi	87	60,84%
São José dos Cordeiros	42	29,37%
São José dos Ramos	73	51,05%



São Mamede	88	61,54%
São Miguel de Taipu	54	37,76%
São Sebastião de Lagoa de Roça	39	27,27%
São Sebastião do Umbuzeiro	61	42,66%
São Vicente do Seridó	59	41,26%
Sapé	72	50,35%
Serra Branca	70	48,95%
Serra da Raiz	58	40,56%
Serra Grande	74	51,75%
Serra Redonda	84	58,74%
Serraria	72	50,35%
Sertãozinho	72	50,35%
Sobrado	86	60,14%
Solânea	77	53,85%
Soledade	74	51,75%
Sossego	58	40,56%
Sousa	67	46,85%
Sumé	57	39,86%
Tacima	77	53,85%
Taperóa	80	55,94%
Tavares	88	61,54%
Teixeira	67	46,85%
Tenório	85	59,44%
Triunfo	41	28,67%
Uiraúna	73	51,05%
Umbuzeiro	45	31,47%
Várzea	86	60,14%
Vieirópolis	58	40,56%
Vista Serrana	87	60,84%
Zabelê	40	27,97%

Fonte: Elaboração própria (2024).

A análise dos dados revelou que muitos portais de transparência nos municípios da Paraíba não cumprem integralmente os requisitos legais e as recomendações pertinentes, evidenciando lacunas significativas na geração e divulgação de informações públicas. Como resultado, os gestores públicos não estão adotando efetivamente as práticas recomendáveis de governança, comprometendo a transparência e a confiança na administração pública. Embora haja alguns avanços, a qualidade dos portais de transparência ainda é insuficiente, sendo necessária a adoção de esforços adicionais para melhorar a conformidade com os padrões exigidos. O estudo destacou a falta de adesão a diretrizes fundamentais, como a nomeação adequada dos links estáticos, com 81,16% dos municípios não atendendo a essa norma. Além disso, foram observados problemas de segurança, como um portal "hackeado", o que reforça a necessidade de medidas robustas para proteger as informações sensíveis.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de identificação dos responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção de muitos portais, o que levanta questões sobre a qualificação desses profissionais. Fatores como escassez de recursos, falta de capacitação e resistência a mudanças contribuem para a deficiente implementação das práticas de transparência. A análise também evidenciou a negligência em aspectos essenciais, como ferramentas de busca, seções de "Fale Conosco" e perguntas frequentes, que comprometem a funcionalidade e acessibilidade dos portais. Além disso, foi observada a omissão de nomes de prefeitos e vice-prefeitos nos períodos eleitorais, em uma tentativa de evitar a interpretação de propaganda institucional, o que também infringe normas legais.

Esses resultados indicam a urgência de iniciativas de capacitação, além de um acompanhamento contínuo para garantir a conformidade com as diretrizes legais e promover uma gestão pública mais transparente e responsável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública é um elemento essencial da administração pública, pois facilita o estreitamento da relação entre governo e sociedade, promovendo uma gestão mais acessível e responsável. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) obriga a divulgação de dados financeiros e contábeis, sendo um instrumento importante para a implementação de práticas de transparência. Os portais de transparência são as plataformas por meio das quais essas informações devem ser acessíveis e atualizadas de maneira contínua.

Esta dissertação teve como objetivo analisar as práticas de divulgação nos portais de transparência dos municípios da Paraíba, com base nas diretrizes estabelecidas pelo Guia de Implantação do Portal de Transparência, conforme o artigo 8º, §4 da Lei 12.527/2011. A pesquisa investigou se os gestores públicos paraibanos estão adotando princípios de governança responsáveis e se estão disponibilizando informações adequadas à sociedade. A amostra de pesquisa incluiu os 223 municípios paraibanos.

Foram discutidos os conceitos de transparência pública e accountability, além de uma análise das leis relacionadas ao acesso à informação e à Lei de Responsabilidade Fiscal, todas essenciais para fortalecer a democracia e garantir um governo transparente. Para alcançar os objetivos da pesquisa, os dados coletados dos municípios foram comparados com o Guia de Implantação do Portal de Transparência e o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. T. de; RIBEIRO, E. N. Análise do grau de aderência às Leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso à Informação: um estudo dos portais da transparência dos municípios do Estado de São Paulo com mais de 450 mil habitantes. *Revista Expectativa*, v. 21, n. 1, p. 77-98, 2022. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/expectativa/article/view/28452>. Acesso em: abr.2024

BRYMAN A; *Social Research Methods* Oxford University Press, 2016. Acesso em: mar.2024
DAVIS, G. M.,; **SANDERS, P. M.** *Qualitative Research: A Practical Guide*. Routledge, 2018. Acesso em: mar.2024

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, p. 93–126, fev. 2018. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>. Acesso em: abr.2024

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73, n. 3, p. 429-439, 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42002946> Acesso em: jun.2024

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. De. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 193–213, mar.-abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147614>. Acesso em: mai.2024

SANTOS, R. P. Transparência pública no estado do Rio de Janeiro: análise dos portais de municípios com mais de 100 mil habitantes. *Revista Gestão Pública*, v. 7, n. 2, p. 88-103, 2019. Acesso em: mai.2024

TECHIO, J W et al. Análise das conformidades dos portais de transparência das câmaras de vereadores dos municípios do Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/23234> Acesso em: dez.2023

O DIREITO AO ERRO E O MICROSSISTEMA DE PRESERVAÇÃO CONTRATUAL: **proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos**



**Lourdes Isabelle
Andrade Tavares¹**

1. INTRODUÇÃO

Se um contrato público é anulado, mas gera mais dano à coletividade do que sua manutenção, quem realmente errou?

A obsessão formalista de certos setores do controle estatal em invalidar atos administrativos como se manejassem bisturis em vez de ferramentas jurídicas revela um paradoxo cruel: em nome da legalidade, multiplica-se a ilegalidade prática.

Vivem-se tempos em que o gestor público é posto numa encruzilhada kafkiana. De um lado, a espada da responsabilidade – aafiada por interpretações rígidas do princípio da legalidade. De outro, o abismo da inércia – cavado por uma cultura do medo institucional. Se age, erra; se não age, erra também. E nesse tabuleiro de condenações antecipadas, o interesse público, verdadeiro protagonista constitucional, é coadjuvante silenciado.

Há, porém, um princípio heurístico que deveria orientar com mais frequência

os julgamentos administrativos e de controle: a Navalha de Hanlon. Ela nos adverte – com a singeleza cortante dos grandes axiomas – que “nunca se deve atribuir à malícia o que pode ser adequadamente explicado pela estupidez”.

Ou, em termos mais generosos: o erro do gestor raramente é produto de corrupção deliberada; quase sempre é fruto de falhas sistêmicas, lacunas normativas, ou decisões tomadas sob intensa pressão e incerteza.

Logo, confundir imperícia com dolo é amputar a racionalidade jurídica e incorrer em injustiça.

É nesse contexto que as recentes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com o artigo 21,²³ e o artigo 147 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021),⁴⁵ configuram o que se pode chamar de um microssistema jurídico de preservação contratual.

¹Advogada com atuação em Direito Público. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: lourdesisabelleat@gmail.com

²Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

³BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

⁴Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

⁵BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

Um regime normativo que exige mais do que a mera constatação do vício: impõe a análise fundamentada de suas consequências. Exige do julgador, do auditor e do administrador mais do que zelo – exige inteligência jurídica.

O direito à decisão correta não é o direito à decisão punitiva.

Mais que mudanças legislativas, estamos diante de um novo *ethos* institucional. O legislador – por mais que não costume ser celebrado por sua lucidez – finalmente percebeu que o controle que ignora os efeitos concretos de suas decisões não é controle: é sabotagem institucional das mais nefandas a ser combatidas.

Nesse novo cenário, a preservação de atos administrativos, ainda que eivados de irregularidades, passa a ser regra. A anulação torna-se exceção – e, como toda exceção no Direito, exige fundamentação qualificada e ponderação proporcional.

O objetivo deste artigo é, portanto, oferecer uma leitura provocativa e crítica desse novo paradigma.

Examinar-se-á o conteúdo jurídico dos dispositivos mencionados, o papel do princípio da proporcionalidade como método decisório e, sobretudo, a emergência do que se pode chamar, com alguma ousadia, de “direito ao erro escusável” do administrador público.

Porque admitir o erro humano não é abrir mão do controle – é humanizar o Direito.

2. O DIREITO AO ERRO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ENTRE A HIPÉRBOLE E A NECESSIDADE JURÍDICA

Durante décadas, exigiu-se do gestor público uma espécie de santidade jurídica – como se, ao assumir a cadeira administrativa, ele devesse também trajar a batina de um sacerdote infalível, imune ao erro, às

ambiguidades normativas e às falhas estruturais do próprio Estado.

Criou-se o mito do gestor-oráculo: aquele que deve saber tudo, prever tudo e, ainda assim, se errar, que seja punido como se soubesse mais do que sabia – e talvez mais do que poderia saber.

Mas é precisamente a falibilidade humana que exige o desenho institucional de freios e contrapesos.

Como preconizam Madison, Hamilton e Jay,⁶ ao afirmarem que “o governo é o maior de todos os reflexos da natureza humana”, a necessidade de controle nasce da imperfeição dos homens: se fossem anjos, nenhum controle seria necessário; se os anjos governassem os homens, também não seria preciso controlá-los. Disto decorre a tensão central da Administração Pública moderna: controlar o poder sem asfixiá-lo, e conter os abusos sem paralisar as escolhas legítimas.

Partindo da compreensão de que o governo é obra humana e, portanto, falível, a dificuldade contemporânea está menos em instituir mecanismos de controle e mais em controlar o próprio controlador, ou, na expressão da gramática constitucionalista, forçá-lo à “autocontenção”.

Dito modelo de gestor à prova de erros não é apenas irreal: é desumano – e contraproducente. Alimenta um sistema de repressão burocrática que, sob o pretexto de proteger o erário, gera um torpor decisório institucional.

Como adverte Rodrigo Valgas dos Santos,⁷ trata-se de uma verdadeira “ossificação administrativa”, provocada pelo “medo do controle” – um medo que não nasce do erro em si, mas da impossibilidade de errar, mesmo diante da dúvida legítima, da ausência de precedentes ou de lacunas normativas estruturais..

⁶MADISON, James; JAY, John; HAMILTON, Alexander. O federalista. São Paulo: Líder, 2004.

⁷SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

Neste particular, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seu artigo 28,⁸⁹ inaugura a noção do “direito ao erro escusável”.

Não se cuida de legitimar a inépcia ou blindar a má-fé – trata-se de reconhecer a complexidade da atividade administrativa e a necessidade de uma racionalidade consequencialista no julgamento da conduta dos gestores públicos. Se houve erro, deve-se antes perguntar: foi um erro grosseiro ou um erro razoável diante da informação disponível, do contexto e da intenção?

A esse respeito, vale aplicar a famosa Navalha de Hanlon, que ensina: “nunca atribua à malícia o que pode ser adequadamente explicado pela estupidez” – ou, no nosso caso, pela complexidade, pela precariedade institucional ou até mesmo pela boa-fé desinformada.

O problema é que, no Brasil, o erro do administrador é muitas vezes interpretado com uma lente moralista, quando deveria ser analisado com ferramentas técnicas. Confunde-se erro com dolo, hesitação com improbidade, falha com fraude.

Como sustenta Pedro de Hollanda Dionísio,¹⁰ o reconhecimento do direito ao erro é uma resposta ao esgotamento do modelo punitivista de controle, que vê na responsabilização exemplar um fim em si mesmo. O erro escusável, segundo Dionísio, deve ser compreendido como parte da própria lógica de funcionamento da administração moderna, que opera em um ambiente dinâmico, incerto e frequentemente regulado por normas abertas e indeterminadas.

Esse novo paradigma – que também ganha força no art. 147 da nova Lei de Licita-

ções¹¹ – não protege o erro; protege a coragem de decidir. Porque uma administração pública que teme decidir é uma administração que trai o interesse público. E é isso que está em jogo: não é o perdão ao erro, mas a possibilidade de agir com responsabilidade sem viver sob a ameaça constante da guilhotina institucional.

Como afirma José Manuel Sérvulo Correia,¹² o controle que deveria “zelar pela *res publica*” tornou-se, em muitos casos, instrumento de paralisia, em vez de vetor de eficiência. Vivemos em um ambiente em que “a decisão administrativa é essencialmente preliminar, porque a decisão final depende da concordância do fiscal”. Essa lógica engendra um controle que, em vez de garantir a legalidade, transforma a legalidade em um véu para a punição arbitrária.

Ao fim e ao cabo, não é apenas o gestor que paga o preço desse sistema: é a própria população, que sofre com a inércia, a omissão e a burocracia defensiva. O direito ao erro do gestor é, no fundo, um direito da sociedade a uma gestão pública mais ágil, mais ousada e menos temerosa.

Como bem sintetiza Bruno Dantas, não se trata de “infantilizar a gestão pública”,¹³ mas de reconhecer que a maturidade institucional exige proporcionalidade, razoabilidade e discernimento jurídico nas decisões de controle.

3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A CRÍTICA À LEGALIDADE FORMALISTA

Há uma velha crença – tão dogmática quanto perigosa – de que cumprir a lei basta, como se o Direito fosse uma engrenagem mecânica, bastando girar a chave da

⁸⁹Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁹⁰BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

¹⁰DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019. p. 9-36.

¹¹BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

¹²CORREIA, José Manuel Sérvulo. Controle judicial da administração e responsabilidade democrática da administração. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, p. 63-68, maio 2012. p. 70.

¹³DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. O Globo, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 13 abr. 2023.

legalidade para, por gravidade normativa, fazer escorrer o interesse público.

Essa visão automatizada do Direito ignora que nem toda legalidade é legítima, e que nem toda decisão legal é justa, eficiente ou desejável.

O fetiche da norma fria, quando erigido em dogma absoluto, revela-se não como técnica, mas como conforto institucional, frequentemente usado para evitar o peso da deliberação responsável.

O Direito Administrativo contemporâneo, desafiado por contextos sociais cada vez mais complexos, interdependentes e trágicos, não pode mais se contentar com a ortodoxia da forma.

A decisão pública deixou de ser uma equação de subsunção normativa para se tornar um exercício de ponderação entre valores constitucionais em tensão.

É nesse ambiente que emerge – com força normativa – o processo de constitucionalização do Direito Administrativo: uma transição da legalidade abstrata para a juridicidade concreta, alicerçada na realização dos direitos fundamentais e no princípio da proporcionalidade.

Como bem aponta Gustavo Binenbojm e André Rodrigues Cyrino¹⁴ destacam que “a legalidade, em sua concepção clássica, converte-se em juridicidade: um vínculo mais profundo, substancial e racional com a Constituição.

Já não basta a norma estar presente – é preciso que esteja justificada em seus efeitos.

A leitura fria do texto legal cede lugar à responsabilidade interpretativa do administrador e do controlador, que não mais podem se refugiar na inércia técnica ou na repetição acrítica da letra da lei.

O deslocamento requer, como destaca Maria Sylvia Di Pietro,¹⁵ abandonar a Admi-

nistração como aparato de burocracia cega e compreendê-la como instrumento ativo de realização do bem comum, operando sob os parâmetros constitucionais que lhe conferem sentido, limite e finalidade.

Tem-se, portanto, de uma ruptura epistemológica: sair da legalidade da vírgula para ingressar na legitimidade da consequência.

O formalismo jurídico, por mais sedutor que pareça – com sua promessa de previsibilidade e segurança –, transforma-se, muitas vezes, numa armadilha elegante para decisões preguiçosas.

É o vício da canetada que, ao invés de resolver conflitos sociais, anula atos por defeitos periféricos, mesmo quando estes produzem benefícios sociais evidentes. Como se a regularidade documental fosse mais valiosa do que a funcionalidade do serviço público.

É exatamente esse o recado dos artigos 20 a 22 da LINDB¹⁶ e do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021¹⁷: eles exigem que as decisões públicas – administrativas, de controle ou judiciais – considerem as consequências práticas e jurídicas da invalidação de atos e contratos administrativos.

São comandos de ruptura e não cláusulas de estilo. Exigem, em síntese, que se abandone o conforto da anulação automática para se assumir o risco da decisão ponderada.

Ao menos parte da doutrina contemporânea reconhece que a legalidade, enquanto valor jurídico estático, não responde satisfatoriamente à complexidade das relações estatais.

Aplicar a Constituição como método – e não como ornamento – implica recolocar a legalidade em seu devido lugar: como ponto de partida para a deliberação administrativa responsável, e não como âncora que parali-

¹⁴BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203–224, out. 2018.

¹⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-89118.

¹⁶BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

¹⁷BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

sa o gestor diante das incertezas do real.

Importa dizer, no entanto, que não é a hipótese de se negar a importância da legalidade; tampouco de substituí-la por um decisionismo anárquico ou voluntarista.

A legalidade segue sendo pilar estruturante da atuação administrativa – mas precisa ser compreendida em seus aspectos de “chave estriada”: constitucional, contextual e finalística.

A legalidade continua essencial, porém, não é hipersuficiente.

Precisa dialogar com a realidade, com os fins públicos e com os efeitos concretos das decisões. Ou, com maior precisão terminológica: a legalidade deve ser o meio jurídico de alcançar a legitimidade democrática, e não um fim em si mesma, como um cachorro correndo atrás do próprio rabo.

A mudança de eixo, da regularidade formal à juridicidade material, fixa custos altos: decidir deixa de ser automatismo técnico para se converter em responsabilidade institucional. E, como toda responsabilidade, clama por coragem.

Porque decidir com base apenas na letra fria da lei é fácil. Difícil – e idealmente inescapável – é decidir bem.

4. DEVER DE PRUDÊNCIA E CRITÉRIOS PARA O CONTROLE DO ERRO: DA LEGALIDADE FORMAL À RESPONSABILIDADE DECISÓRIA

A reconfiguração normativa introduzida pelos artigos 21 e 28 da LINDB e pelo artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 impõe uma virada de racionalidade: não basta apontar o vício – é preciso justificar a correção.

O controle contemporâneo exige mais do que a verificação da conformidade documental: exige ponderação fundamentada, análise consequencialista e responsabilidade institucional pela decisão de anular.

Nessa direção, Gustavo Binenbojm e Pedro de Hollanda Dionisio propõem uma

arquitetura teórica sofisticada para o controle do erro administrativo, dividida em três etapas analíticas distintas: (i) identificação do erro; (ii) avaliação dos efeitos da atuação administrativa para decidir pela sua manutenção ou desconstituição; e (iii) verificação da responsabilidade pessoal do agente público.¹⁸

A primeira delas é a identificação do erro, que consiste no reconhecimento técnico da falha administrativa, seja ela procedimental, de conteúdo ou de interpretação normativa. O objetivo é diagnosticar com objetividade se se trata de erro meramente formal ou substancial, evitável ou inevitável, escusável ou grosseiro. Importante destacar que o simples reconhecimento do erro não impõe automaticamente a anulação do ato ou contrato — trata-se apenas do ponto de partida da análise.

A segunda etapa, considerada o núcleo do modelo consequencialista, é a avaliação dos efeitos da atuação administrativa para decidir se o ato deve ser mantido ou desconstituído. Aqui, a decisão de controle deve ser guiada pelo princípio da proporcionalidade e fundamentada na análise concreta de riscos e impactos: qual o estágio de execução do contrato? A anulação trará prejuízos maiores à coletividade? É possível corrigir o vício sem extinguir todo o ato? O controle só deve recomendar a desconstituição quando ficar demonstrado que a manutenção do ato seria mais danosa ao interesse público do que sua extinção – lógica que se ancora diretamente no artigo 21 da LINDB e no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021.

A terceira e última etapa diz respeito à verificação da responsabilidade pessoal do agente público envolvido. Trata-se de uma análise autônoma e não reflexa: não se presume culpa ou dolo apenas porque houve erro. Para responsabilizar, é necessário avaliar se houve intenção deliberada de violar a norma, se o erro foi grosseiro e inescu-

¹⁸BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67–88, jan./abr. 2021.

sável à luz do dever de cuidado objetivo, ou se o agente, ao contrário, atuou com boa-fé, diligência e razoabilidade. O foco, portanto, desloca-se da punição automática para a responsabilização proporcional e contextualizada.

Esses autores defendem que o erro deve ser analisado em seu contexto decisório, sendo autônoma a responsabilização do agente público, que só deve ocorrer em casos de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. Propõem ainda que a análise dos atos administrativos seja guiada por uma racionalidade consequencialista, que leve em conta os impactos sociais, econômicos e institucionais da sua eventual anulação. Como afirmam, decisões públicas imperfeitas não podem ser invalidadas com base em um ideal normativo de perfeição retrospectiva.

Com base no modelo analítico delineado por Binenbojm e Dionisio, propõe-se aqui a ampliação dos critérios de deferência e prudência que devem orientar a atuação dos órgãos de controle – especialmente em contextos marcados por elevada complexidade técnica, política ou institucional, nos quais as decisões administrativas são tomadas sob margens estreitas de previsibilidade e com elevado risco decisório.

Nessa ambiência, a atuação controladora que ignora as circunstâncias concretas da tomada de decisão tende a incorrer em distorções graves: ou reprime indevidamente a ação legítima do gestor, ou inviabiliza a própria continuidade das políticas públicas.

Diante disto, propõe-se que o controle público considere, adicionalmente aos três passos já apontados na literatura, uma análise qualitativa do grau de incerteza decisória que permeava o ato no momento de sua prática.

Isto envolve, por exemplo, situações em que havia lacunas normativas relevantes, ausência de precedentes interpretati-

vos consolidados ou informações técnicas incompletas. Nesses casos, a atuação do gestor deve ser avaliada com cautela, reconhecendo-se que o erro pode ter ocorrido dentro de um campo de razoabilidade institucional.

Ademais, é preciso observar quando há colisões legítimas entre princípios constitucionais, como eficiência *versus* legalidade estrita, continuidade do serviço *versus* moralidade administrativa, ou economicidade *versus* publicidade.

Sendo esse o caso, conflitos instam ponderação e escolhas razoáveis por parte do gestor, que não devem ser desautorizadas sumariamente por critérios binários de legalidade, sob pena de o controle agir como instância substitutiva da própria Administração – o que finda por afrontar a lógica do autocontrole e da discricionariedade técnica legítima.

Outro ponto relevante diz respeito à participação de instâncias técnicas ou colegiadas na construção da decisão administrativa.

Sempre que o gestor pauta sua conduta por deliberação conjunta com conselhos, comitês especializados, pareceres técnicos ou jurídicos formalizados, há um reforço na densidade institucional da decisão.

Isto deve importar, no juízo de controle, como indicador de boa-fé e de diligência procedimental, tornando a reversão ou a responsabilização exceções justificadas – e não meras consequências automáticas.

Também se deve considerar o grau de aderência a procedimentos internos e boas práticas de governança administrativa, *v.g.*, o uso de pareceres jurídicos fundamentados, registros formais das deliberações, realização de consultas técnicas, diligências e instruções processuais adequadas e pertinentes.

A existência desses elementos, mesmo que não afaste a possibilidade de erro, aponta para um processo decisório pru-

¹⁹BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67–88, jan./abr. 2021. p. 78.

dente, estruturado e institucionalmente validado.

Não menos importante, deve-se avaliar o risco de disfunções maiores decorrentes da reversão do ato ou contrato administrativo, como a paralisação de políticas públicas em curso, o desperdício de recursos já empregados ou a interrupção de serviços essenciais.

Nessas hipóteses, a anulação pode produzir efeitos colaterais mais graves do que a própria falha identificada, o que exige do controle uma ponderação responsável.

Por fim, impõe-se observar o grau de impacto social da decisão administrativa controlada.

Quanto maior o alcance e a sensibilidade da política pública em questão – como saúde, educação, assistência social, saneamento básico –, maior deve ser o ônus argumentativo do controle para justificar sua interferência.

Nestes casos, não basta apontar a desconformidade formal: é preciso demonstrar que a medida anuladora trará ganho concreto ao interesse público, sob pena de se converter em crueldade institucional mascarada de zelo técnico.

Em todos eles, a atuação do controle deve ser calibrada pelo bom senso, pela deferência institucional e pela responsabilidade pelas consequências da decisão.

Afinal, controlar não é apenas apontar erros – é também saber quando intervir, quando preservar e, sobretudo, quando respeitar.

MICROSSISTEMA DE PRESERVAÇÃO CONTRATUAL: LINDB E NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Em um país que já naturalizou o colapso de obras públicas, a anulação de contratos por falhas meramente formais é quase uma tradição perversa.

Adora-se o rito, mas ignora-se o impacto. Interrompe-se uma obra de esgotamento sanitário por vício de origem no parecer jurídico, mas não se contabilizam os anos de esgoto a céu aberto.

Anula-se um contrato de merenda por desconformidade documental, e ignora-se a criança que sai da escola com fome. Isso não é controle – é crueldade normativo-institucional.

Foi precisamente contra esse cenário de punitivismo ritualizado que surgiram os artigos 21 da LINDB²⁰ e 147 da Lei nº 14.133/2021²¹: normas que, em harmonia, constituem um verdadeiro microssistema de proteção dos contratos administrativos, voltado à racionalização do controle e à preservação da continuidade das políticas públicas.

O artigo 21 da LINDB estabelece que qualquer decisão de invalidação de ato ou contrato administrativo deve indicar expressamente suas consequências jurídicas e administrativas.

Já o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 vai além: ele condiciona a nulidade de contratos à demonstração inequívoca de que essa medida atende ao interesse público, mediante avaliação concreta de impactos financeiros, sociais, ambientais e operacionais. Em outras palavras: não basta apontar o erro; é preciso justificar o remédio.

A jurisprudência já começa, embora timidamente, a acolher essa racionalidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, reforçou a importância de que decisões que impliquem na interrupção de contratos considerem os custos de paralisação, os efeitos adversos sobre a população beneficiária e a necessidade de continuidade dos serviços públicos essenciais.

Com efeito, o TCU tem reconhecido,

²⁰BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

²¹BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021

²²TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 988/2022 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²³TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2075/2021 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

em diversos precedentes (como os Acórdãos nº 988/2022,²² 2075/2021,²³ 1737/2021²⁴ e 2601/2020,²⁵ todos do Plenário), que a continuidade da execução de contratos administrativos, mesmo diante de irregularidades, pode ser mais vantajosa ao interesse público do que sua anulação, desde que inexistente má-fé ou dano ao erário.

Em tais hipóteses, a responsabilização pessoal dos agentes que deram causa ao vício deve ser priorizada, sem que isso implique, necessariamente, no desfazimento da avença. A Corte de Contas, amparada na LINTB (Lei nº 13.655/2018), tem enfatizado a necessidade de sopesar as consequências concretas das decisões de invalidação (Acórdãos nº 2656/2019,²⁶ 1223/2017²⁷ e 1102/2008²⁸), admitindo, de forma excepcional, a preservação de contratos cuja descontinuidade possa gerar maior lesividade ao interesse público.

Esse conjunto normativo e jurisprudencial aponta para a formação de um regime jurídico próprio, que supera a dicotomia legalidade/nulidade e introduz a lógica da ponderação consequentialista.

O controle, portanto, passa a ser vinculado não apenas à norma em abstrato, mas ao resultado concreto da decisão.

O contrato público, nesse contexto, deixa de ser um objeto descartável e passa a ser tratado como um instrumento estratégico de continuidade das políticas públicas.

A anulação deixa de ser uma resposta automática à irregularidade e passa a ser medida excepcional, admissível apenas quando a manutenção do contrato se mostrar mais danosa ao interesse público do que sua extinção.

O artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, ao

exigir uma avaliação concreta dos impactos da anulação – econômicos, sociais, ambientais e operacionais –, rompe com a lógica tradicional do controle centrado exclusivamente na conformidade formal, e impõe uma mudança de racionalidade: do vício à consequência, do defeito à ponderação.

É uma exigência de maturidade institucional que transfere o foco da verificação fria da legalidade para a deliberação fundamentada, proporcional e responsável.

E aqui reside a virada de chave: não se trata de proteger contratos ilegais, mas de proteger o interesse público de decisões impensadas.

Determinar a continuidade de uma obra sanitária em fase final, mesmo com vícios formais no processo licitatório, não é complacência com a ilegalidade – é obediência constitucional ao princípio da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ignorar esse microsistema é retornar ao tempo em que a função do controle era apenas punitiva – um tempo em que o zelo formal prevalecia sobre o resultado. Mas o direito público contemporâneo exige mais. Exige que se pense antes de punir, que se avalie antes de anular, que se preserve antes de demolir.

5. A ANULAÇÃO COMO EXCEÇÃO: AUTOTUTELA, PROPORCIONALIDADE E O DEVER DE PRESERVAR

A racionalidade consequentialista que permeia os artigos 21 e 28 da LINTB e 147 da Lei nº 14.133/2021 não se restringe ao controle externo. Ela impõe também uma inflexão profunda na forma como a própria Administração Pública exerce a autotutela.

²⁴TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1737/2021 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 04/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁵TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2601/2020 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 02/12/2020. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁶TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2656/2019 – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27/11/2019. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁷TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1223/2017 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 31/05/2017. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁸TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1102/2008 – Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 25/06/2008. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

Durante décadas, a autoridade para anular os próprios atos foi tratada quase como dogma – sustentada na fórmula consagrada pela Súmula 473 do STF e pelo RE 242.689/SP, como se todo vício exigisse destruição automática.

Esse modelo, em sua forma bruta, tornou-se disfuncional.

A anulação administrativa, quando descolada da análise de consequências práticas, deixou de ser um instrumento de correção e passou a operar como vetor de paralisia.

Configura, como já se afirmou na doutrina contemporânea, de uma autotutela reflexa e irresponsável, incapaz de sopesar os custos da própria correção.²⁹

Nela, corrige-se a forma, mas se destrói a função. Invoca-se a legalidade para justificar a inutilidade.

A superação desse paradigma exige o reconhecimento de que a anulação deve ser exceção, não reflexo automático. E aqui entra a proporcionalidade como filtro obrigatório: não basta apontar um vício; é preciso demonstrar que corrigi-lo por meio da anulação é mais benéfico ao interesse público do que preservar o ato, mesmo com ressalvas.

Esse juízo, que exige motivação concreta e ponderada, é exatamente o que os novos marcos legais consagram: o artigo 21 da LINDB impõe a avaliação expressa das consequências da invalidação, e o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a anulação contratual à demonstração do interesse público, com análise técnica de impactos sociais, financeiros e operacionais.

