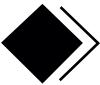


Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho
(Orgs.)

TEMAS EMERGENTES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA





EDITORIA CIENTÍFICA DIGITAL LTDA

Guarujá - São Paulo - Brasil
www.cientificadigital.org - contato@cientificadigital.org

Diagramação e Arte Edição © 2025 Editora Científica Digital

Equipe Editorial Texto © 2025 Os Autores

Imagens da Capa 1ª Edição - 2025

Adobe Stock - 2025 Acesso Livre - Open Access

© COPYRIGHT - TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. A editora detém os direitos autorais sobre a edição e o projeto gráfico, enquanto os autores mantêm os direitos autorais de seus respectivos textos. Esta obra está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, permitindo o download e compartilhamento integral ou parcial, desde que a fonte seja devidamente citada e os créditos atribuídos aos autores. É obrigatório que a obra permaneça em formato de Acesso Livre (Open Access), sem qualquer alteração. A catalogação em plataformas de acesso restrito ou com fins comerciais é estritamente proibida.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T278

Temas emergentes da nova administração pública brasileira / Organização de Bruno Cezar Silva, Katiane Amorim Coelho. – Guarujá-SP: Científica Digital, 2025.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui Bibliografia

ISBN 978-65-5360-845-0

DOI 10.37885/978-65-5360-845-0

1. Administração pública. I. Silva, Bruno Cezar (Organizador). II. Coelho, Katiane Amorim (Organizadora). III. Título.

CDD 351

Elaborado por Janaína Ramos – CRB-8/9166

Índice para catálogo sistemático:

I. Administração pública

2025

ACESSO LIVRE ON LINE - IMPRESSÃO PROIBIDA

Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho
(Orgs.)

Temas Emergentes da Nova Administração Pública Brasileira

1^a EDIÇÃO



científica digital

2025 - GUARUJÁ - SP

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. André Cutrim Carvalho
Prof. Dr. Antônio Marcos Mota Miranda
Prof^a. Ma. Auristela Correa Castro
Prof. Dr. Carlos Alberto Martins Cordeiro
Prof. Dr. Carlos Alexandre Oelke
Prof^a. Dra. Caroline Nóbrega de Almeida
Prof^a. Dra. Clara Mockdece Neves
Prof^a. Dra. Claudia Maria Rinhel-Silva
Prof^a. Dra. Clecia Simone Gonçalves Rosa Pacheco
Prof. Dr. Cristiano Marins
Prof^a. Dra. Cristina Berger Fadel
Prof. Dr. Daniel Luciano Gevehr
Prof. Dr. Diogo da Silva Cardoso
Prof. Dr. Ernane Rosa Martins
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes
Prof. Dr. Fabricio Gomes Gonçalves
Prof^a. Dra. Fernanda Rezende
Prof. Dr. Flávio Aparecido de Almeida
Prof^a. Dra. Francine Náthalie Ferraresi Queluz
Prof^a. Dra. Geuciane Felipe Guerim Fernandes
Prof. Dr. Humberto Costa
Prof. Dr. Joachin Melo Azevedo Neto
Prof. Dr. Jônata Ferreira de Moura
Prof. Dr. José Aderval Aragão
Prof. Me. Julianno Pizzano Ayoub
Prof. Dr. Leonardo Augusto Couto Finelli
Prof. Dr. Luiz Gonzaga Lapa Junior
Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva
Prof^a. Dra. Maria Cristina Zago
Prof^a. Dra. Maria Otília Zangão
Prof. Dr. Mário Henrique Gomes
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes
Prof. Dr. Nelson J. Almeida
Prof. Dr. Pedro Afonso Cortez
Prof. Dr. Reinaldo Pacheco dos Santos
Prof. Dr. Rogério de Melo Grillo
Prof^a. Dra. Rosenery Pimentel Nascimento
Prof. Dr. Rossano Sartori Dal Molin
Prof. Me. Silvio Almeida Junior
Prof^a. Dra. Thays Zigante Furlan Ribeiro
Prof. Dr. Wesley Viana Evangelista
Prof. Dr. Willian Carboni Viana
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme

Acesse a lista completa dos Membros do Conselho Editorial em www.editoracientifica.com.br/conselho

Parecer e revisão por pares

Os textos que compõem esta obra foram submetidos à avaliação do Conselho Editorial e Revisados por Pares Externos (Peer Review), recebendo a devida recomendação para publicação.

Nota: Esta obra é uma produção colaborativa, tornando-se uma coletânea com reservas de direitos autorais para os autores. Alguns capítulos podem ser derivados de outros trabalhos já apresentados em eventos acadêmicos, todavia, os autores foram instruídos ao cuidado com o autoplágio. A responsabilidade pelo conteúdo de cada capítulo, bem como por sua originalidade e pela integridade das informações publicadas, recai exclusivamente sobre os respectivos autores e autoras, não representando, necessariamente, a opinião da editora, dos organizadores ou dos membros do conselho editorial.

APRESENTAÇÃO

A modernização da administração pública é um tema de grande relevância, pois impacta diretamente a eficiência, transparência e qualidade dos serviços oferecidos à população.

Discutir a modernização da administração pública é fundamental para garantir que as instituições estejam preparadas para atender às demandas atuais e futuras da sociedade, promovendo um governo mais eficaz e responsável.

A administração pública emergente abrange uma série de temas que refletem as mudanças nas práticas e teorias da gestão pública. Aqui estão alguns dos principais temas que serão discutidos neste livro:

Governança Digital: A transformação digital nas estruturas governamentais, incluindo a utilização de tecnologias da informação para melhorar a transparência e a eficiência.

Participação Cidadã: O envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão pública, promovendo a co-criação de políticas e serviços.

Sustentabilidade: A incorporação de práticas sustentáveis na administração pública, visando o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Inovação no Setor Público: A promoção de novas abordagens e soluções para problemas sociais através da inovação e criatividade nas políticas públicas.

Gestão de Dados: A importância da coleta, análise e utilização de dados para a formulação de políticas públicas mais informadas e eficazes.

Ética e Transparência: O fortalecimento da ética na administração pública e a promoção da transparência como fundamentais para a confiança pública.

Desigualdade e Inclusão: A busca por políticas que abordem as desigualdades sociais e promovam a inclusão de grupos marginalizados.

Resiliência Organizacional: A capacidade das instituições públicas de se adaptarem e se recuperarem de crises, como pandemias ou desastres naturais.

Esses temas refletem a necessidade de adaptação das práticas administrativas às novas realidades sociais, econômicas e tecnológicas e contribuem para uma administração pública que é mais responsável, eficiente e alinhada com as necessidades e expectativas da sociedade contemporânea, promovendo um ambiente de governança mais saudável e participativo.

Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho

SUMÁRIO

Capítulo 01

GOVERNANÇA DIGITAL E MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA: IMPLEMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLICIAIS ELETRÔNICOS COMO FERRAMENTAS DE EFICIÊNCIA E OTIMIZAÇÃO DE RECURSOS

Joan Silva do Carmo; Marcos Antonio de Souza Rodrigues; Bruno Cesar Silva

 10.37885/241218501 8

Capítulo 02

ANÁLISE DO TRABALHO REMOTO E A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Lígia M^a da Cruz Nascimento Araújo; Clara Eduana Rocha Soares; Bruno Cesar Silva; Deranor Gomes de Oliveira

 10.37885/241218491 31

Capítulo 03

NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA SUSTENTABILIDADE

Célia Virgínia Alves de Souza; Ana Paula da Silva; Bruno Cesar Silva; Francisco Ricardo Duarte; Ivanildo Viana Borges

 10.37885/241218483 45

Capítulo 04

O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TRAJETÓRIA, DESAFIOS E UM NOVO MARCO DE INOVAÇÃO

Sidney Magno Nunes Barbosa; Anderson Alessandro de Souza Queiroz; Bruno Cesar Silva

 10.37885/241218476 55

Capítulo 05

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE

Erika Passos de Castro; Tatiane Grasielle Lopes da Silva; Bruno Cesar Silva; Katiane Amorim Coelho

 10.37885/241218437 71

Capítulo 06**TRANSFORMAÇÕES NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: INOVAÇÃO, RESPONSABILIDADES E CONTROLE EXTERNO**

Renan Herbert Miranda Borges; Francisco Alves Pinheiro

 10.37885/241218424 93**Capítulo 07****O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO NA PERSPECTIVA GRAMSCIANA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA HEGEMONIA**

Beatriz Souza Martins; Bruno Cezar Silva; Eder Cruz; Katiane Amorim Coelho

 10.37885/241218423 118**Capítulo 08****IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A REFORMA DA LEI N° 14.230/2021: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA DE 2021 A 2024**

João Henrique M. M. Campos; Jakeline Gomes da Silva; Bruno Cezar Silva; Katiane Amorim Coelho

 10.37885/241218396 133**Capítulo 09****GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA: ANÁLISE DA GESTÃO DOS RESTOS A PAGAR EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL**

Luciano Santos da Gama; Renato de Barros Godoi Maranhão; Francisco Ricardo Duarte

 10.37885/241218342 147**SOBRE OS ORGANIZADORES**

176

ÍNDICE REMISSIVO

177

01

GOVERNANÇA DIGITAL E MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA: IMPLEMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLICIAIS ELETRÔNICOS COMO FERRAMENTAS DE EFICIÊNCIA E OTIMIZAÇÃO DE RECURSOS

Joan Silva do Carmo

Marcos Antonio de Souza Rodrigues

Bruno Cezar Silva

RESUMO

Sob a ótica da evolução da Governança Digital no Brasil, este artigo analisa o processo de modernização da Polícia Judiciária no Brasil, impactado pela implementação dos procedimentos policiais eletrônicos como ferramentas de eficiência e otimização de recursos. O estudo aborda como a digitalização dos procedimentos de polícia judiciária brasileira, incluindo o e-Pol e o SINESP PPE, tem contribuído para a racionalização de recursos, a celeridade processual e o fortalecimento da transparência institucional, fundamentado no Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal (CF/88), e nas diretrizes da Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital). Por meio de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, são discutidos os avanços alcançados na substituição do modelo físico e burocrático por sistemas integrados e acessíveis remotamente. A pesquisa explora a evolução dos procedimentos policiais, federal e estaduais, antes dependentes de papéis e processos fragmentados, para plataformas digitais que centralizam informações e agilizam a tramitação de dados entre as Polícias Judiciárias Civis e o Poder Judiciário. O estudo também apresenta como os procedimentos digitais fortalecem a accountability e a integração entre as instituições, ao mesmo tempo em que enfrentam desafios relacionados à infraestrutura tecnológica e à capacitação de servidores. Conclui-se que os procedimentos policiais eletrônicos não apenas representam uma inovação tecnológica, mas consolidam uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados, alinhando-se às exigências contemporâneas de governança digital e às demandas por serviços públicos de qualidade no sistema de justiça criminal brasileiro.

Palavras-chave: procedimentos policiais eletrônicos; governança digital; polícia judiciária; eficiência administrativa.

INTRODUÇÃO

A crescente digitalização da administração pública reflete a necessidade de adaptação às demandas contemporâneas de agilidade, transparência e eficiência nos serviços prestados. No âmbito da segurança pública, essa transformação tem impactado significativamente a polícia judiciária, ramo responsável pela apuração de infrações penais e coleta de provas essenciais para o sistema de justiça criminal, conforme previsto no artigo 4º do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941). Composta pelas Polícias Civis dos Estados e pela Polícia Federal, tendo suas competências atribuídas no artigo 144 da Constituição Federal, a polícia judiciária desempenha um papel crucial na persecução penal, sob a coordenação do Ministério Público, elaborando inquéritos e outros procedimentos policiais, conduzindo diligências e fornecendo subsídios para a ação penal.

A adoção de ferramentas tecnológicas, como os procedimentos policiais eletrônicos, tem transformado as práticas tradicionais da polícia judiciária, substituindo documentos físicos por sistemas digitais integrados, que promovem maior eficiência e governança digital. Essa modernização não apenas otimiza o uso de recursos e reduz a burocracia, mas também fortalece a transparência e a integração entre instituições, promovendo maior accountability e satisfação da sociedade na obtenção de serviços ágeis por instituições públicas.

Este artigo destaca a importância do Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, como fundamento para a administração pública orientada a resultados e economia de recursos, e discute como a Governança Digital, consolidada pela Lei nº 14.129/2021, tem sido implementada no contexto da polícia judiciária para modernizar procedimentos e integrar sistemas. A pesquisa parte da seguinte questão: **Como os procedimentos policiais eletrônicos, sustentados pela governança digital, contribuem para a eficiência administrativa e a otimização de recursos na polícia judiciária?**

Para responder a essa questão, este estudo utiliza uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, examinando legislações pertinentes, como o Código de Processo Penal e a Constituição Federal, além de documentos institucionais e literatura acadêmica. O artigo está estruturado em três seções principais. Após esta introdução, na seção de desenvolvimento são explorados os conceitos do Princípio da Eficiência, da Governança Digital e dos

Procedimentos Policiais Eletrônicos, discutindo os avanços e desafios desses procedimentos no contexto da modernização da polícia judiciária, estadual e federal. Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados e propõe direções para pesquisas futuras.

DESENVOLVIMENTO

Princípio da Eficiência na Administração Pública

O conceito de eficiência sempre esteve presente nas práticas organizacionais, sendo compreendido como a utilização estratégica dos meios disponíveis para maximizar a produtividade e minimizar os desperdícios. Chiavenato (2003) define eficiência como o foco em fazer certo as coisas, utilizando os recursos de forma racional e econômica. Inicialmente, estruturado na Escola da Administração Científica por Frederick Taylor, o conceito de eficiência propunha a maximização de resultados por meio da eficiência operacional, com foco na divisão do trabalho, especialização e padronização das tarefas. Posteriormente, na Escola Clássica, Henri Fayol expandiu essa abordagem ao incorporar a eficiência como um princípio essencial para o planejamento e a organização das empresas. Já na Escola de Relações Humanas, Mary Parker Follett e Elton Mayo trouxeram uma crítica à visão mecanicista da Abordagem Clássica, ao incluir o componente humano e as interações sociais como fatores motivadores para alcançar a eficiência. Até mesmo a Teoria Burocrática, com sua ênfase na padronização e racionalidade, visava garantir a máxima eficiência nas organizações.

No Brasil, a década de 1990 marcou a transição da administração pública, que historicamente oscilava entre os modelos patrimonialista e burocrático, para o modelo gerencial. Essa transformação foi orientada pelos preceitos da Modernização da Gestão Pública, com foco na eficiência e nos resultados como critérios centrais para a avaliação das políticas públicas. Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conduzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), consolidou a reforma gerencial do Estado. O PDRAE visava substituir a administração pública burocrática, caracterizada por regras rígidas e processos formais, por uma administração pública gerencial, pautada pelos princípios da Nova Gestão Pública. O objetivo era tornar

o Estado mais ágil, responsável às demandas sociais e eficiente na alocação de recursos, reduzindo a burocracia e aumentando a capacidade de entregar serviços públicos de qualidade de forma efetiva e orientada a resultados.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incorporou formalmente o Princípio da Eficiência ao ordenamento jurídico brasileiro como parte das diretrizes estabelecidas no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37).

Esse princípio afirma que os governos a todos os níveis da administração pública, direta ou indireta, devem agir de uma forma que maximize os resultados e minimize o desperdício de recursos, buscando sempre o melhor custo-benefício, por meio de práticas que garantam a rapidez e qualidade (eficiência no desempenho), e a eficácia no resultado de suas funções. Assim, esse quadro normativo tornou-se a base para orientar as ações administrativas, impulsionando a transformação dos serviços públicos.

Decorridos mais de 20 anos, essa orientação foi complementada pela aprovação da Lei nº 14.129/2021, conhecida como a Lei do Governo Digital, que trouxe novos instrumentos e princípios voltados para a modernização da administração pública por meio da inovação e da tecnologia, conforme expresso em seu preâmbulo:

Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da **eficiência** da administração pública, especialmente por meio da **desburocratização**, da **inovação**, da **transformação digital** e da participação do cidadão (Brasil, 2021, art. 1º).

A Lei do Governo Digital reafirma o compromisso com os valores constitucionais da administração pública. Entre os principais objetivos dessa legislação, destacam-se o fortalecimento da eficiência na prestação dos serviços públicos, a simplificação do acesso às informações, a digitalização de processos e consequente integração de dados, elementos essenciais para a concretização do Princípio da Eficiência nessa nova era digital.

Governança Digital e Suas Implicações na Segurança Pública

A fim de examinar o que se entende por Governança Digital e quais suas implicações na seara da Segurança Pública é necessário entender como a construção de sistemas públicos baseados na internet, o que se convencionou chamar de governo eletrônico, tornou-se uma realidade e quais as suas causas. Encontram-se na literatura observações de que tal fato adveio, notadamente, das necessidades das Administrações de aumentarem suas arrecadações e melhorarem seus processos internos, somados às pressões da sociedade para que o governo otimizasse seus gastos e atuasse, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços aos cidadãos (Medeiros; Guimarães, 2005). Nesse sentido, o advento da Internet e as inovações tecnológicas na comunicação proporcionaram às organizações a possibilidade de migrarem seus sistemas das plataformas convencionais para sistemas com interface Web.

Conforme foi bem analisado em estudo desenvolvido por Pinheiro e Wiedenhoft (2022), há certa divergência conceitual, na literatura, envolvendo os conceitos de Governo Eletrônico, Governo Digital, Governança Eletrônica e Governança Digital. Para Junior, Serra e Mesquita (2020), enquanto as definições de Governo Eletrônico variam amplamente, há entre essas um tema em comum: envolve o uso de Tecnologias da Informação, em especial a internet, para promover a entrega de serviços do governo ao cidadão, empresas e sociedade.

Diferenciando os conceitos, Pinheiro e Wiedenhoft afirmam que:

Para definir-se a Governança Digital e seus pilares fundamentais é necessário entendermos as diferenças entre os conceitos de governo eletrônico (e-gov) da governança eletrônica (e-governe), pois a governança refere-se ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, incluindo a articulação de seus interesses pelos cidadãos e o exercício de seus direitos e obrigações legais. A governança eletrônica pode ser entendida como o desempenho desta governança através do meio eletrônico, a fim de facilitar um processo eficiente, rápido e transparente de divulgação de informações ao público e a outras agências para a realização das atividades da administração governamental(Pinheiro; Wiedenhoft; 2022, p. 2).

Assim, por essa perspectiva, a governança eletrônica é, geralmente, considerada como um conceito mais amplo do que o governo eletrônico, uma vez

que pode trazer uma mudança na forma como os cidadãos se relacionam com os governos e entre si (Bannister; Connolly, 2012).

Para Kalsi e Kiran (2015), a Governança Digital seria a maneira dos governos utilizarem as TICs para fornecer às pessoas informações convenientes e serviços governamentais, melhorar a qualidade desses serviços e proporcionar maiores possibilidades de participação cidadã. Ela envolve um novo estilo de liderança e uma nova maneira de tomar decisões sobre políticas e investimentos públicos.

No Brasil, desde a década de 1990, foram dados os primeiros passos para a criação de leis e atos normativos que permitiram a informatização de processos internos do governo e o desenvolvimento da Governança Digital no país. Nesse sentido, como marcos legislativos mais importantes, podem ser citadas, em resumo, a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI); a Lei nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet; o Decreto nº 8.539/2015, que instituiu a Política de Governança Digital: este decreto estabeleceu diretrizes para a implementação de políticas de governança digital nos órgãos da administração pública federal, buscando melhorar a gestão pública, fortalecer a transparência e a eficiência por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC). A política abrange a utilização de sistemas digitais no governo, desde a simplificação de processos até a implementação de plataformas para o serviço público.

O Decreto nº 9.319/2018 estabeleceu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT); e por meio do Decreto nº 10.332/2020 foi introduzida a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital). Consolidando o panorama da Governança Digital no Brasil, adveio a Lei nº 14.129/2021 - Lei do Governo Digital - sancionada em 2021, e estabeleceu diretrizes para a transformação digital da administração pública federal, visando promover a digitalização dos serviços públicos, com o objetivo de torná-los mais acessíveis, rápidos e eficientes para os cidadãos. A lei enfatiza a importância da interoperabilidade entre os sistemas governamentais, a utilização de canais digitais para atendimento ao cidadão, a criação de plataformas digitais de serviços e a adoção de uma abordagem centrada no usuário.

A governança digital, pois, com base nessa legislação, pode ser definida como o uso estratégico de tecnologias da informação para modernizar e integrar os serviços públicos, promovendo a transparência, a participação cidadã e a eficiência, buscando desburocratizar processos e integrar sistemas, possibilitando a racionalização dos recursos públicos. No âmbito da Segurança Pública, através

da implementação de sistemas e processos de digitalização de recursos, essa abordagem tem possibilitado uma evolução em termos de gestão e processamento de dados; a interoperabilidade entre instituições policiais e órgãos do sistema de justiça, facilitando o compartilhamento de informações e procedimentos; e ainda otimizando o desenvolvimento e coordenação das ações investigativas por meio dos procedimentos policiais eletrônicos. Através da inovação e aprimoramento dos sistemas, a tecnologia tem transformado as estratégias dos órgãos de segurança pública, principalmente, das Polícias Militares, Civis e Polícia Federal, tornando-as mais eficazes e acessíveis.

O denominado Governo Digital surge, então, como peça central, já que a implementação eficaz de tecnologias, por meio de processos de digitalização de recursos, no campo da segurança pública pode resultar não somente em eficácia das instituições no plano interno administrativo, como também, por via indireta, na redução criminalidade.

Para transformar o cenário da segurança pública é preciso que um combo de tecnologias operem juntas, desde a análise de dados e uso de ferramentas de inteligência artificial para prever crimes e alocar recursos de forma eficaz; até à desejável integração de sistemas e interoperabilidade entre os órgãos de segurança. Esses seriam itens essenciais para melhorar a eficácia das ações dos Estados (Valid.com, 2024, p. 1).

Tem sido cada vez mais constatado que a adoção das ferramentas digitais de forma uniforme no âmbito da segurança pública é fundamental para enfrentar os desafios contemporâneos da criminalidade e da violência, visto que, por meio da adoção de tecnologias digitais e da integração de sistemas, as agências de segurança podem se tornar mais ágeis, eficientes e eficazes. “Contudo, isso exige uma abordagem estratégica e cuidadosa, garantindo que a digitalização seja implementada de maneira ética, segura e orientada para os cidadãos” (Valid.com, 2024, p. 1).

Em matéria publicada pela FuturoID (2024), foram destacados uma série de benefícios à Segurança Públco a partir da adoção de tecnologias digitais junto à integração de sistemas das agências:

1. **Aumento da agilidade das operações de segurança:** com o uso das ferramentas digitais, as informações podem ser coletadas, analisadas e compartilhadas em tempo real, permitindo respostas mais rápidas a incidentes de segurança. Além disso, as tecnologias digitais podem automatizar tarefas rotineiras, liberando recursos humanos para tarefas mais estratégicas e complexas.
2. **As tecnologias digitais e a integração de sistemas melhoram a eficiência operacional:** ao permitir a coleta e análise de grandes volumes de dados, as agências de segurança podem identificar padrões, tendências e conexões que de outra forma seriam perdidos. Isso pode ajudar a identificar áreas de risco, prever incidentes de segurança e desenvolver estratégias mais eficazes de prevenção e resposta.
3. **As tecnologias digitais, que incluem desde infraestruturas de TI e comunicações até ferramentas e aplicações avançadas, como inteligência artificial (IA), machine learning, big data e blockchain, permitem uma tomada de decisões mais embasada em dados:** as decisões de segurança podem ser baseadas em evidências empíricas, análises estatísticas e modelos preditivos. Isso aumenta a eficácia das decisões e torna as operações de segurança mais transparentes e responsáveis.

Assim, com base no estudo referenciado, é possível observar o destaque dado a três formas de usar a tecnologia a favor da Segurança Pública, com o objetivo de enfrentar o complexo panorama criminal a partir de estratégias de segurança pública inovadoras e altamente eficazes: por meio da utilização de análise de dados e inteligência artificial; da integração de bases de dados e compartilhamento de informações entre as agências de segurança; e por meio da interoperabilidade, vista como fundamental para a integração de bases de dados e o compartilhamento de informações. O termo refere-se à capacidade de diferentes sistemas de informação, dispositivos e aplicações de acessar, trocar, integrar e, cooperativamente, usar dados em um ambiente coordenado, para o benefício dos usuários.

Procedimentos Policiais Eletrônicos: Ferramentas de Eficiência e Governança Digital

A evolução tecnológica tem transformado profundamente diversos setores da administração pública, incluindo a segurança pública, que enfrenta o desafio de adaptar-se às exigências contemporâneas de inovação e transformação digital em suas atividades. Essa transformação é particularmente evidente nos procedimentos policiais eletrônicos, que substituem a tramitação de documentos físicos por sistemas digitais, trazendo benefícios significativos à celeridade e transparência das atividades de polícia judiciária, mediante eficiência e governança digital.

A desmaterialização dos procedimentos da polícia judiciária representa um avanço essencial para atender ao Princípio da Eficiência, consagrado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e à necessidade de uma administração pública ágil e orientada para resultados. O professor Idalberto Chiavenato afirma que:

A tecnologia proporciona eficiência maior, precisão maior, incrível rapidez e a liberação da atividade humana para tarefas mais complicadas que exijam planejamento e criatividade. A tecnologia introduziu novos processos e ferramentas que causaram, e causarão, profundos impactos sobre as organizações. (Chiavenato, 2003, p.15)

Conforme, também, destacado na literatura, a informatização elimina etapas desnecessárias, reduz custos operacionais e facilita o acesso e controle de informações, promovendo uma gestão pública mais eficiente (Motta; Jobim, s.d.).

Nesse sentido, os Procedimentos Policiais Eletrônicos substituem práticas tradicionais baseadas em papéis por sistemas digitais, permitindo que as polícias civis e a Polícia Federal desempenhem suas funções com maior rapidez e segurança. Essa digitalização permite o preciso controle de prazos e oferece vantagens como a tramitação ágil de inquéritos, a integração de dados entre instituições, possibilita o acesso aos “autos” a qualquer momento, seja pelos juízes, pelos membros do Ministério Público, pelas autoridades policiais e pelos defensores, e a ampliação da transparência, contribuindo para a accountability e para o aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas (Bessa de Oliveira; Ebling, 2024).

Além disso, os sistemas informatizados simplificam processos, fortalecem a segurança das informações e facilitam o compartilhamento de dados entre

autoridades, garantindo mais celeridade à persecução penal. Nesse sentido, estudos apontam que a digitalização dos procedimentos policiais pode ser um catalisador de eficiência .

A virtualização dos inquéritos, dentre outros efeitos, tirou de cena a grande quantidade de papel normalmente utilizada nos inquéritos físicos, o que significa economia de recursos públicos que podem ser direcionados para outras finalidades [...]. Outro benefício é o ganho de tempo e eficiência, na medida em que tarefas essencialmente burocráticas [...] deixaram de existir, permitindo deslocar os agentes antes envolvidos em tais afazeres para trabalhos de investigação de maior complexidade e importância (Martins; Coltro, 2020, p. 258).

A utilização de ferramentas digitais na atividade policial também reflete os avanços promovidos pela Lei nº 14.129/2021, que estabelece diretrizes para a modernização da administração pública por meio da desburocratização e da transformação digital. Essa legislação reforça o compromisso com a transformação digital ao prever “a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial” (Brasil, 2021, Art. 3º, III), bem como estabelece como princípio fundamental “a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis” (BRASIL, 2021, Art. 3º, I), promovendo maior acessibilidade e eficiência na interação entre o Estado e a sociedade.

Embora os benefícios sejam claros, a implantação de procedimentos policiais eletrônicos apresenta desafios, como a necessidade de capacitação dos agentes e, principalmente, a implementação de infraestrutura tecnológica adequada. Contudo, a informatização destaca-se como uma solução promissora para a modernização da polícia judiciária e a integração de seus procedimentos com os demais órgãos da justiça criminal.

Assim, os procedimentos policiais eletrônicos não são apenas ferramentas de eficiência, mas também símbolos da transição para um modelo de governança digital que busca promover uma administração pública mais moderna e eficiente, alinhada às demandas da sociedade contemporânea.

O Procedimento Policial Eletrônico e-Pol na Polícia Federal

A Polícia Federal, conforme disposto no artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é responsável por investigar infrações penais contra a União. Decorrente ao avanço tecnológico e digitalização da administração pública, tem, também, promovido a modernização de suas práticas por meio da adoção de inovações tecnológicas. Uma dessas iniciativas é o e-Pol (Sistema de Gestão da Atividade de Polícia Judiciária), que substituiu o antigo aplicativo SISCART (Sistema Cartorário), representando uma transformação no gerenciamento dos inquéritos policiais federais. Essa mudança, alinhada ao Princípio da Eficiência e à Governança Digital, busca promover maior celeridade e racionalização nos processos investigativos.

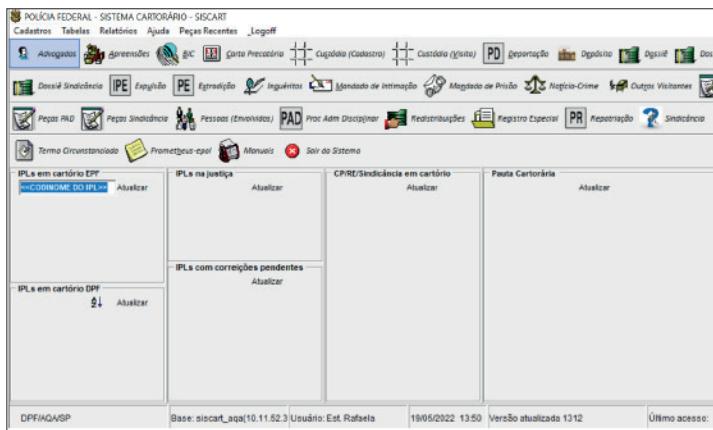
No modelo anterior, as principais peças dos inquéritos policiais eram elaboradas no aplicativo SISCART, mas o processo exigia a impressão para assinatura manual e a montagem de um caderno físico, denominado Inquérito Policial-IPL, caracterizado por uma capa azul. Esse caderno precisava ser confeccionado manualmente, com perfuração, paginação e inserção progressiva de todas as peças produzidas ao longo da investigação. Ao final, era necessária a digitalização de todo o material para sua inclusão nos sistemas do Poder Judiciário, tornando o procedimento excessivamente lento, trabalhoso e burocrático. Além disso, as informações eram armazenadas em bancos de dados locais, restritos a cada unidade da Polícia Federal, dificultando o acesso remoto e o compartilhamento eficiente de informações entre diferentes unidades do órgão.