A propósito, é imperioso resgatar o papel da convalidação – não como concessão envergonhada, mas como manifestação legítima da boa administração.

Corrigir sem destruir é, muitas vezes, o caminho mais racional e mais fiel ao interesse público. Como bem aponta a doutrina de

Weida Zancaner,³⁰ a convalidação serve para “insuflar vida nos atos e nas relações jurídicas passíveis de correção”, evitando que vícios sanáveis sejam tratados como sentenças de morte institucional.

Convalidar é reconhecer que nem todo erro invalida o objetivo, e que preservar efeitos válidos é parte do dever de eficiência.

Autotutela, consequentemente, não é licença para o perfeccionismo punitivo, mas dever de agir com racionalidade pública. E racionalidade, em tempos de escassez orçamentária, insegurança institucional e urgências sociais, exige mais do que respeito à forma: exige compromisso com os efeitos.

O gestor que opta pela convalidação quando possível não acoberta o erro; evita o desperdício, protege a coletividade e age com proporcionalidade concreta.

A anulação, nesse novo arranjo normativo, deve deixar de ser símbolo de zelo e passar a ser medida extrema – justificada, fundamentada e demonstrada como a única opção possível. Tudo o mais é ritualismo disfarçado de legalidade.

6. CONCLUSÃO

O Direito Administrativo brasileiro vive um de seus momentos mais instigantes – e, paradoxalmente, mais tensos.

De um lado, consolida-se um novo regime jurídico orientado pela racionalidade consequencialista, pela proteção da confiança legítima e pela preservação do interesse público real, que se expressa no microsistema normativo construído pelos artigos 21 e 28 da LINDB e 147 da Lei nº 14.133/2021.

De outro, persiste a inércia de um modelo punitivista, que ainda trata a nulidade como resposta automática à irregularidade, como se o controle público fosse um jogo binário de erro e castigo – e não uma engenharia institucional comprometida com a entrega de resultados concretos à sociedade.

O que se espera agora, de adminis-

³⁰ZANCANER, Weida. Da convalidação e invalidação dos atos administrativos. 2ª edição. Malheiros Editores. p. 56-59.

tradores, controladores e julgadores, é algo cada vez mais raro: coragem institucional.

Coragem para pensar antes de punir. Coragem para decidir com responsabilidade, mesmo diante da imperfeição.

A punição cega – embora sacie simbolicamente a sede por justiça – é incapaz de resolver os dilemas operacionais da gestão pública. E, pior, muitas vezes paralisa, sabota ou deslegitima tentativas honestas de fazer o certo em cenários marcados por lacunas normativas, pressões políticas e riscos assimétricos.

O que aqui se defende não é leniência, tampouco blindagem ao gestor. É o oposto: maior exigência. De proporcionalidade, contextualização e discernimento. De reconhecimento da diferença entre erro e dolo, entre falha humana e fraude, entre imperfeição e improbidade. E, sobretudo, de compreender que a omissão não é a alternativa virtuosa à dúvida, mas sua forma mais perigosa: a covardia paralisante de quem, temendo o controle, prefere não agir – e depois pune quem ousou tentar.

No cerne deste novo *ethos* normativo, o contrato público não pode mais ser tratado como peça descartável. Uma vez firmado e em execução, ele passa a incorporar legítimas expectativas sociais, econômicas e institucionais. Logo, anulá-lo não pode ser um reflexo automático, mas uma decisão excep-

cional, medida, pesada, justificada – calcada em dados, impactos e contexto. Eis o ônus de decidir com responsabilidade.

É nesse ponto que emerge a ideia de deferência institucional como maturidade do controle: reconhecer o espaço legítimo da decisão administrativa, mormente quando esta estiver fundamentada, tecnicamente sustentada e orientada pela boa-fé objetivamente demonstrável.

Nas lições de Binenson e Dionísio, o controle do erro não é um julgamento sumário, mas um processo que comporta etapas distintas – entre elas, o “*distinguishing*” entre falha e fraude, além da avaliação prudente de efeitos antes da intervenção.

Controlar, ao fim e ao cabo, não é corrigir tudo retroativamente. É saber quando intervir – e quando respeitar.

Em última análise, o direito ao erro escusável não é uma concessão graciosa: é um imperativo da civilidade institucional.

É o reconhecimento de que a Administração Pública, como qualquer organismo vivo, só aprende e evolui quando pode errar sem ser imediatamente sacrificada.

Democracias sólidas não se constroem sobre a lógica da punição automática; antes, sobre a capacidade de distinguir o desvio do desastre, a falha da fraude, a legalidade esbelta da juridicidade inteligente.

O direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual: porcionalidade e Racionalidade no Controle dos Atos Administrativos



**Lourdes Isabelle
Andrade Tavares**

Advogada com atuação em
Direito Público. Graduada em
Direito pela Universidade
Federal da Paraíba.

E-mail: lourdesisabelleat@gmail.com

I - INTRODUÇÃO

Se um contrato público é anulado, mas gera mais dano à coletividade do que sua manutenção, quem realmente errou?

A obsessão formalista de certos setores do controle estatal em invalidar atos administrativos como se manejassem bisturis em vez de ferramentas jurídicas revela um paradoxo cruel: em nome da legalidade, multiplica-se a ilegalidade prática.

Vivem-se tempos em que o gestor público é posto numa encruzilhada kafkiana. De um lado, a espada da responsabilidade – afiada por interpretações rígidas do princípio da legalidade. De outro, o abismo da inércia – cavado por uma cultura do medo institucional. Se age, erra; se não age, erra também. E nesse tabuleiro de condenações antecipadas, o interesse público, verdadeiro protagonista constitucional, é coadjuvante silenciado.

Há, porém, um princípio heurístico que

deveria orientar com mais frequência os julgamentos administrativos e de controle: a Navealha de Hanlon. Ela nos adverte – com a singeleza cortante dos grandes axiomas – que “nunca se deve atribuir à malícia o que pode ser adequa da mente explicado pela estupidez”.

Ou, em termos mais generosos: o erro do gestor raramente é produto de corrupção deliberada; quase sempre é fruto de falhas sistêmicas, lacunas normativas, ou decisões tomadas sob intensa pressão e incerteza.

Logo, confundir imperícia com dolo é amputar a racionalidade jurídica e incorrer em injustiça.

É nesse contexto que as recentes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como o artigo 21,²³ e o artigo 147 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021),⁴⁵ configuram o que se pode chamar de um microssistema jurídico de preservação contratual.

Um regime normativo que exige mais

²Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

³BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, D-5, set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

do que a mera constatação do vício: impõe a análise fundamentada de suas consequências. Exige do julgador, do auditor e do administrador mais do que zelo – exige inteligência jurídica.

O direito à decisão correta não é o direito à decisão punitiva.

Mais que mudanças legislativas, estamos diante de um novo *ethos* institucional. O legislador – por mais que não costume ser celebrado por sua lucidez – finalmente percebeu que o controle que ignora os efeitos concretos de suas decisões não é controle: é sabotagem institucional das mais nefandas a ser combatidas.

Nesse novo cenário, a preservação de atos administrativos, ainda que eivados de irregularidades, passa a ser regra. A anulação torna-se exceção – e, como toda exceção no Direito, exige fundamentação qualificada e ponderação proporcional.

O objetivo deste artigo é, portanto, oferecer uma leitura provocativa e crítica desse novo paradigma.

Examinar-se-á o conteúdo jurídico dos dispositivos mencionados, o papel do princípio da proporcionalidade como método decisório e, sobretudo, a emergência do que se pode chamar, com alguma ousadia, de “direito ao erro escusável” do administrador público.

Porque admitir o erro humano não é abrir mão do controle – é humanizar o Direito.

II - O DIREITO AO ERRO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ENTRE A HIPÉRBOLE E A NECESSIDADE JURÍDICA

Durante décadas, exigiu-se do gestor público uma espécie de santidade jurídica – como se, ao assumir a cadeira administrativa, ele devesse também trajar a batina de um sacerdote infalível, imune ao erro, às ambiguidades normativas e às falhas estruturais do próprio Estado.

Criou-se o mito do gestor-oráculo: aquele que deve saber tudo, prever tudo e, ainda assim, se errar, que seja punido como se soubesse mais do que sabia – e talvez mais do que poderia saber.

Mas é precisamente a falibilidade humana que exige o desenho institucional de freios e contrapesos.

Como preconizam Madison, Hamilton e Jay,⁶ ao afirmarem que “o governo é o maior de todos os reflexos da natureza humana”, a necessidade de controle nas ceda imperfeição dos homens: se fossem anjos, nenhum controle seria necessário; se os anjos governassem os homens, também não seria preciso controlá-los. Disto decorre a tensão central da Administração Pública moderna: controlar o poder sem asfixiá-lo, e conter os abusos sem paralisar as escolhas legítimas.

Partindo da compreensão de que o governo é obra humana e, portanto, falível, a dificuldade contemporânea está

⁴Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com a avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impacto socioeconômico e financeiro decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custódia deterioração ou perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total de estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

⁵BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

⁶MADISON, James; JAY, John; HAMILTON, Alexander. *O federalista*. São Paulo: Lider, 2004.

menos em instituir mecanismos de controle e mais em controlar o próprio controlador, ou, na expressão da gramática constitucionalista, forçá-lo à “autocontenção”.

Dito modelo de gestor à prova de erros não é apenas irreal: é desumano - e contraproducente. Alimenta um sistema de repressão burocrática que, sob o pretexto de proteger o erário, gera um torpor decisório institucional.

Como adverte Rodrigo Valgas dos Santos,⁷ trata-se de uma verdadeira “ossificação administrativa”, provocada pelo “medo do controle” – um medo que não nasce do erro em si, mas da impossibilidade de errar, mesmo diante da dúvida legítima, da ausência de precedentes ou de lacunas normativas estruturais..

Neste particular, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seu artigo 28,⁸⁹ inaugura a noção do “direito ao erro escusável”.

Não se cuida de legitimar a inépcia ou blindar a má-fé – trata-se de reconhecer a complexidade da atividade administrativa e a necessidade de uma racionalidade consequencialista no julgamento da conduta dos gestores públicos. Se houve erro, deve-se antes perguntar: foi um erro grosseiro ou um erro razoável diante da informação disponível, do contexto e da intenção?

A esse respeito, vale aplicar a famosa Navalha de Hanlon, que ensina: “nunca atribua à malícia o que pode ser adequadamente explicado pela estupidez” – ou, no nosso caso, pela complexidade, pela precariedade institucional ou até mesmo pela boa-fé desinformada.

O problema é que, no Brasil, o erro do administrador muitas vezes é interpretado com uma lente moralista, quando deveria ser analisado com ferramentas técnicas. Confunde-se erro com dolo, hesitação com improbidade, falha com fraude.

Como sustenta Pedro de Hollanda Dionísio,¹⁰ o reconhecimento do direito ao erro é uma resposta ao esgotamento do modelo punitivista de controle, que vê na responsabilização exemplar um fim em si mesmo. O erro escusável, segundo Dionísio, deve ser compreendido como parte da própria lógica de funcionamento da administração moderna, que opera em um ambiente dinâmico, incerto e frequentemente regulado por normas abertas e indeterminadas.

Esse novo paradigma – que também ganha força no art. 147 da nova Lei de Licitações¹¹ – não protege o erro; protege a coragem de decidir. Porque uma administração pública que tem e decide é uma administração que trai o interesse público. E é isso que está em jogo: não é o perdão ao erro, mas a possibilidade de agir com responsabilidade sem viver sob a ameaça constante da guilhotina institucional.

Como afirma José Manuel Sérvulo Correia,¹² o controle que deveria “zelar pela *res publica*” tornou-se, em muitos casos, instrumento de paralisia, em vez de vetor de eficiência. Vivemos em um ambiente em que “a decisão administrativa é essencialmente preliminar, porque a decisão final depende da concordância do fiscal”. Essa lógica engendra um controle que, em vez de garantir a legalidade, transforma a legalidade em um véu para a punição arbitrária.

Ao fim e ao cabo, não é apenas o ges-

⁷SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

⁸Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁹BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

¹⁰DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019. p. 9-36.

¹¹BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

¹²CORREIA, José Manuel Sérvulo. Controle judicial da administração e responsabilidade democrática da administração. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, p. 63-68, maio 2012. p. 70.

tor que paga o preço desse sistema: é a própria população, que sofre com a inércia, a omissão e a burocracia defensiva. O direito ao erro do gestor é, no fundo, um direito da sociedade a uma gestão pública mais ágil, mais ousada e menos temerosa.

Como bem sintetiza Bruno Dantas, não se trata de “infantilizar a gestão pública”,¹³ mas de reconhecer que a maturidade institucional exige proporcionalidade, razoabilidade e discernimento jurídico nas decisões de controle.

III - A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A CRÍTICA À LEGALIDADE FORMALISTA

Há uma velha crença – tão dogmática quanto perigosa – de que cumprir a lei basta, como se o Direito fosse uma engrenagem mecânica, bastando girar a chave da legalidade para, por gravidade normativa, fazer escorrer o interesse público.

Essa visão automatizada do Direito ignora que nem toda legalidade é legítima, e que nem toda decisão legal é justa, eficiente ou desejável.

O fetiche da norma fria, quando erigido em dogma absoluto, revela-se não como técnica, mas como conforto institucional, frequentemente usado para evitar o peso da deliberação responsável.

O Direito Administrativo contemporâneo, desafiado por contextos sociais cada vez mais complexos, interdependentes e trágicos, não pode mais se contentar com a ortodoxiada forma.

A decisão pública deixou de ser uma equação de subsunção normativa para se tornar um exercício de ponderação entre valores constitucionais em tensão.

É nesse ambiente que emerge – com força normativa – o processo de constitu-

cionalização do Direito Administrativo: uma transição da legalidade abstrata para a juridicidade concreta, alicerçada na realização dos direitos fundamentais e no princípio da proporcionalidade.

Como bem aponta Gustavo Binembom e André Rodrigues Cyrino¹⁴ destacam que “a legalidade, em sua concepção clássica, converte-se em juridicidade: um vínculo mais profundo, substancial e racional com a Constituição.

Já não basta a norma estar presente – é preciso que esteja justificada em seus efeitos.

A leitura fria do texto legal cede lugar à responsabilidade interpretativa do administrador e do controlador, que não mais podem se refugiar na inércia técnica ou na repetição acrítica da letra da lei.

O deslocamento requer, como destaca Maria Sylvia Di Pietro,¹⁵ abandonar a Administração como aparato de burocracia cega e compreendê-la como instrumento ativo de realização do bem comum, operando sob os parâmetros constitucionais que lhe conferem sentido, limite e finalidade.

Tem-se, portanto, de uma ruptura epistemológica: sair da legalidade da régua para ingressar na legitimidade da consequência.

O formalismo jurídico, por mais sedutor que pareça – com sua promessa de previsibilidade e segurança –, transforma-se, muitas vezes, numa armadilha elegante para decisões preguiçosas.

É o vício da canetada que, ao invés de resolver conflitos sociais, anula atos por defeitos periféricos, mesmo quando estes produzem benefícios sociais evidentes. Como se a regularidade documental fosse mais valiosa do que a funcionalidade do serviço público.

É exatamente esse o recado dos artigos

¹³DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 13 abr. 2023.

¹⁴ BINENBOM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. **Art. 28 da LINDB: acláusula geral do erro administrativo**. Revista de Direito Administrativo, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203–224, out. 2018.

¹⁵ DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-89118.

20 a 22 da LINDB¹⁶ e do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021¹⁷: eles exigem que as decisões públicas – administrativas, de controle ou judiciais – considerem as consequências práticas e jurídicas da invalidação de atos e contratos administrativos.

São comandos de ruptura e não cláusulas de estilo. Exigem, em síntese, que se abandone o conforto da anulação automática para se assumir o risco da decisão ponderada.

Ao menos parte da doutrina contemporânea reconhece que a legalidade, enquanto valor jurídico estático, não responde satisfatoriamente à complexidade das relações estatais.

Aplicar a Constituição como método – e não como ornamento – implica recolocar a legalidade em seu devido lugar: como ponto de partida para a deliberação administrativa responsável, e não como âncora que paralisa o gestor diante das incertezas do real.

Importa dizer, no entanto, que não é a hipótese de se negar a importância da legalidade; tampouco de substituí-la por um decisionismo anárquico ou voluntarista.

A legalidade segue sendo pilar estruturante da atuação administrativa – mas precisa ser compreendida em seus aspectos de “chave estriada”: constitucional, contextual e finalística.

A legalidade continua essencial, porém, não é hipersuficiente.

Precisa dialogar com a realidade, com os fins públicos e como se feitos concretos das decisões. Ou, com maior precisão terminológica: a legalidade deve ser o meio jurídico de alcançar a legitimidade democrática, e não um fim em si mesma, como um cachorro correndo atrás do próprio rabo.

A mudança de eixo, da regularidade formal à juridicidade material, fixa custos

altos: decidir deixa de ser automatismo técnico para se converter em responsabilidade institucional. E, como toda responsabilidade, clama por coragem.

Porque decidir com base apenas na letra fria da lei é fácil. Difícil – e idealmente inescapável – é decidir bem.

IV - DEVER DE PRUDÊNCIA E CRITÉRIOS PARA O CONTROLE DO ERRO: DA LEGALIDADE FORMAL À RESPONSABILIDADE DECISÓRIA

A reconfiguração normativa introduzida pelos artigos 21 e 28 da LIND Bepelo artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 impõe uma virada de racionalidade: não basta apontar o vício – é preciso justificar a correção.

O controle contemporâneo exige mais do que a verificação da conformidade documental: exige ponderação fundamentada, análise consequencialista e responsabilidade institucional pela decisão de anular.

Nessa direção, Gustavo Binenbojm e Pedro de Hollanda Dionísio propõem uma arquitetura teórica sofisticada para o controle do erro administrativo, dividida em três etapas analíticas distintas: (I) identificação do erro; (II) avaliação dos efeitos da atuação administrativa para decidir pela sua manutenção ou desconstituição; e (III) verificação da responsabilidade pessoal do agente público.¹⁸

A primeira delas é a identificação do erro, que consiste no reconhecimento técnico da falha administrativa, seja ela procedimental, de conteúdo ou de interpretação normativa. O objetivo é diagnosticar com objetividade se se trata de erro meramente formal ou substancial, evitável ou inevitável, escusável ou grosseiro. Importante destacar que o simples reconhecimento do erro não

¹⁶BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

¹⁷BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

¹⁸BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67–88, jan./abr. 2021.

impõe automaticamente a anulação do ato ou contrato—trata-se apenas do ponto de partida da análise.

A segunda etapa, considerada o núcleo do modelo consequencialista, é a avaliação dos efeitos da atuação administrativa para decidir se o ato deve ser mantido ou desconstituído. Aqui, a decisão de controle deve ser guiada pelo princípio da proporcionalidade e fundamentada na análise concreta de riscos e impactos: qual o estágio de execução do contrato? A anulação trará prejuízos maiores à coletividade? É possível corrigir o vício sem extinguir todo o ato? O controle só deve recomendar a desconstituição quando ficar demonstrado que a manutenção do ato seria mais danosa ao interesse público do que sua extinção – lógica que se ancora diretamente no artigo 21 da LINDB e no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021.

A terceira e última etapa diz respeito à verificação da responsabilidade pessoal do agente público envolvido. Trata-se de uma análise autônoma e não reflexa: não se presume culpa ou dolo apenas porque houve erro. Para responsabilizar, é necessário avaliar se houve intenção deliberada de violar a norma, se o erro foi grosseiro e inescusável à luz do devida e cuidadoso objetivo, ou se o agente, ao contrário, atuou com boa-fé, diligência e razoabilidade. O foco, portanto, desloca-se da punição automática para a responsabilização proporcional e contextualizada.

Esses autores defendem que o erro deve ser analisado em seu contexto decisório, sendo autônoma a responsabilização do agente público, que só deve ocorrer em casos de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. Propõem ainda que a análise dos atos administrativos seja guiada por uma racionalidade consequencialista, que leve em conta os impactos sociais, econômicos e institucionais da sua eventual

anulação. Como afirmam, decisões públicas imperfeitas não podem ser invalidadas com base em um ideal normativo de perfeição retrospectiva.¹⁹

Com base no modelo analítico delineado por Binenbojm e Dionísio, propõe-se aqui a ampliação dos critérios de deferência e prudência que deve orientar a atuação dos órgãos de controle – especialmente em contextos marcados por elevada complexidade técnica, política ou institucional, nos quais as decisões administrativas são tomadas sob margens estreitas de previsibilidade e com elevado risco decisório.

Nessa ambiência, a atuação controladora que ignora as circunstâncias concretas da tomada de decisão tende a incorrer em distorções graves: ou reprime indevidamente a ação legítima do gestor, ou inviabiliza a própria continuidade das políticas públicas.

Diante disto, propõe-se que o controle público considere, adicionalmente aos três passos já apontados na literatura, uma análise qualitativa do grau de incerteza decisória que permeava o ato no momento de sua prática.

Isto envolve, por exemplo, situações em que havia lacunas normativas relevantes, ausência de precedentes interpretativos consolidados ou informações técnicas incompletas. Nesses casos, a atuação do gestor deve ser avaliada com cautela, reconhecendo-se que o erro pode ter ocorrido dentro de um campo de razoabilidade institucional.

Ademais, é preciso observar quando há colisões legítimas entre princípios constitucionais, como eficiência *versus* legalidade estrita, continuidade do serviço *versus* moralidade administrativa, ou economicidade *versus* publicidade.

Sendo esse o caso, conflitos instam ponderação e escolhas razoáveis por parte do gestor, que não devem ser desauto-

¹⁹BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Holanda. **Ostrêspassosdocontroledoerroadministrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67–88, jan./abr. 2021. p. 78.

rizadas sumariamente por critérios binários de legalidade, sob pena de o controle agir como instância substitutiva da própria Administração – o que finda por afrontar a lógica do autocontrole e da discricionariedade técnica legítima.

Outro ponto relevante diz respeito à participação de instâncias técnicas ou colegiadas na construção da decisão administrativa.

Sempre que o gestor pauta sua conduta por deliberação conjunta com conselhos, comitês especializados, pareceres técnicos ou jurídicos formalizados, há um reforço na densidade institucional da decisão. Isto deve importar, no juízo de controle, como indicador de boa-fé e de diligência procedimental, tornando a reversão ou a responsabilização exceções justificadas – e não meras consequências automáticas.

Também se deve considerar o grau de aderência a procedimentos internos e boas práticas de governança administrativa, *v.g.*, o uso de pareceres jurídicos fundamentados, registros formais das deliberações, realização de consultas técnicas, diligências e instruções processuais adequadas e pertinentes.

A existência desses elementos, mesmo que não afaste a possibilidade de erro, aponta para um processo decisório prudente, estruturado e institucionalmente validado.

Não menos importante, deve-se avaliar o risco de disfunções maiores decorrentes da reversão do ato ou contrato administrativo, como a paralisação de políticas públicas em curso, o desperdício de recursos já empregados ou a interrupção de serviços essenciais.

Nessas hipóteses, a anulação pode produzir efeitos colaterais mais graves do que a própria falha identificada, o que exige do controle uma ponderação responsável.

Por fim, impõe-se observar o grau de impacto social da decisão administrativa controlada.

Quanto maior o alcance e a sensibilidade política pública em questão – como saúde, educação, assistência social, saneamento básico –, maior deve ser o ônus argumentativo do controle para justificar sua interferência.

Nestes casos, não basta apontar desconformidade formal: é preciso demonstrar que a medida anuladora trará ganho concreto ao interesse público, sob pena de se converter em crueldade institucional mascarada de zelo técnico.

Em todos eles, a atuação do controle deve ser calibrada pelo bom senso, pela deferência institucional e pela responsabilidade pelas consequências da decisão.

Afinal, controlar não é apenas apontar erros – é também saber quando intervir, quando preservar e, sobretudo, quando respeitar.

V - MICRO SISTEMA DE PRESERVAÇÃO CONTRATUAL: LINDBE NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Em um país que já naturalizou o colapso de obras públicas, a anulação de contratos por falhas meramente formais é quase uma tradição perversa.

Adora-se o rito, mas ignora-se o impacto. Interrompe-se uma obra de esgotamento sanitário por vício de origem no parecer jurídico, mas não se contabilizam os anos de esgoto a céu aberto. Anula-se um contrato de merenda por desconformidade documental, e ignora-se a criança que sai da escola com fome. Isso não é controle – é crueldade normativo-institucional.

Foi precisamente contra esse cenário de punitivismo ritualizado que surgiram os artigos 21 da LINDB²⁰ e 147 da Lei nº 14.133/2021²¹: normas que, em harmonia, constituem um verdadeiro microsistema de proteção dos contratos administrativos, voltado à racionalização do controle e à preservação da continuidade das políticas públicas.

²⁰BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

²¹BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

O artigo 21 da LINDB estabelece que qualquer decisão de invalidação de ato ou contrato administrativo deve indicar expressamente suas consequências jurídicas e administrativas.

Já o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 vai além: ele condicio na anulação de contratos à demonstração inequívoca de que essa medida atende ao interesse público, mediante avaliação concreta de impactos financeiros, sociais, ambientais e operacionais. Em outras palavras: não basta apontar o erro; é preciso justificar o remédio.

A jurisprudência já começa, embora timidamente, a acolher essa racionalidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, reforçou a importância de que decisões que impliquem na interrupção de contratos considerem os custos de paralisação, os efeitos adversos sobre a população beneficiária e a necessidade de continuidade dos serviços públicos essenciais.

Com efeito, o TCU tem reconhecido, em diversos precedentes (como os Acórdãos nº 988/2022,²² 2075/2021,²³ 1737/2021²⁴ e 2601/2020,²⁵ todos do Plenário), que a continuidade da execução de contratos administrativos, mesmo diante de irregularidades, pode ser mais vantajosa ao interesse público do que sua anulação, desde que inexistente má-fé ou dano ao erário.

Em tais hipóteses, a responsabilização pessoal dos agentes que deram causa ao vício deve ser priorizada, sem que isso implique, necessariamente, no desfazimento da avença. A Corte de Contas, amparada na LINDB (Lei nº 13.655/2018), tem enfatizado

a necessidade de pesar as consequências concretas das decisões de invalidação (Acórdãos nº 2656/2019,²⁶ 1223/2017²⁷ e 1102/2008²⁸), admitindo, de forma excepcional, a preservação de contratos cuja descontinuidade possa gerar maior lesividade ao interesse público.

Esse conjunto normativo e jurisprudencial aponta para a formação de um regime jurídico próprio, que supera a dicotomia legalidade/nulidade e introduz a lógica de ponderação consequencialista.

O controle, portanto, passa a ser vinculado não apenas à norma em abstrato, mas ao resultado concreto da decisão.

O contrato público, nesse contexto, deixa de ser um objeto descartável e passa a ser tratado como um instrumento estratégico de continuidade das políticas públicas.

A anulação deixa de ser uma resposta automática à irregularidade e passa a ser medida excepcional, admissível apenas quando a manutenção do contrato se mostrar mais danosa ao interesse público do que sua extinção.

O artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, ao exigir uma avaliação concreta dos impactos da anulação – econômicos, sociais, ambientais e operacionais –, rompe com a lógica tradicional do controle centrado exclusivamente na conformidade formal, e impõe uma mudança de racionalidade: do vício à consequência, do defeito à ponderação.

É uma exigência de maturidade institucional que transfere o foco da verificação fria da legalidade para a deliberação fundamentada, proporcional e responsável.

²²TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 988/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²³TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2075/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁴TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1737/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 04/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁵TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2601/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 02/12/2020. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁶TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2656/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27/11/2019. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁷TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1223/2017 – Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 31/05/2017. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

²⁸TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1102/2008 – Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 25/06/2008. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

E aqui reside a virada de chave: não se trata de proteger contratos ilegais, mas de proteger o interesse público de decisões impensadas.

Determinar a continuidade de uma obra sanitária em fase final, mesmo com vícios formais no processo licitatório, não é complacência com a ilegalidade – é obediência constitucional ao princípio da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ignorar esse microsistema é retornar ao tempo em que a função do controle era apenas punitiva – um tempo em que o zelo formal prevalecia sobre o resultado. Mas o direito público contemporâneo exige mais. Exige que se pense antes de punir, que se avalie antes de anular, que se preserve antes de demolir.

VI - A ANULAÇÃO COMO EXCEÇÃO: AUTOTUTELA, PROPORCIONALIDADE E O DEVER DE PRESERVAR

A racionalidade consequencialista que permeia os artigos 21 e 28 da LINDB e 147 da Lei nº 14.133/2021 não se restringe ao controle externo. Ela impõe também uma inflexão profunda na forma como a própria Administração Pública exerce a autotutela.

Durante décadas, a autoridade para anular os próprios atos foi tratada quase como dogma – sustentada na fórmula consagrada pela Súmula 473 do STF e pelo RE 242.689/SP, como se todo vício exigisse destruição automática.

Esse modelo, em sua forma bruta, tornou-se disfuncional.

A anulação administrativa, quando descolada da análise de consequências práticas, deixou de ser um instrumento de correção e passou a operar como vetor de paralisia.

Configura, como já se afirmou na doutrina contemporânea, de uma auto tutela reflexa e irresponsável, incapaz de sopesar os custos da própria correção.²⁹

Nela, corrige-se a forma, mas destrói a função. Invoca-se a legalidade para justificar a inutilidade.

A superação desse paradigma exige o reconhecimento de que a anulação deve ser exceção, não reflexo automático. E aqui entra a proporcionalidade como filtro obrigatório: não basta apontar um vício; é preciso demonstrar que corrigi-lo por meio da anulação é mais benéfico ao interesse público do que preservar o ato, mesmo com ressalvas.

Esse juízo, que exige motivação concreta e ponderada, é exatamente o que os novos marcos legais consagram: o artigo 21 da LINDB impõe a avaliação expressa das consequências da invalidação, e o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a anulação contratual à demonstração do interesse público, com análise técnica de impactos sociais, financeiros e operacionais.

A propósito, é imperioso resgatar o papel da convalidação – não como concessão envergonhada, mas como manifestação legítima da boa administração.