Figura 1 - Inquérito Policial Federal- IPL.



Fonte: Santos (2022, p. 33).

Figura 2 - Tela do SISCART.



Fonte: Santos (2022, p. 36).

A transição para o inquérito policial eletrônico, por meio do Projeto ePol, superou essas limitações ao digitalizar integralmente os procedimentos investigativos, integrando-os em uma plataforma centralizada e segura. Essa mudança não apenas eliminou a necessidade de impressão e digitalização manual, mas também facilitou o acesso remoto e instantâneo às informações por servidores autorizados, promovendo maior eficiência, transparência e integração com o sistema de justiça. Segundo Bandolin, Barros, Cândido (2023), essa integração trouxe melhorias significativas na capacidade de gestão e análise das atividades de polícia judiciária, além de aumentar a transparência e a segurança da informação produzida no caderno investigativo, agora eletrônico.

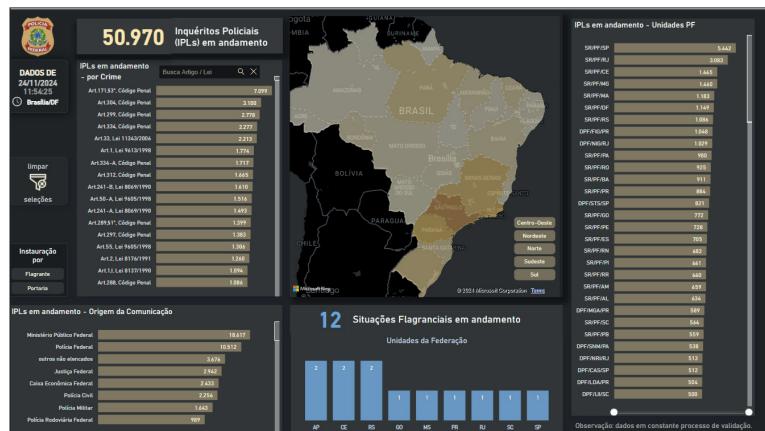
Figura 3 - Tela do ePol.



Fonte: Santos (2022, p. 38).

O e-Pol não apenas digitalizou o fluxo de trabalho, mas também integrou ferramentas de Business Intelligence (BI), otimizando a coleta, o processamento e a análise de dados. Segundo De Luca, Filho e Pinto (2022), com a implementação do Projeto ePol em 2018 e a adoção de ferramentas de Business Intelligence (BI), a Polícia Federal alcançou significativos avanços na gestão de dados relacionados aos inquéritos policiais. Esse processo permitiu maior velocidade e confiabilidade na transformação de dados em informações estatísticas, ampliando a transparência e disponibilizando indicadores como o índice de solução de inquéritos e o monitoramento da produtividade investigativa, permitindo avaliar com precisão o índice de solução de inquéritos, que antes era fragmentado e de difícil mensuração. Tais inovações demonstraram a eficácia do inquérito policial federal, superando limitações históricas na recuperação de dados criminais, agora acessíveis por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e do programa de Dados Abertos do Governo Federal.

Figura 4 - Tela do Microsoft Power BI acesso público.



Fonte: gov.br (2024).

A modernização promovida pelo e-Pol ressalta o impacto da digitalização e da governança digital na melhoria da eficiência e na accountability da polícia judiciária, ao otimizar o gerenciamento das investigações e assegurar a integridade das informações. A legislação brasileira, como o Código de Processo Penal (CPP) em seu art. 6º, reforça a importância dessa transformação ao determinar o registro e a documentação de todas as fases da investigação, tarefa significativamente

facilitada por sistemas eletrônicos. Alinhada a essas diretrizes, a Lei nº 14.129/2021 incentiva a desburocratização e a digitalização dos serviços públicos, promovendo maior eficiência e transparência na administração pública.

A respeito dessa evolução, os autores destacam:

(...) concluímos que o Sistema ePol trata-se de uma verdadeira inovação implementada pela Polícia Federal, pois trouxe um avanço significativo na forma como a instituição lida com a materialização dos resultados de suas investigações, centralizando banco de dados para todas as suas Unidades, evitando gastos com papel e impressão, racionalizando o uso de espaço físico que anteriormente era necessário para armazenar os autos, dando maior celeridade na finalização das peças que, logo após produzidas, já podem ser assinadas de forma digital, facilitando o controle e as estatísticas, entre outros benefícios (Bandolin; Barros; Cândido, 2023, p. 162).

Apesar de seus benefícios, o e-Pol enfrenta desafios relacionados à adaptação tecnológica e à capacitação dos agentes públicos. Conforme apontado por Domingos Leite Júnior (2021), a introdução de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no trabalho policial demanda treinamento contínuo e adequação às novas práticas para evitar barreiras no uso eficiente dos sistemas.

Em suma, o e-Pol não é apenas uma ferramenta administrativa, mas também um exemplo de como a governança digital pode ser implementada para modernizar e otimizar a gestão pública. Ele simboliza a convergência entre tecnologia, eficiência e inovação no setor público, com impactos profundos na capacidade de gestão da Polícia Federal e no fortalecimento do sistema de Polícia Judiciária Federal.

Os Procedimentos Policiais Eletrônicos nas Polícias Civis Estaduais: a uniformização dos fluxos; interoperabilidade de sistemas e integração de informações policiais promovidas com o advento do Sinesp PPE.

As Polícias Civis estaduais por muito tempo desenvolveram suas atividades cartorárias, de registros de ocorrências e de lavratura dos procedimentos policiais, notadamente do Inquérito Policial, por meio de recursos exclusivamente físicos, seguindo como fundamento legal a normativa prevista no Art. 9º do Código de Processo Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 3689/41), que ainda prevê que todas

as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade. Por meio da Lei 11.719 de 2008, que promoveu alterações no referido Código de Processo Penal, restou disciplinado em seu Art. 405, § 1º, que sempre que possível, o registro dos depoimentos do investigado, indiciado, ofendido e testemunhas poderia ser feito pelos meios ou recursos de gravação magnética, estenotipia, digital ou técnica similar, inclusive audiovisual, destinada a obter maior fidelidade das informações. Tal atualização normativa se deu com o objetivo de disciplinar um movimento de evolução que já se desenvolvia por meio da utilização de recursos tecnológicos e digitalização de processos no curso das investigações policiais desenvolvidas pelas polícias judiciais.

As primeiras iniciativas de implementação de procedimentos policiais eletrônicos, especialmente do Inquérito Policial Eletrônico no Brasil, datam de meados da década de 2000. Algumas Unidades de Polícia Civil, em diferentes estados, começaram a experimentar sistemas informatizados para o registro e acompanhamento das investigações. Cada estado, e muitas vezes cada Delegacia, desenvolveu seu próprio sistema, resultando em uma grande diversidade de plataformas e formatos. Essa fragmentação dificultava a integração entre os sistemas, a troca de informações e a padronização dos procedimentos.

De acordo com Martins, Alcântara, e Gallinaro (2018), no Estado do Amazonas, em meados de 2013, a Primeira Delegacia Interativa e a Delegacia Especializada de Crimes Contra a Mulher enviaram para o Fórum de Manacapuru, por intermédio do sistema Projud (Processo Eletrônico do Judiciário), autos de prisão em flagrante, requerimentos de decretação de prisão preventiva, inquéritos policiais e termos circunstanciados, em importante iniciativa para superar as barreiras geográficas daquele Estado, o maior da Federação em extensão territorial e sabidamente pouco servido por estradas de rodagem. O Estado de Alagoas também foi pioneiro na elaboração de inquéritos policiais virtuais assinados de maneira eletrônica com a utilização de certificação digital, que eram fornecidos a Delegados e Escrivães, capacitando-os para o sistema de peticionamento eletrônico do Tribunal de Justiça de Alagoas, bem como no sistema de remessa de inquéritos policiais ao Ministério Público daquele Estado.

A nível nacional, no entanto, a evolução dos processos de digitalização de procedimentos policiais nas polícias civis enfrentou diversos desafios, como a

necessidade de investimentos em infraestrutura tecnológica, a resistência cultural e a falta de padronização dos sistemas. Essa evolução dos processos de digitalização dos procedimentos de polícia judiciária, no plano estadual, deparou-se com a necessidade de maior interoperabilidade entre os sistemas das Polícias Civis e os sistemas eletrônicos dos órgãos de justiça, bem como, de promover maior eficiência no plano interno administrativo, maior qualidade dos procedimentos, além de buscar por melhores resultados de integração de informações com as demais agências estaduais de segurança pública.

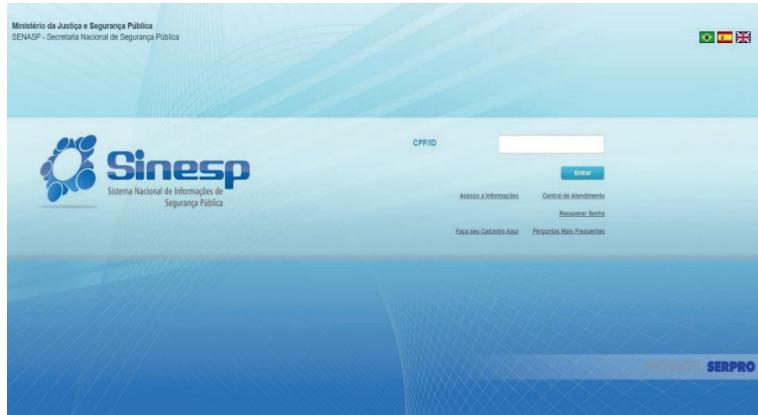
No ano de 2012, por meio da Lei n.º 12.681/2012, foi criado o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública, sendo integrado pelos poderes executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal. Em 2018, por meio da 13.675/18 - que revogou dispositivos da Lei n.º 12.681/2012 - foi instituída a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Tal Lei, em seu Art. 10, dispôs que a integração e a coordenação dos órgãos integrantes do SUSP se dariam, dentre outras formas, meio do SINESP, integrado por todos os entes federados, por intermédio de órgãos criados ou designados para esse fim.

Considerando a visão situacional dos Estados, o Ministério da Justiça, utilizando os mecanismos da lei do SINESP, criou grupos de estudo visando a uniformização dos formulários e seus fluxos nos procedimentos de Polícia Judiciária. Foram realizadas reuniões com representantes de todos os Estados da Federação, visando a uniformização dos conteúdos de dados e procedimentos, necessários para o sistema de registro de Boletim de Ocorrência, com isso, o Ministério da Justiça iniciou o desenvolvimento de um sistema de procedimento policial eletrônico para fornecer aos Estados que não possuíam o sistema eletrônico, e ao mesmo tempo efetuou um trabalho de sensibilização junto aos demais Estados para que pudessem adaptar-se aos novos conceitos, que participaram da elaboração, assim criando um padrão de dados mínimos que seriam adotados por todos os Estados, e em seguida integrados por uma base nacional.

Assim, dentro desse contexto, funcionando como um dos sistemas disponíveis dentro da rede integrada do Sinesp, foi criado o denominado Sinesp PPE

(Procedimentos Policiais Eletrônicos) como uma solução disponibilizada pela SENASP/MJSP às Unidades da Federação que permite o registro de ocorrências, despacho homologatório e a lavratura de procedimentos de polícia (TCO, BOC, IP, APF, AIAI e AAFAI), além de fornecer recursos que permitem a gestão cartorária e compartilhamento/uso de dados e informações registrados pelos entes federados participantes.

Figura 5 - Tela de login à rede Sinesp.



Fonte: segurança.sinesp.gov.br

Diante disso, pode-se perceber que o PPE – Procedimento Policial Eletrônico, no âmbito da rede Sinesp, foi desenvolvido não só como uma proposta de digitalização dos procedimentos internos das polícias judiciárias, mas também com o objetivo de estabelecer um padrão nacional para os registros de ocorrências e procedimentos policiais, sendo fornecido gratuitamente às Unidades da Federação. O sistema subsidia a gestão dos recursos humanos, materiais, investigativos e de inteligência dos atores da Segurança Pública, com o registro das informações destinadas às Polícias Estaduais, auxílio na identificação dos fenômenos criminais, dos indicadores relacionados aos perfis dos autores, testemunhas e ofendidos, entre outros. Além do armazenamento das informações, a ferramenta visa a implantação de procedimento exclusivamente eletrônico em todas as suas fases, com a substituição da utilização de papel, em sintonia com a economicidade e com as normas ambientais.

Figura 6 - Plataforma inicial da rede Sinesp para acesso aos sistemas integrados disponíveis, dentre eles o PPE.



Fonte: segurança.sinesp.gov.br

Através do PPE, são possíveis todas as etapas das atividades desenvolvidas pela Polícia Judiciária em um sistema eletrônico, com acesso a vários bancos de dados nacionais (Banco Nacional de Mandados de Prisão, Receita Federal, Veículos, Armas de Fogo - SINARM) e interoperabilidade com o sistema do Poder Judiciário, além da interligação de informações do próprio banco de dados, auxiliando aos profissionais da Polícia Civil no desempenho de sua atividade. Com o sistema informatizado em todas as etapas da investigação, é possível aos gestores uma análise efetiva dos desempenhos de qualidade e produtividade de todos os profissionais da Polícia Civil, inclusive verificando a eficiência, com a análise do tempo em que realmente o fato comunicado demorou a iniciar e concluir a investigação e qual foi o real destino da ocorrência, inclusive com a possibilidade de acompanhamento da parte interessada via sistema eletrônico.

Figura 7 - Ambiente interno de trabalho do PPE com os menus de acesso aos procedimentos, relatórios/estatísticas, consultas a bancos de dados, e possibilidade de ingresso em outras Unidades Policiais da Instituição.



Fonte: segurança.sinesp.gov.br

Atualmente, com o ingresso do Acre, onze estados brasileiros já utilizam a Plataforma Tecnológica do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública/ Sinesp – PPE, incluindo o estado de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. E apesar da boa avaliação dos profissionais de segurança quanto aos benefícios proporcionados pelas ferramentas do sistema, a adesão ao Sinesp PPE por parte dos demais estados brasileiros tem sido gradual e enfrenta diversos desafios. Existem algumas razões pelas quais alguns estados importantes, a exemplo de São Paulo, ainda não aderiram integralmente ao PPE, podendo-se citar a diversidade de sistemas: pois certas unidades da federação já possuíam sistemas próprios

de registro de ocorrência e investigação, de forma que a migração dos dados e adaptação dos processos para um novo sistema tornaram-se um empecilho. Ademais, a implementação e manutenção do sistema geram custos significativos, tanto para os estados quanto para a União.

Apesar dos desafios, nota-se que o PPE trouxe mais agilidade às práticas de polícia judiciária, permitindo um processamento mais rápido das ocorrências e dos inquéritos; transparência nas informações e acesso aos dados; integração, permitindo a comunicação e interação com outros sistemas de segurança pública, como o SINARM e o SIC; além da padronização dos fluxos e formatação dos procedimentos a cargo das Polícias Civis estaduais.

CONCLUSÃO

A transformação digital no âmbito da administração pública, especialmente na polícia judiciária, reflete um marco significativo na busca pela eficiência e modernização dos serviços prestados à sociedade. Este estudo demonstrou como os procedimentos policiais eletrônicos, amparados pela Governança Digital e orientados pelo Princípio da Eficiência, têm o potencial de otimizar recursos, reduzir burocracias e promover maior transparência nas atividades policiais.

Ao substituir sistemas tradicionais baseados em papel por plataformas digitais integradas, como o e-Pol e o Sinesp PPE, a polícia judiciária brasileira tem aprimorado significativamente sua eficiência operacional e a gestão de informações nas suas atividades burocráticas. Essa modernização não apenas atende às diretrizes constitucionais de eficiência, previstas no artigo 37 da Constituição Federal, mas também fortalece o papel das Polícias Civis Estaduais e Federal, conforme descrito no artigo 144 da mesma carta, na condução de investigações ágeis e eficazes.

A adoção de sistemas eletrônicos como ferramenta de gestão e investigação tem mostrado resultados concretos na celeridade e eficácia das atividades de polícia judiciária, ao mesmo tempo em que promove accountability e confiança pública. No entanto, como evidenciado neste trabalho, ainda existem desafios a serem superados, como a necessidade de capacitação contínua dos servidores e a uniformização tecnológica entre os órgãos.

Conforme visto, apesar dos desafios, nota-se que o SINESP PPE trouxe mais agilidade às práticas de polícia judiciária, permitindo um processamento mais rápido das ocorrências e dos inquéritos; transparência nas informações e acesso aos dados; integração, permitindo a comunicação e interação com outros sistemas de segurança pública, como o SINARM e o SIC; além da padronização dos fluxos e formatação dos procedimentos a cargo das Polícias Civis estaduais.

Conclui-se que os procedimentos policiais eletrônicos representam mais do que uma inovação administrativa: são um pilar estratégico para a consolidação da governança digital e da modernização da administração pública no Brasil. Assim, sua implementação e expansão demandam não apenas investimentos tecnológicos, mas também políticas públicas que priorizem a desburocratização e a integração de dados entre instituições.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas explorem o impacto desses avanços tecnológicos no aumento das taxas de resolução de procedimentos policiais, na redução de custos administrativos e na percepção de eficiência pela sociedade. Esse debate é essencial para consolidar uma administração pública eficiente e moderna que atenda, com qualidade e transparência, às demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, B. T. Alonso, P. C. Silveira (Eds.), *Ciência da Informação e Ciências Policiais: Conexões e Experiências*. Advanced Notes in Information Science, volume 4 (pp. 144-166). Pro-Metrics: Tallinn, Estonia. DOI: 10.47909/anis.978-9916-9906-3-6.60. Disponível em: <https://anis.pro-metrics.org/index.php/a/article/download/60/52/156>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BANDOLIN, P. C., BARROS, C. M. de, & CÂNDIDO, A. C. (2023). Inovações no inquérito Policial Federal: o sistema de gestão da atividade de polícia judiciária. En E.B.

BANNISTER, and Connolly. 2012. “Defining E-Governance.” e-Service Journal 8(2): 3.

BESSA DE OLIVEIRA, Samuel; EBLING, Maurício. Inquérito policial: um retrato sobre o processo de virtualização e o princípio da eficiência. *TECNOLOGIAS EM PROJEÇÃO*, [S. I.], v. 15, p. e1524TE03, 2024. Disponível em: <https://projecaociencia.com.br/index.php/Projecao4/article/view/2433>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constituicompilado.htm>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CARMO, S. A. Uniformização do fluxo de Procedimento de Polícia Judiciária para o Sistema Eletrônico Sinesp-Ppe. Brasília, 2016, p. 11-102.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** Idalberto Chiavenato – 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DE LUCA, Raphael Baggio; XAVIER FILHO, João Vianey; PINTO, Adilson Luiz. Inquérito Policial Federal Brasileiro: Business Intelligence como ferramenta inovadora na comprovação da sua eficácia. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 9 n. 19 (2022): Inovação, Novas Tecnologias e o Futuro do Direito I. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7877>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. 2005. **A relação entre Governo Eletrônico e Governança Eletrônica no Governo Federal Brasileiro.** Cadernos EBAPE.BR 3(4):01-18.

JUNIOR, J. B. B.; SERRA, L. K. G. R.; MESQUITA, M. N. **Breve compreensão da conjuntura brasileira quanto à integração das TIC e internet na educação.** Scholar.archive, 2020.

LEITE, A. D., Jr. (2022). **Percepções dos servidores da Polícia Federal Brasileira quanto ao impacto da disponibilidade estendida no trabalho a partir das novas Tecnologias de Informação e Comunicação.** (Dissertação de mestrado). Fucape Pesquisa e Ensino S/A – FUCAPE MA, São Luís, MA, Brasil.

MARTINS, M. G.; COLTRO, R. K. Inquéritos policiais eletrônicos: eficiência em benefício da investigação e do direito de defesa. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 20, n. 2, p. 247-262, 2 out. 2020.

MARTINS, Marcelo G.; ALCÂNTARA, Eduardo S.; GALLINARO, Fábio. **Virtualização do Inquérito Policial e eficiência: típico reflexo da era informacional.** **Revista Jurídica Cesumar**. Maio, 2018, v. 18, n. 2, p. 549-571.

MOTTA, L. M. DA; JOBIM, M. F. **O princípio da eficiência e sua legitimação por meio do uso do processo eletrônico.** , [s.d.]. Disponível em: <https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2021/01/luciane_motta.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024

OLIVIERI, Cecília; NESTLEHNER, Julianne; DE ABREU PAIVA JR, Paulo Cesar. **Governança, governança corporativa e governança pública: os diferentes debates de um conceito em construção.** **REA-Revista Eletrônica de Administração**, v. 17, n. 2, p. 230 a 247, 2018.

PINHEIRO, Paulo Renato Dias; WIEDENHOFT, Guilherme Costa. **Fundamentos da Governança Digital:** abordagem mista bibliométrica e análise de redes sociais. XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022 On-line - 21 - 23 de set de 2022 - 2177-2576 versão online.

SANTOS, R. R. D. (2022) **O inquérito policial eletrônico no âmbito da polícia federal.** Araraquara/SP: UNIESP. Disponível em: https://unesp.edu.br/sites/_biblioteca/repositorio/20230522145930.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

Tecnologia na Segurança Pública: novas tendências estão moldando um futuro mais seguro. In FuturoID. Disponível em: <https://futuroid.com.br/tecnologia-tendencias/seguranca-publica-e-governo-digital-inovacoes-para-um-futuro-mais-seguro>. Acesso em: 30/11/2024.

02

ANÁLISE DO TRABALHO REMOTO E A IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Lígia M^a da Cruz Nascimento Araújo
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Clara Eduana Rocha Soares
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Bruno Cesar Silva
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Deranor Gomes de Oliveira
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

RESUMO

A modernização da gestão pública vem substituindo formas tradicionais de desempenho nas organizações públicas, sendo essa evolução impulsionada pelas novas tecnologias de informação e comunicação. A busca por inovações, tão comum no setor privado, tem levado o setor público a pôr em prática os avanços tecnológicos, buscando a efetividade do serviço prestado à sociedade. O desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação (TICs) impulsionou esse novo regime de produção laboral, que surge com perspectivas de redução de custos e aumento da produtividade, para as organizações, e quanto ao trabalhador, associa-se a uma melhora na qualidade de vida e flexibilidade do horário de trabalho. Compreender como essa sinergia opera no contexto brasileiro é fundamental para a ampliação de estudos que permitam acompanhar e avaliar os resultados do teletrabalho, desenvolver políticas eficientes, primando pela governança e pela qualidade no retorno dos serviços ao cidadão. Contudo, ainda há desafios a serem alcançados para que essa modalidade laboral alcance a plenitude funcional, tanto no aprimoramento das tecnologias de informação, de modo a mensurar o desempenho do servidor sem que haja sobrecarga de trabalho, como também um dispositivo legal direcionado especificamente ao serviço público, objetivando-se pela qualidade e efetividade do serviço prestado à sociedade. O objetivo desta pesquisa é entender como o trabalho remoto afeta o desenvolvimento de novas tecnologias, inovação e melhoria dos serviços públicos no Brasil. Utilizou-se de pesquisa exploratória, com método de investigação qualitativo, técnica de pesquisa de análise conteúdo.

Palavras-chave: trabalho remoto; gestão pública; novas tecnologias; Brasil.

INTRODUÇÃO

A modernização da gestão pública vem substituindo formas tradicionais de desempenho nas organizações públicas, sendo essa evolução impulsionada pelas novas tecnologias de informação e comunicação. A busca por inovações, tão comum no setor privado, tem levado o setor público a pôr em prática os avanços tecnológicos, buscando a efetividade do serviço prestado à sociedade.

O desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação (TICs) impulsionou esse novo regime de produção laboral, que surge com perspectivas de redução de custos e aumento da produtividade para as organizações, e quanto ao trabalhador, associa-se a uma melhora na qualidade de vida e flexibilidade do horário de.

Nesta perspectiva, o teletrabalho, trabalho remoto ou home office apresenta-se como modalidade que propiciaria ganhos para as organizações, como também para os servidores. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) foi a pioneira na implementação do teletrabalho, sendo iniciado no ano de 2005, seguido pelo Tribunal de contas da União (TCU), que implementou essa modalidade laboral no ano de 2009.

Com a crise sanitária do Novo Coronavírus no ano de 2020, a atividade remota tornou-se uma alternativa, acelerando a implementação digital nas organizações que encontraram, nessa modalidade, a principal forma de desempenho pelos servidores de suas funções.

Contudo, ainda há desafios a serem alcançados para que essa modalidade laboral alcance a plenitude funcional, de modo a garantir bom desempenho do servidor sem que haja sobrecarga de trabalho, como a elaboração de um dispositivo legal, direcionado especificamente ao serviço público, objetivando-se pela qualidade e efetividade do serviço prestado à sociedade e no aprimoramento das tecnologias de informação.

As tecnologias da informação e comunicação são a ferramenta essencial capaz de operacionalizar a estrutura do teletrabalho; sem elas, não há como existir a modalidade em discussão. O Brasil, em 2024, foi reconhecido pela ONU, ao ser incluído no relatório "E-Government Survey" como um dos países líderes em governo eletrônico, ocupando a posição 67^a entre 193 países e, na região da América Latina e Caribe, está em 7º lugar. Assim cabe-nos investigar: como

o trabalho remoto afeta o desenvolvimento de novas tecnologias, inovação e melhoria dos serviços públicos no Brasil?

Este estudo possui como objetivo geral investigar a relação do trabalho remoto e novas tecnologias, inovação e melhoria dos serviços públicos no Brasil ao identificar os fatores que influenciaram a sua adoção na gestão pública; apresentar a infraestrutura tecnológica necessária para a implementação do teletrabalho na gestão pública brasileira; indicar as iniciativas governamentais, tecnologias emergentes e projetos do governo brasileiro para impulsionar tal modalidade na gestão pública, bem como expor a qualidade do serviço público por meio remoto.

A definição de trabalho remoto, trazida pela Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividade (SOBRATT), expõe que o fator que o materializa é o uso das novas tecnologias da informação, ou seja, sem essas, não seria possível dar origem a forma de trabalho em discussão. Dessa forma, compreender como a atividade remota afeta o desenvolvimento de novas tecnologias, inovação e melhoria dos serviços públicos no Brasil é de suma importância para medir o grau de ampliação da gestão pública.

Teoricamente, compreender como essa sinergia opera no contexto brasileiro é fundamental para o aumento de estudos que permitam acompanhar e avaliar os resultados do teletrabalho. Isso, por sua vez, favorece a implementação de políticas públicas eficientes, investimentos em infraestrutura, capacitação de pessoal e a promoção da inclusão digital.

Outra vertente que pode ser beneficiada por esse estudo é a relacionada à satisfação dos cidadãos. Fonseca e Costa (2018) afirmam que a atividade remota pode aumentar tanto a satisfação quanto a produtividade dos funcionários, evidenciando como uma implementação eficiente do teletrabalho pode impactar positivamente a qualidade dos serviços prestados. Assim, ao promover maior eficiência e personalização nos serviços, há um potencial claro para melhorar a satisfação dos cidadãos.

Cabe destacar o potencial econômico do teletrabalho, quando bem estruturado, pode trazer a um país. Florida (2022) destaca que essa modalidade de trabalho, ao promover maior integração do mercado com a economia digital, pode aumentar a produtividade e reduzir custos operacionais para as empresas, além de ampliar o acesso a oportunidades de emprego em diferentes regiões do país.

REFERENCIAL TEÓRICO

O SURGIMENTO DO TELETRABALHO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Teletrabalho pode ser definido como uma forma de organização por meio da qual as atividades podem ser desenvolvidas parcial ou totalmente fora do local de trabalho convencional da empresa, com o auxílio de ferramentas e serviços de telecomunicação (Konradt; Schmook; Malecke, 2020).

De acordo com Nogueira & Patini (2012), a conjuntura do trabalho remoto resulta do fenômeno da globalização e dos processos de reestruturação organizacional, na qual as organizações contemporâneas buscam meios flexíveis de ações e geram novas formas de emprego, sejam elas em regime integral ou parcial, tendo suas primeiras experiências na esfera privada (Boonen, 2008).

O teletrabalho, na gestão pública brasileira, surgiu timidamente e de modo experimental. De acordo com Villarinho e Paschoal (2016), um dos primeiros órgãos a aderir ao trabalho remoto, de modo abrangente e estruturado, foi o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, por meio de um projeto piloto em 2005.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União - TCU regulamentou os trabalhos realizados fora de suas dependências, por meio das Portarias nº 139/2009 e nº 99/2010. Outros órgãos como a Receita Federal (2010) e a Advocacia Geral da União (2011) propuseram a implantação do teletrabalho na execução de determinadas atividades (Filardi; Castro, 2017).

Embora, a atividade remota já venha sendo praticado desde 2005, apenas em 2011 foi regulamentada como uma forma de modalidade laboral, a partir da Lei nº 12.551/2011, que alterou o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), equiparando os efeitos jurídicos de subordinação exercidos por meios telemáticos e informatizados ao controle exercido por meios pessoais e diretos. Essa alteração teve reflexos e, de certo modo, impulsionou a implementação do teletrabalho nos órgãos públicos.

Todavia, apesar da regulamentação pela CLT, ainda se fazia necessária a criação de um regimento interno que tratasse de questões específicas de acordo com as atividades desenvolvidas pelo órgão, estabelecendo parâmetros concretos de desenvolvimento, avaliação e segurança. Em 2018, foi publicada

a IN nº I, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão MPDG, onde foram estabelecidas orientações para a implantação do Programa de Gestão pelos órgãos públicos, integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC (Brasil, 2018).

Em julho de 2020, o governo federal, por intermédio da IN nº65, revogou a IN nº I, estabelecendo novas regras para o teletrabalho, visando modernizar e aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Nessa instrução, foram determinadas regras para a sua adesão pelo servidor.

No ano de 2020, devido às medidas de isolamento e distanciamento social, impostas pela pandemia da Covid-19, foi publicada a Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, trazendo medidas de regulamentação para o enfrentamento do estado de calamidade pública, ocasionado pelo novo coronavírus, permitindo a alteração do regime presencial para o remoto (Brasil, 2020).

Desse modo, a regulamentação da adoção do teletrabalho no serviço público está sendo feita por meio de portarias, resoluções ou atos de gestão, de acordo com as características de cada instituição. Na esfera federal, o Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, dispôs sobre a implantação do Programa de Gestão e Desempenho - PGD na administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2022). De acordo com o Decreto, “o PGD é instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade” (Brasil, 2022).

Neste sentido, um dos principais objetivos do PGD é aumentar a eficiência dos serviços públicos, instituindo a gestão por resultados como principal fator de avaliação e de comprovação de frequência dos teletrabalhadores, sendo dispensado o registro em folha de ponto/frequência, prevalecendo a entrega periódica das demandas de trabalho. Como resultados, objetiva-se a eficiência do serviço público, economia para os cofres públicos, melhora na qualidade de vida para os servidores, depreendendo-se celeridade, qualidade, retorno e satisfação na prestação dos serviços ao cidadão.

TELETRALHO NA GESTÃO PÚBLICA E TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO

De acordo com a Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades (SOBRATT, 2016), o trabalho remoto, no setor público, é aquele em que o servidor pode desenvolver parte ou toda a sua atividade fora das dependências da Instituição, apoiado na utilização das novas ferramentas tecnológicas, em especial, o computador, acesso à internet, hardwares e softwares necessários para a realização de suas atribuições.

Dessa forma, pode-se chegar à conclusão que o teletrabalho se materializa por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação - TICs, pois são a ferramenta essencial para o desenvolvimento das atividades laborais fora do ambiente, permitindo a troca de informações e o envio de documentos.

Nesse sentido, as organizações precisam manter uma infraestrutura tecnológica capaz de subsidiar a execução do trabalho remoto, com várias ferramentas de comunicação disponíveis; o Microsoft Teams é usado para a realização de reuniões, permitindo o compartilhamento de tela (EAD/AFU, 2020); o Google Meet e Google Chat permitem conversas em texto e voz, como também a realização de reuniões para até trinta participantes (Tillman, 2020).

Entender o contexto organizacional e o tipo de organização é essencial para definir qual a melhor ferramenta de trabalho, a fim de evitar desconexões ou falhas no serviço prestado. Dessa forma, entende-se que para oferecer a modalidade remota, a gestão deve ser estruturada tecnologicamente, com bom acesso à internet, hardwares e softwares.

O Brasil foi reconhecido pela ONU, ao ser incluído no relatório "E-Government Survey" como um dos países líderes em governo eletrônico; a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também reconheceu o Brasil como exemplo de boas práticas em governo digital. Quando o assunto é tecnologia na gestão pública, devido às iniciativas que oportunizam a integração dos sistemas e governo, como o Portal do Governo Eletrônico, o Sistema de Gestão de Serviços Públicos (SGSP) e a plataforma dos serviços Públicos (E-GOV), o Banco mundial apontou o Brasil como caso de sucesso.

Ao oferecer esses serviços aos cidadãos, criou-se a necessidade de desenvolver meios para que os usuários tenham acesso e os utilizem de forma segura, surgindo programas de inclusão digital, telecentros, identidade digital, assinatura

eletrônica e o uso Blockchain (registro digital descentralizado de transações compartilhadas em uma rede imutável ou inalterável) (Brasil,2024).

Em razão dessas iniciativas, em 2019, o Brasil recebeu o prêmio da ONU por sua excelência em governança eletrônica, Prêmio UNPSA e, em 2020, ficou em 4º lugar no ranking de desenvolvimento de governo eletrônico da UIT.

Ainda assim, de acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Digital no Brasil, essa gestão encontra dificuldades na implantação de infraestrutura adequada, segurança cibernética e capacitação digital para funcionários.

A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS

O teletrabalho relativizou conceitos como espaço e tempo, permitindo que a ocupação fosse exercida de forma virtual, de qualquer localidade; isso demanda menos desafios relacionados ao planejamento e à gestão das políticas de trabalho (Nohara, Azevedo, Ribeiro, Silva, 2010). A flexibilidade oriunda da atividade remota, em que favorece a ampliação das suas condições, trouxe discussões sobre a qualidade dos serviços e o impacto desses na sociedade.

Nesse sentido, Silva (2011) esclarece que as tecnologias de informação e comunicação precisam ser bem usadas e compreendidas, de forma que não apenas favoreça o aumento na produtividade, mas também que não haja comprometimento do bem-estar e do desempenho dos funcionários. Assim, a motivação, compreendida como um conjunto de fatores que influenciam o comportamento humano, impulsionando tais pessoas ao alcance de objetivos e bom desempenho no trabalho, pode ser diretamente afetada, caso a modalidade não seja implantada da forma adequada (Maximiano, 2010).

Para Caillier (2013), Tahvori (2014), Belzunegui *et al.* (2014), além dos muitos benefícios decorrentes do teletrabalho, estudos também apontam desvantagens dessa modalidade laboral. Nesse cenário, Queiroga (2020) contribui ao afirmar que a perda de contato social e a distância física podem caracterizar-se como barreiras de comunicação e dificultarem o acompanhamento, pelo trabalhador, dos resultados alcançados das atividades desempenhadas pela equipe.

Maslow (1954), ao falar da hierarquia das necessidades humanas fundamentais, cita as necessidades sociais como terceiro nível para satisfação; nelas,

estão incluídos os relacionamentos e a noção de pertencimento. Maximiano (2010) corrobora ao mencionar, na sua obra, que os fatores ambientais, como cultura, liderança e feedback impactam o desempenho na ocupação.

Tendo em vista que a motivação tem influência significativa na qualidade dos serviços prestados, colaboradores desmotivados não são capazes de entregar bons resultados, impactando diretamente o usuário final do serviço. Portanto, cabe às partes envolvidas na relação laboral, trabalhadores e gestores atentarem-se quanto ao momento de desconexão do trabalho (Nascimento; Creado, 2020).

Do ponto de vista da gestão pública, a IN nº 65/202 prevê que as atividades desempenhadas no teletrabalho devem ser mensuráveis, sendo avaliados periodicamente a produtividade e os resultados das unidades que optarem por essa modalidade de trabalho (Brasil, 2020). Assim, tal monitoramento permitirá mensurar os resultados de forma a evitar má prestação dos serviços públicos, uma vez que decisão para adoção de home office no setor público deve primar por resultados satisfatórios que atendam ao interesse da sociedade (Silva, 2015)

METODOLOGIA

Para Vergara, (2009) a pesquisa exploratória identifica variáveis relevantes, desenvolve hipóteses, estabelece relações entre variáveis e gera conhecimento preliminar; dessa forma, esta pesquisa classifica-se exploratória. O método de investigação enquadra-se como qualitativo, pois visa compreender fenômenos sociais, culturais e organizacionais por meio da coleta e análise de dados não numéricos (Vergara, 2009); utilizou-se, como técnica de pesquisa, **a análise conteúdo**, uma vez que foram analisados relatórios, leis e regulamentações.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

É perceptível o avanço tecnológico do Brasil no desenvolvimento e implementação de tecnologias emergentes na gestão pública, muitas delas devido ao avanço do uso do teletrabalho. Diversos órgãos governamentais já atuam com auxílio da Inteligência Artificial (IA), a exemplo do Ministério da Saúde, Ministério da Economia, Tribunal Superior do Trabalho (TST), Instituto Nacional do Seguro

Social (INSS) e o Banco Central, que utilizam a IA para automatizar processos, analisar dados, e atendimento ao público.

A Internet das Coisas (IoT) também já faz parte do cenário da gestão pública brasileira, com a finalidade de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços prestados. Como exemplo disso, há a prefeitura de São Paulo com o projeto de iluminação pública inteligente, a prefeitura do Rio de Janeiro com o sistema de gestão de trânsito inteligente, o Ministério da Saúde com a telemedicina, o Instituto Nacional de Meteorologia, que usa a tecnologia para monitoramento climático e, a Companhia de Abastecimento, que faz uso de IoT para gestão de estoques.

Iniciativas, como as mencionadas anteriormente, demonstram que o Brasil tem investido em tecnologias emergentes na execução das atividades de gestão pública. A viabilidade técnica dessas ações se dá em virtude do desenvolvimento das tecnologias da Informação e Comunicação, que também é o principal ator para o surgimento do trabalho remoto como exposto no capítulo anterior.

Iniciativas governamentais como o Governo Digital, Plataforma de Serviços Públicos Digitais (SPD) e o Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) formam uma estrutura capaz de suprir as barreiras físicas do trabalho, ao permitirem atendimentos informatizados e o monitoramento da atividade prestada por meio remoto com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), propondo soluções tecnológicas para o governo.

Como o teletrabalho é capaz de flexibilizar a comunicação entre os diversos agentes, surge, na gestão pública, a possibilidade de realizar o atendimento personalizado de acordo com a necessidade de cada cidadão, além de abrir portas para colaboração entre os órgãos, gerando sinergia, que é fonte para inovação, oportunizando a criação de novos serviços ou a melhoria dos existentes.

Vale destacar os impactos na acessibilidade e na inclusão de trabalhadores e cidadãos, uma vez que a forma de trabalho, em discussão, aumenta as possibilidades de inclusão desses no serviço público, como também melhora o acesso aos serviços das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, impactando diretamente a satisfação do cidadão com os serviços.

As TICs, aplicadas à atividade remota, aumentam a transparência e accountability, ao permitirem o registro de atividades, acesso à informação, comunicação aberta, relatórios automatizados, rastreamento de responsabilidades, avaliação de

desempenho, feedback e avaliação. Isso traz maior confiança do serviço, redução de riscos, aumento da produtividade e melhoria contínua.

Ainda que o teletrabalho tenha proporcionado, a gestão pública brasileira, grandes posições mundiais, o país ainda enfrenta desafios e limitações no que tange à infraestrutura tecnológica, capaz de suprir tal demanda, como bons hardwares, redes, data centers e suporte de segurança.

A segurança cibernética é fundamental para garantir integridade de sistemas, por isso é necessário que os sistemas sejam atualizados e integrados, com comunicação adequada, entre outros aspectos que a gestão brasileira ainda precisa desenvolver. A recente invasão da rede Serpro expõe a fragilidade de alguns mecanismos de segurança da gestão pública.

Desigualdade digital pode ser alterada de diversas formas com o uso do trabalho remoto, a depender de como for implantado. A desigualdade digital, de acordo com o mapa da inclusão digital proposta pela Fundação Getúlio Vargas, advém do acesso limitado à internet por algumas regiões do país, falta de computadores ou dispositivos tecnológicos, desigualdade social e ausência de habilidades digitais. Caso a atividade remota não seja implantada de forma adequada, pode agravar a exclusão de alguns grupos, gerando dificuldade de monitoramento e consequente precarização dos serviços.

Outro ponto de discussão, quando se trata das limitações de gestão quanto ao uso do teletrabalho, refere-se à capacitação dos servidores para trabalhar com novas tecnologias, pois, embora a Escola Nacional de Administração Pública e outras plataformas ofereçam cursos de formação, exige-se a melhoria contínua das habilidades de trabalho para o desenvolvimento de serviços públicos inovadores, de forma a enriquecer a experiência do usuário cidadão.

Por último e não menos importante, cita-se a necessidade de avaliação e monitoramento contínuos do trabalho remoto como forma de garantir a eficiência e produtividade, pois é por meio do acompanhamento de indicadores como produtividade, eficiência, satisfação do cidadão, qualidade do serviço, tempo de resposta e comunicação, que se pode propor iniciativas de melhoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando demonstrar, por meio de relatos em artigos e publicações nacionais, que a implementação do teletrabalho no serviço público brasileiro e as novas tecnologias corroboram como facilitadores desse processo; permite-se a mudança na forma de executar os trabalhos, ao mesmo tempo em que o servidor procura adaptar-se às novas competências e habilidades, levando-o à otimização da atividade. Esse modelo laboral autoriza que o servidor flexibilize e organize seu tempo, dando-lhe autonomia na gestão de seu horário de atividades. Cada instituição trata da sua regulamentação por intermédio de portarias, resoluções ou atos de gestão, não havendo, na seara pública, uma norma maior, geral, que possa ser aplicada ao servidor público. Muitos órgãos adotam o modelo utilizado no serviço privado, fazendo adaptações.

Percebe-se que o teletrabalho no serviço público existe há décadas, contudo, a pandemia do Novo Coronavírus impôs, aos órgãos públicos, a implantação dessa forma de atividade, com a finalidade de não deixar parar ações essenciais, partindo daí o estudo e aperfeiçoamento desse modelo laboral e o desenvolvimento das novas tecnologias. Muito há que se estudar e pesquisar sobre esse modo de desempenho profissional, que tem se mostrado ainda incipiente no serviço público brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre Desenvolvimento Digital no Brasil 2024**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2024.
- BELZUNEGUI, A.; ERRO, A.; PASTOR, I. The telework as an organizational innovation in the entities of the third sector. *Journal of electronic commerce in organizations*, v. 12, n. 1, p. 1 – 15, 2014.
- BOONEN, E. M. As várias faces do teletrabalho. *Revista Economia & Gestão*, v. 2, n. 4, p. 106-127, 2008. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/104/97>. Acesso em: 17 set. 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.467, de 13 de junho de 2017**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 12 set. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de30-de-julho-de-2020-269669395>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 927 de 22 de março de 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de22-de-marco-de-2020-249098775>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. [S.I.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/governo-comeca-a-utilizar-o-blockchain-na-emissao-da-carteira-de-identidade-nacional>.

CAILLIER, J. G. Are teleworkers less likely to report leave intentions in the United States Federal Government than non-teleworkers are? **The American Review of Public Administration**, v. 45, n. 1, p. 72-88, 2013.

FILARDI, F.; CASTRO, R. M.P. Análise dos Resultados da Implantação do Teletrabalho na Administração Pública: Estudo dos Casos do SERPRO e da Receita Federal. **Encontro Nacional Programas de Pós em Adm. - ENANPAD**, São Paulo – SP, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395174605>. Acesso em: 11 set. 2022.

FILARDI, F.; CASTRO, R.M. P.; ZANINI, M.T.F. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, vol.18, Rio de Janeiro, 2020, p.28-46. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395174605>. Acesso em: 11 set. 2022.

FONSECA, L. M. & COSTA, C. (2018). "Teletrabalho no setor público: Impactos na qualidade do serviço e na gestão pública." **Revista Brasileira de Administração Pública**, 52(4), 573-590.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Ed. Atlas, São Paulo, SP, BRASIL, 1991.

INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA - IFRO Portaria nº 1617/REIT - CGAB/IFRO, de 14 de outubro de 2021. Porto Velho: 2021. Disponível em https://portal.ifro.edu.br/images/DGP/SEI_IFRO_-1395372__Portaria_1617_Programa_de_Gest%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

INSTITUTO FEDERAL DE RONDÔNIA - IFRO. Portaria nº 1824/REIT-CGAB/IFRO, de 25 de novembro de 2021. Porto Velho: 2021. Disponível em: https://portal.ifro.edu.br/images/DGP/programaGestaoTeletrabalho/SEI_IFRO_-_1433217_-_Portaria_Tabela_de_Atividades.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

KONRADT, U.; SCHOMOOK, R.; MALECKE, M. Impacts of telework on individuals organizations and famalies: a critical review. **International review of Industrial and Organizational Psychology**, V. 15, p. 63 – 99, 2000.

MENDES, Ricardo Augusto de Oliveira. OLIVEIRA, Lúcio Carlos Dias. VEIGA, Anne Gabriela Bastos. A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12745-12759 mar. 2020. ISSN 2525-8761.

NOGUEIRA, A. M.; PATINI, A. C. Trabalho remoto e desafios dos gestores. **RAI**, vol. 9, São Paulo: 2012, p. 121-152. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79292/83363>. Acesso em: 14 set. 2022. ONU. **E-Government Survey**. Nova York: ONU, 2024. Organização das Nações Unidas. Prêmio UNPSA: 2019.

SILVA, G. F.F. Perspectivas sobre o teletrabalho no contexto da administração pública brasileira: um anteprojeto. **Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas**, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12928>. Acesso em: 9 ago. 2022.

SOBRATT – Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades. **Home office aumenta o rendimento e reduz estresse**. Disponível em <http://www.sobratt.org.br/index.php/home-office-aumenta-o-rendimento-e-reduz-o-estresse/>. Acesso em: 27 abr.2015.

SOBRETT. **Teletrabalho no Brasil: Impactos e Perspectivas.** Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades, 2020.

TAHAVORI, Z. Teleworking in the National Library and Archives of Iran: Teleworkers, attitudes. **Journal of librarianship and information Science**, v. 47, n. 4, p. 1 – 15, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU. **Portaria nº 99 de 5 de abril de 2010.** Brasília: 2010. Disponível em: https://apesp.org.br/wp-content/uploads/2015/07/HOME-OFFICETCU_19.01.2016.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Resolução Administrativa nº 1970, de 20 de março de 2018.** DEJT de 22.3.2018. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/128169/2018_ra1970_compilado.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acesso em: 18 set. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 63-65.

VILLARINHO, K. P. B.; PASCHOAL, T. Teletrabalho no Serpro: Pontos Positivos e Negativos e Relações com Desempenho Profissional, Bem-Estar e Contexto de Trabalho. **XL Encontro Nacional Programas de Pós em Adm.- ENANPAD**, Costa do Sauípe – BA, 2016.

03

NOTÍCIAS INSTITUCIONAIS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA SUSTENTABILIDADE

Célia Virgínia Alves de Souza
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Ana Paula da Silva
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Bruno Cezar Silva
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Francisco Ricardo Duarte
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Ivanildo Viana Borges
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

RESUMO

A preocupação com a sustentabilidade nas aquisições governamentais ganhou destaque com a Lei 14.133/2021, que estabeleceu o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. No âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), ações voltadas à sustentabilidade têm sido divulgadas no site institucional, especialmente entre 2019 e 2024, com 148 notícias catalogadas no período. Essas ações incluem eventos, publicações, auditorias, parcerias e relatórios. Apesar disso, observa-se que a maioria das iniciativas é setorial e não impacta amplamente o comportamento organizacional. A Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI) lidera programas como o “Univasf Sustentável”, baseado no Plano de Logística Sustentável, enquanto a Controladoria Interna reforça a temática por meio de auditorias e a Gestão disponibiliza dados anuais através de relatórios. Contudo, grande parte das informações divulgadas permanece restrita a páginas específicas, com alcance limitado na comunidade acadêmica. Há potencial para melhorar o engajamento da comunidade caso as notícias sobre sustentabilidade sejam mais amplamente divulgadas e apresentadas de forma atraente no site principal. Essa ampliação poderia fomentar mudanças na cultura organizacional, alinhando as práticas institucionais às demandas por consumo responsável e redução de impactos ambientais, conforme estabelecido pelas boas práticas ambientais, sociais e de governança (ESG).

Palavras-chave: compras públicas sustentáveis; comunicação organizacional; ESG.

INTRODUÇÃO

As aquisições realizadas pela Administração Pública, nos últimos anos, passaram a contar com uma nova demanda da sociedade, a sustentabilidade. Garantir a manutenção dos recursos naturais para usufruto das gerações vindouras, passou a constar na legislação que rege as compras e contratações públicas de forma mais clara a partir de 2021, quando ganhou *status* de princípio garantidor de um desenvolvimento nacional sustentável.

Este princípio está atrelado aos objetivos de desenvolvimento da nação nos seus diversos aspectos que tem como consequência a melhoria da qualidade de vida da sociedade atual e a possibilidade de garantia de recursos para as próximas.

Essa sustentabilidade pode ser alcançada quando há um consumo responsável dos recursos. Em se tratando das aquisições e contratações governamentais, esse processo se dá desde o processo de estimativa de necessidade de compra, o processo de aquisição, armazenagem, logística de distribuição e descarte, com a finalização do ciclo de vida dos produtos.

Uma vez que o poder de compra governamental tem o potencial de modificar o comportamento dos fornecedores, quanto a forma de produzir seus os itens que serão fornecidos para manutenção das atividades públicas, há também a necessidade de se desenvolver o comportamento sustentável dentro da organização.

No que tange o desenvolvimento do comportamento sustentável na Universidade Federal do São Francisco, é possível verificar que ao longo dos anos, há uma tentativa de se modificar os hábitos de consumo e de tratamento de resíduos.

Através da análise das notícias veiculadas no site institucional, foi possível catalogar as diferentes ações realizadas, que puderam influenciar direta ou indiretamente no comportamento organizacional em relação às questões ambientais.

Foi feita a análise dos últimos cinco anos, período compreendido de fevereiro de 2019 a novembro de 2024.

Contudo, a exploração demonstrou que ainda faltam ações mais contundentes que engaje toda a comunidade, já que em sua maioria as ações são setoriais ou direcionados à pesquisa e extensão, sem que englobe as atividades administrativas.

DESENVOLVIMENTO

As questões ambientais têm, paulatinamente, passado a integrar as áreas socioeconômica e, por se tratar de uma preocupação global, passa a constar na legislação que rege a sociedade, como forma de alcançar a todos.

Sendo o Estado um ator que melhor pode refletir a preocupação com a sustentabilidade, deve partir dele as ações de cuidado com a manutenção dos recursos naturais para as próximas gerações.

Esta preocupação está demonstrada na lei 14.133/2021, que rege as compras e contratações governamentais e passou a considerar o princípio de desenvolvimento nacional sustentável como regente das aquisições realizadas pelo Estado.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A sustentabilidade das aquisições governamentais se faz necessária pelo montante financeiro movimentado, que é convertido em materiais, equipamentos e serviços para o adequada prestação do serviço de cada órgão ou entidade pública. Esse montante, de acordo com Araújo Júnior *et al.* (2018) pode alcançar mais de 12% do PIB.

Dado o volume financeiro movimentando por um país em um ano, ele tem possibilidade de imbuir no mercado fornecedor um maior cuidado com a sustentabilidade ambiental, de acordo com Couto (2016) e Demarchi (2022). Requerendo dele (mercado fornecedor) a utilização de matéria prima oriunda de fontes renováveis, recicláveis ou com descarte que impacte da menor forma o meio ambiente.

Contudo, é necessário que se altere também o comportamento organizacional para que esteja alinhado àquilo que se deseja obter do mercado fornecedor. Embora, Couto (2016) esclareça a dificuldade de se encontrar parâmetros que avaliem de forma global a política de compras públicas sustentáveis instituída em

nível federal. No desenvolvimento de sua pesquisa, utilizando a técnica Delphi, conseguiu verificar que dentre os objetivos de compras públicas sustentáveis no Brasil, o nível de consenso para o objetivo de Promover práticas de produção mais sustentáveis e reconhecer aquelas já existentes é de 100%, enquanto o objetivo de conscientizar os servidores nas questões ligadas à sustentabilidade é de 88,2%.

Pois, para Sousa e Carvalho (2018), apesar dos dirigentes das instituições públicas federais se mostrarem atentos aos conceitos de sustentabilidade, entre os demais servidores o conceito de sustentabilidade não está bem fundamentado, tampouco é vivenciado na prática.

Para Costa e Ferezin (2021), quando há resistência à adoção de práticas de sustentabilidade deve-se recorrer à comunicação organizacional com o intuito de levantar discussões.

Assim, para incorporar a sustentabilidade à prática da instituição se faz necessária uma mudança na cultura organizacional. De acordo com Viegas & Cabral (2015), a cultura organizacional seria o resultado de processos de interações desenvolvidas em resposta a problemas enfrentados no cotidiano.

Desse modo, Costa e Ferezin (2021) abordam que, como a sustentabilidade é vista, na atualidade, como um fator primordial nas decisões dentro das organizações globalizadas. Cabendo à comunicação organizacional o papel de propagar a ideia de necessidade de um mundo melhor.

Pois, conforme Dotto (2019), a dimensão interna do papel das organizações do setor público em relação à responsabilidade social percebe as organizações públicas como entidades socialmente responsáveis, tanto nas relações com o ambiente externo, quanto no ambiente interno da organização. E, no ambiente interno as atividades devem ser projetadas para que os fundos alocados sejam utilizados de forma eficiente, proporcionando benefícios máximos à sociedade.

Já que o consumo sustentável é uma demanda urgente, no mundo atual, caberia às instituições uma mudança da cultura organizacional no sentido de sensibilizar a comunidade sobre a importância do tema e modificar os hábitos de consumo e desenvolvimento das atividades-meio que impactam o ambiente. O que, de acordo com Oliveira (2021), seria um dos papéis da gestão das Instituições de Ensino Superior, se alinhar ao padrão do mercado, ou seja, ao triple bottom, pois o outro diz respeito à formação curricular, formando os alunos de modo a adotar em suas profissões boas práticas ambientais, sociais e de governança. E, ainda

conforme Viegas e Cabral (2015), desde 2012, as IES já se comprometeram em incluir o tema na atividade fim, a formação.

Sendo que, para Oliveira (2021) a conduta corporativa ética, bem como as ações de impacto social alinhadas com os padrões de ESG (Environmental, Social and corporate Governance) já não são uma questão de escolha, independentemente do segmento da organização.

Cabendo à comunicação institucional o papel de sensibilizar e informar a comunidade acadêmica sobre suas ações para alcançar uma conduta alinhada aos padrões da ESG.

Conforme Costa e Ferezin (2021) “Elaborar meios que sensibilizem e conscientizem as pessoas sobre quanto fundamental são as medidas sustentáveis no cotidiano é um método que faz parte das ações de comunicação”.

Assim, na Universidade Federal do Vale do São Francisco as ações de sensibilização e estímulo ao conhecimento e adoção às práticas de sustentabilidade tem sido noticiadas ao longo dos anos no site institucional. Este trabalho busca catalogar como tem sido o desenvolvimento dessas ações ao longo do tempo, através da catalogação das notícias veiculadas no site institucional sobre a divulgação das diferentes ações que estimulam a prática da sustentabilidade na Universidade Federal do Vale do São Francisco.

De acordo com a descrição encontrada no site institucional (2024):

“A comunicação na Univaf tem como objetivo gerar fluxos comunicativos com transparência e dinamismo, levando ao conhecimento da comunidade informações que favoreçam o conhecimento e a valorização sobre a produção acadêmica nas áreas de ensino, pesquisa e extensão produzidos na universidade. Esta comunicação está subdividida entre Assessoria de Comunicação Social (Ascom) que promove para toda sociedade a difusão de informações relativas à Univaf e TV Caatinga, TV universitária da Univaf, que conta com uma programação jornalística, educativa e cultural, dando visibilidade à instituição e ao Semiárido.”

A Comunicação na Univaf é realizada através de notícias publicadas sobre as ações de ensino, pesquisa, extensão, inovação e gestão no portal institucional, no portal do Servidor (ações direcionadas aos servidores da Universidade) e nas redes sociais oficiais (Instagram, Facebook, LinkedIn). As páginas de notícias do portal institucional e do portal do servidor e as redes sociais citadas são

administradas pela Assessoria de Comunicação Social (Ascom) da UnivASF. E, a publicação de notícias pode ser demandada por qualquer dos membros da comunidade acadêmica (servidores e estudantes).

METODOLOGIA

A partir do questionamento: Como a UnivASF tem buscado modificar os hábitos institucionais com vistas a estimular a sustentabilidade? Buscou-se verificar quais ações da instituição estimulam a sustentabilidade entre os servidores. Assim, através da busca no site institucional no link de notícias, através da metodologia exploratória, foi realizada a caracterização das ações divulgadas no site institucional. Pois, conforme Gil (2010), a pesquisa exploratória nos permite uma maior familiaridade com o tema proposto. Assim, para a análise das ações, foram elencados os seguintes questionamentos: Quantas notícias foram veiculadas; Quais setores organizaram as ações; e, Quem foi o público-alvo.

Utilizando como técnica a análise de conteúdo que (Bardin, 2011, p. 37 *apud* Menezes, 2021, p. 27) define como sendo um "conjunto de técnicas de análise de comunicação" foi realizada uma busca pelo tema "sustentabilidade" no link de notícias do site da UnivASF no período de 2019 à 2024, para verificar se os setores administrativos da instituição recebem notícias sobre ações que influenciem na mudança de comportamento organizacional em prol da sustentabilidade.

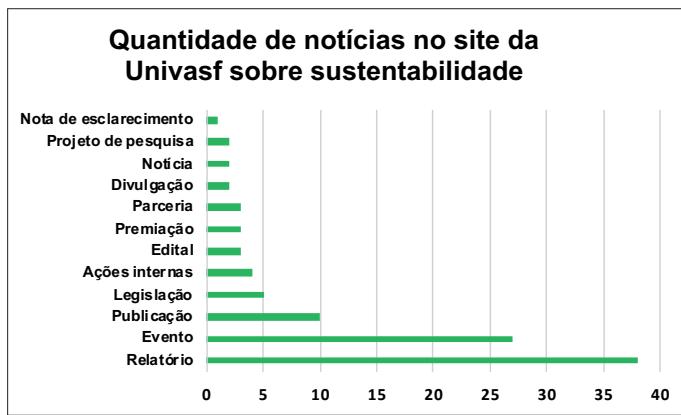
RESULTADOS E DISCUSSÃO

A busca realizada no link de notícias da UnivASF retornou 278 itens que atenderam ao critério "sustentabilidade", sendo 148 deles no período de fevereiro de 2019 a novembro de 2024, sendo que a primeira notícia com o tema, neste site, foi publicada em 2016.

Ao analisar as publicações foi possível verificar que a temática foi abordada em diferentes ocasiões como eventos, publicações, projetos, parcerias, relatórios, ações internas, editais de seleção, editais de contratação, premiações e nota de esclarecimento.

Sendo que, a maioria das ações são apenas divulgadas na página própria do setor ou através dos relatórios das ações realizadas ou convênios firmados.