Corrigir sem destruir é, muitas vezes, o caminho mais racional e mais fiel ao interesse público. Como bem aponta a doutrina de Weida Zancaner,³⁰ a convalidação serve para “insuflar vida nos atos e nas relações jurídicas passíveis de correção”, evitando que vícios sanáveis sejam tratados como sentenças de morte institucional.

Convalidar é reconhecer que nem todo erro invalida o objetivo, e que preservar efeitos válidos é parte do dever de eficiência.

Autotutela, conseqüentemente, não é licença para o perfeccionismo punitivo, mas dever de agir com racionalidade pública. E racionalidade, em tempos de escassez orçamentária, insegurança institucional e urgências sociais, exige mais do que respeito à forma: exige compromisso com os efeitos.

O gestor que opta pela convalidação

²⁹BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Imprensa, 2017. p. 195.

³⁰ZANCANER, Weida. **Da convalidação e invalidação dos atos administrativos**. 2ª edição. Malheiros Editores. p. 56-59.

quando possível não acoberta o erro; evita o desperdício, protege a coletividade e age com proporcionalidade concreta.

A anulação, nesse novo arranjo normativo, deve deixar de ser símbolo de zelo e passar a ser medida extrema – justificada, fundamentada e demonstrada como a única opção possível. Tudo o mais é ritualismo disfarçado de legalidade.

VII - CONCLUSÃO

O Direito Administrativo brasileiro vive um de seus momentos mais instigantes – e, paradoxalmente, mais tensos.

De um lado, consolida-se um novo regime jurídico orientado pela racionalidade consequencialista, pela proteção da confiança legítima e pela preservação do interesse público real, que se expressa no microsistema normativo construído pelos artigos 21 e 28 da LINDB e 147 da Lei nº 14.133/2021.

De outro, persiste a inércia de um modelo punitivista, que ainda trata a nulidade como resposta automática à irregularidade, como se o controle público fosse um jogo binário de erro e castigo – e não uma engenharia institucional comprometida com a entrega de resultados concretos à sociedade.

O que se espera agora, de administradores, controladores e julgadores, é algo cada vez mais raro: coragem institucional.

Coragem para pensar antes de punir. Coragem para decidir com responsabilidade, mesmo diante da imperfeição.

A punição cega – embora sacie simbolicamente a sede por justiça – é incapaz de resolver os dilemas operacionais da gestão pública. E, pior, muitas vezes paralisa, sabota ou deslegitima tentativas honestas de fazer o certo em cenários marcados por lacunas normativas, pressões políticas e riscos assimétricos.

O que aqui se defende não é leniência, tampouco blindagem ao gestor. É o oposto: maior exigência. De proporcionalidade, contex-

tualização e discernimento. De reconhecimento da diferença entre erro e dolo, entre falha humana e fraude, entre imperfeição e improbidade. E, sobretudo, de compreender que a omissão não é a alternativa virtuosa à dúvida, mas sua forma mais perigosa: acovardia paralisante de quem, temendo o controle, prefere não agir – e depois pune quem ousou tentar.

No cerne deste novo *ethos* normativo, o contrato público não pode mais ser tratado como peça descartável. Uma vez firmado e em execução, ele passa a incorporar legítimas expectativas sociais, econômicas e institucionais. Logo, anulá-lo não pode ser um reflexo automático, mas uma decisão excepcional, medida, pesada, justificada – calcada em dados, impactos e contexto. Eis o ônus de decidir com responsabilidade.

É nesse ponto que emerge a ideia de deferência institucional como maturidade do controle: reconhecer o espaço legítimo da decisão administrativa, mormente quando esta estiver fundamentada, tecnicamente sustentada e orientada pela boa-fé objetivamente demonstrável.

Nas lições de Binbenbojm e Dionísio, o controle do erro não é um julgamento sumário, mas um processo que comporta etapas distintas – entre elas, o “*distinguishing*” entre falha e fraude, além da avaliação prudente de efeitos antes da intervenção.

Controlar, ao fim e ao cabo, não é corrigir tudo retroativamente. É saber quando intervir – e quando respeitar.

Em última análise, o direito ao erro escusável não é uma concessão graciosa: é um imperativo da civilidade institucional.

É o reconhecimento de que a Administração Pública, como qualquer organismo vivo, só aprende e evolui quando pode errar sem ser imediatamente sacrificada.

Democracias sólidas não se constroem sobre a lógica da punição automática; antes, sobre a capacidade de distinguir o desvio do desastre, a falha da fraude, a legalidade estultada da juridicidade inteligente.

Gestão Pública sob lupa: O Tribunal de Contas e o desafio da eficiência



Palmari H. de Lucena

Escritor e humanitário, atuou em causas sociais nos EUA, África e América Latina. Liderou iniciativas de direitos civis, combate à pobreza e reconstrução pós-conflito. Seu novo livro, *Paraíba do Alto*, resgata lendas e memórias de 50 cidades paraibanas.

A boa governança exige mais do que regras bem definidas e diretrizes a seguir; demanda vigilância contínua e um compromisso inabalável com a transparência. Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado emerge como protagonista, não apenas fiscalizando, mas orientando e aprimorando as administrações municipais. Seu papel transcende a simples verificação da legalidade dos gastos, alcançando a formação de gestores e a disseminação de boas práticas administrativas.

No universo das licitações públicas, onde cada detalhe pode significar a diferença entre a eficiência e o desperdício, a atuação do Tribunal é imprescindível. Auditorias minuciosas, inspeções rigorosas e análises técnicas compõem seu arsenal para garantir que os recursos não sejam apenas bem empregados, mas que o sejam de maneira justa e eficaz. O combate a fraudes, superfaturamentos e contratações duvidosas é uma missão constante, mas seu trabalho não se limita a corrigir erros: ele também educa, capacita e previne.

Para além da fiscalização, o Tribunal se consolida como um catalisador do conhecimento na administração pública. Cursos, seminários e treinamentos são promovidos periodicamente, abordando desde a elaboração de editais até o acompanhamento da execução contratu-

al. Essas iniciativas não só reduzem falhas administrativas, mas pavimentam o caminho para uma gestão mais eficiente e responsável.

A transparência é outro pilar essencial dessa atuação. Ao tornar públicas informações sobre contratos, despesas e obras em andamento, o Tribunal fomenta um controle social mais ativo e engajado. Quando a sociedade tem acesso facilitado aos dados da gestão pública, amplia-se a accountability e fortalece-se a responsabilidade dos gestores em relação à população.

Para os administradores municipais, especialmente aqueles que atuam em cidades menores e enfrentam desafios logísticos e estruturais, contar com o suporte do Tribunal de Contas é um diferencial significativo. A fiscalização atenta e a orientação precisa garantem que cada recurso seja investido de forma a gerar transformações reais na vida dos cidadãos.

Assim, o Tribunal de Contas reafirma seu papel como guardião da boa gestão pública, transcendendo a função de mero fiscalizador e se tornando um verdadeiro aliado do progresso municipal. Sua presença não apenas assegura a legalidade dos gastos, mas impulsiona a evolução administrativa, garantindo que os investimentos gerem impactos positivos, concretos e duradouros para a sociedade.

Desapropriação e licenciamento ambiental



Caio Felipe Caminha de Albuquerque

Mestre em Direito pela UNIPÊ. Procurador do Estado de Mato Grosso e advogado. Autor de publicações na área de Direito Administrativo.



Talden Farias

Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE e advogado. Autor de publicações nas áreas de Direito Ambiental e Urbanístico.

A desapropriação ou expropriação é uma forma de intervenção supressiva do Estado na propriedade privada, que então passa para o domínio público após o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. Isso significa que, por meio desse procedimento, o Poder Público utiliza o seu poder de império para interferir na propriedade privada e, assim, suprimi-la, o que normalmente diz respeito aos imóveis. Ao tempo em que se dá a supressão desse patrimônio, acontece a aquisição originária do bem pelo Estado, pois a desapropriação constitui o novo título proprietário.

Por ser um ato administrativo com impactos relevantes sobre o direito de propriedade e também por envolver gastos públicos em regra significativos, a desapropriação demanda planejamento para ser realizada. Em vista disso, deve sempre haver uma fase prévia à desapropriação em que o bem é identificado e ocorre a preparação de um projeto mínimo de destinação pública. Após tal análise preliminar, vem a declaração de utilidade pública, ato administrativo essencial para que a expropriação seja efetivada, consoante dispõem os arts. 6º e 7º do Decreto-Lei 3.365/41.

Ao declarar a utilidade pública do bem, a Administração Pública expressa as razões pelas quais entende que o direito de propriedade merece ser suprimido, tendo como fundamento a posterior destinação do objeto da desapropriação a uma finalidade de interesse da sociedade. Nesse

cenário, vale lembrar que o motivo do ato administrativo é um de seus elementos essenciais, configurando o substrato fático e jurídico para a sua realização. Por ser essencial, a motivação, enquanto manifestação dos motivos, é capaz de vincular a Administração Pública e, caso não seja verdadeira, gera a nulidade do ato.

A vinculação mencionada é especialmente verdadeira no que tange aos atos discricionários. E o ato declaratório de utilidade pública está incluso exatamente nesta espécie. Por ser um ato discricionário, ele está sujeito a uma avaliação de conveniência e oportunidade por parte do Poder Público. Nesse caso, dentro da margem legal, o administrador possui certa margem de liberdade para decidir pela desapropriação, mas os motivos para tanto devem ser expostos de modo a permitir o necessário controle.

Cabe ressaltar que um dos requisitos da motivação do ato declaratório da desapropriação é a congruência, conforme explicita o Enunciado 4 da 1ª Jornada de Direito Administrativo do CJF. Motivação congruente é justamente aquela em que há uma correlação verdadeira entre os aspectos fáticos e jurídicos apresentados como fundamento do ato e a realidade. Nesse contexto, pode-se afirmar que há uma necessária vinculação entre a alegação da necessidade da desapropriação e a efetiva destinação do bem desapropriado.

Por óbvio, para que a motivação do ato declaratório de utilidade pública seja válida, a destinação do bem deve ser minimamente viável, e é aqui que o planejamento assume posição de destaque, em especial no que tange aos aspectos ambientais. À semelhança do que ocorre com os projetos sujeitos ao procedimento licitatório, o estudo dos aspectos ambientais e a obtenção das licenças e autorizações ambientais devidas estão intimamente associados à viabilidade de qualquer projeto de destinação de um bem desapropriado. Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) dispõe o que se segue:

Art.115. (...)

§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

Sem a obtenção das licenças e autorizações ambientais devidas, o procedimento licitatório corre o risco de ser ineficaz em face de uma futura negativa ou do

estabelecimento de condicionantes. É evidente que a mesma lógica é aplicável à desapropriação, pois seria ilógico expropriar um terreno para uma finalidade ecologicamente inviável. A título de exemplo, caberia citar a aquisição de uma área cujo projeto não se enquadra nas hipóteses legais de intervenção em área de preservação permanente, no bioma mata atlântica ou em Unidade de Conservação, o que, além de inviabilizar a prestação dos serviços públicos, geraria prejuízos ao erário, haja vista o desacordo com a Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal), a Lei 12.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) ou a Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).

A maioria das obras públicas são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, sendo, portanto, sujeitas ao licenciamento ambiental por força do art. 10 da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e do inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988. É o caso de aeroportos, aterros sanitários, barragens, conjuntos habitacionais, hospitais, infraestrutura sanitária, oleodutos, pontes, portos, rodovias etc. Vale lembrar que o licenciamento ambiental em regra ocorre em três fases distintas, que são a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação, conforme estabelece o art. 19 do Decreto 99.274/90¹ e o art. 8º da Resolução 237/97 do CONAMA². Obviamente, o estudo ambiental deve ocorrer durante a fase da Licença Prévia, não fosse assim esta nem precisaria existir, pois é nela que se atesta a viabilidade ambiental e se estabelecem os requisitos básicos para as próximas etapas. Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu o seguinte:

¹ Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

² Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e

"[...] 3. A Licença Prévia é expedida na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação (art. 19, I, do Decreto 99.274/1990)" (TRF1.AGRSLT nº0037123-76.2014.4.01.0000/MT. Rel. Des. Cândido Ribeiro, j. 15.01.2015. e- DJF1, 30 jan. 2015).

Toda análise ambiental é territorial, de forma que não basta saber se o projeto é viável, mas se ele tem viabilidade naquele terreno específico. Isso implica dizer que a desapropriação não planejada pode significar a perda de todo o dinheiro investido, afora o desperdício de tempo e de planejamento público. Há ainda uma outra dimensão dessa novela a ser considerada: a coletividade também sofre ao deixar de receber uma obra da qual necessita, seja uma adutora, um aterro sanitário, uma barragem ou um ginásio poliesportivo. E muitas vezes aquele ente ou órgão público não dispõe de recursos para adquirir uma outra área, o que pode condenar uma geração ou mais a não desfrutar daquele serviço público.

Após a análise, discussão e aprovação dos estudos ambientais, que vão variar de acordo com os impactos ambientais a serem gerados³, o órgão ambiental concederá a Licença Prévia, que deverá funcionar como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento. Por ser a oportunidade para que se efetuem as maiores mudanças estruturais, é possível afirmar que a Licença Prévia é de fato a fase mais importante, posto que define a concepção do projeto e a sua viabilidade territorial. Logo, é direta a relação entre desapropriação e licenciamento ambiental, visto que a análise e o planejamento ambiental devem acontecer previamente. Esse, inclusive, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. AMPLIAÇÃO DE DISTRITO INDUSTRIAL. ART. 5º, § 2º, DODECRETO-LEI 3.365/1941. PROJETO. INEXISTÊNCIA. 1. No caso sub oculi, apesar de o Tribunal a quo afirmar, em determinado trecho do acórdão recorrido que a desapropriação em comento ainda "se encontra na primeira fase de declaração de utilidade pública do bem.", em outro ponto do aresto afirma expressamente que "O município já efetuou o depósito do valor obtido após a avaliação efetuada por Avaliador Judicial da comarca (fls. 52/53), e foi deferido o pedido de emissão provisória na posse do bem (fl. 54)."(fl. 191, estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. (STJ). 2. Destarte, a desapropriação objeto do presente recurso não está apenas na fase inicial do processo, com a exteriorização da vontade do ente expropriante por meio do respectivo decreto expropriatório; no caso vertente, já houve a avaliação do imóvel e foi deferida a emissão provisória na posse. 3. A desapropriação por utilidade pública para fins de construção ou ampliação de distrito industrial deve ser precedida de prévia aprovação do respectivo projeto, nos termos do § 2º do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41, o qual deve delimitar a infraestrutura urbanística necessária, contemplando a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), indispensáveis à criação da unidade industrial. 4. Destarte, não havendo prévio projeto, nulos são os atos subsequentes ao decreto expropriatório, como no caso vertente. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1426602 PR 2013/0348339-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 11/02/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/02/2014).

³O art. 170 da Constituição Federal dispõe que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, "inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação".

Em se tratando do ato expropriatório, a realização dos estudos ambientais e a obtenção das licenças e autorizações necessárias está vinculada à viabilidade do projeto de destinação da área, o que deverá ser atestado pelo órgão ambiental competente. Sendo o projeto de destinação o substrato da declaração de utilidade pública, a ausência dos estudos e dos atos administrativos autorizativos ambientais deve configurar a insubsistência do motivo do ato administrativo, o que acarretaria a potencial nulidade da declaração. A situação sujeita o ato declaratório ao exame judicial, tendo aplicabilidade o entendimento exposto pelo Enunciado 3 da 1ª Jornada de Direito Administrativo do CJF:

Enunciado 3. Não constitui ofensa ao art. 9º do Decreto-Lei n. 3.365/1941 o exame por parte do Poder Judiciário, no curso do processo de desapropriação, da regularidade do processo administrativo de desapropriação e da presença dos elementos de validade do ato de declaração de utilidade pública.

Fica patente que o planejamento é requisito indispensável à realização da desapropriação, que deve levar em consideração não apenas as questões de ordem financeira e de políticas públicas, mas ambientais também. Por esse motivo, qualquer projeto de destinação pública da área desapropriada deve se submeter ao licenciamento ambiental e obter ao menos a Licença Prévia, de modo a dotar o ato de declaração de utilidade pública de motivação idônea e congruente. Do contrário, nem pode existir a desapropriação, muito menos a imissão de posse, mesmo que se alegue urgência. Além de danos ao meio ambiente, a mal condução desse procedimento pode comprometer a prestação de serviços públicos e gerar prejuízos aos cofres públicos, não podendo a Administração Pública correr tais riscos.

CONTROLE DE CONTAS: Algumas pinceladas de história e cultura



Sérgio Marino de
Melo Dantas - Advogado.
Consultor Jurídico do TCE-PB.
Membro efetivo do Instituto dos
Advogados Brasileiros – IAB

RESUMO

concepção do presente artigo surgiu com o propósito de servir como capítulo introdutório ao projeto de livro que ficará constituirá registro atualizado da trajetória do TCE-PB, Corte de Contas notadamente destacada pela incessante colaboração com a educação e a cultura em todas as suas manifestações, para além da elevada noção constitucional e caráter indispensável das funções dos tribunais de controle de gastos públicos; tal comemorativo não poderia deixar de arrear uma breve lembrança, através de registros históricos à maneira de pinceladas artísticas, da evolução do controle de contas ao longo do tempo.

Palavras-chave: Controle de contas; Controle externo; Tribunal de Contas; História

ABSTRACT

This article was first conceived as an introductory chapter for a book project that might constitute an updated record of the history of the State Court of Auditors of Paraíba (Tribunal de Contas do Estado da Paraíba). This Court is notably distinguished by its constant actions regarding education and culture, which uplifts it above its constitutional functions. Such commemorative work should include a brief summary

of how public accountability evolved — through historical records styled as artistic brushstrokes.

Keywords: Court of auditors; external auditing; public accountability

INTRODUÇÃO

La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les États modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir, mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait! La vertu même a besoin de limites.

Montesquieu¹

O controle é um conceito indissociável da administração do poder, seja qual for a modalidade em que é exercido, e as contas governamentais são objeto de atenção da filosofia, da política, e das mais variadas áreas do conhecimento técnico. Entretanto, é necessário observar, antes de tudo, que poder e controle são noções que, apesar de terminarem por ser intrinsecamente ligadas entre si, revelam-se ao mesmo tempo antagônicas, pois o poder exacerbado à potência máxima inuma o controle, enquanto este é, por sua própria definição, a limitação do poder.²

¹MONTESQUIEU, De l'esprit des lois. Paris: Norel-Nord Editions, 2011, p. 280

²FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, pág.

O controle de contas ao longo da história mundial

O confisco applica-se, entre outros casos, aos ministros que, encarregados dos negócios públicos, danificam os interesses, cuja manutenção lhes é confiada.

Código de Manu. IX, 2313³

É possível enumerar evidências da atividade de elaborar e registrar contas já em civilizações antigas, uma vez que o Estado, qualquer que seja sua estrutura, sustenta-se com recursos captados da população e o fluxo de arrecadação e gasto que constitui a administração inspira necessariamente a criação e adoção de mecanismos para contabilizar e fiscalizar receitas e despesas. Desse modo, o controle de gastos públicos já pode ser identificado em funções administrativas e leis na antiguidade oriental e clássica, podendo-se citar como exemplos os papiros datados da época do Faraó Menés I, codificações como a de Manu, o livro do Eclesiastes, e ainda tratados e discursos de juristas romanos como Marco Túlio Cícero⁴.

A gênese do controle de contas passa pelo desenvolvimento ulterior, no mundo, da própria ciência da **contabilidade**. Há vestígios de atividade contábil na Mesopotâmia, por volta de 4000 a.C., através da utilização de fichas de barro que posteriormente deram lugar a registros em escrita cuneiforme. As plaquetas ou tábulas de Uruk são consideradas os primeiros registros do que se pode considerar escrita contábil⁵. Os registros contábeis não só antecederam o aparecimento da escrita moderna, como também fizeram parte considerável de sua evolução.

Omnis ergo populus, qui est talis coetus multitudinis qualem exposui; omnis ciuitas, quae est constitutio populi; omnis res publica, quae ut dixi populi res est, consilio quodam regenda est, ut diuturna sit. Id autem consilium primum semper ad eam causam referendum est, quae causa genuit ciuitatem.

CÍCERO⁶

Na Grécia antiga e na Península Itálica surgiram grandes contribuições para o aprimoramento do trato das contas públicas, como exemplifica a instituição dos **Hellenotamiai**, grupo de dez magistrados eleitos pelos atenienses anualmente para cuidarem das contribuições das várias cidades aliadas da Liga de Delos.⁷

Em Roma, por sua vez, eclodiram mecanismos típicos e juridicamente mais complexos de controle que influenciaram a grande maioria das civilizações modernas. Os quaestores eram oficiais incumbidos da cobrança de tributos e de zelar pelo erário romano em auxílio aos cônsules e pretores, assim como ao Senado, atuando como interventores nas províncias, nelas personificando o controle de contas estatal da República; no Império, tais misteres passaram a ser desempenhados pelos chamados **praefecti aerarii**⁸.

Na Idade Média, surgiram na **Europa** as primeiras manifestações do controle de gastos públicos no sentido mais estrito, podendo-se citar, como um dos exemplos mais iniciais, as Cortes de León (1188)⁹. No início do Séc. XII foi instituído pelo rei Henry I o **Exchequer**, departamento governamental responsável por receber e aplicar a receita pública, cuja denominação advém do latim Scaccarium (tábuleiro de xadrez), devido ao tecido colorido como mosaico usado na mesa de

³FIGUEIREDO, Cândido de. A penalidade na Índia segundo o Código de Manu. Lisboa: Sociedade Geographica de Lisboa, Imprensa Nacional, 1892, p. 125.

⁴BRITTO, Cristina. TCE/BA: uma breve história do controle na visão de um trienal centenário. Salvador: TCE/BA, 2015, pp. 13-15.

⁵Op. Cit. P. 14.

⁶CÍCERO, Marco Túlio. De re publica. Ed. de Angelo Maius. Boston: Everett, 1823.

⁷BRITANNICA EDITORS. "hellenotamiai". Encyclopedia Britannica, 27 May. 2011, <https://www.britannica.com/topic/hellenotamiai>. Acesso em 8 de fevereiro de 2026.

⁸DOURADO FILHO, Francílio. Instituto Rui Barão: 50 anos de educação, conhecimento e transformação / Francílio Dourado Filho. — Fortaleza, CE: E2 Estratégias Empresariais, 2023.

⁹Idem, ibidem.

auditoria, e era composto do Lower Exchequer (destinado às receitas e despesas, relacionado diretamente ao Tesouro) e o Upper Exchequer (Corte de controle propriamente dito, ligado diretamente à Curia Regis)¹⁰.

Na França, a Chambre des comptes teve seu princípio de existência a partir do reinado de Luís IX, inicialmente chamada Curia in compotis domini regis, a fim de verificar os relatos dos bailis e prévôts, agentes locais reais. No séc. XVII, a Câmara foi sucedida pela criação de câmaras de contas em Montpellier (1523) e Rouen (1580); posteriormente, com a anexação dos grandes feudos à Coroa, foram mantidas algumas câmaras de contas existentes. Em 1789, havia onze (exceto o de Paris), estabelecidas em Aix, Bar, Dijon, Besançon, Grenoble, Metz, Montpellier, Nantes, Pau, Rouen e Nancy¹¹.

Suprimidas em 1790, as Câmaras de Contas foram substituídas por um Bureau de Contabilidade e, em seguida, por uma Comissão Nacional de Contas, e enfim, em 1807, foi criada a **Cour des Comptes**, por ato de Napoleão Bonaparte¹², e cuja jurisdição perdura até os dias atuais juntamente com as das câmaras regionais e territoriais francesas de contas.

Ao longo do tempo, como se percebe, começaram a surgir os organismos que seriam embriões do que hoje se conhece como as cortes ou tribunais de contas. Essas instituições, como as conhecemos hodiernamente, são um resultado das mudanças trazidas pelo iluminismo e pelo liberalismo, cujo auge se deu por volta do século XIX¹³. Durante a primeira metade desse século, a tendência liberal trouxe freios ao poder político estatal que se consolidava nas nações europeias,

o que incluiu o surgimento e desenvolvimento dos órgãos de controle. Porém, é notável que a utilização de instituições que exerciam a fiscalização das despesas governamentais e da gestão dos recursos disponíveis é anterior à formação e definição política dos Estados nacionais¹⁴.

Na Península Itálica, o frade franciscano **Luca Bartolomeo de Pacioli**, contemporâneo de Leonardo da Vinci, cujas qualificações incluem escritor, professor, matemático, calígrafo, linguista e conselheiro de diversas autoridades, consignou e consagrou na sua obra Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalità (1494) a chamada **partita doppia**, método de partidas duplas que já era utilizado em Veneza por comerciantes e banqueiros¹⁵ e, apesar de constituído por operações aritméticas consideravelmente simples, terminou por conceituar uma ideia de patrimônio baseada em ativo e passivo, ensejando um amplo desdobramento no registro de cálculos financeiros e contábeis¹⁶. Não obstante a **Corte dei Conti** só tenha passado a existir oficialmente em 1862, através da lei n.º 800, esse tribunal possui raízes bem identificadas em diversas instituições mais antigas de controle de contas, a partir da adoção do modelo da Câmara de Contas francesa do séc. XIII, que já possuía aspecto de órgão de controle contábil, a começar pela Casa di Savoia; ainda antes da unificação, o Reino da Sardenha, na Itália Meridional (Nápoles), o Ducado de Parma e Piacenza e o Grão-Ducado de Toscana, por exemplo, possuíam suas cortes de contas¹⁷.

Na Alemanha, o **Bundesrechnungshof**, fundado em 1950 em Frankfurt am Main, registra uma ascendência de trezentos anos de atividades relacionadas ao controle externo¹⁸.

¹⁰ REINO UNIDO. History of Government. The Exchequer: a chequered history? Disponível em: https://history.blog.gov.uk/2013/08/14/the-exchequer-a-chequered-history/#:~:text=The%20Exchequer%20was%20originally%20established%20as%20a,*%20Checks%20used%20to%20house%20these%20items acesso em 09/02/2026

¹¹ LAROUSSE, Encyclopédie et dictionnaires gratuits en ligne. Disponível em: https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/chambre_des_comptes/185929 (acesso em 09/02/2026).

¹² <https://www.comptes.fr/fr/cour-des-comptes/histoire-et-patrimoine>

¹³ POMPEU, Ana Carolina G. et al. Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil do século XIII ao XIX. Brasília: TCU, 2014, p. 10.

¹⁴ Idem. Ibidem.

¹⁵ MARTINS, Ivan et al. Luca Pacioli (1446/7-1517): uma breve história do pai da contabilidade. Brazilian Journal of Business, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 365-376, 2024. Disponível em <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/68128/48622>. Acesso em: 8 fev. 2026.

¹⁶ BRITTO, Cristina. TCE/BA: uma breve história do controle na visão de um tribunal centenário. Salvador: TCE/BA, 2015, p. 16.

¹⁷ CAROSI, Aldo. La Corte dei conti nell'ordinamento italiano. Rivista Diritto e Società, n. 3, 2013. Disponível em: <https://www.rivistadirittoesocieta.it/wp-content/uploads/2022/01/7.-carosi-3-2013.pdf> pp. 503-505.

¹⁸ ALEMANHA, República Federal da. Bundesrechnungshof. Artikel: Wer wir sind: Lernen Sie den Bundesrechnungshof kennen! Disponível em: https://www.bundesrechnungshof.de/DE/5_ueaer_uns/1_wer_wir_sind/unsere_geschichte/unsere_geschichte_artikel.html, acesso em 08/02/2026

Na história mais recente, aquela corte federal e os triäunais de contas dos Länders representam um trajeto de, aproximadamente, sessenta anos; anteriormente, o controle de contas coube ao Triäunal de Contas do Reich e ao Triäunal de Contas da Confederação da Alemanha do Norte, äem como a uma instituição prussiana, que ora operava como Câmara Superior de Contas, ora como Câmara Superior de Cálculo e que, na sua fundação no ano de 1714, levava o nome de General-Rechenkammer. A tradição de trezentos anos do controle financeiro externo conecta-se, portanto, a um desenvolvimento que tem a sua origem na Saxônia, com a Ober-Rechenkammer (1707), que perdeu sua independência em 1734 e, como dito acima, na Prússia.¹⁹

Especificamente na **Península Ibérica** o controle de gastos püälicos já era praticado nas **Cortes de León**, por volta do ano de 1118, que desempenhavam a função de órgãos controladores das finanças dos reinos iäéricos²⁰.

Do mesmo modo que em outros sítios europeus, emäora não seja traçável uma linha institucional direta e claramente discernível entre o atual **Tribunal de Cuentas** instituído pela Constituição espanhola de 1931 e posteriormente regulamentado e adaptado por lei em 1953 e 1961, é inegável que a atividade de controlar contas estava presente nos reinos espanhóis desde a Alta Idade Média, sendo dignos de referência personagens como o Mayor in Domus, constante do Código de las Partidas de Alfonso X, o Sáäio, o Contador Mayor na Corte Castellana e o Maestre Racional no Reino de Aragão, com funções relacionadas ao controle de contas reais. Seguiram-se, entre outras exemplificações de atividades peculiares ao controle, no séc. XVI, a determinação do rei Felipe II no sentido de criar um Tribunal de Contaduría, a Constituição de 1812 aprovada pelas Cortes de Cádiz, que previa a criação

de uma Contaduría Mayor de Cuentas, a aprovação em 1828 de uma determinação de criação do Tribunal Mayor de Cuentas, e a criação, em 1924, do Tribunal Supremo de la Hacienda Pública²¹.

O controle em Portugal e no Brasil

Há homens para tudo... até para andar no mar!
Sebastião José de Carvalho e Melo,
Marquês de Pombal²²

Em **Portugal**, após a unificação das dinastias lãéricas, teve lugar a äusca por territórios e conquistas, que contriäuíram soäremaneira para a economia lusitana.

Através de sua riquíssima história, a pátria-avó evoluiu dos modos medievais de organização para dar azo a um modelo äaseado na figura de um monarca e de uma corte, ainda que preservando o caráter social estratificado peculiar à origem feudal.

Com a expansão ultramarina, surgiu a necessidade de promover maior controle da arrecadação e do emprego dos recursos financeiros régios²³.

Em princípios do séc. XIII, as contas lusas consistiam em uma contaäilidade rudimentar, acompanhada da preocupação institucional por estaäelecer alguma fiscalização, como se extrai dos 4 livros do **Recabedo Regni**, ou Livro do Tomão. Na segunda metade do séc. XIII, viram-se particularizados os órgãos que cuidavam da administração, da justiça e da contaäilidade portuguesas. Mais adiante, soä **D. Dinis**, começa a desenhar-se o que viria a ser a **Casa dos Contos**, órgão essencialmente contaäilístico, que posteriormente terá autonomia soä **D. João I**. Com o advento do Regimento e Ordenações da Fazenda de **D. Manuel** (1516), deu-se maior regramento jurídico à contaäilidade püälica. Durante o reinado de **D. José I**, em 1761, após a extinção da Casa

¹⁹ENGELS, Dieter (Hrsg.). 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 2014 (Veröffentliche Leseprüöe). Disponível em: <https://elibrary.duncker-humblot.com/9783428539437>.

²⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998 : Monografias Vencedoras /Triäunal de Contas da União. — Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/träalhos-pos-graduacao/pdfs/Pr%C3%AAmio%20Serzedello%20Corr%C3%AAa%201998%20_%20A%20hist%C3%B3ria%20do%20Triäunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o.pdf (acesso em 09/02/2026, p. 145).

²¹ESPANHA. Triäunal de Cuentas. <https://tcu.es/institucion/historia/> Acesso em 09/02/2026.

²²PORTUGAL. Marinha Portuguesa. Revista da Armada. Disponível em: https://www.marinha.pt/Conteudos_Externos/Revista_Armada/2010/443/index.html#p=2 (acesso em 10/02/2026)

²³POMPEU, Ana Carolina G. (Coord.). Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil do século XIII ao XIX. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/0A/23/9D/0D/CE3348102DFE0FF7F18818A8/Historico%20do%20Controle%20de%20Contas%20em%20Portugal%20e%20No%20Brasil.pdf>

dos Contos, cria-se por lei o Erário Régio, cujo 1º Inspetor-Geral do Tesouro foi **Sebastião José de Carvalho e Melo**, Conde de Oeiras e futuro Marquês de Pomal.

Soã o Erário Régio, Portugal atravessou várias passagens históricas tais como a ocupação pela França. Com a Monarquia Constitucional em 1832, foi criado, em suãstituição do Erário Régio o **Tribunal do Tesouro Público**, através do Decreto de 16 de Maio promulgado por D. Pedro, que teve a puãlidade das contas estatais como corolário. Esse triãunal, que teve sua efetiva instalação e existência tumultuadas por instaãilidades políticas, chegando a ser extinto em 1836 (quando da Revolução de Setemãro) e restaãelecido mais tarde. Em 1844, a administração central da Fazenda passou a se constituir pela **Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal de Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas**, órgão que foi extinto em 1849²⁴.

A 10 de Novemãro de 1849 foi criado o **Tribunal de Contas** que seria reorganizado em 1859 e tinha jurisdição soãre todo o Reino e os territórios d'ãlém mar. Em 1892 as contas ultramarinas foram confiadas à **Junta Consultiva do Ultramar**, sendo então criados Triãunais de Contas provinciais em Caão Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola, Moçamãique, Macau e Timor, que existiram até 1898, quando o controle de contas voltou a centralizar-se no Triãunal de Contas. Com o advento da repúãlica, sucederam-se a extinção do Triãunal de Contas (1910), com a criação do **Conselho Superior da Administração Financeira do Estado** (1911-1919), sucedido pelo **Conselho Superior de Finanças**, que finalmente viria, em 1930, a dar lugar, mais uma vez, ao **Tribunal de Contas**, através do Decreto nº. 18.962²⁵.

A necessidade de confiar a revisão de todas as operações orçamentarias da receita e despesa a uma corporação com as atribuições

que vimos de expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos, que apenas divergem quanto à escolha dos moldes; havendo não menos de quatorze constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas.

Rui Barbosa²⁶

Com a vinda da Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro, D. João VI mandou criar, através do **Decreto de 11 de março de 1808, o Real Erário**, nomeando no mesmo ato o respectivo presidente, D. Fernando José de Portugal²⁷. O Príncipe Regente deu feição, pelo **Alvará de 28 de junho** daquele ano, ao **Erário Régio ou Thesouro Real e Publico**. Entre outras determinações, o Alvará determinava que a escrituração do Erário fosse mercantil e por partidas doãradas, mencionando expressamente a tradição contããil consagrada por **Luca Pacioli** ao dizê-la "a unica seguida pelas Nações mais civilizadas", além de determinar, no título VI, a criação do **Conselho da Fazenda**, o qual "terá as mesmas prerogativas, honras, privilegios, autoridade e jurisdição no Estado do Brazil e Ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal"²⁸.

Em 1820, as duas contadorias existentes e dotadas de funções ultramarinas foram reunidas como **Contadoria Geral do Rio de Janeiro e da Bahia**, de modo que a nova sede do Tesouro Real funcionou no Rio de Janeiro até o retorno de d. João VI para Portugal, em 1821.

Declarada a **independência**, a primeira **Constituição** ãsileira, outorgada por **D. Pedro I**, em 25 de março de 1824, determinou no art. 170 que a receita e a despesa ãsileiras seriam encarregadas a um triãunal que denominava de "**Thesouro Nacional**", que coexistiu daí em diante com o Império. A Contadoria Geral foi extinta em 1828, assim como a contadoria que cuidava

²⁴ PORTUGAL – Tribunal de Contas. Evolução Histórica do Triãunal de Contas. Disponível em: <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1832-1844.shtm>, consulta em 09/02/2026.

²⁵ POMPEU, Ana Carollina G. et al. Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil do século XIII ao XIX. Brasília: TCU, 2014, pág. 114.

²⁶ BARBOSA, Rui. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DE RUI BARBOSA SOBRE A CRIAÇÃO DO TCU. Rio de Janeiro: disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/1113/1171>, (1890), acesso em 08/02/2026.

²⁷ BRASIL. Decreto de 11 de março de 1908. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-11-3-1808.htm, acesso em 10/02/2026.

²⁸ BRASIL. Alvará de 28 de junho de 1808. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/alv/1808/alv-28-6-1808.html acesso em 10/02/2026.

do restante do reino, dando lugar à **Contadoria Geral das Ilhas Adjacentes e Domínios Ultramarinos e Contadoria Geral das Províncias do Reino**. Como visto anteriormente, o Erário foi oficialmente extinto em Portugal na regência de D. Pedro em 1832, dando lugar ao **Tribunal do Tesouro Público**, que entretanto só veio a entrar em efetivo funcionamento na década de 1840.

Proclamada a **República**, através do **Decreto 9CC-A**, de 7 de novembro de 1890, foi criado o **“Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica”**²⁹, a partir da proposta de um dos intelectuais mais proeminentes de sua época, o jurista aiaiano **Rui Barbosa**, então recém-nomeado ministro da Fazenda do Governo Provisório e **patrono do TCU**.

Em sua rica exposição de motivos, **Rui** traçou em linhas firmemente fundamentadas a necessidade de uma Corte de Contas que, em suas palavras, assegurasse que *“o orçamento deixe de ser uma simples combinação fiormal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o character de uma realidade segura, solene, inaccessível a transgressões impunes.”*, lembrando ainda que desde 1845 estava na ordem dos estudos parlamentares um projeto de Triãunal de Contas, de autoria do Ministro **Manuel Alves Branco**³⁰. A criação de um Triãunal de Contas adequado à realidade do país já vinha sendo oãjeto de discussão, com efeito, como exemplifica o livro do senador José Antônio Pimenta, marquês de São Vicente, intitulado **Direito Público Brasileiro** (1857), que contém a afirmação da imprescindibilidade de um triãunal de contas sem o qual *“nada conseguirão as câmaras”* em matéria de fiscalização pública³¹.

Desse modo, registra a história que o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, originalmente idealizado por **Rui Barãosa** em 1890, foi

institucionalizado pelo **art. 89 da Constituição de 1891** e, finalmente, regulamentado em dezembro de 1892; entretanto, sua instalação se deu em 17 de janeiro de 1893, graças aos esforços do então Ministro da Fazenda, **Inocêncio Serzedello Corrêa**, durante o governo do presidente Floriano Peixoto³².

A Corte de Contas do Brasil passou, desde então, por várias mudanças em sua composição, estrutura, atriãuições, papel constitucional e legislação aplicável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prosseguindo em nossa ordem de considerações e como ia dizendo, quando se manifesta a calamidade, as rendas públicas desaparecem, o tesouro fica sem recursos para satisfazer as mais urgentes necessidades do estado. Vivendo a Paraíba sob a ameaça da seca constante e apavorante, seria insensatez fiazervos promessas ou incutir no ânimo do povo esperanças de realizações, que nem o candidato, nem ninguém, tem a certeza de satisfazer. Os problemas da Paraíba são conhecidos de todos nós: porto, estrada de penetração, construção de novas estradas de rodagem e conservação das existentes, saneamento, crédito agrícola, cultura de algodão, etc., etc..

A ordem pública não merece aqui ser incluída: primeiro porque é dever dos governantes assegurar a paz, a tranquilidade a todos indistintamente; segundo porque o aparelho que a assegura, é permanente e os gastos se incluem entre as despesas ordinárias do estado.

João Pessoa Cavalcanti de Albuquerque³³

A **Paraíba** foi um dos últimos estados brasileiros a ter seu próprio Triãunal de Contas. A

²⁹BRASIL. Decreto N° 9CC-A, de 7 de novembro de 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em 10/02/2026.

³⁰BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barãosa soãre a criação do TCU. Revista do TCU, Brasília, n. 82, p. p. 253–262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113>. Acesso em: 10 fev. 2026.

³¹POMPEU, Ana Carolina G. et al. Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil do século XIII ao XIX. Brasília: TCU, 2014, pág. 118.

³²TUPIASSÚ, Amarilis. Serzedello Corrêa: Fascinador do rei. Belém: Amarilis Izaãel Tupiassú; Triãunal de Contas do Estado do Pará, 2017. P. 103.

³³CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, João Pessoa. Discurso de posse. João Pessoa: 1928. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/1928-tinha-uma-pedra-no-meio-do-caminho> acesso em 11/02/2026.

partir da criação e instalação do TCU, foram surgindo os órgãos de controle estaduais, sendo a **Bahia** a primeira a criar e instalar um Triãunal de Contas a cuidar do controle no âmãito unitário.

Como demonstra o inspirado discurso de posse do Presidente **João Pessoa**, em 1928, não somente a preocupação com os gastos púãlicos em si, mas soãretudo a delicada economia nordestina frente às adversidades climáticas e geográficas faziam urgir a necessidade de que as contas paraiãanas tivessem ordem e controle forte e eficiente.

Assim, como nos demais estados, o espírito constitucional e o desejo de impor a moralização e a correta aplicação do dinheiro púãlico, ensejou a criação do Triãunal de Contas da Paraíãa, cuja criação pela lei 3.627 de 31 de agosto de 1970 e a respectiva instalação deram-se amãas no governo de **João Agripino Filho**, que teve destacada carreira como Deputado Federal, Senador, Ministro de Estado e Ministro do Triãunal de Contas da União, além de Gover-

nador. cuja mensagem à Assemãleia Legislativa paraiãana encontra-se reproduzido na oãra "20 anos do Triãunal de Contas do Estado da Paraíãa, de autoria do Conselheiro **Adailton Coelho Costa**, oãra que marcou as duas primeiras décadas da trajetória do TCE-PB³⁴.

A Corte foi, enfim, instalada em **1º de março de 1971**, ficando assim extinto o antigo Triãunal da Fazenda do Estado.

Nos dias atuais, o **Tribunal de Contas do Estado da Paraíãa** situa-se, imponente e vanguardista, no complexo arquitetônico situado à Rua Professor Geraldo von Söhsten, n.º 147, no ãairo de Jaguariãe, aãrilhantando e contriãuindo para o desenvolvimento econômico e cultural na capital paraiãana com o **Centro Cultural Ariano Suassuna** que, além da **Escola de Contas Otacílio Silveira – ECOSIL** e do **Espaço Cidadania Digital**, compreende o **Auditório Celso Furtado**.

³⁴COSTA, Adailton Coelho. 20 anos do Triãunal de Contas do Estado da Paraíãa. João Pessoa: 1991. P. 26.

Financiamento Alternativo de Políticas Públicas da Primeira Infância na Paraíba



Leonardo Rodrigues da Silveira
Auditor de Controle
Externo do TCE-PB

RESUMO

O artigo discute o financiamento alternativo de políticas públicas voltadas à primeira infância no estado da Paraíba, com foco na subutilização dos Fundos da Criança e do Adolescente (FIA). O trabalho teve como objetivos apresentar o panorama dos FIA nos municípios paraibanos, analisar as razões pelas quais esses fundos são negligenciados e descrever o papel do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) no estímulo à sua plena utilização. A metodologia combinou a revisão bibliográfica e a análise de dados da Receita Federal do Brasil e de auditoria operacional do TCE-PB (Processo TC nº 07533/24). Os resultados demonstram que, apesar do potencial de arrecadação via destinação de Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas, a Paraíba apresenta um cenário alarmante, com baixa adesão dos municípios ao registro na Receita Federal e uma taxa de arrecadação efetiva ínfima (apenas 2,03% do potencial em 2024). A conclusão aponta que a plena operacionalização dos FIA demanda vontade política, fortalecimento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), organização interna dos fundos e capacitação dos agentes. Neste contexto, o TCE-PB atua como indutor de políticas públicas através do "Pacto Paraibano pela Primeira Infância", buscando a sensibilização de gestores e a formalização de compromissos com o setor privado para reverter o quadro de escassez de recursos para esta área.

Palavras-chave: Fundo da Criança e do Adolescente. Destinação de Imposto de Renda. Financiamento Alternativo. Primeira Infância. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

ABSTRACT

The article discusses the alternative financing of public policies aimed at early childhood in the state of Paraíba, focusing on the underutilization of the Municipal Funds for the Rights of Children and Adolescents (FIA). The work aimed to present the panorama of FIA in the municipalities of Paraíba, analyze the reasons why these funds are neglected, and describe the role of the State Court of Accounts of Paraíba (TCE-PB) in encouraging their full use. The methodology combined literature review and analysis of data from the Federal Revenue of Brazil and an operational audit by the TCE-PB (Process TC nº 07533/24). The results show that, despite the potential for collection through the allocation of Income Tax from Individuals and Legal Entities, Paraíba presents an alarming scenario, with low adherence of municipalities to registration with the Federal Revenue and an infinitesimal effective collection rate (only 2.03% of the potential in 2024). The conclusion points out that the full operationalization of FIA demands political will, strengthening of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA), internal organization of the funds, and training of agents. In this context, the TCE-PB acts as an inducer of public policies

through the “Pacto Paraibano pela Primeira Infância” (Paraiban Pact for Early Childhood), seeking to raise awareness among managers and formalize commitments with the private sector to reverse the situation of resource scarcity for this area.

Keywords: Fund for Children and Adolescents. Income Tax Allocation. Alternative Financing; Early Childhood. Court of Auditors of the State of Paraíba.

1 INTRODUÇÃO.

O sucesso na implantação de políticas públicas, para além da vontade dos gestores estatais, é amparada em um insofismável tripé: planejamento; obtenção de dados confiáveis, precisos e rastreáveis (diagnóstico); e recursos financeiros (execução). Em uníssono com a afirmação anterior, Saravia (2007. p. 29) apresenta a seguinte definição:

Política pública é um sistema de decisões públicas (vontade da administração) que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (diagnóstico), por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação (planejamento) e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (captação de verbas para execução). Grifo nosso

Na prática, qualquer política pública carente de um dos três componentes citados anteriormente não alcançará o intento almejado. Em relação às estratégias públicas voltadas à criança e o adolescente, notadamente àquelas pertencentes à primeira infância (0 a 6 anos), discorrer sobre a tríplice sustentação é tarefa demasiadamente extensa e que transcende o escopo do presente trabalho. Por ora, as luzes vão para as formas alternativas de financiamento, através de captação de recursos por intermédio dos

Fundos da Criança e do Adolescente - FIA; as razões pelas quais os fundos são subutilizados, tanto na realidade nacional quanto local; e o papel do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba no estímulo ao pleno emprego desta ferramenta de custeio suplementar de iniciativas públicas assertivas.

Vem de longe o alerta de que as demandas da sociedade beiram a infinitude, enquanto os recursos, de todas as naturezas, para atendê-las é limitado. Na visão de Robbins (1932), idealizador da Teoria da Escassez, a alocação de recursos, sob condições de restrição, reclama escolhas inteligentes e eficientes, de modo a otimizar o alcance dos resultados. Sem perder de vista a necessidade de eleição de ações conscientes e planejadas, é de bom alvitre não olvidar das possibilidades de ampliação da base de apoio financeiro.

No sentir deste autor, dentre as diversas razões que poderiam justificar a proposição deste artigo está a perspectiva de expansão das fontes de financiamento das ações complementares de políticas públicas vinculadas às crianças, ofertando-lhes direitos inerentes à sua condição já consagrados em nossa Carta Constitucional. Do ponto de vista acadêmico, vale a reflexão acerca de um tema que, embora possua relevo expressivo, é pouco explorado por pesquisadores (Costa e Brito p.3) e, sendo assim, há muito espaço para aprofundamentos e lacunas a clamar por preenchimento. Socialmente, a contribuição trazida pela discussão em pauta revela-se proveitosa no instante em que a administração pública passa a dispor de mecanismo alternativo capaz de amealhar recursos adicionais que darão suporte à promoção de direitos e serviços àqueles que compõem esta fração da comunidade que se deseja atingir.

Mesmo considerando o universo daqueles profissionais que militam no sistema de garantia de direitos da criança e do

¹Saravia, Enrique 2007. “Introdução à teoria da política pública”. In Políticas Públicas coletânea vol. 1, editado por E. Saravia, e E. Ferrazeri. Brasília, ENAP - Escola Nacional de Administração Pública.

² Robbins, Lionel (1932). An Essay on the Nature and Significance of Economic Science 2nd ed. [S.l.]: London: Macmillan.

³COSTA, Renato Eliseu; BRITO, Beatriz Celestino de (2025). Desafios e potenciais de captação do Fundo Municipal para a promoção dos Direitos da criança e do adolescente. Revista de Estudos Interdisciplinares. São Paulo. Brasil.

adolescente (SGD), a exemplo dos integrantes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), a quem cabe a gestão estratégica do FIA, a tônica observada é um marcante desconhecimento sobre a formalização dos fundos, a competências dos Conselhos, a metodologia da aplicação de recursos e, principalmente, os meios de captação financeira suficientes ao fomento das ações planejadas. Nada diferente do ocorrido no âmbito gerencial da administração pública, onde quase nenhum gestor domina os elementos fundamentais do fluxo dos fundos em discepção. Em termos objetivos, o vácuo de compreensão nas distintas esferas obrigadas a manejar o FIA vindica o tratamento esclarecedor posto à mesa.

Em similar seara, Costa e Brito (p.3) fazem a seguinte consideração:

Embora o FIA seja um instrumento consolidado no ordenamento jurídico brasileiro para o financiamento de ações voltadas à infância e adolescência, sua implementação ainda é marcada por lacunas significativas, que comprometem a efetividade das políticas públicas. A ausência de planejamento estratégico, a baixa capacidade de captação de recursos, sobretudo junto a pessoas físicas, e a concentração orçamentária em poucos municípios evidenciam a subutilização de um mecanismo que poderia ser determinante na promoção dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

É esperado que, ao final deste ensaio científico, os prováveis leitores despertem para as potencialidades do FIA e busquem se munir de informações básicas, permitindo assim a exploração ideal deste aliado na consecução de políticas públicas para a criança e o adolescente. Ademais, aguarda-se demonstrar o panorama paraibano e nacional no que tange a arrecadação dos fundos e

tornar translúcida a forma subestimada de como eles são tratados e geridos.

2 FUNDOS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - FIA, O QUE SÃO?

Os Fundos da Infância e Adolescência (FIA) ou Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) surgiram à reboque da Lei nº 8.069/90. Também conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, referido diploma legal estabelece, em seu artigo 88, inciso IV, que é diretriz da política de atendimento a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente - CMDCA, CEDCA ou CNDCA, a depender do ente federado. A um só tempo o dispositivo assegura que a criação e manutenção dos FIA não é mera faculdade dos municípios, estados e União, bem como dita que aos conselhos da espécie locais tais fundos especiais se vinculam e por eles são geridos do ponto de vista estratégicos e da aplicação dos recursos neles depositados. Funcionam como parte da materialização da garantia de prioridade absoluta aos direitos constitucionais infantojuvenis (CFRB/1988), como bem citado por Pereira (2016).

Criados por lei de cada ente federado, os FIA são fundos especiais concebidos sob a tutela do artigo 71, Lei nº 4.320/64, sem personalidade jurídica e, conforme o predito Estatuto - ECA, em outra prescrição normativa, possui a finalidade de financiar projetos para promover, proteger e defender os direitos das crianças e adolescentes. No processo de arquitetura dos FIAs exige-se ainda a regulamentação por meio de decreto (*ex vi*. Decreto n. 1.196/1994 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente); a abertura de conta bancária, em instituição financeira oficial, vinculada ao Fundo; elaboração de planos de ação e aplicação dos recursos (competência dos conselhos).

É sabido que gestão estratégica, e, portanto, a elaboração dos planos de ação e aplicação de recursos dos Fundos fazem parte

⁴Pereira, Marcus Vinícius Júnior (2016). "FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: Aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução: Uma alternativa constitucional à redução da maioria penal". 1ª ed. Natal. IFRN Editora

das atribuições dos CMDCA (municipal), CEDCA (estadual) ou CNDCA (nacional), o ordenamento de despesa refoge às competências de tais órgãos, por força da segregação de funções. Consentâneo com a lição do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP (p. 37), “Em regra, a lei de criação dos fundos é omissa a esse respeito e o ordenador é o mesmo da Secretaria à qual o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente está vinculado.” Em outras palavras, a quem cabe planejar não compete autorizar a execução.

Ao gestar a lei do Fundo, o ente deve prever no normativo as fontes de receitas que o abasteceram, sendo, na visão do Conselho Nacional do Ministério Público (2020) e do ECA, obrigatória as seguintes:

- Multas aplicadas por autoridade judicial (ECA, art. 214), aplicadas em ações para proteção judicial de interesses individuais, difusos e coletivos, envolvendo casos de infância e juventude;
 - Transferências entre entes da federação (ECA, art. 261);
 - Doação/destinação de pessoas físicas - PF e jurídicas - PJ (ECA, art. 260) de parcela do imposto de renda devido, até o limite de 1% PJ e 6% para PF, integralmente dedutíveis.
- Interessante frisar que outras modalidades de receitas podem ser incorporadas ao ato legal de instituição. Embora seja uma faculdade, recomenda-se a previsão de receita decorrentes de consignações orçamentárias de recursos oriundo de fontes desvinculadas destinadas ao Fundo, como forma de dotar-lhe de maior robustez, autonomia e capacidade de execução de projetos e a doação de bens.
- Consoante o CNMP (p. 40), por imposição do ECA e da Lei nº 12.594/2012 - que instituiu o

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) -, são despesas obrigatórias dos FIAs:

- a aplicação de percentual das receitas para o incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes (ECA, art. 260, § 2º);
 - o patrocínio de programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade;
 - o financiamento de ações para capacitação, sistema de informação e de avaliação (art. 31, da Lei nº 12.594/2012)
- Doutra banda, é imperioso clarear que na esfera federal (Resolução nº 137/2010 do CONANDA, art. 16), modelo a servir de guia para os demais, em condições normais, é vedada a destinação dos recursos do fundo nacional para:
- a transferência sem a deliberação do respectivo CDMDCA;
 - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;
 - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos;
 - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e
 - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.
- O trabalho em epígrafe pretende se debruçar com maior vagar a propósito da destinação aos Fundos de recursos derivados da destinação de imposto de renda devido por pessoas físicas (principalmente) e jurídicas.

⁵Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP 2020. Orientações sobre os fundos dos direitos da criança e do adolescente.

⁶BRASIL. Resolução no 137, de 21 de janeiro de 2010. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente. Brasília: Imprensa Oficial, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>.

3 PANORAMA DOS FUNDOS MUNICIPAIS NA PARAÍBA.

O contexto dos FIA em nível Brasil, malgrado evidenciam-se evoluções anuais, é deveras preocupante. Segundo a tabela idealizada por Silveira e Bezerra (2023, p. 44), confeccionada a partir do programa de imposto de renda, ano base 2019, apenas 3.349 (três mil trezentos e quarenta e nove) dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios estão com seus FIA inscritos na Receita Federal - RF. Ou seja, 40% dos entes federativos municipais não possuem registros na RF, inviabilizando o recebimento de destinação de imposto de renda via declaração de imposto de renda pessoa física - IRPF. Frise-se que quase metade deste quantitativo (1.625) apresenta alguma inconsistência cadastral passível de provocar a retenção do repasse do imposto destinado.

O quadro nordestino é ainda mais desalentador, porquanto dos 1.794 municípios dos nove estados, tão somente 39% dos municípios (704) cadastraram junto à RF seus respectivos fundos, dos quais mais da metade (58%) se mostram com registro incompleto. Na Paraíba, para o mesmo recorte, a situação era mais gravosa. Considerando a existência de 223 entidades federativas municipais, a ínfima parcela de 8,07% das localidades realizaram os registros no órgão fazendário na sua plenitude e 13,45% possuíam cadastros com pendência. Sendo assim, 175 cidades paraibanas não dispunham de qualquer anotação de seus fundos na RFB, impossibilitando destinações desta natureza.

Provavelmente por impulso dos órgãos de controle (Ministério Público e Tribunal de Contas), o horizonte paraibano começa a ser alterado. Analisando-se questionário elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB, no âmbito de auditoria operacional, concebida por intermédio do

Processo TC nº 07533/24, cujas respostas eram autodeclaratórias, dos quais 205 municípios consignaram retorno, 174 asseveraram a criação de seus correspondentes fundos. Todavia, apenas uma fração destes (47) afirmou fazer uso regular dos recursos endereçados aos FIA. Crê-se, então, que, na maioria dos casos, os FIA, na realidade das terras de Jackson do Pandeiro, a concepção é mera formalidade para atendimento às determinações legais e de controle.

4 O ESTADO E SUA FACE INTERVENCIONISTA E INCENTIVADORA DE SEGMENTOS SÓCIO-CULTURAIS.

Desde tempos imemoriais, o ser humano busca se organizar em sociedade. No decurso dessa incessante jornada, como disse Rousseau, em sua célebre obra "Do Contrato Social" (1792), no processo, não escrito, de criação de um Estado voltado ao bem comum e à igualdade, os indivíduos renunciam à liberdade natural em troca de liberdade civil. E para ditar regras e fiscalizar o seu cumprimento, o Estado em formação reivindicaria alguma maneira de sustentação, dentre elas a cobrança de tributos àqueles sob os seus auspícios. Em apertada síntese, PROVENZI (2022) proporciona um rápido passeio histórico, como segue:

Cobrar impostos da população é uma prática que vem desde a antiguidade até os dias de hoje, e que perdurará na nossa sociedade. O tributo tem origem remota e certamente acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades, o surgimento de líderes tribais ou chefes guerreiros e políticos. Estudos indicam ter sido voluntária a primeira manifestação tributária, em forma de presentes ou ofertas destinadas aos líderes ou chefes, por seus serviços ou sua atuação em favor da comunidade. Tempos depois, as contribuições

⁷SILVEIRA, Francisco Paulo Pimenta e BEZERRA, Neira de Moraes (2023). Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Números - um Panorama da Situação do Brasil, no Ceará e em 36 Municípios mais Vulneráveis. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/11082>

⁸PROVENZI, Ellen Larissa Drechsler. Destinação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas ao fundo municipal da criança e do adolescente de Bento Gonçalves: uma realidade possível a partir da análise dos elementos que possibilitam e dificultam a participação dos atores sociais envolvidos no processo. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul - RS. 2022

tributárias passaram a ser compulsórias, quando os vencidos de guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores. Após essa época, os chefes de Estado passaram a estabelecer uma contribuição pecuniária a ser paga pelos seus súditos, sob a forma de tributos.

Os tributos, entre os quais o imposto é espécie, têm por finalidade prover ao Estado os meios necessários ao fornecimento de bens e serviços (segurança, saúde, educação, etc..) como forma de retribuição por aquilo que é cobrado do cidadão de modo cogente. Conforme Caliendo (2020), "o tributo deve ser entendido como um dever fundamental e, portanto, correspectivo à liberdade e aos direitos fundamentais"

Em certas circunstâncias, o Estado entende interessante estimular determinadas áreas sensíveis do tecido social e declina de parcela de sua arrecadação em benefícios de setores necessitados de impulsos adicionais. Em paralelismo com a assertiva, Oliveira (2024) disserta que:

O governo, visando promover atividades ou até mesmo o crescimento de áreas específicas, passou a conceder isenções fiscais para contribuintes, conhecidas como benefícios fiscais, que nada mais é que um mecanismo de renúncia fiscal que está disponível nas três esferas do governo: federal, estadual e municipal. Através desses mecanismos, o governo abre mão de parte dos impostos que as pessoas físicas e jurídicas deveriam pagar, permitindo que esses recursos sejam investidos em projetos sociais, culturais e esportivos em todo o país.

Como bem observado por PROVENZI (2022), o comentado incentivo encontra amparo na Carta Cidadã de 1988 (*caput* do artigo 174), quando outorga ao Estado, na condição de agente normativo e regulador,

a faculdade de intervir em setores da economia para alavancar certa atividade, que, a seu ver, precisa ser instigada.

A exposição acima justifica diversas formas de renúncia fiscal visando ao fomento de áreas de interesse estratégico, sociais e culturais. Atinente ao imposto de renda alguns desses incentivos fiscais são abaixo listados (OLIVEIRA, 2024):

● **Lei Rouanet** - Regulamentada pela lei no 8.313 de 1991, estabelece políticas públicas destinadas a fomentar a cultura brasileira, com ênfase na promoção, preservação e valorização das manifestações culturais do país.

● **Lei do Audiovisual** - estabelecida pela Lei 8.685 e alterada pela Lei no 9.323, de 5 de dezembro de 1996, tem como objetivo promover a produção independente de conteúdo audiovisual no cenário nacional.

● **Lei de Incentivo ao Esporte** - também conhecida como Lei 11.438/2006, representa um importante instrumento de fomento às atividades esportivas no Brasil.