Nesse sentido, verificou-se que foram veiculadas notícias referentes a diferentes ações, que podem modificar os hábitos organizacionais, tornando-os mais voltados à sustentabilidade, conforme gráfico 01:



Fonte: Autora, 2024.

Dentre as notícias veiculadas, pôde-se perceber que as que mais podem contribuir para que o desenvolvimento das atividades meio da instituição sejam mais sustentáveis, foram os relatórios de auditoria, eventos voltados à sustentabilidade, que envolvem a área administrativa, divulgação de modificações na legislação, publicação de livros, parcerias estabelecidas. As demais publicações tratam de informações que abrangem a comunidade acadêmica como um todo, sem influir diretamente em mudança de comportamento.

Observou-se também que os setores que mais divulgaram informações sobre a questão da sustentabilidade foram a Controladoria Interna (26), seguido da Gestão e por último a PROPLADI/DDI(8).

A Diretoria de Desenvolvimento Institucional, trata-se de uma estrutura setorial voltada para o desenvolvimento da sustentabilidade, a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, que é responsável pela implementação do Programa UNIVASF Sustentável, que, segundo descrição da página, se trata de um Programa de Gestão Socioambiental, baseado nas diretrizes do Plano de Logística Sustentável (PLS) e da Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). através dele ocorre a definição da política de sustentabilidade da administração pública na Univasf, definição das diretrizes para a implementação do Programa Univasf Sustentável, bem como da elaboração do plano de logística sustentável,

o acompanhamento das iniciativas previstas através dos relatórios de acompanhamento; e ainda, a Comissão da Coleta Seletiva Solidária. Sendo este setor, o que mais está voltado à realização de ações e desenvolvimento de parcerias que melhor poderiam contribuir para uma mudança de comportamento com a finalidade de redução de impactos ambientais e promoção da sustentabilidade.

Já a Controladoria Interna, que tem como principal atividade a realizar auditorias conforme plano anual de atividade de auditoria interna (PAINT) “a fim de verificar a gestão orçamentária, patrimonial, sustentável, pessoal e acadêmica da entidade e comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos” (CARTA DE SERVIÇOS - CONTROLADORIA - UNIVASF, 2024), tem divulgado ano a ano os planos de atividade e seus respectivos relatórios. Essa ação faz com que haja uma maior atenção em relação à temática tanto dos setores auditados como de toda a comunidade, pois as instruções relativas aos achados da auditoria serão repassados a todos os envolvidos direta ou indiretamente na estrutura organizacional.

E, por último as divulgações em torno da Gestão trouxe em sua maioria a temática abordada em seus relatórios de gestão ou edição de legislação interna. E, tanto esta quanto as ações da Controladoria seriam as mais incisivas no tocante à modificação de comportamento organizacional, pois se traduzem em normas.

Verificou-se ainda, que algumas das notícias, apesar de conter a palavra sustentabilidade, não abordavam o tema.

E ainda, outras notícias, que não possuíam um texto introdutório, mas apenas um arquivo anexo que poderia ou não trazer a abordagem do tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, após a análise das notícias veiculadas no link de notícias do site da Univasf, concluiu-se que apesar da instituição contar com um setor voltado a promover divulgação das mais diversas ações, o que pode ser feito em diferentes canais, as ações que envolvem o tema sustentabilidade e, que poderiam contribuir para a mudança de comportamento organizacional ainda são pouco divulgadas ou restritas às páginas setoriais. Como pode-se verificar sobre as ações desenvolvidas pela DDI, cujas notícias sobre suas ações não têm grande divulgação no site institucional, estando em sua maioria restritas à página Sustentabilidade,

localizada dentro da página do setor, que está contida na página da Pró-reitoria de Planejamento.

Desse modo, uma vez que haja uma maior divulgação, na página institucional, de ações voltadas para a sustentabilidade nas atividades meio, poderá haver um maior engajamento da comunidade acadêmica como um todo, assim como ocorrem com as normas da Gestão e dos relatórios da Controladoria Interna, que são sempre divulgados na página de notícias. Porém ainda há de se atentar para a forma de divulgação, uma vez que, quase sempre a divulgação contém apenas o título e relatório anexo, o que pode afastar o interesse do leitor, ou não aguçar a curiosidade o suficiente para que abra o arquivo.

Desse modo, observa-se que a instituição possui um ótimo instrumento para disseminação de informações que contribuem para uma mudança de comportamento organizacional, mas ainda pouco demandado para esta finalidade.

REFERÊNCIAS

- COUTO, Hugo Leonardo Gomides do; Ribeiro, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 50(2):331-343, mar./abr. 2016. Disponível em: periodicos.fgv.br/rap/article/view/60867/59084.
- SOUZA, E. da S., & CARVALHO, D. B. de. (2018). A função social das compras públicas pela inserção da variável ambiental: Caso de uma instituição federal de ensino superior. *Gestão & Planejamento*, 19(October 2019), 4-19. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v19.3528>
- VIEGAS, Socorro de Fátima da Silva ; CABRAL, Eugênia Rosa. Práticas de sustentabilidade em instituições de ensino superior: Evidências de mudanças na gestão organizacional. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 236-259, jan. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2015v8n1p236>.
- MENESES JÚNIOR, Celimar Barros de. Informação e desinformação sobre vacinas contra a Covid-19 no Twitter: um estudo exploratório.[monografia]. UnB, Brasília (2021).Disponível em: [bdm.unb.br/bitstream/10483/29677/1/2021_CelimarBarrosDeMenesesJunior_tcc.pdf](http://bitstream/10483/29677/1/2021_CelimarBarrosDeMenesesJunior_tcc.pdf).
- SOARES, Fernanda Coelho De Figueiredo. Ética E Responsabilidade Socioambiental./n: Nascimento, Daniel Muniz Rocha Do, et al. Diferentes Olhares Sobre A Ética Na Administração Pública No Brasil. **Univasf**. Petrolina, 2019.
- Univasf em números 2012 - 2019: dados e ações da Gestão Universitária [recurso eletrônico] / Organizado por Bruno Cezar Silva... et al. – Petrolina, PE: UNIVASF, 2020.
- OLIVEIRA, Danielly. A importância do ESG no ensino superior. Desafios da educação. 2021. Disponível em: desafiosdaeducacao.com.br/a-importancia-do-esg-no-ensino-superior/.
- Costa, E., & Ferezin, N. B. (2021). ESG (Environmental, Social and Corporate Governance) e a comunicação: o tripé da sustentabilidade aplicado às organizações globalizadas. *Revista Alterjor*, 24(2), 79-95. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-1507v24i2p79-95>.

04

O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TRAJETÓRIA, DESAFIOS E UM NOVO MARCO DE INOVAÇÃO

Sidney Magno Nunes Barbosa

Anderson Alessandro de Souza Queiroz

Bruno Cezar Silva

RESUMO

Os objetivos deste trabalho foram identificar as primeiras iniciativas para a adoção do teletrabalho na administração pública brasileira do ponto de vista da regulamentação, bem como mapear os primeiros órgãos públicos no Brasil a implementarem essa modalidade. Para a realização do estudo, foi conduzida uma revisão bibliográfica com autores que trataram do tema, além de um levantamento documental diretamente ou indiretamente relacionado ao assunto. Constatou-se que o teletrabalho no serviço público brasileiro passou por uma implantação lenta e gradual, envolvendo a criação de legislações específicas que estabeleceram restrições e delimitaram direitos e obrigações para trabalhadores e empregadores. Também foi identificado que o primeiro modelo de trabalho remoto foi implementado pelo SERPRO em 1986 e novamente em 1996, mas apenas em 2006 o órgão obteve sucesso em sua execução. A experiência bem sucedida do SERPRO impulsionou a adoção do teletrabalho por diversos órgãos federais entre 2006 e 2017. Sendo posteriormente a pandemia de COVID-19, um marco que impulsionou a adoção do teletrabalho no setor público brasileiro. Este estudo evidenciou que a trajetória do teletrabalho no setor público brasileiro envolveu diversos desafios ao longo das últimas décadas, incluindo a necessidade de adaptar a legislação vigente a essa nova modalidade, bem como uma lenta adaptação dos órgãos.

Palavras-chave: teletrabalho; legislação; setor público; primeiras iniciativas.

INTRODUÇÃO

O teletrabalho, também conhecido como trabalho remoto ou home office, adquiriu uma relevância no Brasil, tanto na iniciativa privada quanto no serviço público. Embora o trabalho remoto já tenha sido pensado e utilizado há décadas no setor privado, sua adoção no serviço público ganhou destaque mais recentemente. Segundo Cifarelli (2016):

O Teletrabalho foi um termo criado por Jack Nilles (1976) no seu livro "The Telecommunications Transportation Trade-Off". Nilles é considerado o pai do teletrabalho e um dos maiores especialistas da área".

Entretanto, houve poucas iniciativas de teletrabalho no serviço público brasileiro. Foi com a crise sanitária mundial causada pela pandemia de COVID-19 que o processo de implantação desse modelo de trabalho se intensificou significativamente (Pandini, 2020). De acordo com Cifarelli (2016), o teletrabalho pode ser entendido como:

O Teletrabalho é a substituição do trajeto de ida e volta do local de trabalho pelas telecomunicações e/ou informática, dessa forma, pode-se definir o Trabalho Remoto, Teletrabalho, Telecommuting ou Remote Work como a possibilidade de trabalhar a qualquer de tempo e lugar, com a utilização de ferramentas de comunicação e colaboração em um ambiente de trabalho virtual de forma permanente, regular ou esporádica.

O cenário de crise sanitária global exigiu que as empresas privadas e os órgãos governamentais implementassem uma adaptação mais célere ao teletrabalho. Tal situação obrigou os servidores públicos a deixarem de lado práticas tradicionais e introduzirem essa nova modalidade de trabalho às suas rotinas. Trazendo desafios para a gestão de pessoas e para os próprios servidores (Pandini, 2020).

Ao longo da história, a administração pública brasileira sempre foi pautada no modelo de trabalho presencial, baseado em uma estrutura que valoriza a presença física dos servidores públicos e a interação direta entre servidores e usuários dos serviços. Contudo, com os avanços tecnológicos, a informatização dos processos administrativos e a mudança na cultura organizacional, o teletrabalho passou a ser visto como uma alternativa mais flexível e viável para

aumentar a produtividade, reduzir custos operacionais e melhorar a qualidade de vida dos servidores públicos. Essas quebras de paradigmas não ocorreram de forma repentina; ao contrário, foram pensadas no Brasil ao longo das últimas duas décadas, especialmente com a reforma administrativa de 1998 e a digitalização de muitos serviços públicos a partir dos anos seguintes.

Se por um lado, a adoção do teletrabalho trouxe benefícios para servidores e empregados, também trouxe novos desafios. A expansão do teletrabalho revelou questões que precisam ser estudadas, como a falta de infraestrutura tecnológica adequada em alguns órgãos públicos, a necessidade de uma gestão mais voltada para resultados e, talvez e mais preocupante, a dificuldade de acompanhar o cumprimento das metas propostas para os servidores em regime de teletrabalho. Além disso, destaca-se a adaptação dos servidores ao novo ambiente de trabalho, considerando que muitos podem não dispor de uma estrutura adequada para realizar suas atividades externamente. Esses são apenas alguns dos desafios a serem enfrentados.

Este cenário de transição para o teletrabalho no serviço público brasileiro levanta uma série de questões sobre o futuro do trabalho na administração pública. Embora os avanços tecnológicos e as novas regulamentações tenham facilitado essa mudança, o processo de adaptação ainda está em andamento. A incorporação definitiva do teletrabalho exige uma mudança profunda na cultura organizacional do setor público, com maior ênfase em eficiência, gestão de resultados e flexibilidade.

A relevância de realizar uma pesquisa sobre o teletrabalho está intimamente ligada às mudanças em curso na maneira como os servidores desempenham as suas funções. É inegável que, embora esse modelo esteja em prática no mundo há décadas, sua adoção foi significativamente acelerada pela pandemia de COVID-19. Diante do exposto, torna-se fundamental compreender os impactos, desafios e oportunidades envolvidas.

O teletrabalho mudou consideravelmente a forma como as atividades são realizadas pelos servidores. Ao estudar o tema, é possível entender melhor como os órgãos públicos estão se adaptando a essa nova realidade. Um dos principais argumentos dos defensores do teletrabalho é que ele proporciona maior flexibilidade na maneira como os servidores desempenham as suas funções, mantendo assim, um equilíbrio entre a vida pessoal e profissional.

Um estudo sobre o teletrabalho ajuda a identificar se esse equilíbrio está sendo alcançado, além de analisar os desafios enfrentados na busca por esse objetivo. Não há dúvidas de que o teletrabalho proporciona o isolamento social dos servidores. Além disso, a barreira entre o profissional e o pessoal torna-se tênue para aqueles que adotam essa modalidade. Um estudo sobre o teletrabalho pode fornecer dados sobre os impactos dessa prática na saúde mental dos servidores. Os objetivos deste trabalho foram identificar as primeiras iniciativas para a adoção do teletrabalho na administração pública brasileira do ponto de vista da regulamentação e mapear os primeiros órgãos públicos no Brasil que implementam o teletrabalho.

METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa, foram realizadas uma revisão bibliográfica e um levantamento documental. Essas etapas são fundamentais em pesquisas científicas e acadêmicas, pois servem como base para a construção do conhecimento sobre um tema e para a fundamentação teórica e metodológica de qualquer estudo. Por meio desses métodos, foi possível ampliar nossa compreensão sobre o tema proposto neste trabalho, além de identificar lacunas que podem ser mais bem exploradas.

Ao realizar uma revisão bibliográfica, foi possível dialogar com autores e estudos já consolidados sobre o tema proposto. Por meio dessa revisão, foram encontradas diferentes abordagens e teorias relacionadas ao tema escolhido. Isso permitiu que o estudo não se limitasse a uma reprodução de conhecimentos, mas representasse uma contribuição original, agregando novos olhares sobre o tema e reinterpretações dos estudos anteriores. Essa prática também auxiliou na identificação de tendências e padrões no campo de estudo, o que foi fundamental para a contextualização do problema proposto, subsidiando hipóteses e questões da pesquisa.

O levantamento documental, por sua vez, trouxe uma perspectiva empírica importante ao estudo. Ao acessar documentos legais relacionados ao tema, especialmente legislações e normativas já existentes, foi possível enriquecer a compreensão sobre os aspectos reais e práticos do tema investigado. Isso foi especialmente relevante em um estudo que envolveu organizações e seus atores,

cujos documentos representam fontes primárias de informação. Além de serem fontes confiáveis, esses registros ofereceram evidências e detalhes que complementaram as discussões teóricas encontradas na literatura.

A integração entre a revisão bibliográfica e o levantamento documental caracterizam uma pesquisa mais robusta e bem fundamentada. Enquanto a revisão da literatura trouxe o panorama teórico, o levantamento documental ofereceu o suporte empírico necessário para a análise das especificidades procuradas. Esses dois procedimentos fortaleceram as discussões e conclusões da pesquisa, proporcionando uma visão mais completa e bem fundamentada do problema investigado.

RESULTADOS

A legislação do Teletrabalho

O conceito de teletrabalho, ou trabalho remoto, foi inicialmente associado ao setor privado; contudo, com o tempo, a sua aplicação também se expandiu para o setor público. A introdução dessa modalidade de trabalho no serviço público brasileiro foi um processo gradual, que envolveu mudanças e adequações legislativas, adaptações às novas tecnologias e a necessidade de adequar as relações de trabalho para atender às demandas emergenciais provocadas pela crise sanitária causada pelo coronavírus. Serão apresentados alguns dos principais instrumentos legais que possibilitaram, de forma gradual, uma introdução e orientação do teletrabalho no serviço público brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida com a Reforma Gerencial, foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). De acordo com Rosenberg (2012), essa reforma foi a principal iniciativa do governo federal para modernizar a administração pública brasileira. O objetivo central dessa reforma foi melhorar a eficiência, transparéncia e a qualidade dos serviços públicos entregues à população, promovendo a desburocratização e a integração de novas tecnologias nos processos administrativos. Ainda de acordo com o autor:

No Brasil, apesar de a reforma gerencial não ter sido concluída, o modelo gerencial de administração assume papel importante na administração pública hodierna. Pode-se observar no País forte tendência à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo.

Embora o conceito de teletrabalho ou trabalho remoto como conhecemos hoje não tenha sido claramente incluído no texto da reforma, a modernização promovida por esta pavimentou o caminho para a adoção de formas mais flexíveis de organização do trabalho, incluindo o trabalho remoto ou a distância (Brasil, 1998).

O avanço das tecnologias de informação e comunicação, aliado à crescente demanda por modelos de trabalho mais flexíveis e eficientes no setor público, tem promovido maior satisfação entre os servidores, mantendo a qualidade das entregas. Nesse contexto, a Lei nº 12.551, de 2011, representou um avanço importante ao permitir a adoção de modelos de trabalho mais flexíveis. Embora o texto da lei não tenha sido totalmente voltado para o teletrabalho, ela ampliou as possibilidades de flexibilização da jornada de trabalho e dinâmica do conceito de trabalho remoto de forma mais eficaz no âmbito dos serviços públicos federais. De acordo com a Lei nº 12.551/2011:

Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego. Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

Embora o texto da Lei nº 12.551/2011 não use claramente a expressão teletrabalho, ela estabeleceu, entre outras inovações, a possibilidade de que o governo federal implementasse a modalidade de teletrabalho nas áreas administrativas da administração pública federal. Essa lei reforçou a ideia de que o teletrabalho deveria ser instituído a partir de regulamentos internos dos órgãos, considerando as necessidades e condições de cada área do serviço público (Brasil, 2011).

A Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, conhecida como Reforma Trabalhista, trouxe modificações importantes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), incluindo a regulamentação do teletrabalho. Esta lei introduziu o conceito de

teletrabalho na CLT, estabelecendo regras específicas para essa modalidade de trabalho. O teletrabalho foi regulado pela Reforma Trabalhista a partir da modificação do artigo 75-B da CLT, além de incluir outros dispositivos relacionados a essa forma de prestação de serviços. O artigo 75-B diz:

Considera-se teletrabalho ou trabalho remoto a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo. O comparecimento, ainda que de modo habitual, às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descharacteriza o regime de teletrabalho ou trabalho remoto. O empregado submetido ao regime de teletrabalho ou trabalho remoto poderá prestar serviços por jornada ou por produção ou tarefa.

Dessa forma, a Reforma Trabalhista deixou claro que o teletrabalho é uma modalidade em que o trabalhador realiza suas atividades fora do local físico da empresa, utilizando tecnologias como computadores, internet e outras ferramentas de comunicação à distância. O teletrabalho pode ser predominante (quando a maior parte do trabalho é realizada remotamente, mas eventualmente o trabalhador vai à empresa) ou integral (quando o trabalho é totalmente remoto) (Brasil, 2017).

Embora o teletrabalho ofereça maior flexibilidade para o empregado e para o empregador, a CLT mantém os direitos trabalhistas do empregado, mesmo quando ele está atuando de forma remota. Ou seja, o trabalhador em teletrabalho tem direito a remuneração justa, horas extras (quando aplicável), descanso e intervalos, conforme a legislação, bem como a proteção à saúde e segurança no trabalho, incluindo aspectos ergonômicos e de organização do ambiente de trabalho. É importante destacar que, se as atividades laborais envolverem prestação de serviços fora das dependências do empregador, o empregador não está obrigado a arcar com os custos de deslocamento, alimentação, entre outros, exceto se houver acordos específicos sobre isso (Brasil, 1943).

A Medida Provisória nº 927/2020, editada em 22 de março de 2020, foi uma das principais respostas do governo brasileiro à pandemia de COVID-19, buscando flexibilizar as normas trabalhistas para adaptar as relações de trabalho ao contexto emergencial. A MP teve como um de seus focos a regulamentação do teletrabalho durante o período da pandemia, permitindo que as empresas

adotassem rapidamente essa modificação sem a necessidade de ajustes formais no contrato de trabalho, como seria exigido em circunstâncias normais. A MP em seu artigo 4º traz:

Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá, a seu critério, alterar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância e determinar o retorno ao regime de trabalho presencial, independentemente da existência de acordos individuais ou coletivos, dispensado o registro prévio da alteração no contrato individual de trabalho Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância a prestação de serviços preponderante ou totalmente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias da informação e comunicação que, por sua natureza, não configurem trabalho externo.

Embora a MP 927/2020 tenha sido revogada em julho de 2020, a sua adoção durante a crise sanitária teve um papel crucial na aceleração do processo de adaptação do mercado de trabalho ao modelo remoto, trazendo novos desafios e aprendizados para trabalhadores e empregadores (Brasil, 2020).

A Lei nº 14.020/2020 abordou uma série de temas relacionados à adaptação das relações de trabalho ao contexto da pandemia, alguns dos seus pontos mais relevantes foram a continuidade e a formalização do teletrabalho. A lei permitiu que as empresas adotassem o trabalho remoto de forma mais ágil e sem a necessidade de formalização de contratos ou acordos escritos. De acordo com a lei:

Se, durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho, o empregado mantiver as atividades de trabalho, ainda que parcialmente, por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância, ficará descaracterizada a suspensão temporária do contrato de trabalho, e o empregador estará sujeito: ao pagamento imediato da remuneração e dos encargos sociais e trabalhistas referentes a todo o período; às penalidades previstas na legislação em vigor; e às sanções previstas em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

A Lei nº 14.020/2020 foi um marco importante para a regulamentação do teletrabalho no Brasil, pois proporcionou uma base legal para a adoção do trabalho remoto no contexto de emergência, garantindo maior segurança jurídica

para empregadores e empregados. Embora voltada para a adaptação à crise da COVID-19, a lei ajudou a consolidar o teletrabalho como uma alternativa válida no mercado de trabalho, preparando o terreno para sua ampliação no futuro. A experiência adquirida durante a pandemia deve refletir em novas práticas de trabalho mais flexíveis e dinâmicas, que podem moldar o futuro do trabalho no Brasil e no mundo (Brasil, 2020)

A Lei nº 14.442/2022 foi um último instrumento normativo que trata sobre o teletrabalho no Brasil. Essa legislação introduziu diversas atualizações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) sobre o regime de teletrabalho. Entre os principais pontos, ela define que:

Considera-se teletrabalho ou trabalho remoto a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo.

De acordo com esta legislação mais recente, o teletrabalho deve ser formalizado por contrato, especificando se será baseado em produção, tarefas ou jornada regular. O regime híbrido (com alternância entre remoto e presencial) é permitido. O empregador deve dar prioridade para colocar em teletrabalho trabalhadores com deficiência ou responsáveis por crianças menores de 4 anos. Os custos com infraestrutura, como equipamentos e internet, devem ser previamente acordados e registrados no contrato. A lei também aborda os direitos relacionados à jornada de trabalho, incluindo abordagens para casos de produção ou tarefa. Além disso, foram feitos ajustes no auxílio-alimentação, garantindo que seja usado exclusivamente para a compra de alimentos, sem desconto por parte das empresas fornecedoras dos vales (Brasil, 2022).

A adoção do teletrabalho no Brasil representa uma mudança estrutural significativa no mercado de trabalho, trazendo benefícios e desafios para empresas e trabalhadores. O teletrabalho permite maior flexibilidade na execução das atividades laborais e contribui para a redução de custos, tanto para empregadores (infraestrutura) quanto para trabalhadores (transporte e alimentação). Observa-se que, embora a pandemia de COVID-19 tenha sido um marco para a adoção dessa modalidade de trabalho, já existiu uma série de instrumentos legais anteriores à

pandemia que, mesmo sem tratar explicitamente do teletrabalho, possibilitaram uma futura flexibilização das relações de trabalho no Brasil.

As primeiras iniciativas no setor público

Conforme apresentado, a implantação do teletrabalho no setor público brasileiro apresentou uma série de desafios que foram e continuam sendo enfrentados para que a prática se torne viável. O primeiro desses desafios foi a adequação das regulamentações. A implementação do teletrabalho exige normas claras que estabeleçam critérios, direitos e deveres para os servidores que aderissem a essa modalidade de trabalho. Assim como a adequação das regulamentações foi lenta e gradual, também foram as tentativas dos órgãos públicos de adotarem o teletrabalho para o desenvolvimento das atividades de seus servidores.

O setor privado, que já adotava essa forma de trabalho, encontrou respaldo legal na Lei 12.551/2011. Segundo Silva (2015): “O teletrabalho no setor privado passou a possuir amparo expresso na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a partir da Lei 12.551/2011”. Ainda de acordo com o autor, a experiência do setor privado, que se estima envolver mais de onze milhões de trabalhadores e trabalhadoras nessa modalidade de trabalho, tem como principal atrativo a flexibilidade de horários. Essa experiência demonstrou que o teletrabalho é possível, viável e apresenta resultados positivos, como o aumento da produtividade.

Diante dos números positivos apresentados pela iniciativa privada, tornou-se considerada a possibilidade de adoção desse modelo de trabalho também pelo setor público, especialmente porque ele já foi declarado ser funcional no setor privado. Para Souza (2022):

"O trabalho em casa se tornou possível na administração pública, que ainda nos dias de hoje sofre com mecanismos administrativos muito focados em controles e processos e menos em resultados. Além disso, o autor ainda relata que esta modalidade de trabalho já funciona há muito tempo na iniciativa privada, trazendo resultados satisfatórios, pois possibilita um melhor controle dos processos e foco nos resultados da organização".

Ainda de acordo com o autor: o avanço das tecnologias da informação e comunicação, bem como o processo de reforma da administração pública

brasileira, focado mais na eficiência e resultados, do que nos processos, pressionou o Estado para a modernização de seus processos e práticas. Segundo essa lógica, o teletrabalho surgiu como uma possibilidade atrativa e viável.

O primeiro órgão público a tentar adotar o teletrabalho para os seus empregados foi o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados. O Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil. Tem como especialização a prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação - TIC. De acordo com Souza (2022):

A primeira adoção da modalidade de teletrabalho no serviço público brasileiro foi feita pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, que teve a iniciativa de criar o primeiro projeto piloto no ano de 1986, porém sem sucesso. O projeto foi retomado em 1996, novamente descontinuado, e somente 20 anos após a primeira iniciativa, em 2006, foi implantado o projeto-piloto de teletrabalho com sucesso naquela instituição.

Para Lucas (2021), alguns fatores foram decisivos e colaboraram para que o SERPRO fosse o primeiro órgão a adotar o teletrabalho no Brasil e ter sucesso na implantação. A adaptação ao teletrabalho foi facilitada pela existência de ferramentas e sistemas que já estavam integrados às rotinas operacionais do SERPRO, permitindo que os servidores realizassem suas atividades sem a necessidade de presença física constante.

Sendo uma empresa de tecnologia, o SERPRO sempre esteve à frente da modernização administrativa. A adoção de novas práticas de trabalho, como o teletrabalho, está em consonância com a cultura organizacional da empresa. O órgão viu no teletrabalho uma oportunidade para aumentar a eficiência operacional, melhorar a qualidade de vida dos servidores e reduzir custos administrativos. (Souza, 2022).

Segundo Lucas (2021), os servidores do SERPRO já possuíam alto nível de capacitação técnica e experiência no uso de ferramentas digitais e de comunicação, o que facilitou a transição para o teletrabalho. Os servidores do SERPRO já estavam habituados a trabalharem de forma autônoma e já tinha familiaridade com ambientes virtuais de comunicação. O que fez a resistência a mudanças serem quase inexistentes, devido à natureza de suas atividades, o SERPRO já

dispunha de uma infraestrutura de comunicação, segurança e processamento de dados, que não eram comuns a outros órgãos públicos.

Após a implantação do teletrabalho pelo SERPRO em 2006. O modelo foi seguido por outros órgãos ao longo dos próximos anos. Segundo Souza (2022):

A Superintendência da Zona Franca de Manaus criou o grupo de trabalho com o objetivo de elaborar estudo e proposição de projeto piloto de teletrabalho, e outros 17 (dezessete) órgãos públicos federais adotaram o teletrabalho como meio de produção. Assim, vê-se que a tentativa de implantação do teletrabalho na Suframa iniciou-se em 2017, com a criação do grupo de trabalho, e só foi concretizada 3 anos depois, com a publicação da Portaria 368, de 20 de maio de 2020. O autor ainda cita que embora não houvesse, em 2018, uma base legal consolidada para a implementação do teletrabalho, várias instituições públicas e privadas já estavam adotando esta modalidade de trabalho na busca de maior eficiência e produtividade.

Tabela 01 - Evolução do Teletrabalho no Setor Público.

Ano	Instituição
2006	SERPRO
2009	TCU
2010	Receita Federal do Brasil
2011	AGU e Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região
2012	Tribunal Superior do Trabalho
2015	Controladoria Geral da União e Tribunal de Justiça de São Paulo
2017	Superintendência da Zona Franca de Manaus e outros 17 órgãos federais.

*Tabela adaptada pelos autores

DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O teletrabalho no Brasil começou a ganhar relevância significativa a partir da crise sanitária de 2020. Contribuiu para isso também o avanço da tecnologia da informação e da comunicação, que possibilitou novos formatos de organização do trabalho. No contexto do setor público, o teletrabalho surge como uma alternativa para a modernização do setor público, com a proposta de proporcionar maior eficiência e qualidade de vida aos servidores. A primeira iniciativa, do ponto de vista legal, foi a reforma gerencial promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em 1998.

Ainda no âmbito legislativo, diversos instrumentos legais ao longo dos anos proporcionam a adequação do aparato jurídico brasileiro a essa nova realidade,

como a Lei nº 12.551/2011, a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, a Medida Provisória nº 927/ 2020, a Lei nº 14.020/2020 e a Lei nº 14.442/2022. Dentre esses, o mais importante foi a Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista. Embora essa reforma tenha abordado o teletrabalho no setor privado, ela criou um marco inicial que, consequentemente levou à regulamentação da prática ao setor público. Após essa realização, os órgãos públicos passaram a estudar a possibilidade de adotar essa modalidade de trabalho, adaptando-a às suas necessidades.

No setor público, um dos primeiros órgãos a implementar de forma eficaz o teletrabalho foi o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em 2006. Como um órgão público dedicado à tecnologia da informação, o SERPRO tinha certas vantagens em comparação com outros órgãos para adotar o teletrabalho. A maioria das atividades organizadas pelo órgão já era compatível com esse modelo de trabalho. Além disso, o órgão possuía uma infraestrutura tecnológica incomum para outros órgãos, e a própria cultura organizacional da empresa facilitava a adaptação. Foi constatado que, além do SERPRO, outros órgãos, entre 2006 e 2017, passaram a permitir que seus servidores exercessem atividades remotamente.

Como mostrado neste artigo, as primeiras tentativas e experiências enfrentaram grandes obstáculos, como a necessidade de orientações claras e a adaptação de servidores e gestores. Contudo, as iniciativas de órgãos como o SERPRO, o TCU, a Receita Federal, entre outros, serviram como modelo para a adoção do teletrabalho por outras instituições públicas brasileiras, especialmente após a pandemia de COVID-19, que acelerou significativamente a implementação do teletrabalho no setor público brasileiro.

CONCLUSÃO

Este trabalho mostrou que a trajetória do teletrabalho no setor público brasileiro enfrentou vários obstáculos ao longo das últimas duas décadas. Esses desafios envolveram a adaptação da legislação vigente a essa nova modalidade de trabalho e a adequação lenta e gradual dos órgãos públicos a essa nova forma de atuação. Este estudo abordou apenas dois aspectos da implantação do teletrabalho no setor público brasileiro: o aspecto legal e as primeiras iniciativas.

Contudo, um estudo mais aprofundado sobre o teletrabalho deveria abordar outros temas relacionados, como: quais os impactos dessa modalidade de trabalho na vida social e profissionais dos servidores que aderiram a ela? Qual a perspectiva dos gestores sobre o teletrabalho? Como o setor de Gestão de Pessoas pode acompanhar a produtividade dos servidores em teletrabalho? Qual a economia de recursos que essa modalidade trouxe para o setor público? Por fim, embora o teletrabalho não seja uma prática recente no contexto global, ainda há um vasto campo a ser explorado em termos de capacitação e pesquisa sobre o tema.

REFERÊNCIAS

Andrade, P. A. F; Souza, M. J. R. **O impacto da implementação do teletrabalho nas análises dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Superintendência da Zona Franca de Manaus.** Revista de Carreiras e Pessoas, Pará, v. 13, n. 1, p. 91-113, janeiro-abril, 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19 de 04 de junho de 1998.** Dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.551 de 11 dezembro de 2011.** Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 5.452 de 1 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1943.

BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927 de 22 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**), e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.020 de 6 de julho de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Lei nº14.442 de 2 de setembro de 2022. Dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado e altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

Cifarelli, R. A; Souza, M. A. T. **A implantação do teletrabalho apoiado na responsabilidade social corporativa:** um estudo de caso em empresa de tecnologia. Revista Metropolitana de Governança Corporativa, São Paulo, Vol.1 N.2, P. 69-83, Julho-Dezembro. 2016.

Gerson Rosenberg; Vanessa Bralon; Pierre Ohayon. **A Reforma Gerencial Brasileira:** contribuições para um projeto em construção. Revista do Serviço Público. Brasília, p. 265-284, Julho-Setembro, 2012.

Lucas, A. C.; Santos, R. L. **O Trabalho Remoto na Administração Pública Brasileira:** desafios e perspectivas. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Edicação – REASE, São Paulo, v.7 n.4, Abril, 2021.

PANDINI, L. S.; PEREIRA, E. D. S. **O teletrabalho no contexto de pandemia de covid-19:** a percepção de servidores públicos do judiciário brasileiro e MPU. Caderno de Administração, v. 28, n. 2, p. 55-81, 2020.

SILVA, Aimee Mastella Sampaio. **A Aplicação do Teletrabalho no Serviço Público Brasileiro.** In: 3º Congresso Nacional de Direito a Contemporaneidade. Santa Maria, RS. 2015. Disponível em: <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>. Acessado em: 22/11/2024.

05

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE

Erika Passos de Castro

Tatiane Grasielle Lopes da Silva

Bruno Cezar Silva

Katiane Amorim Coelho

RESUMO

O presente artigo busca demonstrar como a gestão pública e a adoção de políticas públicas eficientes são capazes de amenizar, e até mesmo diminuir, os impactos negativos que a marginalização provoca em uma sociedade moderna, a partir de resultados coletados pelos órgãos oficiais responsáveis por tais avaliações, que serão aqui oportunamente levantados. Trata-se de um artigo teórico, que busca explorar conceitos e dados a fim de trazer novas perspectivas sobre o tema, procurando assim despertar o interesse na temática proposta para futuras pesquisas.

Palavras-chave: criminalidade; gestão pública; políticas públicas; código penal.

INTRODUÇÃO

A violência sempre fez parte da humanidade, desde os primórdios bíblicos até os tempos atuais. No entanto, a preocupação do Estado e da sociedade com esse fenômeno aumentou consideravelmente com a chegada da modernidade, influenciada por vários fatores, tais como, o consumismo desenfreado, as desigualdades sociais e culturais, a pobreza, os conflitos armados, e o crescimento populacional.

A criminalidade é um problema complexo que afeta diversas nações ao redor do mundo, impactando a qualidade de vida, a segurança pública e o desenvolvimento socioeconômico. Para combater esse cenário, a gestão pública se apresenta como um fator crucial, influenciando diretamente a capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas eficazes, capazes de garantir a paz e a justiça social.

O presente artigo busca demonstrar como a gestão pública e a adoção de políticas públicas eficientes são capazes de amenizar, e até mesmo diminuir, os impactos negativos que a marginalização provoca em uma sociedade moderna, a partir de resultados coletados pelos órgãos oficiais responsáveis por tais avaliações, que serão aqui oportunamente levantados. Trata-se de um artigo teórico, que busca explorar conceitos e dados a fim de trazer novas perspectivas sobre o tema, procurando assim despertar o interesse na temática proposta para futuras pesquisas.

Será abordado a respeito das medidas coercitivas existentes, como a prisão, e demais medidas cautelares previstas em nosso ordenamento jurídico, aplicáveis pelo Estado e pelo Judiciário pátrio aos acusados de um modo geral, realizando uma análise dos requisitos mínimos necessários para a escolha e adoção de tais medidas ao caso concreto.

Em seguida, enumeramos alguns desafios que são enfrentados pela gestão pública no enfrentamento da criminalidade pulsante no nosso país, que passa pelo expressivo tamanho geográfico do Brasil, a crescente prática de crimes organizados, até chegarmos ao crescimento urbano desenfreado e na ineficiência tecnológica dos órgãos de segurança pública.

Salientamos ainda que a situação econômica e social da população influência de maneira decisiva nos níveis de criminalidade e de violência social e, aliado a

isto, deve existir a preocupação do Estado em investir nas Forças Regulares destinadas à Segurança Pública, para garantir dignidade à população como um todo.

E como todos são portadores de dignidade, essa condição dá origem aos direitos da personalidade humana, que, por sua vez, correspondem a um conjunto de bens de natureza imaterial, que o Estado tem o papel fundamental em garantir. Daí decorre o direito às condições mínimas de sobrevivência, tais como, a saúde, a liberdade, a educação, segurança, trabalho, moradia, e a todos os outros que compõem esse conjunto inegociável que forma o bem da vida.

Procedimentos Metodológicos

A elaboração deste trabalho de pesquisa se baseou em um estudo exploratório realizado por meio de revisão bibliográfica de livros, sites e de fontes de dados estatísticos da população brasileira relacionada à densidade demográfica, violência, segurança pública, indicadores sociais e indicadores econômicos.

De acordo com Lakatos e Marconi (1996), a pesquisa documental caracteriza-se pela fonte da coleta de dados, que está restrita a documentos escritos ou não, que são fontes primárias de informação. Por outro lado, a pesquisa bibliográfica, chamada de fontes secundárias, abrange a bibliografia já tornada pública sobre o assunto em tela, não restrita apenas a livros, revistas ou monografias e teses, mas também material filmado ou dito sobre determinado assunto, abrangendo assim entrevistas, programas de rádio ou qualquer outro material de qualquer meio de comunicação, entrevistas gravadas (transcritas ou não).

Para o alcance do objetivo desse Artigo, foi utilizado fontes bibliográficas e documentais. As fontes bibliográficas foram consultas em livros, sites oficiais, jornais, entre outros, nas áreas de Segurança Pública, Estatística, Legislação, Economia e Administração Pública.

O embasamento teórico do trabalho foi obtido por meio das fontes bibliográficas, a fim de se obter argumentos para a análise textual. Serão utilizadas, ainda, consultas a documentos, com o propósito de ser possível apresentar as conclusões do trabalho com base nos dados coletados durante o desenvolvimento da pesquisa.

O presente trabalho apresentará características exploratórias e descritivas, e buscará, por meio da realização de pesquisa bibliográfica e documental, alcançar como resultado uma pesquisa aplicativa, que possa servir de suporte a

novos estudos sobre o tema e reformulações das diretrizes hoje utilizadas para a Segurança Pública no Brasil.

DISCUSSÃO

A governabilidade, em essência, refere-se à capacidade do governo de exercer autoridade, administrar recursos e implementar políticas de forma eficiente e legítima, garantindo o bem-estar e os direitos fundamentais previstos na nova ordem constitucional da sociedade como um todo (Araújo, 2002).

No mundo contemporâneo, o Estado assumiu como regime político a forma de estado social, e como aparelho ou organização, a de estado gerencial. Nessa perspectiva, segundo ensinamentos de Pereira (2017), o Estado se perfaz em um instrumento que cada sociedade nacional usa para alcançar a liberdade, a riqueza, o bem-estar e a justiça social; fatores estes, que surgem como objetivos políticos do Estado Moderno.

Dessa forma, o Estado para alcançar seus objetivos se desdobra, historicamente, em dois. Primeiramente, o Estado atua como regime político ou como sistema constitucional-legal, através da definição dos contornos políticos, sociais e econômicos de uma determinada realidade (surgingimento das Constituições), e, posteriormente, o Estado se torna presente como Administração Pública ou como aparelho que garante o funcionamento do sistema constitucional legal inicialmente estabelecido.

No que diz respeito ao contexto da segurança pública, essa capacidade se traduz na formulação de políticas eficazes, pois um governo com boa governabilidade consegue elaborar leis, estratégias e planos de segurança pública que sejam abrangentes, eficazes e que respondam às necessidades da população. Isso inclui a capacidade de diagnosticar as causas da criminalidade, identificar os grupos mais vulneráveis e definir ações preventivas e repressivas adequadas.

O combate à criminalidade exige uma ação coordenada entre diferentes órgãos e instituições, como polícias, judiciário, sistema penitenciário e organizações da sociedade civil. A governabilidade garante a articulação entre esses atores, evitando a fragmentação de esforços e otimizando recursos.

Por falar em recursos, a alocação adequada de recursos financeiros, humanos e tecnológicos é fundamental para o sucesso das políticas de segurança. A governabilidade

permite a gestão eficiente do orçamento, o investimento em equipamentos e tecnologias, e a capacitação dos profissionais da área.

Em se tratando de números, sabe-se que os gastos com Segurança Pública no Brasil não são tão expressivos no Orçamento da União, o que, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública teve um orçamento aprovado de R\$ 21,2 bilhões para 2024, representando cerca de 0,18% do PIB estimado. Esse valor inclui as despesas com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Depen (Departamento Penitenciário Nacional) e outros órgãos (Silva, 2023).

Essa falta de investimentos repercutem em um grave problema para a disseminação da criminalidade e da violência, pois aumentam a falta de perspectiva por parte dos jovens, e diminuem os níveis de bem-estar social, respectivamente.

A percepção da população sobre a legitimidade das instituições e a confiança nas autoridades são essenciais para a efetividade das políticas de segurança. Um governo com boa governabilidade promove a transparência, o acesso à justiça e a participação cidadã, fortalecendo a relação entre Estado e sociedade.

Indicadores do Mapa da Criminalidade no País

O Mapa da Criminalidade no Brasil é uma ferramenta bastante utilizada para entender a dinâmica da violência e da criminalidade em nosso país. Ele nos permite visualizar a distribuição geográfica dos crimes, identificar áreas de maior risco e vulnerabilidade, e direcionar políticas públicas de segurança de forma mais eficiente.

Existem diversas fontes de dados e mapas da criminalidade no Brasil, com diferentes níveis de detalhamento e abrangência. Podemos citar como principais fontes, em primeiro lugar, o 'Atlas da Violência', elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Atlas da Violência oferece um panorama abrangente da violência no Brasil, com dados sobre homicídios, feminicídios, violência contra jovens e outros tipos de crime. Em segundo lugar encontramos o 'Mapa da Segurança Pública', produzido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, esse Mapa apresenta estatísticas e análises sobre criminalidade em todo o país, com foco em crimes violentos letais intencionais, como homicídios e latrocínios.

Ainda existem outros indicadores, como aqueles inseridos em plataformas estaduais, já que muitos Estados possuem seus próprios sistemas de informações e mapas da criminalidade, com dados mais detalhados sobre a situação local

de cada região e com informações mais definidas aplicáveis a cada realidade geográfica deste país.

No entanto, todos esses indicadores sobre as condições e o avanço da criminalidade revelam padrões e tendências importantes, tais como, a concentração da violência, ou seja, aonde a violência se concentra, se em determinadas regiões e grupos sociais, como jovens negros e moradores de áreas periféricas, e se existe de fato uma variação geográfica, ou seja, se as taxas de criminalidade variam significativamente entre as diferentes regiões e estados do país.

Além disso, esses mapas ainda trazem quais as espécies de crimes e/ou contravenções mais comuns em cada área ou região, como homicídios, roubos, furtos, receptações, sequestros, violência doméstica, dentre outros, ajudando a identificar os fatores de risco associados à criminalidade, como pobreza, desigualdade social, falta de acesso à educação e oportunidades.

Por todos esses elementos que são demonstrados, o Mapa da Criminalidade é uma ferramenta poderosa para a formulação de políticas públicas, uma vez que esses mapas ajudam a direcionar políticas de segurança pública de forma mais eficiente, com foco nas áreas mais críticas e nos grupos mais vulneráveis.

Além, claro, de trabalhar na questão da 'prevenção da criminalidade', a identificação de áreas de risco permite a implementação de ações preventivas, como policiamento ostensivo, programas sociais e projetos de educação destinados a essas comunidades, de maneira mais assertiva.

E não podemos deixar de mencionar o importante papel desses instrumentos nas investigações criminais por parte dos órgãos de segurança pública, pois os mapas ainda podem identificar padrões e apresentar estatísticas, o que acaba auxiliando na identificação de suspeitos, contribuindo, assim, para a solução mais eficiente dos casos policiais. Além de nos ajudar a entender a complexa realidade da criminalidade, a identificar, a identificar áreas prioritárias e a direcionar ações para a construção de uma sociedade mais segura e justa, além de ajudar a conscientizar a população sobre a realidade da criminalidade em sua região e a promover a participação social na prevenção da violência.

O Atlas da Violência

O Atlas da Violência é uma publicação anual que se tornou referência no Brasil ao analisar a dinâmica da violência e da criminalidade no país. Fruto da

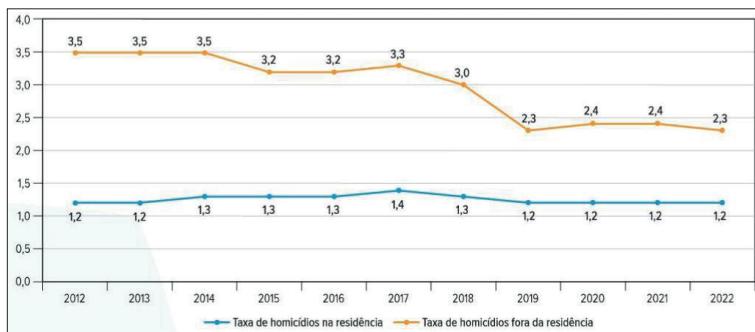
parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), ele se destaca por manter uma abordagem abrangente, indo além dos dados brutos de homicídios, explorando diferentes tipos de violência, como feminicídios, infanticídios, violência contra jovens, violência policial, entre outros.

E ainda, o Atlas analisa a violência sob diferentes perspectivas, considerando fatores como gênero, raça, faixa etária, escolaridade e território, realizando um verdadeiro mapeamento dos dados estatísticos apurados, levantamento de dados, índices e proporcionalidade dos números oficiais no país. Com isso, busca-se entender as causas e consequências da violência, aprofundando a análise para além dos números matemáticos.

Para isso, o Atlas da Violência utiliza dados oficiais de fontes confiáveis, como o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), ambos do Ministério da Saúde. E ainda, realiza tratamento estatístico rigoroso dos dados, garantindo a confiabilidade das informações.

E para facilitar o acesso e a compreensão dessa quantidade de levantamento de informações, o Atlas apresenta os dados de forma clara e acessível, com gráficos, mapas e tabelas que facilitam a compreensão, como demonstrado abaixo:

Brasil: Taxa de homicídios registrados de mulheres por 100 mil habitantes dentro e fora das residências (2012 a 2022).



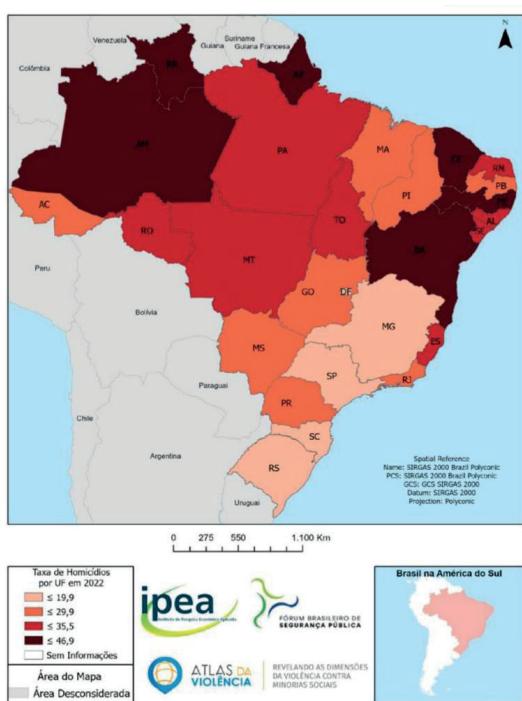
IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração: Diest/Ipea e FBSP.

Nota: O número de homicídios de mulheres foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35 - Y36, ou seja, óbitos causados por agressão, intervenção legal operações de guerra. O local de ocorrência foi obtido a partir do terceiro dígito da causa base do óbito.

Fonte: Cerqueira e Bueno (p. 41, 2024).

Na tabela seguinte, o IPEA apresenta a taxa de homicídios registrados para cada UF, em 2022. Pode-se observar que, à medida que avançamos do Sul para o Norte, as cores da violência tornam-se mais fortes. Outro ponto interessante a notar é a situação da Paraíba que, ainda que em 2022 tivesse taxa de homicídios superior à média nacional, apresentou índice inferior a todas as Unidades Federativas vizinhas, que são vermelhas no mapa da violência.

Brasil: Taxa de homicídios estimados por 100 mil habitantes por UF (2022).



IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Taxa de homicídios estimados conforme metodologia de Cerqueira e Lins (2024b).

Fonte: Cerqueira e Bueno (p. 16, 2024).

Vale ressaltar que os seus dados e análises são utilizados por gestores públicos, pesquisadores, jornalistas e a sociedade civil para entender e combater a violência no Brasil. A publicação contribui ainda para a conscientização sobre a gravidade da violência e para a busca por soluções eficazes, oferecendo recomendações para o enfrentamento da violência, com base em evidências e boas práticas

Isso porque o Atlas da Violência traz informações relevantes sobre as tendências da criminalidade no Brasil, como o aumento dos homicídios de jovens negros e a persistência da violência contra a mulher, além de abordar temas específicos a cada edição, como a violência armada, a violência no campo, a relação entre drogas e violência, entre outros.

Um dos números mais preocupantes que o atlas nos revela é a posição do Brasil quanto aos números de presos, sendo que nosso país ocupa a terceira posição no ranking mundial de população carcerária, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

Apesar de ter reduzido a taxa de encarceramento em 2023, o país ainda possui um número alto de pessoas presas, com mais de 770 mil indivíduos em regime de privação de liberdade, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Vale ressaltar que essa posição coloca o Brasil em destaque negativo no cenário internacional, levantando questões sobre a efetividade do sistema penal e a necessidade de políticas públicas voltadas à redução da criminalidade e à reinserção social dos presos.

Todo esse conteúdo e material é disponibilizado gratuitamente online, no site do IPEA e do FBSP, garantindo amplo acesso à informação. A publicação conta com versões resumidas e materiais de divulgação, que facilitam a disseminação das informações, fornecendo, grosso modo, dados confiáveis, análises aprofundadas e recomendações importantes para a construção de uma sociedade mais segura e justa.

Das Medidas Cautelares de Combate à Criminalidade no Brasil

Praticamente, em todas as nações existentes do mundo, existem um conjunto de leis e normas jurídicas elaboradas pelo Estado, que visam combater e punir todos aqueles que cometem delitos descritos em seu território.

Sabe-se que desde o Código de Hamurabi, tornou-se imperiosa a necessidade de se adotar medidas que implicam em sanções e penalidades aos contraventores, contendo, com isso, pelo menos, três finalidades principais.

A primeira de 'retribuição' que se traduz justamente, em punir e castigar o seu agente, evitando assim a chamada impunidade, refletindo-se na ideia de que o infrator deve "pagar" pelo crime que cometeu. Essa finalidade tem raízes

históricas na Lei de Talião -"olho por olho, dente por dente" - (Foucault, 1975), mas o que hoje se observa é a busca de uma retribuição justa e proporcional à gravidade do crime que se cometeu.

A segunda finalidade reside na ideia da 'prevenção': busca-se evitar que novos crimes sejam cometidos, aplicando o efeito reflexivo dos atos punitivos que são aplicados aos transgressores, como maneira de disseminar a ideia de que haverá sim a punição. E a terceira finalidade, que é 'ressocialização', em que se busca a reinserção social do condenado, proporcionando oportunidades de educação, trabalho e tratamento compassivo durante o cumprimento da pena. O objetivo é que o indivíduo saia do sistema prisional apto a viver em sociedade, sem voltar a cometer crimes ou delinquir.

Importante ressaltar, que todo o sistema punitivo busca proteger a sociedade, retirando do convívio social o indivíduo que representa perigo. A pena privativa de liberdade, por exemplo, uma das penas mais severas que implica na perda da 'liberdade de ir e vir', impede que o infrator continue a cometer crimes enquanto estiver preso, e corresponde a uma das penas mais utilizadas em nosso sistema penal.

Cabe aqui destacar que a legislação penal brasileira adota a teoria mista ou unificadora da pena, que combina as finalidades de retribuição e prevenção. O juiz, ao aplicar a pena, deve considerar a gravidade do crime, os antecedentes do réu e as circunstâncias do caso concreto para determinar a sanção mais adequada, buscando atingir as finalidades da pena de forma equilibrada.

Vale ressaltar que o debate sobre as finalidades da pena é constante e evolui com o tempo. Novas perspectivas, como a justiça restaurativa e a mediação penal, buscam alternativas à punição tradicional, focando na reparação do dano causado pelo crime e na reintegração do infrator à sociedade.

O Instituto da Prisão no Ordenamento Brasileiro

Desde a Constituição Imperial até o surgimento do Código de Processo Penal de 1941, ainda vigente nos dias atuais, o instituto da prisão sempre foi adotado como uma medida de garantia da ordem pública, aplicando a restrição da liberdade do acusado sempre que houvesse fortes indícios de envolvimento na prática de delitos.

Partindo-se de uma breve análise do contexto constitucional pátrio, observa-se que a liberdade é um dos principais direitos fundamentais consagrados no artigo 5º da Constituição, ambiente em que estão elencados os preceitos individuais e coletivos, ao mesmo tempo que há previsão expressa do princípio da presunção de Inocência, mais precisamente no artigo 5º, inciso LVII, presumindo-se, dessa maneira, que a Liberdade do indivíduo é tido como regra, e a prisão como uma exceção.

No Brasil, existem diferentes tipos de prisão, cada uma com suas próprias características e peculiaridades. Podemos agrupá-las em duas categorias principais: prisões processuais (cautelares) e a prisão penal (definitiva após condenação).

As Prisões Processuais, também conhecidas como cautelares, são medidas aplicadas durante o processo penal, antes da condenação definitiva, com o objetivo de garantir a ordem pública, a ordem econômica, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal. Elas ainda permitem uma subclassificação, vejamos:

- **Prisão em Flagrante:** ocorre quando alguém é surpreendido cometendo um crime ou logo após a sua prática. É a forma mais comum de prisão e pode ser efetuada por qualquer pessoa (flagrante facultativo) ou por autoridades policiais (flagrante obrigatório).
 - **Exemplo:** Uma pessoa é flagrada roubando um celular e é detida por policiais que estavam próximos ao local.
- **Prisão Preventiva:** decretada quando há indícios suficientes de autoria e materialidade de um crime e se mostra necessária para garantir a ordem pública, a ordem econômica, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal. Pode ser aplicada em qualquer fase do processo penal, desde o inquérito policial até a sentença condenatória.
 - **Exemplo:** Um indivíduo é preso preventivamente após ser indiciado por homicídio qualificado, havendo risco de fuga ou de que ele ameace testemunhas.
- **Prisão Temporária:** medida excepcional, decretada apenas em casos específicos e por tempo determinado, com o objetivo de garantir a investigação criminal. É utilizada quando se mostram imprescindíveis para as investigações do inquérito policial.

- **Exemplo:** Em um caso de sequestro, a prisão temporária pode ser decretada para evitar que os suspeitos atrapalhem as investigações ou fujam.

Por outro lado, a Prisão Penal é a privação de liberdade imposta após a condenação definitiva por um crime, com o objetivo de punir o condenado e, por conseguinte, ressocializá-lo, visando alcançar as finalidades aqui descritas anteriormente.

Ainda há de ressaltar a existência de outras modalidades de prisão previstas na nossa legislação. Além das prisões mencionadas acima, existem outras modalidades, como:

- **Prisão por dívida:** no Brasil, a prisão por dívida civil é proibida, exceto em casos de devedor de pensão alimentícia, única modalidade hoje permitida.
- **Prisão administrativa:** utilizada em casos de transgressão militar ou desobediência a ordem judicial.
- **Internação de dependentes químicos:** medida aplicada a pessoas que, em razão do uso de drogas, representam risco para si ou para outrem.

É importante destacar que a aplicação de qualquer modalidade de prisão deve respeitar os princípios constitucionais e os direitos fundamentais do indivíduo, como o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, considerados os três pilares do Estado de Direito (Brasil, 1988).

O sistema prisional brasileiro é um tema com diversos desafios e contradições. Atualmente são noticiados diversos aspectos negativos no que tange ao seu funcionamento, tais como a superlotação e condições precárias, sendo que o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, com mais de 700 mil presos, em sua maioria jovens, negros e de baixa renda, dados noticiados no site da organização Conectas Direitos Humanos (2020).

Além disso, as celas se encontram superlotadas, muitas vezes ocupadas em dobro ou triplo da sua capacidade, o que resulta em condições insalubres, falta de higiene, alimentação precária e desrespeito às condições mínimas e vitais. A falta de acesso à saúde, educação e trabalho também é um sério problema, dificultando a ressocialização dos presos.

Muitos consideram hoje que a violência é endêmica nas prisões brasileiras, com frequentes rebeliões, motins e assassinatos. As facções criminosas exercem grande influência dentro e fora dos presídios, controlando o tráfico de drogas e armas e impondo suas regras. Por isso, não é tido como exagero a alegação de que algumas Cadeias Públicas são consideradas como legítimas 'Escolas do Crime'.

A corrupção e a falta de controle do Estado também contribuem para o aumento da violência e da criminalidade. Podemos inclusive reconhecer que o sistema prisional brasileiro é ineficiente em ressocializar os presos, com altas taxas de reincidência criminal. A estigmatização social e a falta de oportunidades também contribuem para que muitos voltem a cometer crimes.

O encarceramento em massa no Brasil afeta desproporcionalmente a população negra e pobre, perpetuando a desigualdade social. A seletividade do sistema penal e a criminalização da pobreza contribuem para a superlotação das prisões. Sem contar que a falta de acesso à justiça e a defesa inadequada também são fatores que contribuem para o encarceramento de pessoas inocentes, que ao entrar nos presídios, passam a conviver diariamente com as mais diversas condições precárias e adversas, e a ciclos de criminalidade latente.

Diante disso, é necessário investir em políticas públicas que possibilitem a reinserção social dos presos, como educação, trabalho e assistência social. A reforma do sistema penal e a desmilitarização da polícia são medidas urgentes para combater a violência e a corrupção.

Das Medidas Cautelares Diversas a Prisão

Inicialmente, cabe salientar que o nosso ordenamento permite a adoção de medidas cautelares diversas da prisão, conforme a regra prevista no artigo 319 do código de processo penal, que foram implementadas com o advento da Lei 12.403/2011, que trata especificamente acerca das medidas cautelares em espécie e a sua aplicabilidade.

Este dispositivo legal teve como objetivo primordial a busca pela diminuição do número de prisioneiros no Brasil, visando retirar o país do colapso carcerário atualmente vigente, bem como, abriu a possibilidade de manusear outras maneiras de se fazer com que o acusado respondesse pelo seu crime, que não fosse aplicando-lhe a perda do seu direito de ir e vir.

O fato é que, em que pese a existência de regras alternativas a aplicação da prisão, o cenário ainda não é animador, uma vez que o Brasil ainda ocupa e ostenta o terceiro lugar no ranking de países com maior número de população carcerária, de acordo com os números oficiais internacionais, demonstrando assim, que o nosso país não vem conseguindo garantir a redução dessa problemática.

O artigo 319 do CPP enumera um total de nove medidas cautelares, dispostas em uma sequência lógica, e que devem ser aplicadas com ponderação, utilizando-se sempre o binômio da necessidade x adequação, na medida a ser adotada no caso concreto pelo ente julgador.