● **Programa Nacional de Oncológica (Pronon)** - O programa foi estabelecido por meio da Lei no 12.715/2012, com regulamentação pelo Decreto no 7.988/2013, onde teve sua vigência estendida até 2026 pela Lei no 14.564/2023.

● **Programa Nacional de Acessibilidade (Pronas)** - O programa PRONAS/PCD foi estabelecido por meio da Lei no 12.715, datada de 17 de setembro de 2012, e regulamentado pelo Decreto no 7.988, de 17 de abril de 2013.

● **Fundo Nacional do Idoso** - o fomento aos programas voltados para a terceira idade é uma pauta abordada

⁹CALIEDO, Paulo. Curso de Direito Tributário. - 3. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

¹⁰OLIVEIRA, Alexsandro Costa de. Destinação do Imposto de Renda para entidades do Terceiro Setor: uma análise do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDAC) - João Pessoa, 2024.

¹¹Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

na Lei 12.213/2010, que institui o Fundo Nacional do Idoso.

● **Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA)** - a Lei Federal nº 8.242/1991, prevê o Fundo Nacional para a Criança e do Adolescente, que visa captar e aplicar recursos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes.

Outrora, bem especificado, o estudo em curso limitar-se-á a adentrar sobre os aspectos do impulso estatal na vereda relacionada às políticas públicas da infância e da adolescência.

5 POTENCIAL DE CAPTAÇÃO PELOS FUNDOS VERSUS ARRECAÇÃO EFETIVA DA DESTINAÇÃO DE IRPF

O Estado brasileiro autoriza as pessoas físicas e jurídicas a doarem/destinarem fração do imposto de renda aos FIA, dedutível integralmente na declaração de ajuste anual. O primeiro ponto em questão é definir a denominação mais adequada: doação, doação incentivada ou destinação do IR.

No campo do Direito, doação é um ato jurídico e um contrato (art. 538 do Código Civil) onde uma pessoa (doador), por vontade própria e generosidade, transfere gratuitamente bens, dinheiro ou vantagens do seu patrimônio para outra (donatária), sem exigência de contrapartida. Do conceito legal, extrai-se que uma dada pessoa entrega a titularidade de coisa sua a terceiro sem nada dele exigir. Se considerado que o valor do IR endereçado aos FIA é uma quantia devida à União que, por ato de liberalidade do devedor (contribuinte), é direcionada a outro receptor, autorizado legalmente, não há que se falar em transmissão de algo que lhe pertence. Desta maneira, descaracterizada está a terminologia doação, sendo mais

oportuno tratá-la como destinação.

É na Lei nº 9.250/1995 - regulamentada de modo complementar pelo Decreto nº 9.580/2018 - o *locus* de guarida para o incentivo fiscal de destinação do Imposto de renda pessoa física e jurídica aos FIA. De acordo com a legislação mencionada, é permitida à pessoa física deduzir, no ato de preenchimento da declaração do imposto de renda, até 6% do valor destinado a algum Fundo da Infância e Adolescência realizado no ano-base para o ajuste. Ou seja, se o cidadão, cujos rendimentos estejam ao alcance da tributação, transferiu recursos para um ou mais FIA, no ano anterior ao ajuste anual, é possível deduzir o montante repassado até o limite de 6% do imposto devido, desde que opte pelo preenchimento da declaração completa. Qualquer valor que supere o teto percentual estipulado não pode ser compensado.

Em idêntico ato normatizador, admite-se que as pessoas jurídicas, tributadas pelo lucro real, deduzam percentual não superior a 1% do seu IRPJ devido, transferido a FIA no período de apuração empresarial (trimestral ou mensal).

Ademais, ainda referente ao IRPF, a Lei nº 12.594/12, que modificou o ECA no art. 260-A, inciso III, adicionou a alternativa, para aqueles que terão imposto a pagar após o ato de declaração do ajuste anual e que optem pelo modelo completo, de destinação de até 3% do tributo devido, cujo pagamento dar-se-á por intermédio de DARF.

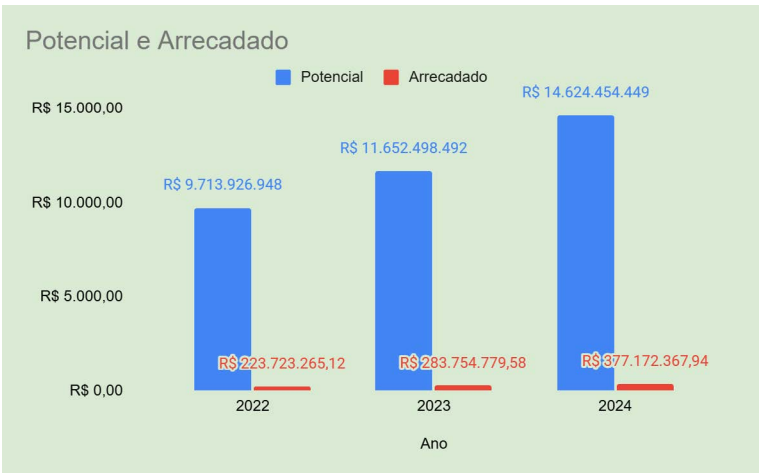
Mas, quanto isso representa, monetária e potencialmente, no universo de contribuintes brasileiros? Desde montante arrecadável, quanto efetivamente é destinado aos Fundos?

Para obtenção das respostas é preciso recorrer a dados da Receita Federal do Brasil, a estudos precedentes e ao observatório denominado "Dezembro Roxo".

¹²<https://www.dezembroroxo.com.br/>

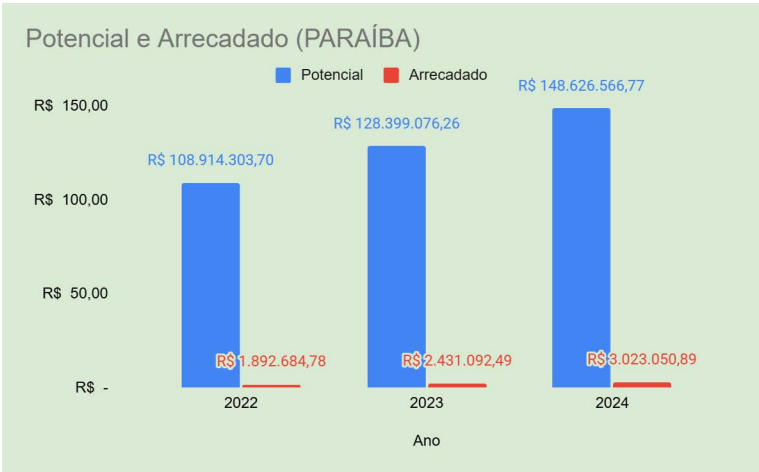
Baseado em pesquisa realizada por COSTA e BRITO (2025), acostado em informações obtidas da Receita Federal do Brasil, para o período compreendido entre 2022 e 2024, aos FIA, distribuídos no território nacional, são destinados pouco mais de 2% do volume de recursos possíveis, se considerados apenas o IRPF. Como exemplo, para o ano de 2024, tais Fundos especiais poderiam receber pouco mais de 14,5 bilhões de reais, contudo menos de 380 milhões de fato ingressaram nas respectivas contas.

Ano	Potencial	Arrecadado	Taxa de Arrecadação
2022	R\$ 9.713.930.000,00	R\$ 223.723.000,00	2,3%
2023	R\$ 11.652.500.000,00	R\$ 283.755.000,00	2,44%
2024	R\$ 14.624.500.000,00	R\$ 377.172.000,00	2,58%



Discrepância ainda maior é visualizada na Paraíba. No mesmo espaço temporal, segundo a prefalada pesquisa, em média, em terras paraibanas sequer 2% do percentual estimado foi de fato alcançado. No melhor ano do lapso apurado (2024), os FIA estadual e municipais foram destino final de módicos 2,03% do potencial (R\$3.023.050,00).

Ano	Potencial	Arrecadado	Taxa de Arrecadação
2022	R\$ 108.914.000,00	R\$ 1.892.680,00	1,74%
2023	R\$ 128.399.000,00	R\$ 2.431.090,00	1,89%
2024	R\$ 148.627.000,00	R\$ 3.023.050,00	2,03%



A situação delineada pode ser evidenciada através do comportamento arrecadatário dos FIA, no que tange ao IRPF, das duas maiores cidades do estado: João Pessoa e Campina Grande. Por meio de dados angariados no site Dezembro Roxo, em 2023, a capital teria a condição de arrecadar cerca de R\$ 57,5 milhões, conseguindo destinações não superiores a R\$ 319 mil. Por seu turno, à “Rainha da Borborema” foram destinados pouco mais de R\$ 279 mil, quando o seu potencial ultrapassava os R\$ 14,5 milhões.

O quadro acima levantado conduz à inexorável conclusão de que, em matéria de destinação de IRPF, não se enxerga sequer a ponta do iceberg arrecadatário. Mas, o que fazer para tornar este cenário mais favorável?

6 MEDIDAS CAPAZES DE INVERTER O HORIZONTE POUCO PROMISSOR.

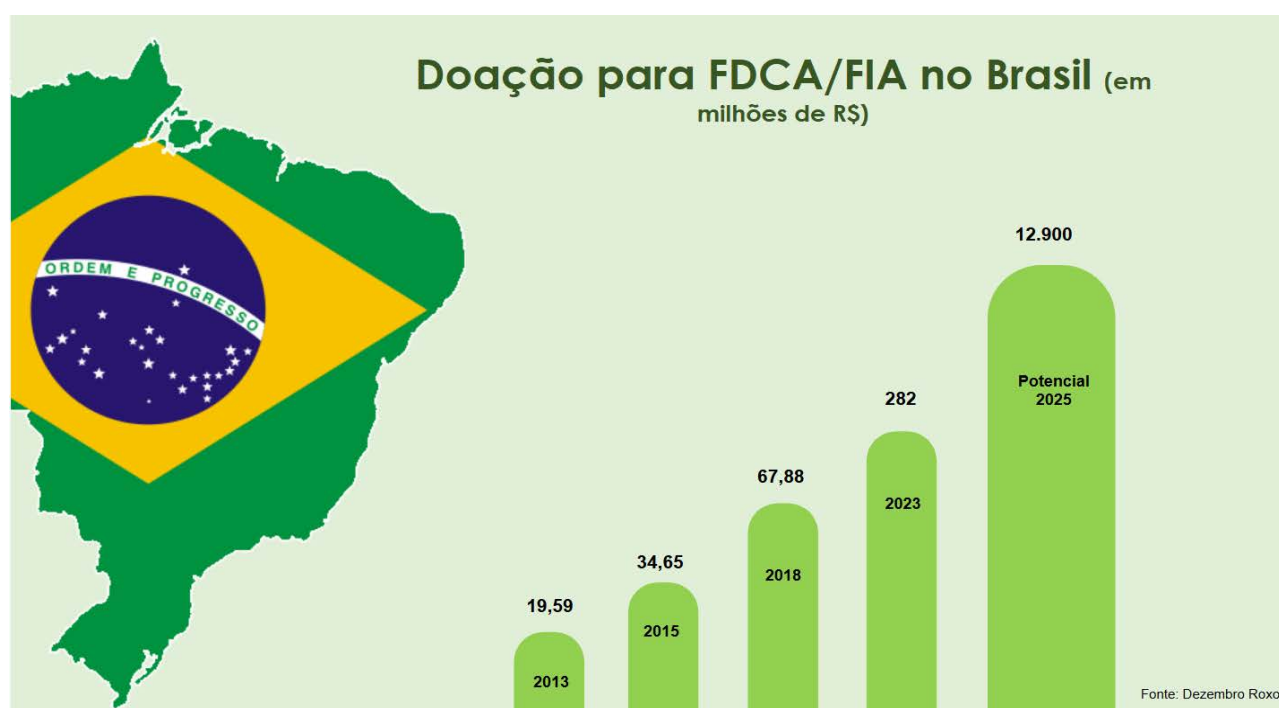
Mesmo considerando o cenário desfavorável, serve de alento a informação de que, gradualmente, alterações são observadas no interesse dos contribuintes em destinar aos FIA parcela possível de seu IR devido. Valendo-se da plataforma “Dezembro Roxo”, é possível verificar que, ano a ano, há um movimento natural, contínuo e crescente de destinação de IRPF aos Fundos Especiais

da Infância e da Adolescência. Conforme figura abaixo, de 2013 a 2023 constatou-se um salto de R\$19,59 milhões para R\$282 milhões, representando um incremento de 1339,51% no espaço de tempo de 10 anos.

De toda sorte, nada obstante o avanço detectado, a representatividade qualitativa ainda é insignificante. No item anterior foi trazida à baila uma tabela, com dados nacionais, em um recorte de 2022 a 2024, que demonstra a passagem da razão do valor arrecadado em relação ao potencial subindo 2,3% para 2,58%, ou seja, uma elevação pouco relevante.

No caso dos municípios da Paraíba, o primo aspecto a ser exaltado é a necessidade da criação dos FIA nos 223 municípios, porquanto o TCE-PB (tópico 3 deste trabalho), através de sua auditoria operacional, identificou que mais de 20% destes sequer criaram seus respectivos fundos. Preocupa também, segundo o mesmo estudo, que pouco mais de 20% dos municípios, de fato, operam com os FIA implantados. Desta forma, a medida corretiva inicial deve voltar-se à criação, regulamentação e operacionalização dos fundos especiais.

Enfatize-se também que Silveira e Bezerra (2023, p. 44), com base em dados



da RFB de 2019, reforçaram a ideia de que apenas 48 municípios paraibanos apresentam registro no órgão fazendário, dos quais 30 continham alguma pendência cadastral, situação que, na hipótese de destinação, resultaria em retenção do montante indicado. Portanto, outra providência é a regularização junto à Receita Federal.

Outra medida extremamente recomendável, inclusive pelo CNMP, é a realização de campanhas publicitárias maciças, em todos os meios de comunicação representativos, incentivando a população a realizar o direcionamento do IRPF devido aos fundos especiais. Como argumentos basilares de sensibilização pode-se ressaltar três circunstâncias, a saber: do ponto de vista da cidadania, o contribuinte teria a autonomia de indicar onde parte dos seus tributos devidos deveriam ser aplicados; quanto aos preceitos sociais, cabe reforçar que o endereçamento de recursos tem o alcance de financiar projetos sociais de relevância para o ente agraciado; e, por fim, sob a ótica econômica, destinar o IRPF é fazer com que aquele volume de recursos permaneça em sua localidade, com todos os benefícios daí advindos.

Para além das campanhas publicitárias, é de bom alvitre conscientizar profissionais da Contabilidade, atuantes no município, para sugerirem a destinação de IRPF aos FIA, de modo a despertar na população alvo o germe da cultura de transferência dos seus tributos devidos.

Sem querer exaurir o tema, por derradeiro, aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA é imperioso tratar com extrema transparência a recepção e a aplicação desses recursos, de maneira que o contribuinte destinador, com toda clareza possível, sabia como, quando, quanto e em que ações foram empregadas o que fora recebido. A comunicação das informações por parte das entidades que necessitam angariar recursos é essencial para sustentar sua operação, uma vez que, ao prestar contas, os financiadores ficam cientes de como os recursos que eles forneceram

estão sendo utilizados (SILVA, 2012). A continuidade do ato de contribuir com projetos locais está diretamente relacionada à confiabilidade que se têm na correta e proveitosa utilização daquilo disponibilizado. Não há estímulo à permanência contributiva em meio à desconfiança.

Os CMDCA ainda, no tocante à captação de recursos da iniciativa privada, precisam estar organizados de modo a elaborar projetos com potencialidade de concorrer a editais de empresas privadas. Considerando que a tônica dentre os membros destes significativos conselhos é o débil conhecimento a respeito da temática, é de exigência basilar que estes sejam capacitados, desde os mais elementares conceitos, até às circunstâncias mais específicas, de modo a extrair o melhor e maior proveito que os Fundos da Infância e Adolescência podem propiciar.

A estruturação do sobredito arcabouço faz emergir uma palpável realidade de obtenção de recursos alternativos para o financiamento de políticas públicas voltadas ao setor em testilha.

7 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA E O INCENTIVO AOS FIA.

Ao final de abril de 2024, como amplamente divulgado pela imprensa local, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB coordenou a proposição e assinatura de um robusto acordo de vontades - envolvendo os 223 municípios, todos os Poderes estaduais, órgãos federais e entidades da sociedade civil organizada - denominado Pacto Paraibano pela Primeira Infância - PPPI.

No processo de prospecção das fragilidades na implantação das políticas públicas referentes à primeira infância, o TCE-PB, juntamente com os demais signatários da carta de intenções, identificou, consoante tópicos anteriores, inúmeras vulnerabilidade nos CMDCA e nos FIA, e oportunidade substancial para o fortalecimento de ambos, notadamente dos

¹³SILVA, J. A. da. Financiamento do Terceiro Setor no Brasil: Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

fundos especiais. Sobre o tema, é plausível citar ações, em curso ou planejadas, desenvolvidas pelo TCE-PB, com vistas a transmutar a situação vivenciada:

- adoção de procedimentos internos com vistas a sensibilizar os seus respectivos servidores a propósito da necessidade de criar uma cultura de destinação do IRPF;
 - a exemplo da ação anterior, expansão da conscientização/sensibilização junto ao quadro de pessoal dos demais partícipes estatais do Pacto;
 - tratativas (futuras) com o Conselho Regional de Contabilidade com o intuito de incentivar aos profissionais ligados ao CRC a sugerirem aos seus clientes a indicação do destino de parcela de seu IR;
 - proposição de compromisso formal com segmentos do setor privado (primeiramente sucroalcooleiro) tangente à destinação do IRPJ, a ser subscrito pelas empresas do setor em evento público (1º aniversário do PPPI), que ocorrerá em maio de 2025. Vale lembrar que outros setores serão convidados a aderir como forma de desenvolver uma grande corrente de transformação social;
 - promoção de capacitação/treinamento de agentes público e conselheiros dos CMDCA, para todos os 223 municípios, com vistas à criação/regularização/regulamentação dos FIA, formas de captação e aplicação de recursos e dever de prestação de contas aos órgãos de controle, a sociedade e ao parceiro privado;
 - prospecção de casos municipais de sucesso na captação e utilização de recursos via FIA, dando-lhes vasta divulgação, estimulando os demais a multiplicarem, na medida do possível, as iniciativas exitosas.
- A experiência narrada abre uma interessante expectativa acerca dos resultados obtidos. A formulação

pretendida é, a um só tempo, arrojada, adequada, abrangente e ambiciosa. Necessário se faz, em alguns anos, retornar ao tema para verificar qual a magnitude dos avanços conseguidos com a importante coesão de força supra institucional. Se bem sucedida, a aglutinação em comento merece ser alardeada e replicada em outras localidades do território nacional.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

De visibilidade acentuada e cobertas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as políticas públicas envolvendo a pré-escola (4 e 5 anos de idade) e o ensino fundamental (a partir dos 6 anos de idade) monopolizavam a atenção da administração pública e dispõem de recursos orçamentários em abundância. Em lado oposto, até passado recentíssimo, situava a primeira infância (0 a 6 anos) sem que houvesse destaque nas peças de planejamento orçamentário de rubricas que comportassem suas ações.

Malgrado o marco legal da primeira infância (Lei nº 13.257/2016) comemora seu décimo natalício no ano em andamento (2026), poucos são os avanços verificados em matéria de efetivação das diretrizes expostas no estatuto. Em boa medida, para além da ausência de sensibilidade e motivação dos gestores, concorre para a pequena evolução a dificuldade de se obter meios de financiamento para projetos direcionados a projetos e atividades suplementares a este público em questão.

Na esfera estatal, qualquer forma de arregimentar recursos, de modo lícito e legal, para o emprego nestes fins não pode (ou deve) ser negligenciada. Embora não sinalize para uma solução definitiva, a utilização dos FIA, em todas as suas potencialidades, representa uma saída alternativa para a escassez de recursos. Como demonstrado no estudo em pauta, se considerada apenas a destinação de IRPF, há um universo quase inexplorado a ser conquistado. Se por um

lado para grandes municípios com majestosa capacidade orçamentária, talvez, esse recurso adicional pouco acrescente, para a parcela majoritária das cidades paraibanas pode representar verdadeiros pontos de inflexão para a população atendida. Calha trazer à tona que, segundo o censo demográfico do IBGE 2022, cerca de 140 municípios deste estado não superam a casa dos 10 mil habitantes e outros 50 são constituídos por população contida no intervalo de 10 a 20 mil habitantes. Em termos mais claros, se bem estruturados, sistematizados e operantes, os FIA podem contribuir para fazer a diferença no território paraibano.

Não se deve esquecer, contudo, que a plena operacionalização dos FIA reclamam, inicialmente, vontade do gestor maior da comuna; Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA fortes, cômicos dos seus encargos e conhecedores dos mecanismos que tocam a arrecadação de recursos e sua aplicação; e Fundos especiais perfeitamente organizados internamente e cadastrados de modo adequado no órgão fazendário federal. Sem a completude da tríade descrita, qualquer esforço acena para o fracasso.

Longe de ser tarefa corriqueira, a fase inicial da prenunciada construção demanda redobrado empenho e persistência de gestores e servidores envolvidos. Ao tempo em que se molda a arquitetura formal dos FIA - compreendendo desde a lei de criação, decreto regulamentador e cadastro na RFB -, aqueles a quem compete gerenciar os Fundos (membros do CMDCA) precisam ser treinados a entender seu funcionamento, a utilizar o cabedal de possibilidades de captação de recursos, a aplicá-los na forma da lei e, tão importante quanto, prestar contas

a quem de direito sem margens para dubiedade. Superada a etapa exordial, as demais, embora ainda exijam cuidados permanentes, ocorrerão de maneira mais tranquila e contínua.

Por feliz coincidência, os Tribunais de Contas brasileiros decidiram empunhar a bandeira da causa "primeira infância", intencionando desatar os nós que aprisionam a evolução desta política pública. Sem estar alheio ao movimento nacional, o TCE-PB, para este biênio administrativo (2025/2026), elegeu a primeira infância como elemento prioritário da gestão. O Pacto Paraibano pela Primeira Infância é o resultado do compromisso assumido.

Muito distante de se limitar aos aspectos ora relatados, o TCE-PB diagnosticou que a estrutura da quase totalidade dos FIA municipais claudica e representa uma grave fraqueza pendente de correção. Portanto, tendo por objetivo a perseguição da máxima autonomia municipal, o TCE-PB decidiu, em uníssono com os demais partícipes do Pacto, promover mecanismos de sensibilização de gestores, capacitação de conselheiros dos CMDCA, interlocução com segmentos da sociedade civil organizada e setores da economia privada. A edificação pretendida conversa intimamente com a criação de uma consciência cidadã, que entende seu papel social e é ciente de sua participação, força e importância.

De fecho, ressalte-se o movimento transformador em curso na vereda dos Tribunais de Contas. Antes atrelado a expedição de veredicto de contas públicas prestadas, os TC, com esteio no texto constitucional, considerando o seu poder coercitivo e alcance capilar, passaram, de fato, a figurar como componente essencial na indução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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: 26 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa com deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 out. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a deliberação, execução, acompanhamento e prestação de contas de projetos e programas a serem financiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA). Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a readequação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA e regulamenta a captação e aplicação de seus recursos. Brasília, DF: CONANDA, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>. Acesso em: 03 mar. 2026.

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Orientações sobre os fundos dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: CNMP, 2020.

COSTA, Renato Eliseu; BRITO, Beatriz Celestino de. Desafios e potenciais de captação do Fundo Municipal para a promoção dos Direitos da criança e do adolescente. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, São Paulo, [2025].

DEZEMBRO ROXO. Disponível em: <https://www.dezembroroxo.com.br/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE,

REFERÊNCIAS

2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 06 mar. 2026.

JÚNIOR, V.; PEREIRA, M. **Fundo da Infância e Adolescência (FIA) - aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução: uma alternativa constitucional à redução da maioria penal**. Rio Grande do Norte: IFRN Editora, 2016.

OLIVEIRA, Alessandro Costa de. **Destinação do Imposto de Renda para entidades do Terceiro Setor: uma análise do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDAC)**. João Pessoa, 2024.

PEREIRA, Marcus Vinícius Júnior. **FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: Aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução: Uma alternativa constitucional à redução da maioria penal**. 1. ed. Natal: IFRN Editora, 2016.

PROVENZI, Ellen Larissa Drechsler. **Destinação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas ao fundo municipal da criança e do adolescente de Bento Gonçalves: uma realidade possível a partir da análise dos elementos que possibilitam e dificultam a participação dos atores sociais envolvidos no processo**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, RS, 2022.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Destinações**. Brasília: RFB. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/educacao-fiscal/educacao-fiscal/projeto-destinacao/valores/destinacao>. Acesso em: 19 fev. 2026.

ROBBINS, Lionel. **An Essay on the Nature and Significance of Economic Science**. 2nd ed. London: Macmillan, 1932.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAZERI, E. (Ed.). **Políticas Públicas coletânea**. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2007. v. 1.

SILVA, J. A. da. **Financiamento do Terceiro Setor no Brasil: Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SILVEIRA, Francisco Paulo Pimenta; BEZERRA, Neiara de Moraes. Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescentes em Números - um Panorama da Situação do Brasil, no Ceará e em 36 Municípios mais Vulneráveis. **Revista de Inovação e Tecnologias Sociais**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/11082>.

A Infraestrutura de Proteção de dados como Política Pública Institucional



André Agra-
Coordenador do Espaço
Cidadania Digital -
Auditor de Controle Externo

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital do Estado brasileiro trouxe à Administração Pública um novo paradigma de governança informacional, inteligência estatal coletiva e uma profunda mudança cultural importante institucional, nas escalas federal, estadual e municipal. A digitalização de processos, a interoperabilidade de sistemas e o uso intensivo de bases de dados ampliaram significativamente o tratamento de dados pessoais no setor público, exigindo não apenas conformidade normativa, mas estrutura institucional capaz de assegurar proteção efetiva a direitos fundamentais.

No aspecto legal, a Emenda Constitucional nº 115/2022 elevou a proteção de dados pessoais ao patamar de direito fundamental (art. 5º, LXXIX), consolidando tendência já inaugurada pela Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD). No âmbito do setor público, a matéria deve ser interpretada sistematicamente com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) e o Decreto nº 9.203/2017 (Política de Governança da Administração Pública Federal).

Todavia, a implementação da LGPD não pode ser compreendida como mero ajuste formal. Trata-se de processo institucional que exige planejamento, definição de responsabilidades, estruturação de fluxos decisórios e mecanismos permanentes de avaliação. Nessa perspectiva, a construção de uma infraestrutura de proteção de dados deve ser compreendida como política pública institucional. Além disso, percebe-se, nos processos de im-

plementação da LGPD, que, ao aprofundar-se em inventários e racionalização dos processos e trâmites, o trabalho dialoga com o que seria um sistema de integridade e de compliance.

Além do mais, é fundamental que haja uma séria conscientização da importância de tratar e proteger os dados dos cidadãos, até porque muitos são sensíveis, como os da saúde, por exemplo. Num mundo digitalizado, toda informação pode vazar, sendo que o vazamento pode alcançar patamares preocupantes.

Assim, a necessidade de uma governança estruturada de dados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) pode ser compreendida como temática pública institucional que demanda uma solução estruturada, contínua e baseada em evidências.

Vale notar ainda que o Controle Externo precisa trabalhar em duas frentes críticas: primeiro, fazer o seu dever; segundo, precisa fiscalizar o cumprimento do marco legal nos seus jurisdicionados, o que constitui uma espécie de dupla-função. Além disso, essa perspectiva de controle deve abranger seu acompanhamento, como se faz numa política pública, em todas as suas etapas, e principalmente na sua implementação.

2. INFRAESTRUTURA DIGITAL COMO POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURANTE

A digitalização progressiva do Estado trouxe para a realidade das políticas públicas o foco para uma análise voltada às condições estruturais que permitam a sua formulação, implementação e avaliação.

Nessa linha, a infraestrutura digital, que é o conjunto de recursos físicos e lógicos que permite a existência, o processamento e a entrega de serviços e dados digitais, compreende sistemas de informação, bases de dados, redes, protocolos de interoperabilidade e mecanismos de segurança da informação. Tal infraestrutura passou a ser fundamental para a implementação das referidas políticas. Sem ela, não há planejamento baseado em evidências, monitoramento de resultados ou controle eficiente. Note-se que essa exigência com a política de transformação digital deveria ser também para toda implementação de políticas públicas em escala nacional.

Do ponto de vista normativo, o Decreto nº 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital 2020–2022, reconheceu a transformação digital como vetor de modernização administrativa. Ainda que voltado à administração pública federal, o paradigma ali estabelecido repercute sobre Estados e Municípios, inclusive no que concerne à interoperabilidade e à centralidade dos dados na gestão pública.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), por sua vez, impôs a obrigatoriedade de gestão de riscos nas contratações públicas (art. 11, parágrafo único), o que inclui riscos relacionados à segurança da informação e à proteção de dados pessoais quando se trata da contratação de soluções tecnológicas:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

No âmbito do controle externo, a infraestrutura digital não é apenas um meio operacional, senão antes a condição de possibilidade do próprio exercício da função constitucional de fiscalização. Sistemas processuais eletrônicos, painéis de dados, o cruzamento automatizado de informações e auditorias baseadas em análise de dados (data analytics) dependem de uma arquitetura tecnológica robusta e segura. Assim, sustenta-se que a infraestrutura digital do TCE-PB deve ser compreendida como ativo institucional estratégico, integrante de sua capacidade estatal. E essa infraestrutura digital precisa estar em sintonia com o grau de alfabetização digital, o nível de cultura de inovação do lugar e a compreensão da liderança institucional de sua importância.

A partir desta compreensão, é possível afirmar que a existência de uma estrutura organizacional adequada para proteção de dados no âmbito de órgãos de controle ainda não é tão comum, mas deveria constituir uma questão pública institucional que deve ser endereçada. A solução demanda abordagem sistemática, planejamento estratégico e a incorporação de mecanismos permanentes de governança, que são elementos típicos de políticas públicas, conforme delineado no já mencionado Curso Introdutório de Políticas Públicas, de autoria do próprio Tribunal.

3. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO SETOR PÚBLICO: FUNDAMENTOS NORMATIVOS

A Constituição da República de 1988 assegura, no art. 5º, X, a inviolabilidade da intimidade e da vida privada, bem como, no inciso LXXIX (introduzido pela Emenda Constitucional nº 115/2022), o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...)

LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Nessa linha, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estabelece, em seu art. 23, que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá observar o atendimento de finalidade pública, a persecução do interesse público e a execução de competências legais ou cumprimento de atribuições legais do serviço público.

No setor público, a proteção de dados articula-se ainda com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que impõe transparência, mas também prevê restrições quando houver risco à intimidade e à vida privada; a Lei nº 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público), que reforça a necessidade de proteção de informações dos usuários; e a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), especialmente quanto à segurança e à guarda de registros.

A LGPD impõe princípios como finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção e responsabilização, espreitados pelos incisos do seu art. 6º:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

No âmbito de um Tribunal de Contas, esses princípios devem orientar atividades como: a coleta de dados em auditorias; o compartilhamento de informações com outros órgãos; a publicação de decisões e dados em portais de transparência; a gestão de contratos que envolvam tratamento de dados; entre outros. Portanto, a proteção de dados não se configura como obstáculo ao controle externo, mas como elemento de sua legitimidade democrática.

No entanto, é importante ressaltar que há ainda uma espécie de conflito entre

como os tribunais olham para a LGPD e a sua cultura institucional de promover “transparência radical”. A base argumentativa dos referidos tribunais é a de que o que é público deve ser transparente, o que é verdade, em parte. Contudo, a questão deveria ser tratada com mais cuidado, necessitando de um levantamento mais rigoroso sobre que informações de fato precisam ser expostas.

4. TECNO-SOLUCIONISMO E DESAFIOS PARA O CONTROLE EXTERNO

O discurso das “cidades inteligentes” e da digitalização integral da gestão pública, no contexto que ora se desenvolve, pode servir de fator-bússola para o desenvolvimento e otimização da infraestrutura de proteção de dados no âmbito da Corte de Contas, posto que, às luzes da estruturação de uma cidade inteligente, as soluções tecnológicas são meios para a resolução de problemas estruturais. A mesma filosofia pode, portanto, ser aplicada neste estudo de caso.

A estruturação de uma cidade inteligente demanda abordagem sistemática, planejamento estratégico e incorporação de mecanismos permanentes de governança, o que, por sua vez, de acordo com o supracitado Curso Introdutório de Políticas Públicas, forma o conjunto de elementos típicos de políticas públicas.

Sem governança adequada, a expansão do uso de dados pode gerar vigilância excessiva; exclusão digital de populações desprovidas de infraestruturas de tratamento de dados; dependência tecnológica (vendor lock-in); e vulnerabilidades de segurança. Estas problemáticas são acentuadas a partir do momento em que, no contexto paraibano, caracterizado por forte heterogeneidade municipal, muitos entes possuem limitada capacidade técnica para implementar políticas robustas de proteção de dados. A contratação de sistemas terceirizados sem cláusulas específicas de

segurança e conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados agrava o problema - ou seja, na categoria do conceito de cidades inteligentes relacionada a governo digital e transformação digital, que é o foco deste artigo, a customização de modelos genéricos é fundamental.

Nessa toada, a intervenção da Corte de Contas pode ser decisiva, pois o controle externo pode atuar como indutor de boas práticas, ao recomendar inclusão de cláusulas de proteção de dados em editais; exigência de políticas de segurança da informação; capacitação de servidores; planejamento prévio de riscos tecnológicos; e a estruturação de políticas de compliance às normas elencadas na seção introdutória do presente ensaio.

5. CONCLUSÃO

A transformação digital do Estado impõe novos paradigmas ao controle externo. A infraestrutura digital tornou-se condição estruturante da atuação administrativa, e a proteção de dados pessoais consolidou-se como direito fundamental e requisito de legitimidade democrática.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o amadurecimento institucional em matéria de proteção de dados deve ser compreendido como projeto estratégico de fortalecimento da capacidade estatal. A consolidação de uma infraestrutura de proteção de dados não apenas assegura conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados, mas também aprimora a qualidade das auditorias, a confiabilidade das informações e a credibilidade institucional.

Propõe-se, portanto, que a governança de dados seja incorporada como eixo estruturante da atuação do Tribunal, tanto na dimensão interna quanto na fiscalização dos jurisdicionados, contribuindo para um modelo de controle externo alinhado às exigências constitucionais da eficiência, da transparência responsável e da proteção de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Política de Governança da Administração Pública Federal). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>, Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020 (Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm>. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1ª de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm>. Acesso em: 02 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Curso introdutório de políticas públicas. Acesso em: 26 fev. 2026.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA 5.0: Inteligência Artificial a serviço da transparência e do controle social



Fábia Carolino

Jornalista e Assessora-Chefe de
Comunicação do Tribunal de
Contas da Paraíba.

O avanço tecnológico redefine, a cada década, a forma como indivíduos, instituições e sociedades se comunicam. Se na era da Comunicação 1.0 predominava a lógica unidirecional, centrada no emissor, hoje nos aproximamos de um cenário em que a relação entre humanos e máquinas deixa de ser apenas instrumental para se tornar colaborativa. Esse é o espírito da Comunicação Pública 5.0: uma comunicação que incorpora a inteligência artificial (IA) não como um fim em si mesma, mas como meio para ampliar a transparência, fortalecer o controle social e consolidar a cidadania.

O conceito “5.0” remete ao paradigma da Sociedade 5.0, formulado no Japão como uma evolução da Indústria 4.0. Nesse modelo, a tecnologia deixa de ser apenas motor econômico e passa a ter como foco central, o ser humano. Aplicada à comunicação pública, essa perspectiva nos convida a refletir: de que adianta a sofisticação tecnológica se não estiver a serviço do interesse coletivo?

A inteligência artificial, nesse sentido, é ferramenta para decifrar grandes volumes de dados, organizar informações complexas e personalizar a entrega de conteúdos. Mas sua finalidade maior é qualificar o diálogo entre Estado e sociedade, oferecendo mais clareza, acessibilidade e compreensão. A tecnologia só faz sentido quando facilita a vida do cidadão e cria condições para que ele participe ativamente da gestão pública.

No campo da gestão pública, a intelligen-

cia artificial já se destaca como um recurso estratégico para transformar dados em informações úteis e acessíveis. Um exemplo são as ferramentas de controle social do Tribunal de Contas da Paraíba, que disponibiliza dezenas de painéis interativos. Esses instrumentos permitem monitorar políticas públicas em tempo real, oferecendo à sociedade indicadores confiáveis. Além disso, a IA ajuda a traduzir a linguagem técnica em informações claras e compreensíveis para o cidadão comum, ampliando a acessibilidade com recursos como tradução automática, audiodescrição e leitura facilitada.

Essas funções, quando orientadas por princípios éticos, ajudam a transformar a transparência de um conceito abstrato em uma experiência concreta. Mais do que publicar dados em portais, trata-se de dar sentido e inteligibilidade às informações públicas, fortalecendo a transparência e estimulando a participação social.

A comunicação pública contemporânea exige que governos e instituições deixem de falar apenas para a sociedade e passem a dialogar com ela. A inteligência artificial, por meio de chatbots, assistentes virtuais e sistemas de análise de sentimentos, possibilita compreender melhor as demandas sociais, identificar tendências e responder com mais agilidade.

Para jornalistas, a IA abre possibilidades de análise de dados massivos e verificação de informações, ampliando a capacidade de investigar e contextualizar.

Para gestores públicos, fornece ferramentas para tomada de decisão mais informada e comunicação mais eficaz.

Para a sociedade, representa a chance de ter acesso a informações claras, tempestivas e confiáveis, condição fundamental para o exercício da cidadania plena.

A adoção da IA na comunicação pública, contudo, não pode ser vista como panaceia. Ela traz consigo dilemas éticos, da privacidade dos dados ao risco de vieses algorítmicos. Daí a importância de governança responsável, baseada em princípios de transparência, imparcialidade e segurança.

É preciso também investir na capacitação de profissionais de comunicação, jornalistas e servidores públicos para que compreendam o potencial e as limitações da IA. A tec-

nologia, sozinha, não garante democracia; é o uso consciente e orientado ao interesse público que faz dela um instrumento de transformação.

A Comunicação Pública 5.0 simboliza mais do que um salto tecnológico: é a oportunidade de inaugurar uma nova cultura de diálogo entre Estado e sociedade. Uma cultura em que a inteligência artificial não substitui o humano, mas o potencializa; não obscurece a informação, mas a ilumina; não exclui, mas integra.

Se a transparência é o solo sobre o qual floresce a democracia, a IA pode ser o adubo que fortalece suas raízes. Cabe a nós — jornalistas, gestores e cidadãos — cultivar esse terreno para que a comunicação pública do futuro seja, acima de tudo, humana, inclusiva e cidadã.

O lúdico e o Desenvolvimento Integral da Criança na Primeira Infância: Como a brincadeira estrutura o cérebro infantil



Adelaide Alves Dias¹
Cintia Mota Cardeal²

RESUMO

O presente estudo se propõe a analisar a centralidade do brincar para o desenvolvimento integral da criança na primeira infância. Fundamenta-se na perspectiva teórica socio interacionista e em evidências de diferentes disciplinas científicas. Parte-se do pressuposto de que a atividade lúdica atua na arquitetura cerebral, de modo a promover a formação de complexas sinapses nos primeiros setenta e dois meses de vida. Utiliza-se a revisão bibliográfica como metodologia de pesquisa e pretende-se responder ao seguinte problema: como a brincadeira estrutura o cérebro infantil? Conclui-se que o lúdico não deve ser visto como uma mera atividade recreativa, mas como um processo cognitivo complexo e uma necessidade biológica inalienável. Ele é a base sobre a qual se constrói uma sociedade mais saudável, crítica e humana. Garantir o direito da criança ao brincar torna-se um dos investimentos de mais baixo risco e de alta produtividade para uma sociedade inteira, sendo uma excelente estratégia de saúde pública e de investimento social no tempo presente, com reflexos importantes para o futuro das novas gerações.

PALAVRAS-CHAVE: Primeira infância. Brincar. Desenvolvimento infantil. Lúdico.

ABSTRACT

This study aims to analyze the centrality of play for the integral development of children in early childhood. It is based on the socio-interactionist theoretical perspective and evidence from different scientific disciplines. It assumes that play activity acts on brain architecture, promoting the formation of complex synapses in the first seventy-two months of life. A literature review is used as the research methodology, and the study intends to answer the following question: how does play structure the infant brain? It concludes that play should not be seen as a mere recreational activity, but as a complex cognitive process and an inalienable biological need. It is the foundation upon which a healthier, more critical, and humane society is built. Guaranteeing the child's right to play becomes one of the lowest-risk and highest-productivity investments for an entire society, representing an excellent public health strategy and social investment in the present with important repercussions for the future of new generations.

KEYWORDS: Early childhood. Play. Child development. Playfulness.

¹Psicóloga e Pedagoga. Mestre em Psicologia e Doutora em Educação. Especialista em Primeira Infância.

²Educadora Física. Mestre e Doutora em Educação Física. Professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

A primeira infância, fase do desenvolvimento humano que vai do nascimento aos seis anos de idade, é reconhecida pela ciência contemporânea como a etapa onde ocorre, com mais intensidade, o fenômeno conhecido como plasticidade neural, isto é, a capacidade extraordinária do cérebro de se adaptar e se reorganizar ao longo da vida.

É na primeira infância que a neuroplasticidade acontece de forma muito mais intensa e crucial para o desenvolvimento das funções cognitivas, emocionais e motora das crianças, estabelecendo as bases para um desenvolvimento saudável. A forma como as crianças experimentam as coisas e as ideias impactam diretamente o aprendizado e o comportamento do indivíduo ao longo da vida.

Neste cenário, o brincar adquire uma relevância muito maior, deixando de si constituir como uma atividade meramente de entretenimento para consolidar-se como o principal motor do desenvolvimento integral da criança.

A relevância deste estudo reside exatamente na necessidade de compreender o brincar não apenas como divertimento de criança, mas como uma exigência do próprio organismo infantil de organizar a estrutura cognitiva, além de se caracterizar como um direito de aprendizagem, de acordo com Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil (BNCC-EI).

Com base nas pesquisas desenvolvidas pelos cientistas do Center on the Developing Child at Harvard University (2020), as interações decorrentes de brincadeiras centradas na criança têm a capacidade de avigorar o cérebro, diminuindo sobremaneira os efeitos do estresse tóxico, de modo a contribuir para a promoção da saúde emocional das crianças desde bebês.

Do ponto de vista teórico, o referido trabalho toma como base a psicologia do desenvolvimento infantil, em sua vertente socio interacionista, cujos maiores expoen-

tes são o psicólogo suíço Jean Piaget (2010) e o bielo-russo Lev Vygotsky (2007). Ambos reconhecem, cada um a seu modo, a centralidade da brincadeira na vida da criança. É através do brincar que as crianças conseguem construir a realidade, mediante experimentação e manipulação de objetos do mundo físico a realidades fantásticas (imaginação). É através do encontro entre o real e o imaginário que a criança atribui sentidos às experiências vivenciadas e aprende a se relacionar com os outros.

Por isso, a brincadeira é considerada uma atividade fulcral tanto para a construção da inteligência infantil quanto para seu processo de socialização. Para Piaget, o desenvolvimento das funções cognitivas se dá por meio de processos de equilíbrio, os quais supõem, entre outras coisas, a assimilação do mundo por meio do jogo. Já Vygotsky destaca a criação da Zona de Desenvolvimento Proximal (ZDP), por meio da qual, a criança torna-se capaz de exercitar cognitivas e sociais que ainda não domina em sua totalidade, isto é, torna-se capaz de transformar algo potencialmente existente na sua estrutura em capacidade independente.

Dito isto, o texto apresentado tem como objetivo principal refletir sobre a importância do brincar na primeira infância, mediante análise das contribuições do lúdico para o desenvolvimento integral em seus aspectos físicos, motores, cognitivos, socioemocionais e de linguagens. Visa-se, ainda, realçar a importância de se analisar essas áreas do desenvolvimento humano como interdependentes, que, com a mediação da ludicidade, vão se tornar determinantes para a construção de pessoas independentes, criativas e, sobretudo, física e emocionalmente saudáveis.

2 METODOLOGIA

Metodologicamente falando, este estudo pode ser caracterizado por uma abordagem qualitativa e exploratória, apoiada no processo de revisão da literatura espe-

cializada sobre o brincar e sua importância para o desenvolvimento na primeira infância. A escolha por esta abordagem metodológica encontra-se justificada, por um lado, pela complexidade do objeto de estudo e, por outro, pela necessidade de produzir conhecimento de forma integrada a partir de diferentes campos de saberes científicos.

A realização da pesquisa ocorreu em três etapas. Na primeira, foi feito um levantamento das fontes bibliográficas no Portal de Periódico e o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, utilizando os seguintes descritores, de forma isolada e combinada: "primeira infância", "brincar", "desenvolvimento infantil", "lúdico". Como critérios de inclusão, foram adotados: artigos científicos, livros, dissertações ou teses, publicados nos últimos 20 anos.

A segunda etapa envolveu a leitura minuciosa do conjunto de fontes selecionado e a sua posterior análise. Já a terceira etapa caracterizou-se pela construção das categorias de análise e interpretação.

Tendo em vista o objetivo principal deste trabalho, optou-se pelo processo de construção de categorias temáticas, a saber: a) o brincar e seus fundamentos; b) a dimensão interdisciplinar e multifacetada e do brincar; e c) o lúdico no contexto brasileiro. Essa tematização permitiu construir argumentos robustos e também possibilitou a necessária triangulação de dados oriundos de diferentes campos de saberes disciplinares.

Tal metodologia permitiu uma abordagem multidisciplinar do objeto, findando em um texto teórico que dialoga, de forma crítica e reflexiva, com o conhecimento já consolidado pela literatura especializada, em associação com as evidências mais recentes sobre a importância do brincar para o desenvolvimento integral na primeira infância.

3 PARA ALÉM DO MERO DIVERTIMENTO, O BRINCAR É FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA

O brincar na primeira infância consiste em um processo essencial para a construção do conhecimento e para a socialização infantil. Por esta razão, não deve ser concebido meramente como uma atividade recreativa, com fins de divertimento e lazer. De acordo com Piaget (1978), é pela brincadeira que a criança assimila o real e o acomoda às suas próprias estruturas cognitivas. Assim, o brincar funciona como uma importante ferramenta de adaptação e de inteligência para o bom funcionamento cerebral. Nesta acepção, o brincar corresponde a um instrumento que a criança utiliza para experimentar o mundo que a cerca e para organizar suas experiências internas.

Na perspectiva sociointeracionista, ao brincar é atribuída a função de propulsora do desenvolvimento infantil. Segundo Vygotsky (2007, p. 106) "no brinquedo, a criança sempre se comporta além de sua idade habitual, acima de seu comportamento diário". Para o referido autor, a criança possui uma extraordinária capacidade de agir em um plano imaginário e é justamente essa atividade cerebral faz impulsionar o desenvolvimento das funções psicológicas superiores. Corroborando essa assertiva, a BNCC-EI, afirma o brincar como um direito de aprendizagem e assevera a necessidade de a criança:

Brincar cotidianamente de diversas formas, em diferentes espaços e tempos, com diferentes parceiros (crianças e adultos), ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais (Brasil, 2018, p. 38).

É possível perceber que, tanto a ciência quanto o documento normativo de política

curricular da educação brasileira são uníssonos na compreensão de que o brincar é uma atividade estruturante do desenvolvimento infantil, devendo, portanto, ser fomentada nos espaços públicos e privados frequentados por crianças desde bebês.

Se o brincar é crucial para o desenvolvimento saudável das crianças, a falta ou escassez de oportunidades ou de espaços para o desenvolvimento de atividades lúdicas pode trazer prejuízos ou danos, por vezes, difíceis de serem reparados, podendo comprometer o bem-estar físico e emocional das crianças. Conforme destacam Yogan et al. (2018), o brincar é essencial para mitigar o estresse e fortalecer os vínculos afetivos, garantindo uma base sólida para a saúde ao longo da vida.

Além das dimensões cognitivas e simbólicas, o brincar ocupa também um lugar central no desenvolvimento motor e físico da criança. Nas brincadeiras, nos jogos de movimento e nos desafios corporais, a criança experimenta o corpo em ação, explora o espaço ao seu redor e, nesse processo, vai refinando sua percepção espacial e sua coordenação motora. Nessa perspectiva, Kishimoto (1996) destaca que a exploração do corpo, dos objetos e dos ambientes nas brincadeiras constitui um elemento fundamental para a construção da autonomia infantil. Ao manipular objetos, correr, saltar ou explorar diferentes ambientes, a criança estabelece uma relação dinâmica entre o prazer do ato lúdico e a conquista de novas habilidades, ampliando gradativamente suas possibilidades de ação no mundo.

Essa compreensão, construída no campo da educação e da psicologia do desenvolvimento, encontra respaldo também nas contribuições da neurociência contemporânea. Estudos do Center on the Developing Child at Harvard University (2020) indicam que a atividade lúdica constitui um dos principais estímulos para o desenvolvimento das chamadas funções executivas, especialmen-

te quando as brincadeiras envolvem planejamento, memória de trabalho e controle inibitório — capacidades diretamente relacionadas à maturação do córtex pré-frontal. Nesse sentido, movimento e pensamento não se apresentam como dimensões separadas, mas profundamente articuladas.

7Essa integração entre movimento, cognição e regulação da ação já havia sido discutida por Luria (2006) em sua teoria das unidades funcionais do cérebro, ao demonstrar que a motricidade não se reduz à expressão física, mas integra um sistema complexo de processamento cognitivo. Para o autor, o primeiro bloco funcional, responsável pelo tônus e pelo estado de vigília, cria as condições para que os demais blocos, ligados à recepção de informações e à programação das ações, operem de maneira adequada. Assim, ao mobilizar simultaneamente essas diferentes dimensões, a brincadeira constitui um terreno fértil para a construção de bases neurológicas essenciais às aprendizagens.

Complementarmente, a relação entre movimento e pensamento desempenha um papel importante no fortalecimento da plasticidade cerebral e no processo de aprendizagem na infância. No campo da psicologia do desenvolvimento, Jean Piaget (1978) destaca que o período sensório-motor constitui a base sobre a qual se organiza toda a inteligência futura. Nessa etapa, as experiências corporais, a exploração do ambiente e as interações com o mundo são fundamentais para que a criança construa formas iniciais de compreender a realidade. Assim, quando a criança se movimenta, brinca e experimenta o espaço ao seu redor, ela não apenas se diverte, mas também amplia suas possibilidades de organizar o pensamento e atribuir sentido ao mundo.

Essa perspectiva contribui para deslocar a ideia de que o brincar seria uma atividade secundária na infância. Ao contrário, o brincar passa a ser compreendido como

uma necessidade biológica e também como um direito social fundamental, relacionado ao desenvolvimento integral da criança.

Estudos do Center on the Developing Child at Harvard University (2020) indicam que interações sensíveis entre crianças e adultos, especialmente quando mediadas pelo brincar em ambientes seguros, funcionam como um importante regulador diante das adversidades. Nessas relações de cuidado e responsividade, o brincar ajuda a reduzir os efeitos do chamado estresse tóxico, favorecendo a construção da resiliência e fortalecendo a capacidade das crianças de enfrentar desafios emocionais e sociais.

Além disso, é no brincar que a criatividade e o pensamento divergente encontram um terreno especialmente fértil. Kishimoto (1996) alerta que o excesso de atividades excessivamente dirigidas e a mecanização do aprendizado na primeira infância podem limitar a curiosidade natural das crianças. Quando a criança tem liberdade para explorar materiais, inventar usos e experimentar possibilidades, como ocorre no chamado brincar heurístico, ela desenvolve formas próprias de investigar o mundo e de resolver problemas.

Essa capacidade de pensar de maneira criativa e flexível é reconhecida também pela American Academy of Pediatrics (2018), que aponta o brincar como elemento essencial para o desenvolvimento de competências importantes para a vida social e profissional no século XXI.

Por ora, a conclusão que podemos chegar acerca da centralidade do brincar no desenvolvimento das crianças é a de que o movimento corporal, a interação social e a elaboração simbólica constituem uma tríade indissociável para o desenvolvimento integral e o consequente bem-estar emocional dos indivíduos.

Considerar o brincar como estruturante das funções cognitivas é, sobretudo, entender o lugar primordial que ele ocupa na vida

das crianças, de forma a não se restringir aos “intervalos” da aprendizagem. Assim concebido, o brincar é a própria aprendizagem em sua forma mais complexa e sofisticada.

O fomento de políticas públicas e práticas pedagógicas que assegurem tempo e espaço para o lúdico prosperar é, em sem dúvidas, uma forma de investir na saúde pública, na educação, na cultura e no capital humano brasileiro.

4O IMPACTO MULTIDIMENSIONAL DO BRINCAR NO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

O desenvolvimento integral na primeira infância ocorre de maneira interconectada com as múltiplas dimensões do viver humano: física, cognitiva, social emocional e linguística. Esse processo realiza-se por meio de um sistema dinâmico de retroalimentação no qual o brincar atua como um vetor dinamizador capaz de interligar essas múltiplas dimensões de modo a propiciar o processamento de informações complexas por parte da criança, possibilitando que a mesma compreenda e se aproprie do real.

Nessa acepção, o brincar deixa de ser uma simples atividade prazerosa, constituindo-se na linguagem infantil por excelência. Quando uma criança brinca, podemos identificar nas suas interações com o brinquedo, simultaneamente, um desafio motor (físico ou psicomotor), que por sua vez pode ensinar a adoção de estratégias para a realização da brincadeira (cognição) e frequentemente também envolve processos de negociação das regras e do próprio brincar com os colegas (social/emocional). A vivência simultânea de todas essas experiências atesta que as fronteiras entre essas dimensões do desenvolvimento infantil são muito tênues, às vezes inexistentes mesmo.

Entretanto, a despeito dessa compreensão, iremos nos valer do recurso meramente didático, de apresentação destas dimensões de forma separada, tão somen-

te com o intuito de refletir, de forma mais maior aprofundada, sobre os seus fundamentos e expressões.

4.1 Dimensões Física e Psicomotora

No plano físico, o brincar constitui uma importante base para aquilo que pode ser compreendido como uma espécie de alfabetização corporal. Nas brincadeiras que mobilizam grandes grupos musculares, como correr, saltar, escalar ou equilibrar-se, a criança experimenta o corpo em movimento, amplia suas possibilidades de ação no espaço e contribui para o amadurecimento do sistema nervoso central, ao mesmo tempo em que desenvolve a coordenação motora ampla. De forma complementar, atividades que envolvem o manuseio de pequenos objetos, encaixes ou construções estimulam a coordenação motora fina e a articulação entre olhar e movimento. Nesse processo, como observa Jean Piaget (1978), a experimentação sensório-motora ocupa um lugar fundamental no desenvolvimento da inteligência, pois é por meio da ação sobre os objetos que a criança começa a construir noções básicas de causalidade, tempo e espaço.

Essa compreensão pode ser aprofundada a partir das contribuições da psicomotricidade, entendida como um campo que investiga a relação entre movimento, pensamento e emoção no desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, Fonseca (2019) apresenta a psicomotricidade como um campo transdisciplinar que ultrapassa a simples execução de movimentos. Para o autor, "a motricidade é o resultado de uma relação inteligível entre a mente e o corpo, onde cada gesto é uma expressão do pensamento e cada pensamento se materializa em movimento" (Fonseca, 2019, p. 45). Essa perspectiva permite compreender que, quando uma criança brinca de subir em uma árvore, por exemplo, ela não está apenas exercitando os músculos. Nesse gesto aparentemente simples, a criança integra informações senso-

riais, organiza mentalmente sequências de movimentos, avalia possibilidades e riscos e experimenta emoções como medo, curiosidade e coragem. Assim, o brincar revela-se como um processo complexo no qual corpo e pensamento se entrelaçam, fortalecendo não apenas a coordenação motora, mas também a autoconfiança, a autonomia e a capacidade de enfrentar desafios.

A relação entre psicomotricidade e neurociência torna-se evidente quando consideramos os achados sobre plasticidade cerebral. Rotta, et al (2018), em seu trabalho, argumentam que cada movimento realizado durante a brincadeira ativa circuitos neurais específicos. Quando uma criança manipula blocos de construção, por exemplo, ela está simultaneamente ativando áreas do córtex motor, áreas visuais para percepção espacial, áreas pré-frontais para planejamento e áreas límbicas para regulação emocional. Essa ativação simultânea cria novas conexões sinápticas e fortalece as existentes, um processo fundamental para a plasticidade cerebral na primeira infância.

Kolyniak Filho (2010), pesquisador brasileiro que se dedica ao estudo da motricidade e aprendizagem, enfatiza que "a compreensão da motricidade como aspecto central do desenvolvimento humano revela uma estreita relação entre movimento, cognição e emoção". Para o autor, a privação de experiências motoras ricas durante a primeira infância pode comprometer não apenas o desenvolvimento físico, mas também as capacidades cognitivas e emocionais futuras. Isso porque o desenvolvimento motor não é linear; ele é um processo de integração progressiva entre diferentes sistemas neurais.

4.2 Dimensões Social e Emocional: O Brincar como berço das relações humanas

A atividade mais representativa da dimensão socioemocional é a brincadeira de faz-de-conta. Através dela, as crianças viven-

ciam experiências sociais e de role-taking. O brincar de faz-de-contas é por assim dizer, locus de experimentação social, de tal sorte que desempenha um papel primordial na formação das habilidades cognitivas, sociais e emocionais das crianças.

Quando brincam de forma imaginativa, as crianças exploram diferentes papéis sociais e experimentam diversos panoramas, de modo a exortar a criatividade e fomentar a capacidade de resolução de problemas.

Ao assumir diferentes papéis, a criança desenvolve a teoria da mente. (Wimmer e Perner, 1983), que diz respeito à capacidade sociocognitiva de atribuir estados mentais - crenças, emoções, desejos - a si e aos outros. A aquisição dessa capacidade, é vital para a criança compreender e representar o mundo a sua volta, de modo a orientar suas ações e condutas (Ghiasi, Mohammadi & Zarrinfar, 2016).

Vygotsky (2007) argumenta que a vivência de jogos imaginativos, mediada por regras lúdicas, fortalece a autorregulação das crianças, uma vez que as interações realizadas entre as crianças no momento da brincadeira levam-nas a abdicarem de crenças individuais em favor de um objetivo comum.

Do ponto de vista das emoções, o brincar permite a elaboração de traumas e a elocução de sentimentos complexos, atuando como um mecanismo de estabilidade psíquica (Yogman et al., 2018). Além disso, o jogo simbólico protagonizado pelo brincar de faz-de-conta funciona como promotor da empatia, uma vez que as crianças aprendem a se colocar no lugar do outro e a compreender diferentes perspectivas.

Mandelli e Tonetto (2019), argumentam que a empatia não é apenas uma habilidade cognitiva, mas uma expressão afetiva que floresce na interação lúdica. As autoras descrevem como brinquedos bem-pensados e brincadeiras estruturadas podem criar oportunidades para que a criança vivencie

o compartilhamento de experiências e sentimentos. É nesse espaço seguro que ela aprende a se colocar no lugar do outro, a sentir com o outro.

4.3 Desenvolvimento da Linguagem e Cognição

A linguagem atua no desenvolvimento cognitivo enquanto ferramenta crucial de organização das funções cognitivas, ajudando a estruturar alguns processos psicológicos básicos como o pensamento, a memória e a atenção. É por meio da linguagem que ocorre a transformação dos processos mentais abstratos em estruturas cognitivas concretas de um mundo devidamente ordenado. A simbolização do pensamento, por sua vez, ajuda a transformar experiências vividas em conhecimento estruturado.

O brincar torna-se o principal vetor de expansão da linguagem. Nas interações lúdicas, as crianças são convidadas a utilizar a linguagem não apenas para estabelecer comunicação entre elas, mas, sobretudo, para relatar atos, negociar papéis e nominar situações e contextos os quais exigem troca de sentidos com a mediação dos jogos simbólicos (plano imaginativo). É, ainda, por meio do brincar que a criança testa combinações linguísticas capazes de fortalecer a aquisição e o desenvolvimento tanto da sintaxe quanto da semântica (Bruner, 1983).

A troca de experiências possibilitadas pelo brincar ocasiona também uma melhor percepção do real e ajuda na construção dos conceitos de objetos e de ideias. Importa destacar o valor intrínseco da comunicação lúdica para o processo de alfabetização formal, especialmente porque o brincar possibilita a conversão do signo linguístico em pensamento abstrato.

Em suma, o desenvolvimento integral é potencializado pelo brincar na medida em que este oferece um ambiente de "baixo risco" para a exploração máxima das capacidades humanas. A Center on the Developing

Child at Harvard University (2020) ratifica que o engajamento lúdico promove a plasticidade fenotípica, permitindo que o organismo se adapte de forma mais eficiente às demandas do ambiente, garantindo que as competências físicas e cognitivas se desenvolvam em harmonia com a estabilidade emocional e a integração social.

5A NEUROCIÊNCIA DA BRINCADEIRA: COMO O BRINCAR CONSTRÓI O CÉREBRO

A relevância do brincar na infância torna-se ainda mais clara quando observada à luz das contribuições da neurociência do desenvolvimento. Pesquisas recentes indicam que as experiências vividas nos primeiros anos de vida participam diretamente da construção da arquitetura do cérebro, uma vez que o cérebro infantil apresenta grande plasticidade e elevada sensibilidade às interações estabelecidas com o ambiente físico e social.

Embora o recém-nascido já possua bilhões de neurônios, são as experiências que a criança vivencia, os encontros, as descobertas e as interações cotidianas, que favorecem a formação e o fortalecimento das conexões sinápticas responsáveis por sustentar processos como a aprendizagem, a memória, as emoções e a regulação do comportamento (Nelson; Gabrieli, 2020). Trata-se de um período especialmente intenso do desenvolvimento humano, marcado pela rápida organização de redes neurais que estruturam as bases do desenvolvimento cognitivo, afetivo e social.

No campo da educação brasileira, diferentes estudos também têm ressaltado que compreender as relações entre cérebro, experiência e aprendizagem contribui para ampliar o olhar pedagógico sobre as práticas na educação infantil, evidenciando a importância das experiências sensoriais, corporais e afetivas no desenvolvimento da criança (Cosenza; Guerra, 2011; Relvas, 2017).

Nesse cenário, o brincar aparece como

uma das experiências mais ricas para alimentar esse processo de desenvolvimento. Ao brincar, a criança envolve o corpo inteiro e mobiliza diferentes dimensões de sua experiência: percebe, imagina, sente, movimenta-se e pensa ao mesmo tempo. A exploração de objetos, sons, texturas e formas, como ocorre quando a criança manipula materiais variados ou investiga o ambiente ao seu redor, ativa diferentes circuitos neurais e favorece a construção de conhecimentos sobre o mundo.

Essa forma curiosa e ativa de explorar a realidade, tão própria da infância, constitui um caminho fundamental para a aprendizagem, pois permite que a criança experimente, investigue e atribua sentido às suas experiências. Nesse movimento, fortalecem-se redes neurais associadas à curiosidade, à criatividade e à capacidade de resolver problemas (Gopnik; Oakes; Schulz, 2020).

Pesquisas brasileiras também destacam que o brincar é uma experiência fundamental para o desenvolvimento integral da criança, na medida em que articula

corpo, emoção, imaginação e pensamento em situações significativas de aprendizagem (Nogaro; Fink; Piton, 2015). Assim, o brincar ultrapassa a ideia de simples entretenimento infantil: trata-se de uma experiência estruturante que contribui para a organização do cérebro em desenvolvimento e para a construção das bases do pensamento, da criatividade e das relações sociais.

6O BRINCAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A importância da brincadeira é reconhecida formalmente no Brasil, sendo elevada à categoria de direito fundamental. Esse reconhecimento legal reflete uma mudança de paradigma na forma como a infância é percebida, passando de uma fase de preparação para a vida adulta para uma etapa com valor em si mesma.

Essa definição está alinhada tanto com as teorias do desenvolvimento quanto com evidências da neurociência contemporânea, ao compreender o brincar como dimensão central da experiência infantil. No campo das políticas educacionais brasileiras, documentos oficiais reconhecem que as interações e as brincadeiras constituem os eixos estruturantes das práticas pedagógicas na educação infantil, orientando a organização dos tempos, espaços e experiências vividas pelas crianças (Brasil, 2009; Brasil, 2018). Nessa perspectiva, a brincadeira não é concebida apenas como um recurso didático para ensinar conteúdos escolares, mas como uma experiência fundamental por meio da qual as crianças exploram o mundo, constroem sentidos e participam da produção da cultura infantil (Kishimoto, 2017).

Apesar desses avanços no campo legal e pedagógico, a efetivação do direito de brincar ainda enfrenta desafios significativos. Em muitos contextos educacionais e familiares, a cultura da aceleração e da escolarização precoce tem levado à supervalorização de atividades dirigidas e voltadas para resultados acadêmicos, reduzindo o tempo destinado à brincadeira livre e à exploração do ambiente (Borba, 2007). Ao mesmo tempo, a redução de espaços públicos seguros — como parques, praças e áreas verdes, especialmente nos grandes centros urbanos, limita as oportunidades de brincadeiras que envolvem movimento corporal, interação social e contato com a natureza.

Além disso, as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira impõem barreiras importantes ao acesso das crianças às experiências lúdicas. Crianças em situação de vulnerabilidade social, frequentemente expostas a contextos de violência, insegurança e privação de direitos, são justamente aquelas que mais poderiam se beneficiar do potencial protetivo das experiências de brincar e de convivência (Silva; Ramos; Fon-

seca, 2015). Dessa forma, garantir o direito de brincar ultrapassa a esfera estritamente educacional, configurando-se como uma questão de equidade e justiça social. Torna-se necessário que políticas públicas integradas assegurem não apenas o acesso à educação infantil, mas também à qualidade das interações, dos espaços e das experiências oferecidas às crianças, garantindo que todas tenham condições de viver plenamente sua infância, independentemente de sua origem socioeconômica.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises empreendidas até aqui, com o fulcro em estudos, pesquisas e fundamentos teóricos apresentados, permitem-nos concluir que o brincar (atividades lúdicas) na primeira infância ultrapassa a esfera do entretenimento, do divertimento, solidificando-se como uma necessidade do organismo biológico e um direito fundamental para o desenvolvimento humano de bebês e crianças, de forma integral. Conforme foi possível argumentar, tanto para Piaget (1978) quanto para Vygotsky (2007), o brincar é a mola propulsora do processo de transição do pensamento concreto para o abstrato, possibilitando à criança assimilar a cultura e organizar o pensamento e as suas emoções.

As evidências científicas contemporâneas e as diretrizes pediátricas internacionais, ratificam que o brincar é o principal antídoto contra o estresse tóxico e a base para uma arquitetura cerebral saudável.

Os estudos sobre a mediação das atividades lúdicas atuante no processo integrativo de entrelaçamento das dimensões física, social, psicomotora, além da linguagem, apontam para o fato de que não podemos descuidar da oferta de tempo e espaço para o brincar na vida diária das crianças da primeira infância, sob pena de comprometer seu desenvolvimento saudável, sua aprendizagem e sua saúde mental.

A psicomotricidade revela que cada movimento na brincadeira é um ato complexo de integração entre mente e corpo, essencial para a prontidão de futuras aprendizagens. Os pesquisadores brasileiros aqui citados enriquecem esse quadro ao demonstrar que o brincar não é apenas um fenômeno biológico, mas um fenômeno profundamente social e cultural, onde a criança constrói sua identidade e suas competências relacionais.

No cenário brasileiro, as políticas de educação institucionalizaram o brincar e o tem como um eixo estruturante da Educação Infantil. Todavia, a plena efetivação desse direito exige que professoras e professores, familiares e formuladores de políticas públicas compreendam que o lúdico não se opõe ao aprendizado formal, mas é a sua condição de existência.

Por fim, recomenda-se o investimento em ambientes amplos, ricos em estímulos motores e pedagogicamente estruturados para garantir a exploração livre e também orientada de movimentos e pensamentos, incrementando a interação social e estimulando a imaginação infantil. É preciso garantir que a criança se desenvolva autonomamente, que adquira resiliência e que expresse a criatividade necessários para os desafios da vida contemporânea. O brincar é, ao fim e ao cabo, a linguagem por excelência da infância, universalmente compreendida. Ele é a base sobre o qual se constrói uma sociedade mais saudável, crítica e humana. Nestes termos, a garantia do direito da criança ao brincar torna-se em um dos investimentos de mais baixo risco e alta produtividade para uma sociedade inteira.

REFERÊNCIAS

AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS. The Power of Play: A Pediatric Role in Enhancing Development in Young Children. Relatório Clínico. Pediatrics, v. 142, n. 3, set. 2018. DOI: 10.1542/peds.2018-2058. Disponível em: <https://publications.aap.org/pediatrics/article-abstract/142/3/e20182058>. Acesso em: 23 fev. 2026.

BORBA, Angela Meyer. O brincar como um modo de ser e estar no mundo. In: BRASIL. Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: MEC/SEB, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRUNER, Jerome Seymour. O processo da educação. São Paulo: Edições 70, 2015.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. Conectando o cérebro ao restante do corpo: o desenvolvimento na primeira infância e a saúde ao longo da vida estão profundamente interligados. Cambridge, MA: Harvard University, 2020. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

COSENZA, Ramon M.; GUERRA, Leonor B. Neurociência e educação: como o cérebro aprende. Porto Alegre: Artmed, 2011.

FONSECA, Vitor. da. Neuropsicomotricidade: Ensaio sobre as relações entre o corpo, motricidade, cérebro e mente. 2. ed. Lisboa: Faculdade de Motricidade Humana, 2019.

GOPNIK, Alison; OAKES, Lisa M.; SCHULZ, Laura. Learning and thinking: what developmental science tells us about early childhood education. Science, Washington, v. 370, n. 6517, p. 129-130, 2020.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida (org.). Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação. São Paulo: Cortez, 12017.

KOLYNIK FILHO, Carol. Motricidade e aprendizagem: algumas implicações para a educação escolar. Construção Psicopedagógica, v. 18, n. 17, p. 64-75, 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-69542010000200005. Acesso em: 23 fev. 2026.

LURIA, Alexander Romanovich. Desenvolvimento humano, organização funcional do cérebro e aprendizagem. In: FREITAS, N. K. Ciências & Cognição, v. 9, p. 1-10, 2006. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1806-58212006000300010&script=sci_arttext. Acesso em: 23 fev. 2026.

MANDELLI, Rosângela Ribeiro; TONETTO, Lenita Maria. Design para empatia: brinquedos e brincadeiras como oportunidade para promover o desenvolvimento emocional. Pesquisas e Práticas Psicossociais, v. 14, n. 1, p. 1-18, 2019. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082019000100005. Acesso em: 23 fev. 2026.

NELSON, Charles A.; GABRIELI, John D. E. Neurodevelopmental plasticity and the early environment. Nature Reviews Neuroscience, Londres, v. 21, n. 11, p. 593-607, 2020.

NOGARO, Arnaldo; FINK, Andreia Turcato; PITON, Maria Regina Gonçalves. Brincar: reflexões a partir da neurociência para a consolidação da prática lúdica na educação infantil. Revista HISTEDBR On-line, v. 15, n. 63, p. 279-293, 2015. DOI: 10.20396/rho.v15i63.8643715. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643715>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PIAGET, Jean. A formação do símbolo na criança: imitação, jogo e sonho, imagem e representação. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

REFERÊNCIAS

RELVAS, Marta Pires. Neurociência e educação: potencialidades dos gêneros humanos na sala de aula. 2. ed. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2017.

ROTTA, Newra Telma; **BRIDI FILHO**, Carlos Alfredo; **SOUZA BRIDI**, Fabiana Rezende de. Plasticidade cerebral e aprendizagem: abordagem multidisciplinar. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2018.

SILVA, Silvana Maria Moura da; **RAMOS**, Aidyl Macedo de Queiroz Pérez; **FONSECA**, Eneida Simões da. Direito de brincar da criança brasileira: subsídios das políticas públicas. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 2, p. 435- 448, 2014.

VIGOTSKY, Lev Semyonovich. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

YOGMAN, Michael et al. The Power of Play: A Pediatric Role in Enhancing Development in Young Children. Pediatrics, v. 142, n. 3, set. 2018. Tradução livre. Disponível em: <https://publications.aap.org/pediatrics/article-abstract/142/3/e20182058>. Acesso em: 23 fev. 2026.

A Eficácia da Convenção de Haia de 1980 no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Aspectos Processuais e o Superior Interesse do Menor



Michelle Almeida Dantas.

Advogada especialista em direito civil, processo civil, direito do consumidor e direitos dos grupos vulneráveis pela FESMIP-PB. Servidora do TCE-PB

Resumo: O presente artigo analisa o fenômeno da subtração internacional de menores, diferenciando-o do tipo penal de sequestro sob a ótica do Direito Internacional Privado. Examina-se a aplicação da Convenção de Haia de 1980 no Brasil, os procedimentos judiciais de restituição e os entraves processuais que desafiam o princípio da celeridade e o superior interesse da criança.

1. Introdução e Delimitação Conceitual

A pós-modernidade é marcada por uma intensa mobilidade humana e pela transnacionalidade das relações afetivas. No cenário do Direito de Família Internacional, a decisão de constituir um núcleo familiar entre indivíduos de nacionalidades distintas carrega complexidades que transcendem o afeto, envolvendo o choque de culturas, sistemas jurídicos e barreiras idiomáticas. O desafio acentua-se na eventual dissolução do vínculo conjugal, momento em que o litígio frequentemente ultrapassa fronteiras geográficas.

Nesse contexto, surge o fenômeno da **subtração internacional de menores**, ato pelo qual um dos genitores, unilateralmente e sem autorização judicial ou do outro detentor da guarda, transfere a criança para país

diverso de sua residência habitual ou a retém indevidamente. Embora o senso comum e até mesmo traduções literais do termo inglês *abduction* utilizem a palavra “sequestro”, tal nomenclatura é juridicamente imprecisa no ordenamento brasileiro, uma vez que o tipo penal de sequestro (Art. 148 do Código Penal) pressupõe privação de liberdade com contornos distintos. Na esfera cível internacional, o foco não recai sobre a punição do genitor, mas sobre a proteção da criança contra os efeitos nefastos da ruptura abrupta de seu centro de vida.

A problemática central deste estudo reside na eficácia dos mecanismos de cooperação internacional, especificamente a Convenção de Haia de 1980¹, frente à morosidade do Judiciário e à necessidade de preservar o Princípio do Superior Interesse do Menor. Analisar-se-á como o deslocamento ilícito gera danos muitas vezes irreparáveis ao desenvolvimento psicológico da criança, retirando-a de suas raízes e submetendo-a a um ambiente de instabilidade jurídica e social.

2. O Marco Normativo: A Convenção de Haia de 1980

O principal instrumento de combate a essa prática é a **Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças**, internalizada no Brasil pelo Decreto nº 3.413/2000². Seu escopo não é

CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. **Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças**. Haia, 25 out. 1980.
BRASIL. **Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000**. Promulga a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

decidir o mérito da guarda, mas sim restaurar o *status quo ante*, garantindo o retorno imediato do menor ao país de sua residência habitual, onde o juízo natural possui melhores condições probatórias para decidir sobre o bem-estar da criança.

3. Procedimento Judicial e Cooperação Internacional

No Brasil, a competência para processar ações de busca, apreensão e restituição é da **Justiça Federal** (Art. 109, III, CF), com a atuação da Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF) e da Advocacia-Geral da União (AGU). O procedimento possui natureza cautelar e deve observar:

- **Prazo de 6 semanas:** Tempo ideal para a tomada de decisão (Art. 11 da Convenção).
- **Legitimidade:** A União atua como assistente ou o próprio genitor prejudicado pode demandar em nome próprio.
- **Comunicação Direta:** Utilização da Rede Internacional de Juízes de Enlace para agilizar a cooperação judiciária.

4. Desafios Práticos e Exceções ao Retorno

A aplicação da Convenção de Haia de 1980 no Brasil enfrenta obstáculos que transcendem a norma jurídica, residindo na operacionalização do princípio da **celeridade**. O tratado estipula o prazo de seis semanas para a decisão final (Art. 11), meta raramente atingida pela morosidade do sistema judiciário brasileiro, que muitas vezes confunde o pedido de restituição com uma ação de guarda propriamente dita.

A maior problemática prático-processual ocorre após o transcurso de **um ano** entre a subtração e o início do processo (Art. 12). Embora o retorno deva ser ordenado mesmo após este prazo, a autoridade judiciária pode indeferi-lo se comprovado que a criança já se **integrou ao novo meio**. Esse conceito de “adaptação” é subjetivo e frequentemente utilizado como subterfúgio

para manter o menor no país para o qual foi subtraído, perpetuando o ato ilícito.

Além disso, as exceções previstas no Artigo 13 são invocadas com frequência, exigindo exaustiva dilação probatória:

- **Risco Grave:** Quando o retorno exporia o menor a perigos físicos ou psíquicos, ou o colocaria em situação intolerável.

- **Opinião da Criança:** Quando o menor, com maturidade suficiente, opõe-se ao regresso.

A avaliação dessas exceções demanda um estudo multidisciplinar rigoroso, envolvendo psicólogos e assistentes sociais, para evitar que o argumento de “risco” seja manipulado pelo genitor subtrator para justificar a violação dos direitos do outro genitor e da criança.

5. Conclusão

A subtração internacional de menores representa uma das facetas mais dolorosas dos conflitos familiares transnacionais, gerando danos profundos ao desenvolvimento do menor, que é abruptamente retirado de seu ambiente habitual. A Convenção de Haia de 1980 é um instrumento indispensável, mas sua eficácia no Brasil depende intrinsecamente da superação de barreiras culturais e estruturais no Judiciário.

Conclui-se que a proteção do **superior interesse do menor** não se realiza pela manutenção da criança no ambiente para onde foi ilicitamente trazida, sob a justificativa de uma suposta melhor adaptação, mas sim pela pronta restauração do *status quo ante*. Para tanto, é premente a especialização de varas federais para lidar com essa matéria e a atuação proativa da Autoridade Central Federal (ACAF) em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU). Somente com a celeridade e a cooperação internacional efetiva será possível garantir que o direito da criança à convivência familiar e ao seu ambiente de origem seja preservado.

OS DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SETOR PÚBLICO: a centralidade das competências digitais dos servidores federais



**Carlos Henrique
Bonfim da Silva**

Mestrado em Gestão Pública -
PPGP - UFPB

1. INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, com a consolidação das iniciativas de governo eletrônico no Brasil, o setor público vem passando por um processo contínuo de modernização orientado pelo uso de tecnologias digitais. Esse movimento, que evoluiu da simples informatização para a construção de um governo digital integrado, reflete o que Manuel Castells denomina de sociedade em rede, na qual a informação e a tecnologia assumem papel central nas dinâmicas institucionais. Ainda assim, a incorporação tecnológica no Estado não garante, por si só, mudanças estruturais na gestão pública, especialmente quando não acompanhada de transformações no capital humano.

Nesse contexto, dados de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, indicam que, embora haja avanços significativos na digitalização de serviços públicos, persistem desafios relacionados à capacitação dos servidores para o uso efetivo dessas tecnologias. No Brasil, a ampliação de plataformas digitais demonstra progresso no acesso e na oferta de serviços, mas também evidencia um descompasso entre investimento tecnológico e desenvolvimento de competências no serviço público.

Sob essa perspectiva, é fundamental considerar que, conforme argumenta Peter Drucker, o desempenho das organizações está diretamente ligado à capacidade de seus membros em aplicar conhecimentos de forma eficaz.

Diante desse cenário, mesmo com avanços

recentes como a expansão da plataforma gov.br e a digitalização de serviços federais, o governo digital brasileiro ainda enfrenta entraves significativos relacionados à qualificação de seus servidores. Defende-se, portanto, que a efetividade da transformação digital no setor público depende essencialmente do investimento contínuo em capacitação e desenvolvimento de competências, sendo 1 Administrador de Empresas. Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba. **E-mail:** carlos.bonfim@academico.ufpb.br

Insuficiente a mera adoção de tecnologias sem o preparo adequado dos profissionais que as operam.

2. ANÁLISE DOS DADOS E LIMITAÇÃO DO ALCANCE

Em primeiro lugar, é fundamental questionar se os servidores públicos federais estão sendo preparados, de forma institucional, para um processo de capacitação eficiente que gere resultados concretos na implementação do governo digital. O Decreto nº 12.069/2024, ao instituir a Estratégia Nacional de Governo Digital, estabelece diretrizes relevantes voltadas à formação continuada, incluindo redes de capacitação, estímulo à inovação e fortalecimento das escolas de governo.

Entretanto, apesar dessas diretrizes normativas, a efetividade dessas políticas ainda encontra limitações na sua execução. A existência de políticas públicas não garante, automaticamente, sua implementação em larga escala, especialmente em uma estrutura complexa como a Administração Pública Federal. Assim, observa-se que

há uma lacuna entre a formulação das políticas e sua operacionalização no cotidiano dos órgãos públicos. Além disso, a diversidade de órgãos, carreiras e níveis de atuação dificulta a padronização de processos formativos, o que compromete a disseminação homogênea de competências digitais. Esse cenário reforça a necessidade de uma estratégia mais integrada e articulada de desenvolvimento de pessoas no setor público.

Ao analisar dados concretos, o descompasso entre a necessidade e a realidade torna-se ainda mais evidente. Considerando aproximadamente 1,11 milhão de vínculos ativos no âmbito federal com base no portal de transparência, o número de servidores capacitados pelo programa Capacita Gov.br ainda é reduzido frente à dimensão da máquina pública. Embora o programa contemple áreas estratégicas como ciência de dados, transformação ágil, liderança, governança em TIC e segurança da informação, seu alcance ainda não é suficiente para promover uma transformação estrutural. Isso demonstra que a política de capacitação, embora existente, ainda não atingiu o nível de escala necessário.

Considerando a existência de aproximadamente 1,11 milhão de vínculos ativos no âmbito federal, os cerca de 91.328 servidores capacitados, 1.232 certificações emitidas e 95 cursos ofertados revelam um alcance ainda restrito das políticas de capacitação, isso os dados apresentados no próprio site do capacita. Tal cenário evidencia que, embora existam iniciativas estruturadas, estas ainda não são suficientes para atender à complexidade e à escala exigidas pela transformação digital no setor público. Esse cenário revela um problema recorrente na administração pública: a dificuldade de transformar iniciativas pontuais em políticas amplas e estruturantes. Assim, a transformação digital corre o risco de se restringir a nichos de excelência, sem alcançar de forma sistêmica todo o aparato estatal.

3. CULTURA ORGANIZACIONAL E RESISTÊNCIA E IMPACTOS SOCIAIS

Outro fator relevante diz respeito à cultura organizacional. Conforme aponta Henry Mintzberg, as organizações são profundamente influenciadas por seus padrões culturais, que

moldam comportamentos e decisões. No setor público, a presença de estruturas burocráticas e processos rígidos tende a dificultar a adoção de práticas inovadoras.

A resistência à mudança, muitas vezes associada à falta de preparo ou ao medo de substituição tecnológica, representa um obstáculo significativo. Sem uma cultura organizacional orientada à aprendizagem contínua, a inovação tende a encontrar barreiras internas. Dessa forma, a transformação digital exige não apenas novas ferramentas, mas uma mudança de mentalidade, que valorize o aprendizado, a experimentação e a adaptação constante. A adoção de modelos de gestão por competências surge como uma alternativa estratégica para enfrentar esses desafios. De acordo com Idalberto Chiavenato, esse modelo permite alinhar as capacidades individuais às necessidades organizacionais, promovendo maior eficiência e desempenho.

No contexto do governo digital, isso implica mapear competências essenciais, identificar lacunas e estruturar trilhas de aprendizagem alinhadas às demandas tecnológicas. Além disso, é necessário integrar a gestão de competências aos processos de avaliação de desempenho e progressão funcional. Sem essa articulação, a capacitação tende a ser fragmentada e pouco efetiva, não gerando impacto real na qualidade dos serviços públicos.

4. QUALIDADE DOS SERVIÇOS E PAPEL DA LIDERANÇA NO GOVERNO DIGITAL

A ausência de capacitação adequada dos servidores públicos não impacta apenas a dinâmica interna da administração, mas repercute diretamente na qualidade dos serviços prestados à população. A transformação digital, quando conduzida de forma desarticulada ou sem o devido preparo técnico e humano, pode gerar efeitos contrários aos seus objetivos iniciais, como a ampliação da exclusão digital, dificuldades de acesso aos serviços e até mesmo o agravamento das desigualdades sociais. Isso ocorre porque parcela significativa da população ainda enfrenta limitações no uso de tecnologias, exigindo que o Estado atue de forma sensível e inclusiva na implementação de soluções digitais.

Nesse sentido, o governo digital deve ser orientado pelo princípio da centralidade no cidadão, priorizando não apenas a eficiência administrativa, mas também a garantia de acesso equitativo aos serviços públicos. Elementos como acessibilidade, linguagem simples, interfaces intuitivas e integração entre canais digitais e presenciais tornam-se fundamentais para assegurar que a digitalização não exclua, mas amplie o alcance das políticas públicas. Para tanto, é imprescindível que os servidores públicos estejam preparados não apenas do ponto de vista técnico, mas também desenvolvam competências relacionadas à empatia, comunicação e compreensão das demandas sociais.

Dessa forma, a capacitação no setor público deve ultrapassar a dimensão estritamente tecnológica, incorporando aspectos sociais, éticos e comunicacionais que permitam uma atuação mais humanizada e eficaz. A formação de servidores capazes de interpretar as necessidades dos cidadãos e traduzir isso em soluções digitais acessíveis e eficientes é um dos pilares para a consolidação de um governo digital inclusivo e orientado a resultados.

Adicionalmente, destaca-se o papel estratégico da liderança pública nesse processo de transformação. Líderes capacitados exercem função central na promoção de uma cultura organizacional voltada à inovação, à aprendizagem contínua e à adaptação às mudanças. São esses atores que têm a responsabilidade de incentivar o desenvolvimento de competências, mobilizar equipes e criar um ambiente institucional favorável à experimentação e à melhoria contínua dos serviços públicos.

Nesse contexto, a liderança deve ser compreendida como agente de mudança, capaz de articular estratégias, alinhar objetivos institucionais e engajar servidores em torno de uma visão compartilhada de transformação digital. A ausência desse protagonismo pode resultar na fragmentação das iniciativas, na descontinuidade das políticas públicas e na baixa efetividade das ações implementadas. Portanto, investir no

desenvolvimento de lideranças públicas é tão essencial quanto investir em tecnologia, uma vez que são elas que garantem a sustentabilidade e o sucesso das iniciativas de governo digital.

5. REFLEXÃO FINAL

Diante das transformações em curso, torna-se evidente que o avanço do governo digital no Brasil não pode ser compreendido apenas como um processo tecnológico, mas, sobretudo, como um desafio humano e organizacional. A centralidade das competências dos servidores públicos revela que a verdadeira inovação no setor público não reside apenas nas ferramentas digitais implementadas, mas na capacidade do Estado de preparar, valorizar e desenvolver seu capital humano. Nesse sentido, a transformação digital exige uma mudança de paradigma, na qual a gestão de pessoas deixa de ocupar um papel secundário e passa a ser elemento estratégico para a efetividade das políticas públicas.

Mais do que investir em sistemas e plataformas, é necessário investir em pessoas capazes de interpretar, adaptar e operacionalizar essas tecnologias de forma crítica e sensível às demandas sociais. A permanência de lacunas na capacitação dos servidores indica que o desafio não está apenas na formulação de políticas, mas na sua implementação em escala e com qualidade. Assim, a consolidação de um governo digital efetivo depende de um compromisso contínuo com a formação, a inovação e o fortalecimento de uma cultura organizacional orientada à aprendizagem.

Portanto, refletir sobre o governo digital é, inevitavelmente, refletir sobre o papel do servidor público na contemporaneidade. Em um cenário marcado por rápidas mudanças tecnológicas, cabe ao Estado não apenas modernizar suas estruturas, mas também redefinir suas práticas e investir de forma consistente no desenvolvimento de competências. Somente assim será possível construir uma administração pública que não apenas acompanhe as transformações digitais, mas que seja capaz de liderá-las em benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, jun. 2024.

BRASIL. Portal da Transparência. Dados sobre vínculos ativos de servidores públicos federais. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Governo Federal. Capacita Gov.br: programa de desenvolvimento de competências para servidores públicos federais. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 2026.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DRUCKER, Peter F. Sociedade pós-capitalista. São Paulo: Pioneira, 1993.

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Digital Government Review. Paris: OECD Publishing, diversos anos.

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: entre a Eficiência Administrativa e os riscos de desvio de finalidade – uma Análise Trabalhista e Jurídica¹



sgsgsdfgsdgsdgsd
ddsfgdsdgsdgsd

A terceirização consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais instrumentos de reorganização da força de trabalho na Administração Pública brasileira. Impulsionada por restrições fiscais, limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, escassez de concursos públicos e crescente demanda por eficiência administrativa, a prática passou a ocupar posição central na gestão pública contemporânea.

Todavia, sob a perspectiva trabalhista e constitucional, a terceirização não pode ser compreendida como solução irrestrita, sob pena de converter-se em mecanismo de precarização das relações de trabalho e de burla aos princípios estruturantes da Administração Pública.

O presente artigo propõe examinar criticamente a terceirização no setor público, evidenciando seus fundamentos legais, os principais riscos trabalhistas envolvidos, os limites impostos pela ordem constitucional e as boas práticas necessárias à sua adequada implementação. Busca-se, ainda, oferecer uma abordagem pragmática, alinhada à realidade dos entes públicos, sem afastar o rigor técnico-jurídico exigido pelo tema.

Inicialmente, cumpre destacar que a

terceirização, enquanto fenômeno jurídico, encontra disciplina fragmentada no ordenamento brasileiro, sendo construída a partir de legislação infraconstitucional, jurisprudência consolidada e orientações dos órgãos de controle.

No âmbito trabalhista, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho historicamente delimitou os contornos da terceirização, admitindo-a apenas em atividades-meio e vedando sua utilização para substituição de mão de obra em atividades-fim.

Com o advento da Lei nº 13.429/2017 e da Lei nº 13.467/2017, houve significativa ampliação do escopo da terceirização no setor privado, passando-se a admitir sua incidência inclusive sobre atividades-fim. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 958.252, consolidou esse entendimento, reconhecendo a licitude da terceirização irrestrita no âmbito das relações privadas.