Encabeçando o dispositivo processual, no seu primeiro inciso, temos a exigência do comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar as atividades. Essa medida, apesar de ser autoexplicativa, ressalta a periodicidade do indivíduo em comparecer em juízo para assim, acompanhar a sua rotina habitual.

Seguindo a ordem das cautelares, encontramos a proibição de acesso ou frequência a determinados lugares para evitar o risco de novas infrações, em seguida, temos a proibição de manter contato com pessoas determinadas, aliado a proibição de ausentar-se da comarca do país, evitando-se assim, que o mesmo fuja.

Ainda dentro desse dispositivo encontramos, na sua segunda metade, as seguintes medidas assim descritas: recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga, a suspensão do exercício de função pública ou atividade de natureza econômica quando houver receio de sua utilização para a prática de infrações, internação provisória na hipótese do indivíduo ser inimputável, pagamento de uma fiança diante de infrações que a permitem, e por fim , a adoção de monitoramento eletrônico, que representa a possibilidade de um controle contínuo e ininterrupto por parte do Estado ao agente transgressor.

Percebe-se assim, que já existem mecanismos alternativos perante a nossa legislação pátria, que o Estado, juntamente com o Poder Judiciário, podem bem utilizar para garantir a aplicação das punições, que não apenas o uso da medida de prisão, e com isso gerar menos impacto no aumento da população carcerária, o que é considerado por alguns, um dos grandes fatores para o aumento da criminalidade, uma vez que as penitenciárias hoje são tidas, como já citado anteriormente, como verdadeiras 'escolas do crime'.

Das Condições Necessárias Para Aplicação Das Medidas Cautelares

Após a inserção das medidas cautelares no rol do artigo 319 do CPP, tornou-se de Extrema importância a observação das condições necessárias para a sua implementação e aplicabilidade por parte do órgão julgador, que deve sempre observar a junção da necessidade e adequação, aliado ao princípio da proporcionalidade, no momento da imposição das condições diversas do cárcere.

Partindo-se do juízo da proporcionalidade para aplicação das cautelares, mostra-se imprescindível a proibição de determinados excessos, mediante uma interpretação cuidadosa e minuciosa dos indícios inerentes ao caso concreto, evitando-se assim uma incongruência entre a cautelar imposta e a que efetivamente poderia ter sido aplicada.

A decisão deve ser fundamentada, proporcional e adequada ao caso concreto, buscando sempre a garantia da justiça e a proteção da sociedade.

Corroborando essa ideia, Pacelli e Costa descrevem de modo mais simplificado:

a proporcionalidade é um critério de interpretação voltado para a efetiva proteção dos direitos fundamentais. Por isso, cumpre a missão de proibição de excesso, limitando ou mesmo afastando a validade de intervenções mais graves e/ou onerosas que o devido a determinado caso concreto; e de outro lado, a de garantir máxima efetividade dos direitos instituídos em favor de seu titular (Pacelli; Costa, 2013).

E seguindo esse mesmo lastro, seguem os mesmos autores:

De todo modo, e voltando às linhas gerais, certo é que a imposição das cautelares têm como verdadeiro pressuposto a presença de bases de convicção designativas de autoria, indícios consistentes acerca da materialidade do fato, de sua valoração jurídico – penal, e, junto a isso, está condicionada a um juízo de necessidade e de adequação da medida ao agente, consideradas, nesse caso, também as circunstâncias do fato e suas consequências (Pacelli; Costa, 2013).

A maioria dos autores penais defendem a ideia de que deve-se priorizar medidas cautelares alternativas à prisão, sempre que possível, como o comparecimento periódico em juízo, a proibição de contato com a vítima ou testemunhas, o recolhimento domiciliar noturno, monitoramento eletrônico, entre outras, e ainda,

sempre que possível, o juiz deve reavaliar a necessidade da medida cautelar periodicamente, especialmente quando houver mudança nas circunstâncias do caso.

Conclui-se que as medidas cautelares poderão ter suas finalidades atingidas, se forem bem conduzidas pelo Estado-Juiz e observadas no devido processo legal. Ao aplicar uma medida cautelar criminal, o juiz deve agir com cautela, prudência, responsabilidade e imparcialidade, observando rigorosamente os ditames legais e constitucionais, funcionando dessa maneira, como mais um instrumento no combate à criminalidade, que ainda governa nesse país.

Desafios da Gestão Pública no Controle da Criminalidade

Sabemos que sem a participação efetiva do Estado e do Poder Público, para aumentar o policiamento ostensivo, manter as forças de segurança pública eficientes, garantir o sistema prisional em bom funcionamento, não será possível reduzir os índices de criminalidade no país.

No entanto, apesar da importância e responsabilidade da gestão pública em garantir a paz e a segurança pública como um direito constitucionalmente assegurado, diversos desafios dificultam a sua plena efetividade no combate à criminalidade.

E esses desafios não se resumem em apenas um ou dois fatores, mas sim, em uma série de elementos que convergem nessa responsabilidade, que em algumas localidades beira ao inalcançável.

Inicialmente, encabeçando esse rol, podemos citar como um dos grandes desafios, a diversidade regional existente no Brasil, considerado um país de extensão geográfica continental, algo refletido no Mapa da Criminalidade 2023, já que nos traz dados heterogêneos, com variações significativas entre as regiões e estados. As taxas de crimes violentos, como homicídios, roubos e estupros, tendem a ser mais elevadas nas regiões Norte e Nordeste, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam índices menores, embora com focos de violência em grandes centros urbanos.

Importante mencionar os fatores socioeconômicos, uma vez que a criminalidade está intrinsecamente ligada a fatores socioeconômicos, como pobreza, desigualdade social, falta de acesso à educação e oportunidades de emprego. E Regiões assim, com indicadores socioeconômicos mais baixos tendem

a apresentar maiores índices de criminalidade. Por essa razão, faz-se necessário a implementação de políticas públicas sociais, cada vez mais amplas e efetivas, de acesso ao ensino técnico e à educação básica nessas comunidades mais vulneráveis ao crime.

É fato que a desigualdade social é um fator gerador de violência e criminalidade. A falta de acesso à educação, saúde, emprego e moradia aumenta a vulnerabilidade de determinados grupos sociais. E a gestão pública possui um papel fundamental em tentar reduzir tais desigualdades, para garantir o direito à dignidade da sua população, alcançando assim, melhores índices de qualidade de vida.

Um dos grandes desafios repercutem hoje na existência, cada vez mais crescente, do Crime Organizado no Brasil, que nada mais são que grupos estruturados de três ou mais pessoas que se associam de forma planejada e contínua para cometer crimes graves, visando obter, direta ou indiretamente, vantagem financeira ou material. Esses grupos possuem uma organização interna bem definida, com líderes, subgrupos e diferentes níveis de poder, demonstrando um alto grau de organização (Anselmo, 2017).

O crime organizado trabalha de maneira contínua e as atividades criminosas são realizadas de forma permanente, não se limitando a atos isolados, em que a violência é utilizada como forma de garantir o controle territorial, intimidar rivais e assegurar o sucesso das operações criminosas. Essas organizações disputam territórios, controlam rotas de tráfico e promovem a violência, impactando diretamente as taxas de homicídios e outros crimes.

Sem contar que o crime organizado se utiliza da corrupção para infiltrar-se em instituições públicas e privadas, buscando proteção e impunidade, e praticam, de maneira recorrente, uma série de delitos, como a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas, armas e pessoas, além de contrabando, extorsão e crimes cibernéticos como fraudes online, roubo de dados e ataques a sistemas.

O crime organizado representa uma grave ameaça à segurança pública, à economia e à ordem social. Seu combate exige uma atuação conjunta do Estado, com investimentos em inteligência policial, cooperação internacional e medidas para fortalecer as instituições e combater essa nefasta atuação.

Seguindo ainda dentro dos desafios enfrentados, encontramos a violência urbana. O crescimento desgovernado e mal planejado é um problema

grave em muitas cidades e metrópoles brasileiras. Assaltos, roubos de veículos e homicídios são frequentes em áreas com maior concentração populacional e desigualdade social.

Roubos e furtos são crimes comuns em todo o país, com variações nas modalidades e alvos. Em grandes cidades, o roubo de celulares e veículos é frequente, enquanto que em áreas rurais o roubo de cargas e gado pode ser mais prevalente, porém, em se tratando de dados estatísticos, os crimes que ocorrem em áreas rurais representam números inexpressivos quando comparados aos urbanos.

Um outro desafio não menos importante se reflete na atuação da Segurança Pública como um todo. A eficiência das políticas de segurança pública e a atuação das polícias, civil e militar, têm impacto direto no mapa da criminalidade. Hoje é considerado como urgente e essencial os investimentos em inteligência policial, a capacitação dos agentes, bem como, a aquisição de ferramentas tecnológicas para a prevenção e combate ao crime organizado, visando assim, reduzir os índices de violência em todo o nosso Território.

Não podemos deixar de citar a existência de uma Justiça lenta, abarrotada de processos pendentes de andamento e conclusão. Processos burocráticos complexos e morosos podem comprometer a agilidade e a efetividade das ações de segurança.

É importante lembrar que os dados oficiais podem não refletir a realidade da criminalidade no país, devido à subnotificação de crimes. Muitas vítimas não registram ocorrências por medo, falta de confiança nas autoridades ou desconhecimento dos procedimentos. Por isso, para se ter uma análise completa dessa situação, é fundamental consultar diferentes fontes de dados, como o Atlas da Violência, o Mapa da Segurança Pública do Ministério da Justiça, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de ONGs que atuam na área da segurança pública.

Com base nesses pontos, podemos ter uma visão mais abrangente e crítica sobre o mapa da criminalidade no Brasil, compreendendo suas nuances e desafios, que como vimos, são muitos.

CONCLUSÕES

Por todos os fatores colocados fica evidenciado que o Mapa da Criminalidade é um instrumento importantíssimo para o enfrentamento da violência e criminalidade no Brasil, visto que traz realmente um mapa de como está a criminalidade em nosso país, guiando e possibilitando uma análise sobre quais medidas são mais prioritárias, direcionando assim a formulação de políticas públicas voltadas para o controle do crime.

Fica evidenciado que a gestão pública é um pilar fundamental para o controle da criminalidade. Governos com capacidade de formular políticas eficazes, coordenar instituições, alocar recursos adequadamente e construir legitimidade junto à população têm maiores chances de sucesso no combate à violência e na promoção da segurança pública. Mostra-se que é urgente superar os desafios da gestão pública, como a corrupção e a desigualdade social, sendo essencial para garantir a segurança e o bem-estar de todos os cidadãos.

Diante do exposto, conclui-se que é necessário mais investimentos em segurança pública e a implementação de políticas públicas que proporcionem reestruturação do sistema prisional, desmilitarização da polícia, controle da corrupção, investimentos em inteligência policial, capacitação dos agentes, bem como, a aquisição de ferramentas tecnológicas para a prevenção e combate ao crime organizado, visando assim, reduzir os índices de violência em todo o nosso Território.

Esse artigo se mostra relevante, pois a análise crítica e o debate sobre o tema são fundamentais para a construção de políticas públicas eficazes no combate à criminalidade e na promoção da segurança pública, bem como, na boa atuação da Governabilidade Estrutural. Espera-se que essa análise possa abrir novas perspectivas para pesquisadores se aprofundarem no tema com pesquisas teóricas e empíricas, trazendo vieses que não foi possível trazer aqui.

Diante disso, é necessário investir em políticas públicas que possibilitem a reinserção social dos presos, como educação, trabalho e assistência social. A reforma do sistema penal e a desmilitarização da polícia são medidas urgentes para combater a violência e a corrupção.

Hoje é considerado como urgente e essencial os investimentos em inteligência policial, a capacitação dos agentes, bem como, a aquisição de ferramentas

tecnológicas para a prevenção e combate ao crime organizado, visando assim, reduzir os índices de violência em todo o nosso Território.

A análise crítica e o debate sobre o tema são fundamentais para a construção de políticas públicas eficazes no combate à criminalidade e na promoção da segurança pública, bem como, na boa atuação da governabilidade estrutural.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho** / Vinícius de Carvalho Araújo — Brasília: ENAP, 2002.

ANSELMO, Márcio Adriano. **O conceito de organização criminosa e crime institucionalizado**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-27/conceito-organizacao-criminosa-crime-institucionalizado/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL SE MANTÉM COMO 3º PAÍS COM MAIOR POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO MUNDO. Conectas.org. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-mantem-como-3o-pais-com-a-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm . Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm . Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. [Contituição da República]. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília,DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 30 nov. 2024.

FLEISCHER, David. **Governabilidade e abertura política: As desventuras da engenharia política no Brasil (1964-1984)**. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Fórum Segurança. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1975.

CERQUEIRA Daniel e BUENO, Samira (Coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9277atlaviolencia2024retratodosmunicípiosbrasileros.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1996.

MAPA DA SEGURANÇA PÚBLICA. Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/mapa-da-seguranca-publica-2024>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MUGNATTO, Silvia. **Relatório de Justiça e Segurança Pública do Orçamento de 2024 eleva recursos da área em R\$ 2 bilhões.** 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1026357-relatorio-de-justica-e-seguranca-publica-do-orcamento-de-2024-eleva-recursos-da-area-em-r-2-bilhoes/> . Acesso em: 02 dez. 2024

PACELLI, Eugênio. **Prisão Preventiva e Liberdade Provisória: A reforma da Lei nº 12.403/11.** São Paulo: Atlas. 2018.

ROSA, Saunder Tércio. **Gestão da segurança pública no Brasil: perspectivas atuais e futuras.** 33f. Monografia (Curso de Administração Pública). Universidade Aberta do Brasil. Brasília: UNB, 2015.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Romas Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal.** 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador, Bahia: Juspodivm, 2014.

06

TRANSFORMAÇÕES NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: INOVAÇÃO, RESPONSABILIDADES E CONTROLE EXTERNO

Renan Herbert Miranda Borges

Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Francisco Alves Pinheiro

Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

RESUMO

O texto explora as mudanças na governança das contratações públicas, destacando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) como um marco transformador. Substituindo a Lei nº 8.666/1993, a nova legislação busca equilibrar eficiência e transparéncia, introduzindo modalidades inovadoras como o diálogo competitivo e exigindo maior planejamento e gestão de riscos. Ela consolida o papel do agente de contratação como figura central, responsável por garantir a lisura e eficiência nos processos licitatórios, além de reforçar a responsabilização de agentes públicos com base na boa-fé, dolo ou erro grosseiro. Os Tribunais de Contas ampliaram seu papel, indo além da fiscalização formal para atuar preventivamente, integrando tecnologias digitais e promovendo a transparéncia. Apesar das inovações, há desafios, como a capacitação de servidores e o impacto do "Direito Administrativo do Medo", que pode levar gestores a decisões conservadoras para evitar sanções. O texto conclui que a Nova Lei promove avanços em governança pública, mas sua efetividade depende de apoio institucional e mudança cultural na administração pública.

Palavras-chave: agente de contratação; direito administrativo do medo; controle.

INTRODUÇÃO

A administração pública não deve ser entendida apenas como um conjunto de procedimentos burocráticos, mas como uma estrutura que possibilita a alocação de recursos e a prestação de serviços em benefício do bem comum. A importância desse entendimento reside na necessidade de definir objetivamente o papel da administração pública na sociedade contemporânea, em que os cidadãos demandam cada vez mais transparência e eficiência.

Alexandrino e Paulo (2024) consideram que a administração pública brasileira precisa ir além dos preceitos burocráticos rígidos para se aproximar das demandas sociais contemporâneas, mantendo como foco a eficiência e o bem comum. Weber (2003), ao definir a burocracia como um sistema fundamentado na racionalidade e na obediência a normas, contribuiu para consolidar um modelo ideal de organização pública baseado na previsibilidade e no controle hierárquico, aspectos incorporados na administração pública brasileira.

Contudo, essa abordagem apresenta limitações quando aplicada ao cenário brasileiro, especialmente no que tange à necessidade de flexibilidade e agilidade na prestação de serviços públicos

A administração pública, portanto, precisa incorporar práticas de governança que promovam uma gestão mais inclusiva e participativa, estabelecendo um diálogo constante com os cidadãos.

Alexandrino e Paulo (2024) argumentam que o princípio da eficiência, incorporado ao ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional 19/98, busca assegurar que a administração pública atue da melhor forma possível, maximizando os resultados com o uso racional dos recursos disponíveis. Esse princípio vai além da simples observância das normas legais, exigindo que os agentes públicos desempenhem suas funções com presteza, perfeição e rendimento funcional. Dessa forma, a eficiência está diretamente relacionada ao dever de proporcionar serviços públicos de qualidade, com vistas à satisfação das necessidades coletivas e à otimização dos recursos públicos.

A legalidade, enquanto princípio basilar, garante que todas as ações administrativas estejam fundamentadas em normas previamente estabelecidas.

O novo Estatuto Jurídico das Licitações (NLLC) estabelecido pela Lei nº Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, define que as licitações devem ser conduzidas

por um agente público, denominado agente de contratação, com o suporte de uma equipe de apoio.

Esses agentes são responsáveis pela condução do certame e devem tomar decisões, acompanhar o processo e executar atividades necessárias ao andamento do procedimento licitatório, conforme disposto no art. 8º da NLLC.

Niebuhr (2023) observa que a nova lei traz uma preocupação especial com a eficiência e a moralidade administrativa, prevendo que os agentes sejam designados pela autoridade máxima do órgão ou entidade administrativa. A norma exige que os agentes sejam preferencialmente servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública e que não possuam vínculos com licitantes ou contratados habituais. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 determina os requisitos para a indicação desses agentes, incluindo formação compatível e certificação profissional emitida por escola de governo.

De acordo com Furtado (2023), a função do agente de contratação se encerra após a homologação do certame, conforme o art. 8º da NLLC. No entanto, a adjudicação e a homologação são responsabilidades da autoridade superior, sendo o agente responsável pela condução até a fase de julgamento dos recursos. Essa distribuição de responsabilidades garante que as decisões mais críticas sejam tomadas por uma instância superior, reforçando a segurança jurídica do processo licitatório.

As atribuições do agente de contratação incluem a responsabilidade pela elaboração do edital, pela análise das propostas e pela condução do processo licitatório em suas diferentes fases, conforme o disposto nos arts. 17 e 18 da Lei nº 14.133/21.

A responsabilização do agente de contratação pública se baseia na premissa de que a boa-fé e a adequação à legalidade norteiam as ações desses servidores, sendo imprescindível, para a configuração da responsabilidade, a presença de dolo ou culpa. A Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020, define que o agente público responderá pessoalmente pelas suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro, sendo essencial que o dano ou risco de dano seja antijurídico, relevante, reprovável e diretamente imputável ao agente. Tal medida surge como uma resposta à crescente insegurança jurídica que paralisava a atuação pública, principalmente no contexto de emergência causado pela pandemia de Covid-19.

Os princípios da responsabilidade subjetiva do agente público encontram respaldo tanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto na doutrina clássica do Direito Administrativo. O STF, ao julgar o Mandado de Segurança 35196, destacou a relevância de identificar dolo ou culpa grave antes de imputar responsabilidade ao agente. Nesse sentido, a jurisprudência reforça que a responsabilidade civil não se define apenas pela ocorrência de dano, mas pela existência de uma conduta reprovável que possa ser diretamente imputada ao agente público, distinguindo-se da responsabilidade objetiva atribuída ao Estado pela Constituição Federal de 1988, no art. 37, § 6º.

De acordo com a Medida Provisória 966, a conceituação de erro grosseiro se aproxima do que se entende por culpa grave, sendo necessário que haja uma análise contextual e individualizada de cada situação. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se posicionado no sentido de exigir, para fins de responsabilização, a comprovação de dolo ou erro grosseiro, conforme estabelecido no Acórdão 2391/2018, reafirmando que não há diferença entre dolo e culpa simples para fins de resarcimento.

O controle externo das licitações no Brasil – com destaque para a atuação dos Tribunais de Contas – evoluiu significativamente ao longo das últimas décadas, consolidando-se como um mecanismo essencial de fiscalização e transparência na gestão dos recursos públicos. Historicamente, o controle externo visava assegurar que os procedimentos de contratação pública fossem realizados de maneira legal e isenta, prevenindo práticas que pudesse comprometer o uso adequado do erário. No entanto, nos primeiros anos da regulamentação das licitações, a fiscalização era limitada em alcance e profundidade, principalmente pela falta de estrutura e de um arcabouço normativo robusto que detalhasse as práticas de licitação. Com o tempo, e em resposta à crescente complexidade das demandas sociais, o papel dos Tribunais de Contas foi se expandindo – tanto em função quanto em capacidade técnica –, adquirindo um caráter mais abrangente e proativo no controle das contratações. Neste cenário ampliando o conceito do Direito Administrativo do Medo expressado pela primeira vez por Rodrigo Valgas dos Santos, no ano de 2015 em uma conferência (SANTOS, 2020) ao qual os servidores agem com receio de ser responsabilizado penal, civil ou administrativamente, por isso prioriza a autoproteção, evitando qualquer ação que possa trazer riscos de responsabilização.

Então, nesse texto realiza-se uma breve correlação entre a importância da inovação na figura do agente de contratação, responsabilização dos agentes de contratação e o papel do controle externo no Direito Administrativo do Medo.

É importante salientar sobre a temática que a pesquisa bibliográfica foi produzida com base em material já elaborado em livros, artigos científicos e materiais disponíveis na internet e que esses conceitos não serão esgotados, apenas serão apresentados como considerações relevantes ao campo do Direito Administrativo. Além desta revisão, será feita uma análise das atividades ou ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco sobre as unidades jurisdicionadas.

- Assim, além desse Capítulo I, o texto está estruturado da seguinte forma:
- Capítulo II - Revisão Bibliográfica.
- Capítulo III - Algumas questões e desafios referentes ao controle externo e impacto na gestão pública
- Capítulo IV - Considerações Finais.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Histórico das Licitações Públicas no Brasil

A trajetória das licitações públicas no Brasil é marcada por uma série de marcos legislativos e normativos que buscaram adaptar o processo de contratações públicas aos desafios de cada época, refletindo as transformações políticas, econômicas e institucionais do país. Desde as primeiras regulamentações no século XX, o Brasil avançou em um caminho normativo que tentou equilibrar as demandas de transparência e controle com a necessidade de eficiência e celeridade no atendimento das demandas públicas. A Lei nº 8.666, promulgada em 1993, foi um divisor de águas nesse processo, consolidando-se como o principal referencial legal de licitações por mais de duas décadas. Essa legislação estabeleceu normas rígidas para a contratação de obras, serviços e compras no setor público, mas também tornou-se alvo de críticas com o passar do tempo, sendo acusada de engessar o processo licitatório e dificultar a adaptação da administração pública às novas exigências de gestão.

Antes da Lei nº 8.666/1993, as normas de licitação eram fragmentadas, com pouca uniformidade e variação entre as esferas federal, estadual e municipal – o que gerava insegurança jurídica e dificuldades de fiscalização. Contudo, embora a Lei nº 8.666 tenha representado um avanço em termos de transparência e probidade administrativa, seu caráter extremamente formalista acabou por evidenciar lacunas e limitações na adaptação aos diferentes contextos e complexidades das contratações. Com o passar dos anos, ficou claro que os procedimentos rigidamente padronizados dificultavam a implementação de soluções inovadoras e eficientes, especialmente em contratos que envolviam tecnologias avançadas ou demandas específicas que exigiam maior flexibilidade.

No decorrer das últimas décadas, o Brasil experimentou diversos modelos e práticas na administração pública para lidar com os desafios e limitações do processo licitatório. No âmbito das obras públicas, por exemplo, a modalidade de concorrência tornou-se predominante, enquanto o pregão – instituído pela Lei nº 10.520/2002 – despontou como uma alternativa mais ágil para contratações comuns, permitindo maior competitividade e rapidez. A adoção de diferentes modalidades, como concurso, tomada de preços e convite, refletia uma tentativa de adequação das práticas de licitação às particularidades dos objetos contratados; ainda assim, essas modalidades possuíam um caráter excessivamente formal e com critérios muitas vezes complexos, o que levava à ineficácia e à morosidade em diversas fases dos processos. Esse cenário fomentou uma crescente demanda por uma legislação mais prática e adaptável, que permitisse à administração pública responder de forma mais célere e efetiva às necessidades da sociedade.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 trouxe, portanto, uma abordagem mais moderna e abrangente às licitações, ao consolidar as normas e modalidades em um sistema mais simplificado e integrado. Essa nova lei, ao revogar a Lei nº 8.666, busca superar as limitações dos modelos anteriores ao introduzir instrumentos de planejamento e gestão de riscos, além de prever o uso intensivo de tecnologias digitais – elementos que eram pouco explorados pela legislação anterior. A nova legislação reflete uma compreensão mais profunda das complexidades das contratações públicas e se aproxima das práticas de governança global, alinhando-se a modelos internacionais que priorizam a eficiência sem perder de vista os critérios de transparência e controle. Esse avanço representa uma mudança de paradigma na administração pública brasileira, que passa a

adotar uma postura mais estratégica em relação às contratações e à gestão dos recursos públicos.

Comparando a antiga e a nova legislação, nota-se uma mudança substancial na forma como a eficiência e a transparência são abordadas. A Lei nº 8.666, embora voltada à probidade administrativa, focava em processos rígidos e burocráticos que dificultavam o acompanhamento e a efetividade dos contratos. Em contrapartida, a Lei nº 14.133 incorpora o conceito de governança pública e exige uma maior participação dos órgãos de controle e da sociedade na fiscalização dos processos, viabilizando uma gestão pública que privilegia a prestação de contas e a acessibilidade das informações. O uso obrigatório de plataformas digitais para divulgação de editais e resultados é um reflexo direto dessa intenção, estabelecendo um canal de comunicação contínuo e transparente entre o poder público e a sociedade – algo que representa uma evolução considerável em relação às práticas estabelecidas pela antiga legislação.

A principal diferença entre os dois marcos normativos está, pois, na flexibilidade e na adaptabilidade dos processos licitatórios. Enquanto a Lei nº 8.666 apresentava pouca margem para a personalização dos processos, a nova lei prevê instrumentos como o diálogo competitivo, modalidade que permite um grau maior de interação entre o setor público e os fornecedores na fase de planejamento, viabilizando soluções mais customizadas e efetivas. Essa modalidade, inédita no ordenamento brasileiro, é inspirada em modelos europeus e representa um passo importante na construção de uma cultura de licitação orientada para resultados. Essa perspectiva faz com que a Nova Lei de Licitações e Contratos vá além do simples cumprimento das normas legais, assumindo uma função estratégica que visa otimizar o uso dos recursos públicos e promover uma administração pública mais eficiente e adaptada às especificidades de cada contratação.

Assim, a evolução histórica das licitações públicas no Brasil culmina em um modelo que busca maior racionalidade e efetividade, mas que, ao mesmo tempo, impõe à administração pública o desafio de conciliar flexibilidade e controle. Contudo, a efetividade dessas inovações dependerá da capacidade dos gestores e agentes públicos de internalizarem essa mudança de perspectiva, aplicando a lei não como um fim, mas como um meio para alcançar uma governança mais transparente, ágil e responsável.

Introdução à Nova Lei de Licitações e Contratos

A Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – representa uma transformação normativa robusta e necessária para o setor público brasileiro, substituindo uma legislação que, em grande medida, não respondia mais aos desafios contemporâneos de governança e eficiência. A promulgação desta lei ocorre em um contexto em que as demandas por transparência, agilidade e integridade nas contratações públicas tornaram-se cruciais para fortalecer o vínculo entre o Estado e a sociedade; ao mesmo tempo, busca-se, com essas inovações, superar limitações operacionais e jurídicas que comprometiam a efetividade do processo licitatório no Brasil. A trajetória de modernização é um reflexo de uma administração pública que, pressionada por demandas sociais e exigências institucionais, precisa repensar suas práticas e adotar parâmetros mais sofisticados de eficiência e controle – rompendo, assim, com procedimentos que muitas vezes se mostraram obsoletos e disfuncionais frente às complexidades do cenário atual.

Essa atualização normativa não ocorre de forma isolada; ela dialoga com um movimento global de reformas administrativas que visam aprimorar a prestação de serviços públicos e consolidar modelos de governança voltados para a efetividade. A Lei nº 14.133/2021, ao revogar dispositivos das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, apresenta um conjunto de dispositivos mais alinhados com as demandas contemporâneas por transparência e celeridade. A legislação anterior – notadamente a Lei nº 8.666/93 – foi essencial em sua época, mas apresentou progressivas dificuldades de adaptação às mudanças econômicas, tecnológicas e institucionais que ocorreram nas últimas décadas. Nessa nova estrutura legal, há um avanço significativo na forma como a administração pública deve lidar com recursos, estipulando normas que buscam uma interação mais eficiente entre os setores público e privado e promovendo uma administração mais responsável e adaptável.

Entre as inovações da Nova Lei de Licitações e Contratos, destacam-se as mudanças no processo licitatório, na definição das modalidades de contratação e na introdução de figuras jurídicas até então inexistentes. Um dos aspectos transformadores é a simplificação das modalidades de licitação, reduzidas agora a cinco (concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo) – uma

reestruturação que visa tornar o processo mais direto e adequado às diferentes complexidades dos contratos. Além disso, o diálogo competitivo, modalidade inédita na legislação brasileira, surge como um mecanismo estratégico para situações que exigem colaboração mais direta entre o setor público e privado, ampliando as possibilidades de soluções customizadas para demandas públicas complexas. Nesse ponto, evidencia-se um esforço da nova legislação para adotar práticas que conversem com modelos internacionais de contratação pública, promovendo maior flexibilidade e dinamicidade nos processos.

Outro ponto de destaque na nova legislação é o fortalecimento das ferramentas de planejamento e gestão de riscos. A Lei nº 14.133/2021 prioriza a fase de planejamento, exigindo que a administração pública defina detalhadamente os objetivos e os resultados esperados antes da abertura do processo licitatório; essa mudança não é apenas formal, mas visa incorporar uma cultura de planejamento preventivo e de gestão de riscos – um avanço significativo para reduzir os custos associados à ineficiência e à má gestão dos recursos. Essa perspectiva estratégica está ancorada em uma visão mais ampla de governança, que propõe a licitação não como um fim em si mesma, mas como um instrumento para assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira racional e eficiente. Assim, ao exigir planos de contratações anuais, a nova lei também busca mitigar as chances de superfaturamento e garantir maior previsibilidade orçamentária, estabelecendo um equilíbrio entre necessidade, custo e benefício.