Entretanto, no que concerne à Administração Pública, a análise não pode ser transposta de forma automática.

A exigência constitucional de concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal, impõe limite material à terceirização, sobretudo no tocante a cargos per-

¹Adília Daniella Nóbrega Flor. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. Advogada Trabalhista. Mestranda pela Universidad Europea del Atlántico (Espanha). Conselheira Estadual da OAB/PB (2025/2027). Membro Consultora da Comissão Especial de Direito do Trabalho do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (Portaria nº 1074/2025, para a gestão 2025/2028). Certificada em Contract Law: From Trust to Promise to Contract pela Harvard Law School. E-mail: adiliadflor@gmail.com

manentes e funções típicas de Estado.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que a terceirização deve restringir-se a atividades instrumentais, como por exemplo os serviços de apoio administrativo, limpeza, vigilância e suporte técnico, sendo vedada sua utilização como substituto de cargos efetivos.

A partir dessa delimitação, emerge o principal ponto de tensão, qual seja, a busca por eficiência administrativa não pode se sobrepor aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Quando a terceirização é utilizada como expediente para suprir carência estrutural de pessoal permanente, há inequívoco desvio de finalidade, com potencial repercussão nas esferas trabalhista, administrativa e até mesmo penal.

Sob o enfoque trabalhista, os riscos decorrentes da terceirização mal planejada são expressivos. A jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que o ente público pode ser responsabilizado subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada, desde que demonstrada sua culpa na fiscalização do contrato, denominada *culpa in vigilando*.

Essa responsabilidade não é automática, mas decorre da omissão do ente público no dever de acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada.

Assim, a ausência de controle sobre pagamento de salários, recolhimento de FGTS, contribuições previdenciárias e demais encargos pode ensejar condenações judiciais relevantes, com impacto direto nas finanças públicas.

Além da responsabilidade subsidiária, há hipóteses mais gravosas, nas quais se discute o reconhecimento de vínculo direto entre o trabalhador terceirizado e a Administração Pública.

Embora a Constituição Federal impo-

nha a necessidade de concurso público para investidura em cargos efetivos, a jurisprudência tem admitido, em situações excepcionais, o reconhecimento de irregularidades contratuais que evidenciem fraude ou desvio de finalidade, gerando, ao menos, efeitos indenizatórios significativos.

O risco torna-se ainda mais evidente quando o trabalhador terceirizado passa a atuar sob subordinação direta de agentes públicos, com controle de jornada, ordens hierárquicas e inserção na rotina administrativa. Nesses casos, há clara descaracterização da terceirização lícita, aproximando-se da figura clássica da relação de emprego, ainda que formalmente intermediada por empresa prestadora de serviços.

Outro ponto crítico diz respeito à chamada pejetização, prática pela qual o ente público contrata pessoas físicas por meio de pessoas jurídicas (MEI ou microempresas). Há de se fazer a diferenciação de contratação lícita da ilícita.

Sob a perspectiva da Administração Pública, a contratação de pessoas jurídicas enquadradas como Microempreendedor Individual (MEI) exige análise ainda mais rigorosa, sobretudo pela interseção entre o regime jurídico-administrativo e a legislação trabalhista.

De início, é importante consignar que não há vedação absoluta à contratação de MEI pela Administração Pública. Ao contrário, o ordenamento jurídico admite essa possibilidade, inclusive com fundamento na Lei Complementar nº 123/2006, que institui o regime diferenciado para micro e pequenas empresas e estimula sua participação nas contratações públicas. Assim, sob o ponto de vista formal, o MEI pode participar de processos licitatórios ou ser contratado diretamente, desde que atendidos os requisitos legais.

Todavia, a análise não pode se limitar à forma jurídica do contratado. O ponto central reside na natureza da prestação dos serviços e na forma como essa execução se dá

na prática, o que no direito do trabalho chamamos de *princípio da primazia da realidade*. Isso porque o MEI, embora formalmente seja uma pessoa jurídica, muitas vezes atua de maneira individual, o que aproxima sua atuação da figura da pessoa física.

Nesse contexto, a contratação de MEI será juridicamente válida quando configurada como prestação de serviço autônoma, caracterizada pela ausência dos elementos típicos da relação de emprego.

Por outro lado, não é admissível o que a jurisprudência e doutrina vem chamando de pejetização, que seria uma espécie de conduta com o fim de mascarar contratações.

Nessas hipóteses, a contratação pode ser caracterizada como fraude à legislação trabalhista e também como violação ao art. 37, II, da Constituição Federal, que exige concurso público para o provimento de cargos permanentes. Embora não se reconheça vínculo estatutário com a Administração, a situação pode gerar responsabilização trabalhista subsidiária, além de repercussões perante os órgãos de controle e o Ministério Público.

No âmbito da responsabilização, não se pode ignorar a figura do gestor público. A utilização indevida da terceirização, sobretudo com finalidade de burlar a exigência de concurso público ou reduzir custos mediante supressão de direitos trabalhistas, pode caracterizar ato de improbidade administrativa, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. A depender do caso concreto, pode haver enquadramento por violação a princípios da Administração Pública ou por dano ao erário, com repercussões que incluem perda da função pública, suspensão de direitos políticos e multa civil.

Diante desse cenário, a adoção de boas práticas na contratação de serviços terceirizados revela-se indispensável. O primeiro aspecto diz respeito ao adequado planejamento da contratação, com definição clara

do objeto, delimitação das atividades a serem executadas e verificação de sua compatibilidade com o regime jurídico aplicável.

A distinção entre atividades-meio e atividades-fim, embora flexibilizada no setor privado, permanece relevante na Administração Pública como critério de controle de legalidade.

Em segundo lugar, é essencial que o processo licitatório contemple cláusulas contratuais robustas, capazes de assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada. Isso inclui a exigência de apresentação periódica de comprovantes de pagamento de salários, FGTS e encargos sociais, bem como a previsão de mecanismos de retenção de valores em caso de inadimplemento.

A fiscalização contratual deve ser estruturada de forma sistemática, com designação formal de fiscais, registro de ocorrências e adoção de providências imediatas diante de irregularidades. A atuação do fiscal de contrato, nesse contexto, assume papel central na mitigação de riscos.

Outro ponto relevante consiste na vedação de ingerência direta sobre os trabalhadores terceirizados. O ente público deve se limitar à fiscalização do resultado do serviço contratado, evitando qualquer forma de subordinação direta, controle de jornada ou aplicação de sanções disciplinares, sob pena de descaracterização da terceirização.

Seria recomendável, inclusive, a institucionalização de manuais internos de gestão de contratos terceirizados, com orientações específicas aos fiscais e gestores sobre limites de atuação, responsabilidades e fluxos de controle.

Por fim, não se pode perder de vista que a terceirização, quando corretamente utilizada, pode representar importante instrumento de eficiência administrativa. Ao permitir que a Administração concentre seus esforços em atividades estratégicas e finalísticas, delegando tarefas acessórias a empresas especializadas, há potencial gan-

ho de produtividade e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Todavia, essa eficiência somente se concretiza quando acompanhada de responsabilidade jurídica e social. A terceirização não pode ser utilizada como mecanismo de precarização das relações de trabalho ou de evasão das exigências constitucionais.

O desafio do gestor público reside, justamente, em encontrar o ponto de equilíbrio entre eficiência administrativa e respeito a legislação vigente.

Em síntese, a terceirização no setor pú-

blico demanda abordagem cautelosa, planejamento adequado e rigor na execução contratual. Trata-se de instrumento legítimo, mas que, se mal utilizado, pode gerar efeitos negativos significativos.

A consolidação de uma cultura de governança nas contratações públicas, aliada à observância dos parâmetros constitucionais e trabalhistas, constitui caminho indispensável para que a terceirização cumpra sua finalidade, sem se converter em fonte de passivos e riscos para a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- **BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm> Acesso em: 28/02/2026.
- **BRASIL.** Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 28/02/2026.
- **BRASIL.** Consolidação das Leis do Trabalho. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm> Acesso em: 28/02/2026.
- **BRASIL.** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 10/04/2026.
- **BRASIL.** Lei nº 13.429/2017. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm> Acesso em: 10/04/2026.

A MITIGAÇÃO DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM SAÚDE: **entre a previsibilidade normativa e a urgência dos eventos de saúde pública**



Júnia Mello Andrade

Advogada. Assessora Jurídica no LACEN/
PB. Pós graduanda em Direito Médico e
Gestão Médico Hospitalar

A Lei nº 14.133/2021 consolidou o planejamento das contratações públicas como um dos pilares estruturantes da execução das ações da Administração Pública, por meio do art. 5º, elevando-o à condição de instrumento essencial para a promoção do princípio da eficiência. A exigência de instrumentos como o Plano de Contratações Anual e Estudo Técnico Preliminar evidencia a intenção do legislador de afastar práticas improvisadas e reforçar a racionalidade na atuação da Administração Pública. No plano normativo, portanto, o planejamento assume contornos de princípio essencial e de pressuposto para a legitimidade das contratações públicas.

Entretanto, a realidade da Administração Pública, especialmente no âmbito das ações de saúde, desafia a lógica de previsibilidade. Por vezes, a saúde pública opera sob dinâmicas marcadas pela ocorrência de eventos epidemiológicos inesperados aliados à constante pressão por respostas imediatas. Os Eventos de Saúde Pública que têm como consequência variações abruptas na demanda por insumos e a necessidade de continuidade dos serviços assistenciais impõem ao gestor público um cenário em que a rigidez do planejamento prévio nem sempre se mostra compatível com as exigências concretas da atuação administrativa.

Nesse contexto, emerge uma tensão relevante entre o modelo normativo de planejamento — estruturado sobre previsões

e organização antecipada — e a natureza imprevisível de algumas demandas em saúde pública. A aplicação estrita e formalista das exigências legais pode, em determinadas situações, comprometer a capacidade de resposta da Administração Pública, contribuindo para atrasos, desabastecimento e, em última análise, prejuízos à própria efetividade do direito fundamental à saúde.

Diante dessa realidade, impõe-se refletir sobre a necessidade de uma leitura mais flexível do planejamento nas contratações públicas em saúde, capaz de conciliar o dever de organização administrativa com a urgência e a imprevisibilidade inerentes ao setor. Não se trata de afastar o planejamento, mas de reconhecer que sua aplicação deve ser adaptada às peculiaridades das políticas públicas envolvidas, sob pena de se transformar em obstáculo à eficiência que pretende assegurar.

É nesse cenário que o presente artigo sustenta as limitações do modelo tradicional diante de contextos de alta variabilidade. A partir dessa premissa, busca-se discutir os limites e as possibilidades dessa flexibilização, propondo uma interpretação que preserve os fundamentos da Lei nº 14.133/2021 sem desconsiderar as especificidades das contratações em saúde pública.

Considerando esse panorama, o objetivo do presente artigo é analisar a necessidade de mitigação do planejamento nas contratações públicas para demandas de

Eventos de Saúde Pública, à luz da Lei nº 14.133/2021, diante das demandas imprevisíveis, buscando demonstrar que a mitigação do planejamento, quando devidamente justificada e orientada pelo interesse público, não configura desvio ou irregularidade, mas sim uma resposta legítima para assegurar a eficiência administrativa e a efetividade do direito à saúde.

Para a consecução do objetivo proposto, a próxima seção fará uma breve análise do princípio do planejamento evidenciado pela Lei nº 14.133/2021. Em seguida, a terceira seção se debruça sobre mitigação do planejamento das contratações públicas para demandas de Eventos de Saúde Pública.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, promovendo uma síntese dos principais pontos debatidos e as inferências alcançadas.

A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA LEI GERAL DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021)

A doutrina de Robert Alexy (2008), estabelece-se uma diferenciação clara entre regras e princípios: enquanto as regras funcionam como obrigações de cumprimento absoluto e invariável, os princípios são caracterizados como vetores de otimização. Enquanto as regras são impostas como um mandamento absolutamente impositivo, os princípios buscam a implementação de um valor jurídico respeitando as limitações impostas pelos fatos e pelo ordenamento. No cenário de colisão entre princípios, a extensão do que deve prevalecer é balizada por diretrizes opostas, exigindo que o intérprete utilize a técnica da ponderação como o mecanismo essencial para equilibrar os interesses em conflito e definir a solução jurídica adequada.

No caput do art. 37 da Constituição Federal, estão previstos cinco princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não obstan-

te, o ordenamento jurídico brasileiro prevê diversos outros princípios que são balizares para a atuação do gestor público, assim, no âmbito das licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021 trouxe uma série de princípios que são norteadores das compras públicas.

Conforme a lição de Di Pietro (2026), a atual Lei Geral de Licitações elevou o planejamento ao status de princípio, conferindo-lhe densidade normativa por meio de diversos mecanismos que visam substituir o improviso pela previsibilidade. Essa sistematização se manifesta, através de vários mecanismos estabelecidos pelo legislador.

A materialização desse dever de planejar revela-se, primeiramente, na instrumentalização técnica da fase preparatória. Conforme estipulado no art. 6º, incisos XX, XXIV, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece um rol de documentos — estudo técnico preliminar, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo — que funcionam como garantias de viabilidade técnica e econômica da contratação.

Ademais, a busca pela gestão estratégica e racionalização dos gastos públicos é reforçada pelo art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 que institui o Plano de Contratações Anual (PCA). Esse instrumento é fundamental para harmonizar as demandas setoriais ao planejamento estratégico da instituição, servindo como diretriz para a elaboração das leis orçamentárias e combater patologias administrativas, como o fracionamento indevido de despesas e aquisições desordenadas.

Sob a ótica da integração normativa e orçamentária, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 consolida a fase preparatória da licitação como um estágio primordialmente dedicado ao planejamento. A norma impõe que cada procedimento licitatório guarde estrita conformidade tanto com o PCA quanto com as leis orçamentárias vigentes, assegurando que o compromisso financeiro possua lastro e previsibilidade.

Por fim, no que concerne ao consumo e à padronização, o legislador reiterou a primazia da previsibilidade nos artigos 40 e 43 da Lei nº 14.133/2021. Enquanto o primeiro exige que as compras sejam fundamentadas em estimativas reais de consumo anual, o segundo disciplina o procedimento de padronização. Juntos, esses dispositivos otimizam a gestão de estoques e potencializam a eficiência administrativa ao promover a uniformidade de objetos de mesma natureza, facilitando a logística e a economia de escala.

Di Pietro (2026) defende que o princípio do planejamento atua como um “subprincípio” essencial ao princípio da eficiência. Sob essa ótica, a eficiência administrativa deixa de ser um conceito abstrato de “fazer mais com menos” para se tornar uma obrigação de resultados que depende intrinsecamente de uma organização prévia. Sob essa ótica, uma gestão eficiente é incompatível com o improviso, logo, o planejamento funciona como o trilho que conduz a Administração à escolha da proposta mais vantajosa, garantindo que o gasto público não seja apenas legal, mas tecnicamente acertado e economicamente racional.

A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO NOS EVENTOS DE SAÚDE PÚBLICA

Para compreender a viabilidade da mitigação do planejamento em determinadas contratações na saúde pública, é imperativo delimitar o objeto que impõe tal excepcionalidade. Nesse sentido, a Portaria nº 204/2016 do Ministério da Saúde, o Evento de Saúde Pública (ESP) compreende uma gama complexa de fenômenos que transcendem a simples ocorrência de uma doença, caracterizando-se pela sua potencialidade de ameaça à coletividade. Essa classificação exige uma análise técnica rigorosa de indicadores como a magnitude, a severidade e a transcendência, observando não apenas a gravidade clínica individual, mas o impacto socioeconômico e o risco de disseminação descontrolada. Ao incluir alte-

rações no padrão epidemiológico de doenças já conhecidas e agravos de causas desconhecidas, o conceito estabelece uma base de vigilância ativa, permitindo que o sistema de saúde antecipe respostas a crises.

Além disso, a abrangência do ESP integra a interconexão entre saúde humana, animal e ambiental, ao incorporar explicitamente as epizootias e os agravos decorrentes de desastres ou acidentes. Essa visão sistêmica reconhece que eventos em populações animais ou desequilíbrios provocados por catástrofes ambientais são, frequentemente, precursores de emergências sanitárias humanas. Portanto, a identificação de um ESP sob esses critérios é o gatilho jurídico e administrativo essencial para a mobilização de recursos excepcionais e a implementação de medidas de contenção, visando mitigar a vulnerabilidade social diante de cenários de incerteza e risco iminente.

É exatamente sob o peso dessa imperatividade fática das demandas de saúde pública que o sistema jurídico é tensionado. Embora a Lei nº 14.133/2021 imponha esse rigoroso rito de planejamento, a realidade fática da saúde pública impõe desafios que, por vezes, forcem o gestor público a operar nos limites do “improviso” ante às necessidades emergentes, como nas situações de surtos epidemiológicos, que por sua natureza, são imprevisíveis.

A análise proposta por Marçal Justen Filho (2025) acerca das falhas no planejamento das contratações públicas oferece um importante contraponto a visões excessivamente rígidas e formalistas da atuação administrativa. Ao reconhecer as limitações inerentes ao conhecimento humano, o autor parte de uma premissa fundamental: o planejamento não pode ser compreendido como um exercício de previsão absoluta da realidade, mas sim uma atividade baseada em estimativas, sujeita a incertezas e condicionada à complexidade dos fatos.

Nesse sentido, a simples divergência entre aquilo que foi planejado e o que efe-

tivamente se concretiza não pode ser automaticamente qualificada como falha administrativa, sob pena de se exigir do gestor uma capacidade preditiva incompatível com a natureza dinâmica da gestão pública.

Essa distinção é particularmente relevante quando se observa que, a falha no planejamento não se confunde com o erro de previsibilidade, mas se caracteriza propriamente como um defeito na atividade preparatória. Ou seja, somente haverá falha quando o planejamento tiver sido conduzido sem a observância de critérios técnicos adequados, desconsiderando conhecimentos disponíveis, experiências anteriores ou metodologias reconhecidas. Trata-se, portanto, de um vício de qualidade do processo decisório, e não de um descompasso entre previsão e realidade. Essa abordagem desloca o foco da análise do resultado para o procedimento, valorizando a racionalidade e a fundamentação das decisões administrativas.

No que se refere à responsabilização dos agentes públicos, Marçal Justen Filho (2025) adota posição de que somente deve haver a efetiva responsabilização do agente quando identificada a conduta culpável. Isso cria uma "área de respiro" para o gestor de saúde. Assim, o agente não pode ser responsabilizado por circunstâncias alheias à sua atuação ou por eventos imprevisíveis, mas apenas quando restar comprovado que agiu com culpa na condução da atividade de planejamento falha. Essa exigência de culpa funciona como importante garantia contra interpretações punitivistas que desconsiderem as dificuldades reais enfrentadas pela Administração, já que o foco se descola do resultado para o processo.

Essa compreensão é reforçada pela disciplina estabelecida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), notadamente em seu art. 22 caput e §1º, que determina a consideração das circunstâncias práticas que condicionam a atuação do gestor público. Ao impor que sejam avaliados os obstáculos e as dificuldades con-

cretas enfrentadas na gestão, bem como as exigências das políticas públicas envolvidas, a LINDB consolida uma abordagem mais realista e contextualizada do controle administrativo. Com isso, afasta-se a possibilidade de julgamentos abstratos ou descolados da realidade, exigindo-se uma análise que considere o ambiente em que as decisões foram tomadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Transposta para o contexto das contratações públicas para ESP, essa construção teórica revela-se especialmente pertinente. O setor da saúde é marcado por elevada imprevisibilidade, variações sazonais e necessidade constante de respostas rápidas, o que torna inevitável a ocorrência de discrepâncias entre o planejamento inicial e a execução prática, ainda mais quando considerados os surtos epidemiológicos. Não se pode responsabilizar um gestor porque uma epidemia sazonal foi mais severa do que as estatísticas dos últimos dez anos previam.

Em tais circunstâncias, a responsabilização do agente com base apenas na divergência entre o previsto e o realizado ignoraria não apenas as limitações do planejamento, mas também as exigências próprias da política pública de saúde. Assim, deve-se reconhecer que a mitigação do planejamento, quando decorrente de circunstâncias comprovadamente imprevisíveis e devidamente justificadas, não configura falha, mas expressão legítima da atuação administrativa orientada ao atendimento do interesse público.

A mitigação do planejamento nas contratações de saúde para ESP não deve ser lida automaticamente como uma falha administrativa. Uma vez que o planejamento é limitado pelas fronteiras do conhecimento humano. Quando um evento de saúde pública impõe dificuldades reais, a mitigação do planejamento permite que a conduta do gestor seja validada, desde que a atividade de planejamento efetivamente realizada tenha sido pautada pela técnica e não pelo descaso.

REFERÊNCIAS

Alexy, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais, São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

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.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 204, de 17 de fevereiro de 2016. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0204_17_02_2016.html.

FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.279. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. pág.379. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>.

Criação da ECOSIL



**Flávio Sátiro
Fernandes Filho -**
Coordenador do CCAS

Em edição anterior da Revista da ECOSIL, registramos aspectos da criação da Escola de Contas Otacilio Silveira pelo então Presidente do TCE, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes. É um registro justo e necessário para reverenciar alguém que, com iniciativa e espírito público, muito fez pelo engrandecimento e reconhecimento da Corte de Contas paraibana como órgão de excelência e qualidade.

Nessas tantas ações a frente do TCE/PB, o Conselheiro Flávio Sátiro também foi responsável pela criação do setor médico e instalação do SAGRES, sempre com o apoio de decisivos colaboradores. A ECOSIL, entretanto, ecoa como norte fundamental para o aperfeiçoamento técnico daqueles que sabem a importância do serviço público e das funções das Cortes de Contas Brasileiras, algo que orgulharia Rui Barbosa, um guardião de tempos idos.

Conhecido como uma figura multifacetada, o Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes deixou um legado pessoal que inclui trabalhos nas áreas de música, poesia, romance, Direito, filosofia, história e literatura em geral, formando um conjunto criativo e intelectual que justificava sua presença marcante em instituições como Academia Paraibana de Letras, Instituto Histórico e Geográfico Paraibano, Instituto Paraibano de Genealogia e Heráldica, Instituto Brasileiro

de Direito Constitucional, Confraria dos Bibliófilos da Paraíba, entre outras.

Sua atuação no magistério alcançou idêntica dimensão. Foi ele que, em 1969, juntamente com o saudoso professor José Gomes Alves, fundou a Faculdade de Ciências Econômicas de Patos, da qual foi o primeiro diretor. Além disso, lecionou na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e foi também o primeiro Diretor da Escola de Agronomia e Medicina Veterinária de Patos. Sua trajetória como professor englobou, ainda, a função de professor assistente e adjunto da Universidade Federal da Paraíba, onde foi membro da Câmara do Departamento de Direito Público e representante do Centro de Ciências Sociais Aplicadas junto ao Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) e do CONSUNI.

Com a experiência acadêmica e uma vez investido no cargo de Presidente do Tribunal de Contas do Estado (gestão 2001/2002), Flávio Sátiro avançou no tempo e instituiu a ESCOLA DE CONTAS CONSELHEIRO OTACILIO SILVEIRA, um órgão de extensão cuja finalidade é o aperfeiçoamento técnico e intelectual dos servidores e jurisdicionados do TCE/PB.

A criação da ECOSIL foi implementada pela Resolução RA-TC 01/2001, de 9 de maio de 2001, assinada pelos Con-

selheiros Flávio Sátiro Fernandes, Luis Nunes Alves, Marcus Ubiratan Guedes Pereira, Juarez Farias, José Marques Mariz, Gleryston Holanda de Lucena, além do Conselheiro Substituto Nilton Gomes de Sousa e do Procurador Geral Carlos Martins Leite. A regulamentação da escola foi feita posteriormente, através da Resolução RA-TC 05/2001.

A aula inaugural ocorreu em 04 de julho de 2002, ministrada pelo professor Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, da Universidade de São Paulo, que foi saudado pela professora Maria do Livramento Bezerra, dos quadros da UFPB.

Observam-se, portanto, quase 25 anos de atividades ininterruptas de uma escola séria, comprometida com o aperfeiçoamento do servidor e do serviço público. Nesse período, teve vários coordenadores, todos Conselheiros,

entre eles o próprio Flávio Sátiro, Nominando Diniz Filho, Marcos Antonio da Costa, André Carlo Torres Pontes, Fernando Rodrigues Catão, Arnóbio Alves Viana e Alanna Camilla Santos Galdino Vieira (atual). Como secretários da ECO-SIL, entre outros nomes, Maria de Fátima Freitas Evangelista Gondim, Daniely Meira Veras, Geadelande Carolino Delgado, Sebastião Taveira Neto, Iranildo Lima da Costa Júnior, Ana Silvia Lopes Veloso Borges, Fabiana Lusía de Miranda e Carlos Pessoa de Aquino (o atual).

O esforço de todas essas pessoas, em todos esses anos, fez com que a ECO-SIL fosse reconhecida pelas suas ações didáticas, pelo esmero com que busca aperfeiçoar profissionais para o serviço público e para o próprio TCE-PB, órgão que faz do presente o seu futuro, como guardião incontestado da coisa pública.



ENSAIOS





ATIVIDADES





ESTÚDIO DE GRAVAÇÃO

A Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira inaugurou o estúdio de gravação no ano de 2024 equipado para proporcionar o ensino à distância aos jurisdicionados, bem como, para disponibilizar diálogos instigantes acerca de temas relevantes para os jurisdicionados e para a sociedade civil. O material produzido encontra-se disponível no Canal do Youtube da Escola: Estúdio ECOSIL e, até o ano de 2026, contou com a contribuição de 56 notáveis nas suas respectivas áreas, conforme pode-se acessar mediante os links abaixo.

LINKS DAS ENTREVISTAS



DESAFIOS ATUAIS DA
ADVOCACIA CRIMINAL



OS DESAFIOS DA
ADVOCACIA MILITANTE



A OBRA DE LUIZ GONZAGA
E O DIREITO



POLICIAMENTO
COMUNITÁRIO



BATE-PAPO COM
KARINA CAMILO



O PAPEL DO CONTROLE
INTERNO E ASSESSORIA
JURÍDICA NO PROCESSO DE
TRANSIÇÃO DO GOVERNO



ARTICULAÇÃO E VISÃO DA
ADVOCACIA CRIMINAL ATRAVÉS
DO OBSERVATÓRIO NACIONAL
DA ABRACRIM



A EXPANSÃO DO USO
DA INTELIGÊNCIA
ARTIFICIAL NO DIREITO



O PAPEL DA ADVOCACIA
CRIMINAL NO SAGRADO
DIREITO DE DEFESA



A ATUAÇÃO DA PRF NA
SEGURANÇA VIÁRIA E
COMBATE AO CRIME NA PB



FORO POR PRERROGATIVA DE
FUNÇÃO EM CONFRONTO COM
O PRINCÍPIO DO DUPLO GRAU
DE JURISDIÇÃO



INTERVENÇÃO PRISIONAL E
RESSOCIALIZAÇÃO POR MEIO
DA EDUCAÇÃO



POLÍTICA E
CULTURA



REPERCUSSÕES DA
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
NO DIREITO

LINKS DAS ENTREVISTAS



A FILIAÇÃO SOCIOAFETIVA E A SUA IMPORTÂNCIA PARA O DIREITO DAS FAMÍLIAS



PONTOS DE ATENÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES



ADVOCACIA NA GESTÃO PÚBLICA: LOURDES ISABELLE



CRIMINALIZAÇÃO DO BULLYING E DO CIBERBULLYING: A APLICAÇÃO PRÁTICA: ANÁLISE DO TIPO E REPERCUSSÕES



O ESTÁGIO E A MONITORIA NA FORMAÇÃO DO ACADÊMICO EM DIREITO



RECURSOS DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA: INOVAÇÃO, TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE NO EMPREENDEDORISMO



TERCEIRIZAÇÃO ENTRE A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E OS RISCOS DE DESVIOS DE FINALIDADE



O FUTURO DA COMUNICAÇÃO NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL



O PAPEL DA MULHER NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



PROTAGONISMO DA ADVOCACIA CRIMINAL - DEFESA DA SOCIEDADE E DA JUSTIÇA



OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ERROS RECORRENTES E BOAS PRÁTICAS



IMPACTOS DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS DO FUTEBOL: AVANÇOS NA PROFISSIONALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESPORTIVA



A INCIDÊNCIA DO ITBI SOBRE A CESSÃO DE DIREITOS POSSESSÓRIOS



OS DESAFIOS DA GESTÃO DE PESSOAS NO MUNDO PÓS PANDEMIA



BATE-PAPO COM LOURDES ISABELLE



O QUE VI DA VIDA



O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA A SOCIEDADE



AUDITORIA SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL DA PARAIBA

LINKS DAS ENTREVISTAS



OPORTUNIDADES DE USO
DA IA GENERATIVA NOS
TRIBUNAIS DE CONTAS



DIREITO E PÓS-MODERNIDADE -
JOSINALDO MALAQUIAS



DESAFIOS DA SECRETARIA DO
MEIO AMBIENTE NO
MUNICÍPIO DE BAYEUX



ELEIÇÕES DIRETAS NO CONSELHO
FEDERAL DA OAB - JOSÉ MÁRIO
PORTO JÚNIOR



ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA
HUMANIZADA: O PAPEL
DO ADVOGADO NA
PROTEÇÃO SOCIAL



LIDERANÇA E INTELIGÊNCIA
EMOCIONAL -
ERIKA MARQUES



A ATUAÇÃO DO TCE NOS
MUNICÍPIOS PARAIBANOS
COM GLÁUCIO BARRETO



OS PERCALÇOS DA VIDA
ADVOCATÍCIA - LUIZ INÁCIO
ARAÚJO FILHO



A CONTRIBUIÇÃO DO IBRAOP
PARA O CONTROLE EXTERNO -
JÚNIOR UCHÔA, JOÃO CÉSAR BEZERRA
E ADRIANA PORTUGAL



PEREGRINO DA HISTÓRIA E
GUARDIÃO DA MEMÓRIA -
PALMARI H. DE LUCENA



AINDA CABE AOS MUNICÍPIOS
REGULAMENTAR A NOVA
LEI DE LICITAÇÕES ? -
ANA PRISCILA QUEIROZ