A Nova Lei de Licitações e Contratos também fortalece os instrumentos de transparência e controle social, criando uma nova estrutura de governança que incorpora mecanismos de fiscalização mais rígidos e recursos tecnológicos para o acompanhamento das contratações. Essa transparência se alia a uma estrutura normativa que amplia as responsabilidades de fiscalização, tanto para órgãos internos quanto para o Tribunal de Contas, promovendo uma cultura de accountability e aperfeiçoamento institucional – essencial para uma administração pública mais íntegra e comprometida com a eficiência e a ética no uso dos recursos públicos.

Por fim, a lei estabelece mudanças substanciais no campo da responsabilização dos agentes públicos, impondo normas de conduta e clareza quanto às consequências de práticas inadequadas ou ilícitas no processo de licitação. A inclusão da figura do agente de contratação e a definição de suas

funções e responsabilidades – que incluem a possibilidade de sanções penais, administrativas e criminais em caso de desvios – representam uma nova dimensão de accountability dentro das contratações públicas. A lei busca, assim, reduzir a margem para irregularidades ao fortalecer a responsabilidade individual, ao mesmo tempo em que fomenta uma cultura de integridade e responsabilidade pessoal nas decisões tomadas em processos licitatórios.

A Figura do Agente de Contratação Pública na Nova Lei

A Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe à cena um personagem essencial e inovador na gestão pública: o agente de contratação. Esta figura jurídica – inexistente nas legislações anteriores e agora fundamental para o andamento das licitações públicas – assume papel estratégico na condução dos processos de contratação, sendo responsável por aspectos que vão desde o planejamento inicial até a fiscalização da execução dos contratos. O agente de contratação, definido como o servidor público ou equipe técnica com atribuições específicas dentro das fases da licitação, surge como um elemento de conexão entre as demandas administrativas e a prática da governança; ele atua não apenas como gestor, mas também como garantidor da lisura e eficiência no uso dos recursos públicos. Em sua concepção, o legislador visou criar um agente qualificado e dedicado, apto a assumir a complexidade e a especificidade do processo licitatório moderno – onde o rigor técnico se alia à responsabilidade jurídica e ética.

Essa responsabilidade atribuída ao agente de contratação não é simples e envolve uma série de implicações legais, tanto no campo penal quanto administrativo e, em certas condições, no âmbito criminal. A Nova Lei de Licitações é explícita ao delimitar que os agentes, no exercício de suas funções, estarão sujeitos a responder por eventuais irregularidades ou omissões, considerando as responsabilidades funcionais de sua posição. Em termos administrativos, a responsabilização acontece quando há falhas na observância dos princípios e procedimentos estabelecidos pela própria legislação, levando a sanções disciplinares que podem resultar em advertências, suspensões e, em casos mais graves, demissão. No campo penal, a lei alcança situações em que se configurem atos de improbidade ou de favorecimento ilícito – atos que, dependendo da gravidade, podem culminar em ações penais e até em restrições de liberdade. Já no plano

criminal, a atuação do agente pode ser considerada ilícita quando há intenção deliberada de causar prejuízos ao erário ou beneficiar terceiros indevidamente, expondo-o a processos judiciais que demandam uma defesa técnica e rigorosa, envolvendo análises sobre dolo e má-fé.

As obrigações desse agente vão além da simples execução técnica de tarefas; ele assume, em essência, a responsabilidade de observar e aplicar os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade e eficiência em todas as etapas de suas atribuições. Com o advento da Nova Lei, o agente de contratação precisa lidar com um contexto em que a transparência e a responsabilidade são elevadas a um novo patamar, exigindo um perfil profissional que combine conhecimentos específicos da legislação com habilidades de gestão de riscos – habilidades essas que, se negligenciadas, podem acarretar sanções que vão além da esfera administrativa. Este novo paradigma de responsabilização impõe ao agente de contratação um comprometimento com a lisura e a eficiência das contratações, sendo necessário compreender a legislação em profundidade e antecipar riscos de maneira diligente.

Ademais, a introdução dessa figura também traz consigo desafios significativos e repercussões para a administração pública. Um dos desafios mais prementes diz respeito à capacitação e ao preparo dos servidores designados para essa função – uma vez que a complexidade dos processos exige uma formação contínua e um conhecimento jurídico-administrativo amplo. O agente de contratação não apenas gerencia recursos; ele deve estar preparado para interpretar normativas e agir conforme os padrões éticos e legais, o que demanda políticas de treinamento e capacitação específica por parte dos órgãos públicos. Esse desafio é particularmente sensível, pois a ausência de formação adequada aumenta o risco de erros e de infrações à legislação, o que se reflete em processos administrativos e judiciais que, frequentemente, geram embaraços institucionais e danos à imagem pública dos órgãos envolvidos.

O outro grande desafio está nas implicações que decorrem da necessidade de responsabilização individual do agente de contratação, dado que sua atuação está sujeita a um escrutínio rigoroso, especialmente em tempos de intensa fiscalização e transparência demandada pela sociedade. Essa responsabilização pode ser vista, por um lado, como um avanço em direção a uma cultura de maior controle e integridade no serviço público, mas, por outro, também expõe a agente

a um alto grau de pressão e insegurança jurídica. Em um cenário em que erros operacionais são facilmente judicializados, existe o risco de que a responsabilização – embora necessária e desejável – acabe por desestimular a atuação proativa e criativa do agente, gerando um ambiente de gestão pública mais cauteloso e menos inovador, onde o temor de sanções substitui a confiança e o engajamento com as melhores práticas de gestão.

Em suma, a figura do agente de contratação pública representa uma reconfiguração dos papéis e responsabilidades na administração pública, trazendo à tona uma nova concepção de eficiência, controle e responsabilidade. Esse agente torna-se, assim, um pilar da Nova Lei de Licitações, um personagem que materializa o esforço pela modernização e profissionalização da gestão pública. Contudo, a importância desse papel deve ser acompanhada por políticas robustas de capacitação e apoio institucional – para que a busca pela integridade e pela eficiência não seja corroída pela insegurança e pela falta de apoio técnico e jurídico, mas, ao contrário, se consolide em um modelo de governança pública mais transparente e eficaz.

Responsabilidade Civil, Administrativa e Penal conforme a nova lei de licitação e jurisprudências

No que se refere ao comportamento da jurisprudência nacional sobre aplicação desses institutos, A responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos se baseia na premissa de que a boa-fé e a adequação à legalidade norteiam as ações desses servidores, sendo imprescindível, para a configuração da responsabilidade, a presença de dolo ou culpa. A Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020, define que o agente público responderá pessoalmente pelas suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro, sendo essencial que o dano ou risco de dano seja antijurídico, relevante, reproável e diretamente imputável ao agente. Tal medida surge como uma resposta à crescente insegurança jurídica que paralisava a atuação pública.

Os princípios da responsabilidade subjetiva do agente público encontram respaldo tanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto na doutrina clássica do Direito Administrativo. O STF, ao julgar o Mandado de Segurança 35196, destacou a relevância de identificar dolo ou culpa grave antes

de imputar responsabilidade ao agente. Nesse sentido, a jurisprudência reforça que a responsabilidade civil não se define apenas pela ocorrência de dano, mas pela existência de uma conduta reprovável que possa ser diretamente imputada ao agente público, distinguindo-se da responsabilidade objetiva atribuída ao Estado pela Constituição Federal de 1988, no art. 37, § 6º.

De acordo com a Medida Provisória 966, a conceituação de erro grosso se aproxima do que se entende por culpa grave, sendo necessário que haja uma análise contextual e individualizada de cada situação. Essa caracterização visa garantir que as decisões públicas, tomadas em cenários de incerteza e emergência, sejam compreendidas considerando as dificuldades e as limitações que envolvem o exercício da função administrativa. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se posicionado no sentido de exigir, para fins de responsabilização, a comprovação de dolo ou erro grosso, conforme estabelecido no Acórdão 2391/2018, reafirmando que não há diferença entre dolo e culpa simples para fins de resarcimento.

A responsabilidade pública encontra respaldo na jurisprudência do STF, que em diversas decisões, como no Mandado de Segurança 27867, reafirmou que a responsabilidade não pode ser presumida pela simples ocorrência do dano. Deve ser feita uma análise detalhada dos fatores que levaram à ocorrência do fato danoso e se existia dolo ou erro grosso por parte do agente. Dessa forma, o entendimento da Corte visa garantir que os agentes públicos sejam responsabilizados de maneira justa, considerando as circunstâncias reais em que suas decisões foram tomadas, principalmente em situações de crise, como as geradas pela pandemia.

Nesse contexto, a Medida Provisória 966 busca assegurar maior segurança jurídica aos agentes que, muitas vezes, enfrentam situações extremas e precisam tomar decisões rápidas, mas nem sempre dispõem de todas as informações necessárias. O art. 3º da referida medida estabelece que a responsabilidade do agente público deve ser avaliada considerando-se os desafios impostos pela situação de emergência, os obstáculos enfrentados e as informações incompletas disponíveis no momento da decisão. Essa análise busca diferenciar o erro escusável daquele que pode ser considerado uma falta grave.

A jurisprudência recente, exemplificada pelo Acórdão 2860/2018 do TCU, também reforça a necessidade de considerar o padrão do "gestor médio" ao avaliar

a responsabilidade do agente. Esse conceito visa estabelecer um critério objetivo para verificar se as ações do gestor estiveram dentro dos limites esperados de diligência e zelo. Assim, a responsabilização se pauta na análise contextualizada do cenário em que a decisão foi tomada, garantindo que não haja punição injusta para aqueles que, apesar de agirem de boa-fé, cometem erros que poderiam ser evitados apenas por meio de um padrão idealizado de gestão.

O Tribunal de Contas da União, em decisões como o Acórdão 207/2002, destaca que o dolo e a culpa influenciam diretamente a quantificação da sanção a ser aplicada ao agente. Dessa maneira, a intencionalidade de violar a norma ou lesar a Fazenda pública torna a conduta mais reprovável, o que justifica uma punição mais severa em comparação àquela atribuída a um agente que agiu sem dolo, mas por mera falta de cuidado. Tal diferenciação é fundamental para a justiça e a proporcionalidade no tratamento das infrações administrativas.

O conceito de erro grosseiro também foi abordado pelo STF ao julgar o Mandado de Segurança 30928, no qual o tribunal considerou que, para imputar responsabilidade ao agente, é imprescindível comprovar que o erro cometido não era apenas previsível e evitável, dadas as condições e informações disponíveis à época. Esse entendimento reflete uma visão mais compreensiva sobre a atuação dos agentes públicos, principalmente em contextos de crise e emergência, onde a previsibilidade de todos os fatores é limitada.

Em termos de responsabilização financeira, o Acórdão 2391/2018 do TCU faz uma distinção relevante: para fins punitivos, exige-se a prova de dolo ou culpa grave; para fins de ressarcimento, basta a comprovação de dolo ou culpa simples. Essa diferença é importante porque estabelece critérios distintos para a aplicação de sanções administrativas e para a obrigação de reparo ao erário, respeitando a gravidade de cada situação e o grau de reprovabilidade da conduta do agente público.

Dessa maneira, o regime de responsabilização dos agentes públicos no Brasil tem evoluído para uma abordagem que busca o equilíbrio entre a proteção ao erário e a garantia de condições adequadas para o desempenho da gestão pública. A Medida Provisória 966, nesse sentido, visa proporcionar uma maior segurança jurídica aos agentes, evitando que a atuação de boa-fé seja punida de forma desproporcional, especialmente em cenários de grande complexidade e incerteza. Essa evolução é fundamental para que o gestor público possa atuar

com mais tranquilidade, tomando decisões necessárias sem o receio de ser penalizado de maneira indevida.

Direito Administrativo do Medo: natureza, conceito, evolução da tese, papel dos controles externos e responsabilização dos agentes públicos

A distinção entre os sujeitos que ocupam cargos públicos deve ser compreendida à luz das legislações aplicáveis, que diferenciam tanto o vínculo quanto o regime de responsabilidade. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais, diferenciando-os de outros agentes públicos quanto ao regime disciplinar e as condições para o exercício de atividades externas. Servidores públicos ocupam cargos efetivos ou de comissão, e estão sujeitos ao regime disciplinar previsto no art. 116, que define os deveres básicos, incluindo a proibição de exercer atividade privada que conflite com as atribuições do cargo (art. 117, inciso X).

Os empregados públicos, por sua vez, são contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme estabelecido pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que se aplica aos empregados da administração direta e indireta, como sociedades de economia mista e empresas públicas. Enquanto os servidores estatutários são passíveis de demissão conforme critérios administrativos estabelecidos na Lei nº 8.112/1990, os empregados públicos possuem estabilidade relativa, assegurando-lhes o contraditório e a ampla defesa em processos disciplinares, conforme art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CFRB/88). A rescisão dos contratos deve, ainda, observar os parâmetros estabelecidos pela própria Lei nº 9.962/2000.

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, também é fundamental para compreender o enquadramento dos agentes públicos, uma vez que define como agentes todos aqueles que exerçam, ainda que transitoriamente e sem remuneração, cargos, funções ou mandatos no âmbito da administração pública. O art. 2º da Lei nº 8.429/1992 reforça a abrangência do conceito de agente público, estendendo-o aos empregados de empresas contratadas para execução de atividades típicas da administração, garantindo a aplicação das sanções de improbidade a todos os envolvidos na gestão de recursos públicos.

No campo axiológico, esse instituto configura-se como um dever imposto ao sujeito para responder por danos resultantes de suas ações ou omissões, atendendo ao princípio de contraprestação e reparação. Esse dever encontra respaldo no Código Civil de 2002 (CC/02), especificamente nos art.s 186 e 927, que dispõem sobre a obrigação de indenizar em caso de dano a outrem, determinando que o autor de ato ilícito seja obrigado a repará-lo. O art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 (CFRB/88) estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, com direito de regresso contra o agente quando houver dolo ou culpa comprovada. Tal prerrogativa reforça a proteção dos direitos dos cidadãos frente a possíveis abusos administrativos, promovendo o equilíbrio entre a ação pública e a proteção do interesse coletivo.

No que concerne à responsabilidade administrativa, o art. 5º, LV, da CFRB/88 assegura o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos, garantindo aos servidores acusados de infração administrativa a possibilidade de defesa plena.

Quanto à responsabilidade civil, o art. 37, § 6º, da CFRB/88 é complementado pelo art. 932 do CC/02, que trata da responsabilidade do Estado e da possibilidade de ação de regresso contra o servidor responsável pelo dano, desde que comprovada a culpa ou dolo. A responsabilidade objetiva do Estado configura-se como uma prerrogativa em que o ente público responde diretamente por prejuízos causados a terceiros, assegurando que os cidadãos não sejam lesados. O direito de regresso, contudo, depende da verificação da responsabilidade subjetiva do servidor, permitindo que o ente público busque resarcimento quando caracterizada a negligência ou má-fé do agente.

Assim, a legislação brasileira, com base nos art.s 186, 927, 932 e 935 do CC/02 e nos art.s 37 e 5º da CFRB/88, estabelece um arcabouço robusto de responsabilidade que permeia as diversas esferas, assegurando que a Administração Pública e seus agentes respondam de forma ampla e adequada pelos danos que venham a causar, protegendo o interesse público e promovendo a justiça social.

O risco e o medo do controle geram uma disfunção na Administração Pública, qual seja, a atuação insuficiente e inefficiente decorrente da atuação direta ou indireta dos órgãos de controle (Santos, 2020) podendo promover disfunções burocráticas na Administração Pública.

Segundo Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, identificam-se pelo menos três espécies, variantes ou modalidades do medo administrativo. Uma relacionada com o medo das consequências para terceiros ou resultados colaterais; a outra variante são as consequências eleitorais de seus atos; e por fim, a terceira variante do medo em que o agente teme que as consequências de seus atos o atinjam diretamente sendo punido por órgãos de controle (internos ou externos) que interpretem seu ato como ilegal, podendo ser responsabilizado, concomitantemente, nas esferas civil, penal e administrativa (Mascarenhas, 2016).

Neste sentido, Rodrigo Valgas dos Santos define que “por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público” (Santos, 2020, n. p.).

O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O advento da Lei nº 8.666/1993 marcou um ponto de virada nesse cenário, proporcionando uma base normativa sólida que orientou os processos licitatórios e fortaleceu a atuação dos Tribunais de Contas. Essa legislação, ao unificar e sistematizar as normas de licitação, facilitou a criação de métodos de fiscalização mais uniformes e detalhados, que permitiram aos Tribunais de Contas exercer uma supervisão mais eficaz e assertiva. Com isso, o papel desses tribunais超越了 a mera verificação formal, passando a incluir uma análise qualitativa das contratações, com foco na economicidade e na efetividade dos recursos públicos. A partir desse ponto, os Tribunais de Contas puderam desenvolver metodologias de auditoria que iam além da conferência documental, investigando a conformidade com princípios fundamentais da administração pública – como a transparência, a imparcialidade e a eficiência.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) trouxe ainda mais relevância à atuação dos Tribunais de Contas, atribuindo a eles funções que buscam alinhar as práticas licitatórias às necessidades contemporâneas de governança e eficiência. Essa nova legislação não só reforça o papel fiscalizador

dos tribunais como também estabelece que eles assumam uma postura mais orientada à prevenção de irregularidades, com a função de assessorar e orientar os gestores públicos. Os Tribunais de Contas, nesse novo contexto, passam a atuar de forma a colaborar com a administração pública no planejamento e na execução das licitações – promovendo uma fiscalização educativa que visa não apenas a detecção, mas a prevenção de desvios e ineficiências. Essa mudança de enfoque representa uma ampliação das responsabilidades dos tribunais e exige, consequentemente, uma maior capacitação técnica e metodológica para lidar com os desafios impostos pela nova legislação.

Além das atribuições tradicionais de auditoria e fiscalização, a Nova Lei de Licitações introduz novas ferramentas para fortalecer o controle externo, como o uso de plataformas digitais e o acompanhamento contínuo dos processos licitatórios. Os Tribunais de Contas são responsáveis por garantir que as administrações públicas utilizem essas tecnologias de maneira adequada, conferindo transparência e acessibilidade aos processos – características indispensáveis para que a sociedade tenha pleno acesso às informações relacionadas ao uso dos recursos públicos. A obrigatoriedade de registro e divulgação dos editais, contratos e respectivos resultados em plataformas digitais ampliou o escopo de atuação dos tribunais, permitindo que a fiscalização aconteça em tempo real e de forma descentralizada. Esse novo formato de controle potencializa a capacidade dos tribunais de identificar problemas ainda na fase de planejamento, possibilitando correções preventivas antes que as irregularidades se consolidem.

No contexto da nova lei, os Tribunais de Contas têm o papel de garantir que os princípios da eficiência e da economicidade sejam respeitados em todas as etapas das contratações públicas. Esses princípios não apenas norteiam as atividades de fiscalização, mas também orientam os tribunais a avaliarem a qualidade dos resultados obtidos com os recursos empregados. Assim, os Tribunais de Contas passam a atuar como agentes de promoção da eficiência administrativa, incentivando práticas de gestão que otimizem os recursos e evitem desperdícios. Esse papel implica uma mudança de paradigma: os tribunais deixam de ser meros observadores para assumir uma postura mais interativa e colaborativa, contribuindo para o aprimoramento das políticas de contratação pública e para a construção de um ambiente de governança pautado pela responsabilidade e pela transparência.

Contudo, a ampliação das responsabilidades dos Tribunais de Contas traz desafios que exigem respostas estruturadas e bem planejadas. Entre esses desafios, destaca-se a necessidade de formação contínua e especialização dos servidores, dado que as contratações públicas envolvem uma gama de conhecimentos técnicos e jurídicos cada vez mais complexa. A Nova Lei de Licitações introduz modalidades e práticas que exigem uma adaptação dos métodos de fiscalização, como o diálogo competitivo, que demanda uma compreensão detalhada das interações entre setor público e privado. Esse cenário exige que os Tribunais de Contas invistam em capacitação técnica e em metodologias de auditoria inovadoras, que lhes permitam acompanhar a evolução das práticas de contratação e responder de maneira eficaz às novas demandas.

Outro ponto relevante é a capacidade dos Tribunais de Contas de interagir com a sociedade civil, promovendo o controle social como um componente complementar ao controle institucional. A Nova Lei de Licitações, ao enfatizar a transparéncia e o uso de tecnologias de informação, abre espaço para que cidadãos, organizações da sociedade civil e a imprensa possam atuar como fiscais informais das contratações públicas. Nesse contexto, os Tribunais de Contas devem não apenas assegurar a disponibilidade das informações, mas também promover iniciativas de aproximação e diálogo com a sociedade, incentivando uma participação cidadã que fortaleça o sistema de controle. Essa interação com a sociedade civil não só amplia o alcance das ações de fiscalização, mas também promove uma cultura de integridade e responsabilidade social em torno das contratações públicas.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco verifica-se nos últimos anos de atuação considerando suas atribuições realizou as seguintes atividades que em sua maioria envolve direta ou indiretamente os processos de contratação pública com a) Auto de Infrações, b) Medidas Cautelares; e c) Auditorias Especiais:

Tabela 1 - Atividades do tribunal de contas do estado de pernambuco.

ANO	AUTO INFRAÇÃO	AUDITORIA ESPECIAL	MEDIDA CALTELAR
2020	13	114	227
2021	198	223	212
2022	72	316	212
2023	55	349	180
2024*	52	392	200
TOTAL	390	1394	1031

* Até 25/10/2024

Fonte: Construída pelo autor.

As perspectivas futuras para o controle externo no contexto das licitações públicas indicam uma tendência de integração entre tecnologias avançadas e práticas de fiscalização mais dinâmicas e adaptativas. Com a intensificação do uso de plataformas digitais e da inteligência artificial para análise de dados, os Tribunais de Contas poderão identificar padrões, prever irregularidades e monitorar em tempo real a execução dos contratos. Essas inovações tecnológicas oferecem uma oportunidade ímpar para que o controle externo se torne mais eficiente e ágil, acompanhando a complexidade e o volume crescentes das contratações públicas. Assim, os Tribunais de Contas, ao incorporar essas novas ferramentas, estarão não apenas aprimorando suas práticas de controle, mas também consolidando seu papel como guardiões da integridade e da eficiência no uso dos recursos públicos – um papel que, na era da informação, adquire uma relevância ainda maior e exige uma abordagem continuamente inovadora e adaptativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças introduzidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos impactam profundamente a administração pública brasileira, alterando não apenas procedimentos específicos, mas transformando também a estrutura e o conceito das contratações públicas. Com a implementação da Lei nº 14.133/2021, o foco desloca-se de uma perspectiva meramente formalista para um paradigma onde a eficiência, a transparência e a responsabilização tornam-se centrais. Essa nova abordagem evidencia a tentativa de alinhar a administração pública às exigências contemporâneas de governança, estabelecendo um ambiente onde as contratações não apenas atendam ao cumprimento de regras, mas promovam resultados

concretos e de alto impacto para a sociedade. No cerne dessas mudanças, observa-se um esforço para configurar o processo licitatório como um instrumento estratégico de políticas públicas – uma dimensão que muitas vezes era relegada a um segundo plano em face do excesso de rigidez formal nas normas anteriores.

Entre as vantagens das novas normas, destacam-se a ampliação da transparência e a introdução de mecanismos de controle mais rigorosos, promovendo uma administração pública que presta contas de suas ações de maneira mais efetiva e acessível. A transparência é ampliada ainda por meio da exigência de planos de contratações anuais, que possibilitam maior previsibilidade e planejamento das despesas públicas. Essa previsibilidade não apenas facilita a fiscalização, mas também oferece uma visão mais clara das metas e prioridades governamentais, contribuindo para um ambiente administrativo mais organizado e eficiente.

Contudo, a implementação das novas normas não é isenta de desafios e riscos. Entre as desvantagens, destaca-se o aumento da carga burocrática em algumas fases do processo, especialmente no que se refere à fase de planejamento e à gestão dos riscos associados aos contratos. Embora esses mecanismos tragam ganhos de eficiência em longo prazo, a exigência de uma análise prévia detalhada e de um planejamento anual de contratações pode sobrecarregar a estrutura administrativa, especialmente em órgãos públicos menores ou com limitações de recursos humanos e financeiros.

Essas inovações, entretanto, não estão isentas de riscos. O compromisso com a transparência e com a eficiência pode, em certos casos, induzir os gestores a adotarem uma postura mais defensiva e burocrática, temendo que eventuais falhas ou desvios sejam interpretados como desleixo ou má-fé. Esse risco pode gerar um ambiente em que o medo de sanções limita a proatividade e a flexibilidade dos gestores, que acabam por priorizar a conformidade normativa em detrimento da eficácia prática. Assim, enquanto as novas normas fortalecem a estrutura de controle, também geram um efeito colateral de cautela exacerbada – uma realidade que pode reduzir a capacidade de inovação e de resposta rápida da administração pública.

Por outro lado, a Nova Lei de Licitações e Contratos sinaliza um avanço no sentido de fortalecer a governança pública, promovendo um ambiente onde a integração entre transparência, eficiência e accountability é incentivada e amparada pela legislação. Essa integração não é apenas um ideal normativo,

mas se traduz em práticas de gestão que visam a criação de um sistema público de contratações mais sustentável e confiável. Ao mesmo tempo, ao exigir que o planejamento e a execução das contratações sejam conduzidos de forma integrada e estratégica, a lei promove uma mudança cultural que, embora gradual, pode impactar positivamente o relacionamento entre o Estado e a sociedade – uma relação fundamentada na confiança e na credibilidade das instituições públicas reduzindo as responsabilizações dos agentes administrativos.

REFERÊNCIAS

1. ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 29 ed. São Paulo: Método, 2024.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federal da República Brasileira de 1988. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
3. BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2023.
4. BRASIL. Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
5. BRASIL. Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de Introdução ao Código Penal e à Lei das Contravenções Penais. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
6. BRASIL. Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
7. BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
8. BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
9. BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 nov. 2024.
10. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
11. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil de 2015. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.

12. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 7 nov. 2024.
13. BRASIL. Lei nº 14.230, de 1º de abril de 2024. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. In: VADE Mecum. São Paulo: Saraiva, 2024.
14. CARVALHO, R. A. *Licitações públicas e contratos administrativos: doutrina e jurisprudência*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
15. CAVALCANTE, Pedro et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2023.
16. DIAS, J. A. *Da responsabilidade civil*. 8. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2023.
17. DINIZ, M. H. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.
18. FERREIRA, M. A. *Licitação: novas regras, novos desafios*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
19. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Perspectivas econômicas globais: desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável*. Washington: FMI, 2023.
20. FURTADO, L. G. *Licitações e contratos administrativos: comentários à Lei 8.666/93*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
21. GONÇALVES, C. R. *Responsabilidade Civil*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
22. GRECO, R. *Curso de direito penal: parte especial*. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2023.
23. JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 19. ed. São Paulo: Dialética, 2022.
24. MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. Comportamento organizacional e gestão*, v. 12, n. 2, p. 153-171, 2006.
25. MAGALHÃES, Rodrigo; VIEIRA, Fernando. *Gestão da Mudança na Administração Pública*. In: Comunicação do 2º Congresso Nacional da Administração: Projetos de Mudança. Lisboa. 2004.
26. MARINELA, F. *Direito administrativo*. 18. ed. Niterói: Impetus, 2023.
27. MARRARA, T. *Controle de legalidade no direito administrativo brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
28. MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *O Medo e o Ato Administrativo*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>. Acesso em: 10 nov. 2024.
29. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
30. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21 ed. São Paulo: Editora Fórum, 2018.
31. NASCIMENTO, R. *Nova lei de improbidade administrativa: mudanças, desafios e jurisprudência*. 1. ed. São Paulo: Método, 2023.

33. NETO, N. L. *Direito penal – Parte geral e especial*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2023.
34. NOBRE, F. *Responsabilidade civil no Código de Processo Civil de 2015*. São Paulo: RT, 2023.
35. NOGUEIRA, A. P. *Improbidade administrativa: doutrina e jurisprudência atualizada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
36. SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
37. SILVA, J. C. *Improbidade administrativa: manual completo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.
38. SOARES, L. *Gestão estratégica para o setor público: princípios e práticas*. 6. ed. Brasília: Enap, 2023.
39. SUSSEKIND, A. M. *Curso de Direito do Trabalho*. 15. ed. São Paulo: Forense, 2023.
40. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Jurisprudência: consulta de deliberações. Disponível em: <https://portal.tcepe.tc.br/jurisprudencia/consulta/deliberacoes>. Acesso em: 25 out. 2024.

07

O CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO NA PERSPECTIVA GRAMSCIANA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA HEGEMONIA

Beatriz Souza Martins

Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Bruno Cezar Silva

Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Eder Cruz

Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF)

Katiane Amorim Coelho

Universidade do Vale do São Francisco (UNIVASF)

RESUMO

Este artigo busca investigar o conceito de interesse público sob a ótica da teoria gramsciana, com foco em sua relação com os conceitos de hegemonia, bloco histórico e sociedade civil. O objetivo central é compreender como o interesse público é construído, legitimado e contestado em diferentes contextos históricos e sociais, revelando suas bases ideológicas e disputas de poder. A pesquisa utilizou abordagem teórica e bibliográfica. A metodologia incluiu a leitura sistemática de textos primários, complementada por análises críticas de literatura que aplica os conceitos gramscianos ao campo das políticas públicas. A pesquisa sistematizou o conceito de interesse público e identificou que a hegemonia é o mecanismo central que molda o interesse público, frequentemente legitimando os interesses das classes dominantes sob a aparência de universalidade. O estudo conclui que o interesse público é uma construção política e histórica, moldada por relações de poder e ideologia, e que frequentemente reflete os interesses das classes dominantes em detrimento das demandas das classes subalternas. Sob a perspectiva gramsciana, o interesse público não deve ser entendido como neutro ou universal, mas como um conceito em disputa que pode ser ressignificado para promover maior equidade social – sendo este um novo horizonte de pesquisa para a Administração Pública.

Palavras-chave: interesse público; hegemonia; bloco histórico; sociedade civil; Gramsci.

INTRODUÇÃO

O conceito de interesse público é amplamente reconhecido como um elemento essencial da administração pública e das políticas sociais, conceito central dentro da disciplina do Direito Administrativo e que serve como referência para a formulação de ações e decisões voltadas ao bem-estar coletivo. No entanto, sua definição e aplicação estão longe de ser neutras ou consensuais, variando significativamente de acordo com contextos históricos, políticos e ideológicos. A ideia de que o interesse público representa o “bem comum” deve ser contestada, uma vez que ele reflete as relações de poder que moldam sua construção e legitimização. Nesse cenário, a teoria da hegemonia de Antonio Gramsci emerge como uma ferramenta crítica valiosa para examinar as dinâmicas que sustentam a noção de interesse público.

O problema que orienta esta pesquisa pode ser resumido na seguinte questão: como o conceito de interesse público pode ser compreendido sob a ótica da teoria gramsciana da hegemonia? Essa perspectiva permite analisar o interesse público como um produto de disputas ideológicas, estruturado por relações entre grupos dominantes e subalternos. Na visão de Gramsci, a hegemonia não é apenas a imposição de um poder coercitivo, mas também o estabelecimento de um consenso cultural e político que naturaliza certos interesses como sendo de toda a sociedade. Assim, o interesse público, sob essa ótica, não é apenas uma expressão de necessidades coletivas, mas um reflexo de como essas necessidades são negociadas, moldadas e, em muitos casos, subordinadas aos interesses de grupos hegemônicos.

O objetivo central desta pesquisa é investigar a relação entre o conceito de interesse público e a noção de hegemonia e consenso na teoria gramsciana. A partir dessa análise, pretende-se compreender como o interesse público é construído, legitimado e contestado em diferentes contextos históricos e sociais. Para isso, a pesquisa utilizará como base a obra de Gramsci, especialmente suas reflexões nos *Cadernos do Cárcere*, bem como interpretações contemporâneas de sua teoria, que ampliam sua aplicabilidade para debates sobre governança e políticas públicas.

A justificativa para esta pesquisa reside na capacidade da teoria gramsciana de oferecer uma abordagem crítica e inovadora para o estudo do interesse público. Ao desvelar a construção ideológica por trás do conceito, Gramsci desafia

a visão tradicional que trata o interesse público como universal e apolítico, muitas vezes fundada numa suposta consensualidade não apreendida na realidade material – mas que é fruto da abstração própria do ordenamento jurídico. Sua abordagem evidencia que o que é definido como “interesse público” está intrinsecamente relacionado à luta por hegemonia, na qual diferentes grupos sociais disputam a liderança moral e intelectual da sociedade. Essa perspectiva é particularmente relevante para o campo da administração pública, pois permite compreender os limites e as potencialidades do conceito de interesse público como instrumento de justiça social e transformação política.

Dessa forma, esta pesquisa busca contribuir para o aprofundamento do debate sobre o interesse público, oferecendo uma análise que articule teoria crítica e práticas institucionais. Ao explorar a relação entre hegemonia e consenso na definição do interesse público, espera-se lançar luz sobre as condições que possibilitam sua construção mais inclusiva e democrática.

MÉTODOS

A metodologia utilizada nesta pesquisa é predominantemente teórica e bibliográfica, com foco na análise de textos primários e secundários relacionados à obra de Antonio Gramsci e à aplicação de sua teoria ao conceito de interesse público.

Tipo de pesquisa

A pesquisa será conduzida por meio de uma revisão das obras de Gramsci, com ênfase nos *Cadernos do Cárcere*, que contêm suas reflexões mais maduras sobre hegemonia, consenso e sociedade civil. A análise teórica será complementada por uma revisão bibliográfica de literatura secundária que interpreta e aplica as ideias gramscianas a debates contemporâneos, especialmente no campo da administração pública e políticas sociais. Essa combinação de fontes primárias e secundárias possibilita uma compreensão ampla e contextualizada do tema.

Procedimentos

O primeiro passo foi a leitura e análise sistemática dos textos de Gramsci que tratam dos conceitos centrais de sua teoria, extraídos de fontes primárias. Enfatizou-se a análise na obra *Cadernos do Cárcere*, que abordam a formação da hegemonia e a dinâmica entre sociedade civil e sociedade política, elementos que são fundamentais para relacionar a construção do interesse público às disputas ideológicas e culturais na sociedade.

A pesquisa também buscou incluir a análise de autores que discutiram e ampliam o pensamento gramsciano a partir da leitura de fontes secundárias. Essas obras secundárias serão utilizadas para contextualizar e interpretar os conceitos de Gramsci, destacando suas aplicações ao conceito de interesse público. Além disso, serão considerados textos acadêmicos que utilizam a teoria gramsciana para analisar políticas públicas, administração pública e práticas de governança.

Ferramentas de análise

Para explorar o material coletado, foi utilizada a análise de conteúdo, a qual permitiu identificar e categorizar os principais conceitos presentes nos textos primários e secundários. Essa técnica foi aplicada com o objetivo de: a) mapear as definições e características atribuídas aos conceitos de sociedade civil, hegemonia, bloco histórico e consenso; b) examinar como esses conceitos se relacionam com a construção e legitimação do interesse público; c) identificar as implicações ideológicas e políticas do uso do conceito de interesse público em diferentes contextos históricos e culturais.

Ao longo da análise, buscou-se explorar as conexões entre a teoria de Gramsci e a noção de interesse público, destacando como o consenso hegemônico molda a percepção do que é considerado “público” e “interesse coletivo”, a nortear a atuação do Estado e todo o regime de direito público. A partir disso, foi possível evidenciar as disputas de poder que influenciam a definição e aplicação do interesse público, reforçando sua natureza contestada e ideologicamente carregada.

Essa abordagem metodológica buscou não apenas descrever as ideias de Gramsci, mas também oferecer uma reflexão crítica sobre como elas podem ser aplicadas à compreensão do interesse público, contribuindo para debates

teóricos e práticos no campo da administração pública e das políticas sociais – em especial considerando a relevância do tema da consensualidade para a Nova Administração.

RESULTADOS

A pesquisa buscou alcançar três principais resultados, contribuindo para a compreensão teórica e prática do conceito de interesse público sob a perspectiva gramsciana. Esses resultados estão diretamente relacionados à análise crítica da hegemonia e do consenso, e à aplicação dessas ideias ao campo da administração pública e das políticas sociais.

O primeiro resultado obtido com a presente pesquisa foi a sistematização do conceito de interesse público com base nos principais fundamentos da teoria de Antonio Gramsci, como hegemonia, bloco histórico, e sociedade civil. Essa sistematização permitiu esclarecer como o interesse público é construído como um campo de disputa ideológica, no qual diferentes classes sociais competem para estabelecer suas demandas e perspectivas como hegemônicas.

A sistematização incluiu a identificação de elementos estruturais e superestruturais que influenciam a construção do interesse público, destacando as relações entre as condições econômicas, as instituições culturais e políticas, e a legitimação de ideias dominantes. Esse esforço fornecerá um arcabouço teórico consistente para compreender o interesse público como uma construção histórica e dinâmica, em constante transformação.

O segundo resultado esperado é a identificação de como a hegemonia molda o interesse público, expondo seus aspectos ideológicos. Na perspectiva gramsciana, a hegemonia é construída por meio do consenso, mais do que pela coerção, o que implica que o interesse público frequentemente reflete os interesses das classes dominantes, apresentados como universais.

Essa análise buscou revelar como os processos de naturalização de determinados interesses são promovidos por instituições da sociedade civil e como esses processos contribuem para a legitimação do que é considerado interesse público, a exemplo do que ainda ocorre nas políticas adotadas pelo governo que implicam corte de gastos a ser suportado pela população mais pobre (o mais recente exemplo disso é o novo pacote fiscal anunciado por Fernando Haddad,

Ministro da Fazenda no atual Governo Lula), a despeito da previsão constitucional de interesse público alinhado à dignidade da pessoa humana e erradicação da pobreza no Brasil.

Ao mesmo tempo, a pesquisa aponta como horizonte de pesquisa os espaços de resistência e contestação, nos quais as classes subalternas desafiam essas definições hegemônicas e buscam promover alternativas que refletem suas próprias demandas e necessidades, a exemplo da atuação do Movimento Sem Terra (MST) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST) e a sua atuação na busca pelo reconhecimento material da função social da terra e realização de reforma agrária no Brasil.

O terceiro resultado obtido foi o delineado de uma reflexão crítica sobre como a teoria gramsciana pode informar e enriquecer o debate contemporâneo sobre administração pública e políticas públicas. Ao revelar as dinâmicas de poder e ideologia subjacentes à construção do interesse público, a pesquisa oferece *insights* para repensar as práticas administrativas e as políticas voltadas ao bem comum, apontando para exemplos práticos que podem ser analisados de forma mais aprofundada em outras pesquisas – a exemplo da transição de momentos históricos (a exemplo da Ditadura-Redemocratização) e das próprias medidas (construção de barragens para o desenvolvimento nacional) e políticas públicas implementadas pelo governo (como a militarização das favelas buscando a pacificação) na sua atuação sob o manto do “interesse público”.

DISCUSSÃO

A teoria de Antonio Gramsci fornece as bases para uma análise crítica do conceito de interesse público, destacando como ele é construído e legitimado por meio das dinâmicas de poder, ideologia e consenso e fornecendo o aporte teórico para pensar a construção de um interesse coletivo que leve em consideração, de fato, a construção e desenvolvimento de uma vontade coletiva nacional-popular. Em sua obra, Gramsci (2007, p. 16) pontua que,

[...] é preciso definir a vontade coletiva e a vontade política em geral no sentido moderno, a vontade como consciência operosa da necessidade histórica, coo protagonista de um drama histórico real e efetivo. [...] quando é possível dizer que existem as condições para que se possa criar e se desenvolver uma vontade coletiva nacional-popular?

Os elementos centrais do referencial teórico gramsciano que embasam essa análise são a hegemonia, o bloco histórico e a sociedade civil. Esses conceitos permitem explorar a construção do interesse público como um campo de disputa ideológica, no qual os grupos dominantes buscam naturalizar seus próprios interesses como sendo universais.

A sociedade civil

No pensamento moderno, as concepções de Estado e sociedade civil têm origem nas teorias contratualistas do jusnaturalismo. Os contratualistas pautavam que a origem do Estado e/ou sociedade civil (não era traçada uma distinção clara sobre esses conceitos) está num contrato social através do qual são firmadas regras para o convívio social e subordinação política, afastando um estado de natureza sem poder e organização (Koupak *et al.*, 2023).

Hegel foi que primeiro concebeu a sociedade civil distinguindo-a do Estado político, a despeito de com ele coexistir. O Estado seria, precisamente, o espaço no qual se expressa a vontade universal, construída a partir das vontades particulares e contraditórias que permeiam a sociedade civil (Koupak *et al.*, 2023).

Marx, por sua vez, afirmará que é a sociedade civil que cria e legitima o Estado, concebendo-a como a esfera da produção material (que constitui a estrutura econômica). Esta sociedade civil corresponderia, portanto, à estrutura econômica – e esta última seria, por sua vez, o plano no qual emergem as instituições que consolida o Estado, identificado como superestrutura (Koupak *et al.*, 2023). Já em Marx e Engels era possível identificar uma crítica ao interesse público na sua acepção coletiva, posto que o interesse do Estado emerge das relações de produção e, invariavelmente, expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações de produção.

Partindo das concepções marxianas, Gramsci irá compreender a sociedade civil a partir de um viés de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético próprio do Estado – uma rede complexa de intermediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido estrito (Coutinho, 1992) e que amplia o sentido marxiano conferido ao conceito, já que coloca, ao lado dos aparelhos da sociedade política, os aparelhos próprios da sociedade civil. Nesse sentido, Gramsci (2007, p. 20-21) pontua que,

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’.

Para Gramsci, a gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, desembocando na conclusão de que a existência do próprio Estado se encontra condicionada à divisão da sociedade em classes (relacionadas ao modo de produção) e a sua função desse Estado relaciona-se, em todas as instâncias, à conservação e reprodução dessa divisão. Garante-se, assim, que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade a partir da abstração do conceito de interesse público (relacionado à ideia de interesse do Estado) (Coutinho, 1992). Nesse sentido, Gramsci identificava o caráter classista do Estado, suas contradições e necessidade de reprodução social (Koupak *et al.*, 2023).

A sociedade civil é, para Gramsci, o espaço onde as ideias, valores e práticas são negociados e contestados, tornando-se o terreno privilegiado para a disputa pela hegemonia (2007). É nesse âmbito que o interesse público é debatido, legitimado ou desafiado, na medida em que diferentes grupos sociais buscam influenciar o consenso em torno de suas demandas:

Uma vez considerado o momento da sociedade civil como o momento através do qual se realiza a passagem da necessidade à liberdade, as ideologias – das quais a sociedade civil é a sede histórica – são vistas não mais apenas como justificação póstuma de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como forças formadoras e criadoras de nova história, colaboradas na formação de um poder que se vai constituindo e não ano como justificadoras de um poder já constituído.

Assim, a sociedade política (Estado em sentido estrito) é constituída pelo conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, assegurando, dessa forma, a consecução dos interesses e objetivos do Estado. A sociedade civil, por sua vez, é formada pelo conjunto das organizações ou aparelhos privados da hegemonia, responsáveis

por elaborar ou difundir ideologias (o que irá abranger os partidos políticos, igreja, sindicatos, sistema escolar, meios de comunicação etc.) (Koupak *et al.*, 2023). Enquanto a sociedade política se vale da coerção para manter o controle, a sociedade civil opera principalmente por meio da produção de consenso – nesse sentido, o próprio conceito “interesse público” repercutem um conteúdo ideológico, voltando à manutenção e reprodução da ordem estatal e social.

Nesse espaço, os grupos subalternos podem contestar as definições hegemônicas de interesse público, propondo visões alternativas que desafiam a hegemonia dominante. Assim, a sociedade civil não se constitui em espaço universal, orientada exclusivamente por valores objetivamente bons e interesses justos como uma extensão da vida democrática (Koupak *et al.*, 2023) – trata-se, na verdade, de um ambiente de disputa. Simionatto (1998, p. 53-54) menciona que na sociedade civil

[...] estão organizados tanto os interesses da classe burguesa, que exerce sua hegemonia por meio de seus aparelhos “privados”, reprodutores de sua ideologia, representados hoje quer pelos meios de comunicação quer pelo domínio dos aparatos do Estado e dos meios de produção; quanto os interesses das camadas das classes subalternas, que buscam organizar-se para propor alternativas que se contraponham às parcelas minoritárias detentoras do poder, afirmado a prioridade do público sobre o privado, do universal sobre o particular, da vontade coletiva sobre as vontades particulares.

Assim, identifica-se uma relação dialética entre a esfera da sociedade civil e da sociedade política, a qual é explicada por Gramsci (2002, p. 62) da seguinte forma:

A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a ‘liquidar’ ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados.

Nessa relação dialética, exsurge o conceito de interesse público em disputa, implicando no reconhecimento das contradições próprias da luta de classes e da totalidade da vida social. Assim, a teoria crítica permite concluir que não é possível firmar um conceito de interesse público deslocado da sociedade civil e sua organização econômica – na verdade, estão de tal forma imbricados que o interesse público muitas vezes serve de orientação (direção intelectual e moral)

para a reprodução social, isto é, preservação das características da sociedade capitalista e manutenção da divisão de classes sob a qual ela se organiza, mitigando os interesses individuais de grupos tidos como subalternos – constantemente marginalizados e oprimidos sob a justificativa de “interesse do coletivo”.

A noção de hegemonia

Na teoria gramsciana, hegemonia refere-se ao poder que as classes dominantes exercem não apenas por meio da coerção, mas principalmente pela construção de um consenso cultural, político e ideológico que naturaliza seus interesses como universais – e que irá atravessar permanentemente a noção de interesse público. Esse processo ocorre por meio da disseminação de valores, ideias e práticas que passam a ser aceitos como normas pela sociedade em geral. Assim, o que se define como “interesse público” é frequentemente uma construção hegemônica que reflete os interesses das classes dominantes, mascarados como sendo valores defendidos e relacionados ao bem comum.

Na visão de Gramsci, o exercício da hegemonia está ligado a uma ideia de relação entre o consenso e a força, “[...] que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria [...]” (Gramsci, 2007, p. 95).

O conceito de hegemonia é apresentado por Gramsci de forma ampla, ou seja, não se apresenta como elemento operante apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer. Nesse sentido,

A hegemonia não pode ser entendida apenas na esfera cultural ou política, mas no processo social como um todo: embora nasça da fábrica (Gramsci, 2008), ela se estende ao conjunto das relações sociais. Em seu estudo sobre o americanismo e o fordismo, constatou que as modificações apregoadas por Ford em relação aos novos métodos de trabalho e de produção não se limitavam ao interior das fábricas, mas visavam à criação de um novo senso psicofísico⁷ nos operários. Assim, a adaptação aos nascentes métodos laborais não se circunscrevia ao solo fabril, mas tinha seus tentáculos fortemente encravados no cotidiano dos operários, incluindo a vida familiar, o lazer, a sexualidade, a cultura etc., gerando modificações nas condições sociais, nos costumes, nos hábitos individuais. (Vasconcelos et al., 2023, p. 86)

Para Gramsci, a hegemonia é um processo dinâmico e contínuo, no qual as classes dominantes precisam constantemente renovar e adaptar seu domínio, respondendo às mudanças nas condições sociais e às pressões das classes subalternas, de modo a transformar a transformação das condições objetivas de produção em subjetividade. O conceito de interesse público, nesse contexto, é uma ferramenta discursiva para sustentar a hegemonia, ao consolidar a ideia no imaginário dos cidadãos de que as ações e políticas promovidas pelos grupos dominantes beneficiam a sociedade como um todo e correspondem ao “interesse coletivo”.

Exemplo concreto disso são as operações de urbanização realizadas em favelas nas capitais (dentre as quais destaca-se o Rio de Janeiro, por ser mais emblemático) sob a justificativa de interesse público, por meio de projetos de urbanização e pacificação apresentados como iniciativas para integrar favelas ao tecido urbano formal. O que se verifica, por trás do véu do interesse público, é a militarização da vida cotidiana de uma população paupérrima e marginalizada pelo próprio Poder Público, além da reprodução das desigualdades (já que as medidas implantadas não promovem a mudança no cenário social – os moradores sofrem com a falta de diálogo com o Poder Público, políticas públicas precárias e ausência de serviços básicos e essenciais).

Também é por meio do interesse público que se deu a construção da barragem de Sobradinho, no Vale do São Francisco (Nordeste do Brasil), com a justificativa de geração de energia para o desenvolvimento social. A história dos fatos revela que o interesse público promoveu impactos negativos sólidos para a população ribeirinha, já que comunidades tradicionais foram removidas de suas terras ancestrais, muitas vezes sem consulta prévia e indenização, além de desconsiderar os graves impactos no ecossistema, que afetaram diretamente os eixos de subsistência das comunidades mais pobres enquanto a energia gerada atende, desde então, aos interesses de grandes indústrias.

O conceito de bloco histórico

O conceito de bloco histórico em Gramsci refere-se à inter-relação dialética entre estrutura econômica e superestrutura política e cultural. Segundo Gramsci, a estrutura (base econômica) e as superestruturas (instituições políticas, culturais

e ideológicas) formam um conjunto dinâmico e contraditório que molda as condições históricas de uma sociedade. Dessa forma, tais esferas não operam isoladamente, mas se influenciam mutuamente, criando um «bloco» coeso que sustenta a hegemonia de uma classe dominante.

Assim, o conceito deve ser apreendido enquanto uma “unidade entre a natureza e o espírito, entre vida e política (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” e a percepção do vínculo existente entre os elementos fundamentais do bloco histórico (estrutura e superestrutura) (Vasconcelos et al., 2013). A definição de interesse público está inserida nessa articulação, pois reflete as condições materiais e culturais de um determinado momento histórico.

Dante disso, impõe esclarecer que o interesse público não é estático nem universal; ele muda conforme as transformações no bloco histórico e a reconfiguração das relações de poder entre as classes. Assim, compreender o interesse público implica analisar as condições históricas que moldam sua definição e legitimização.

Nesse sentido, a hegemonia do regime militar articulava uma estrutura econômica dependente de investimentos estrangeiros e industrialização, sustentada por uma superestrutura que promovia ideais de segurança nacional e anticomunismo. O regime justificava ações autoritárias, censura e repressão política como medidas institucionais necessárias à proteção do interesse público – que, dentro desse bloco histórico, era consolidado sob o viés da segurança e estabilidade nacional, mascarando a exclusão e repressão voltada às classes subalternas.

A Constituição Federal de 1988, quando da sua promulgação, redefiniu o interesse público como sendo vinculado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à participação democrática, consolidando direitos fundamentais e ampliando a visão de interesse público para incluir a igualdade de acesso a bens e serviços essenciais. Exemplo disso é o enfoque dado a políticas sociais abrangentes, como o Bolsa Família, focadas na erradicação da pobreza. A despeito disso, visualiza-se certo abismo entre a previsão formal contida na Carta Magna e o conceito de interesse público apreendido na materialidade que se impõe na realidade social: a persistência da pobreza e a ausência de reforma agrária que contemple, de fato, os setores desfavorecidos da sociedade brasileira indicam que as práticas institucionais adotadas pelo governo vão e outro sentido.

Assim, percebe-se que, no bloco histórico capitalista, o interesse público pode ser definido em termos de crescimento econômico e estabilidade social, ocultando os interesses das classes subalternas, razão pela qual é necessário o fortalecimento da organização dos movimentos sociais para a defesa dos direitos dos grupos historicamente marginalizados e de uma visão crítica que permita desvelar os reais interesses defendidos através do suposto véu de “interesse público”, onipotente e onipresente na administração brasileira.

CONCLUSÃO

Com base nesses conceitos, o interesse público pode ser entendido como uma construção social e política, moldada pelas relações de poder e disputas ideológicas que atravessam o bloco histórico. Sob a ótica gramsciana, o interesse público não é neutro nem universal; é fruto de uma constante luta entre as classes sociais para definir e legitimar seus próprios interesses. Essa perspectiva crítica é fundamental para analisar como as políticas públicas e práticas administrativas refletem e reproduzem as dinâmicas de hegemonia em diferentes contextos históricos.

Essa reflexão permitiu identificar os limites e as potencialidades do conceito de interesse público na administração pública atual. Por exemplo, ao compreender o interesse público como uma construção em disputa, gestores e formuladores de políticas podem adotar abordagens mais inclusivas e participativas, que levem em conta as demandas de diferentes grupos sociais. Além disso, a análise gramsciana oferece uma base crítica para questionar práticas que perpetuam desigualdades e marginalizam setores da sociedade em nome de um interesse público que, na verdade, serve a interesses específicos do grupo hegemônico, interessado diretamente na manutenção da ordem social.

Esses resultados contribuíram para um entendimento mais profundo do conceito de interesse público, que deixa de ser visto tão-somente como noção normativa, abstrata e descolada de uma realidade material concreta, para ser evidenciado como conceito contextualizado e que reflete as relações de poder e as dinâmicas ideológicas que moldam as sociedades. A partir da teoria de Gramsci, a pesquisa propôs uma abordagem crítica que pode subsidiar tanto o

debate acadêmico quanto a prática administrativa, promovendo políticas públicas mais democráticas e alinhadas às demandas sociais.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, D. Antonio Gramsci e a análise de sociedades de desenvolvimento desigual. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 12, n. 28, p. 42–59, 10 jan. 2022.
- ARAÚJO, E. P. POLÍTICA PÚBLICA DE CONSENSUALIDADE COMO PARADIGMA PARA A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA: REFLEXÕES SOBRE O INTERESSE PÚBLICO E A PREFERÊNCIA DA SOLUÇÃO CONSENSUAL NOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista DIREITO UFMS**, v. 8, 2022.
- BINENBOJM, G. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. 2023.
- CRISTÓVAM, J. S. D. S. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, p. 107, 30 abr. 2019.
- FARIA, L. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 3, p. 273–302, 12 dez. 2022.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. Volume 3.
- KOUPAK, K.; ESTRUFIKA CANTOIA LUIZ, D.; ESTRUFIKA CANTOIA LUIZ, D. Fundamentos sobre Estado, sociedade civil e democracia participativa: uma reflexão teórica a partir de Gramsci. **CSOnline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, n. 36, p. 244–268, 14 ago. 2023.
- TAVARES, A. Caminhos para a crítica do Estado burguês: a questão da sociedade civil em Marx e Gramsci. 2021.
- VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C. D.; SCHMALLER, V. P. V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katálysis**, v. 16, n. 1, p. 82–90, jun. 2013.

08

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A REFORMA DA LEI Nº 14.230/2021: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA DE 2021 A 2024

João Henrique M. M. Campos

Universidade do Vale do São Francisco (Univasf - Profiap)

Jakeline Gomes da Silva

Universidade do Vale do São Francisco (Univasf - Profiap)

Bruno Cezar Silva

Universidade do Vale do São Francisco (Univasf - Profiap)

Katiane Amorim Coelho

Universidade do Vale do São Francisco (Univasf - Profiap)

RESUMO

A improbidade administrativa é um alicerce do direito administrativo brasileiro, voltado à proteção da administração pública contra a corrupção e a má gestão. A Lei nº 8.429/1992, que desempenhou papel central nesse combate, passou por reformas significativas com a Lei nº 14.230/2021. Esse trabalho apresenta uma revisão sistemática da literatura acadêmica pós-reforma (2021-2024), buscando dar continuidade ao trabalho realizado por Araújo e Morais (2020), que realizaram um estudo semelhante com artigos publicados até o ano de 2020. A metodologia utilizada teve abordagem qualitativa e descritiva, para investigar a produção científica. A pesquisa, guiada pela questão: “Como se encontra a produção científica nacional sobre a Lei de Improbidade Administrativa após as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021?”, foi realizada no Portal de Periódicos da CAPES. Após aplicação dos critérios de inclusão, 11 artigos foram selecionados para análise detalhada, tendo constatado o foco temático no assunto “acordo de não persecução”, uma das inovações trazidas pela nova lei. Embora a produção científica nacional ainda seja limitada, devido ao curto intervalo desde a reforma, os estudos analisados demonstram um esforço crescente para explorar as implicações das novas disposições.

Palavras-chave: improbidade administrativa; revisão sistemática; lei nº 14.230/2021.

INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um dos pilares do direito administrativo brasileiro, sendo fundamental para a proteção da administração pública contra a corrupção e a má gestão dos recursos públicos.

Segundo Osório (1998), esta lei é apenas um dos instrumentos de controle repressivo, mas vai além da ilicitude do ato e seus possíveis desdobramentos, sendo uma ferramenta potencialmente eficaz para combater o mau exercício das funções públicas e o desvio de poder, que é considerado improbidade, devido às penalidades impostas aos agentes públicos.

A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, sempre desempenhou um papel essencial nesse contexto, mas as reformas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 trouxeram mudanças substanciais. Uma das principais alterações foi a exigência de dolo para que os atos fossem considerados ímparobos, além de redefinir as sanções e limitar a atuação de alguns atores no processo. Essas modificações visam proporcionar maior segurança jurídica aos gestores públicos, mas também geraram uma série de debates sobre a sua eficácia e impacto na luta contra a corrupção.

Em outras palavras, como comentado por Gajardoni (2021), a abordagem interpretativa passou por uma mudança significativa, adotando a posição de punir apenas atos dolosos, ou seja, aqueles em que há uma intenção clara de violar a norma por parte do agente público ou de quem interage com a Administração Pública. Isso implica uma dificuldade crescente na interpretação e análise das normas, sem referência prévia da doutrina ou jurisprudência, o que, por outro lado, torna a tarefa mais desafiadora, mas também mais gratificante e útil.

Este estudo realiza uma revisão sistemática da literatura científica sobre a Lei de Improbidade Administrativa, com foco nas publicações ocorridas entre 2021 e 2024, período posterior à reforma. A pesquisa busca analisar como os estudiosos estão interpretando e abordando as alterações trazidas pela nova lei, destacando tanto as críticas quanto os avanços identificados.

A revisão sistemática é uma modalidade de pesquisa, que segue protocolos específicos e busca dar alguma logicidade a um grande corpus documental (Galvão; Ricarte, 2019).

A análise se baseia em um levantamento similar realizado pelas autoras Araújo e Morais (2020), que examinaram a produção acadêmica sobre o assunto até o ano de 2020. O estudo concluiu a inevitável associação das pesquisas a condutas corruptas e a improbidade administrativa nas condutas ofensivas ao meio ambiente, além da utilização da metodologia qualitativa, pela maioria dos pesquisadores.

MÉTODOS

Optou-se por adotar a mesma metodologia utilizada na revisão sistemática de Araújo e Morais (2020). Este estudo apresenta uma abordagem qualitativa de natureza descritiva, pois tem como objetivo descrever um fenômeno com base em estudos publicados em artigos, conforme destacado por Severino (2007).

Essa abordagem permite um aprofundamento na pesquisa ao ampliar o contato direto com o fenômeno estudado (Gil, 2008).

No que diz respeito aos fins, a pesquisa pode ser classificada como descritiva. Segundo Vergara (2000), esse tipo de estudo busca expor as características de uma determinada população ou fenômeno, podendo também estabelecer correlações entre variáveis e identificar sua natureza. Embora não tenha como objetivo principal explicar os fenômenos que descreve, a pesquisa descritiva oferece uma base sólida para futuras explicações e análises mais aprofundadas.

Embora não exista um método único a ser seguido, Morandi e Camargo (2015) destacam a existência de um núcleo comum presente em diversos métodos desenvolvidos por diferentes autores, que pode servir como base para a realização da Revisão Sistemática da Literatura (RSL). Esse núcleo abrange etapas como a identificação das fontes e a realização da busca, a seleção e avaliação da qualidade dos estudos, além da apresentação dos resultados obtidos.

Para a elaboração dessa revisão sistemática foi utilizada as etapas propostas por Galvão e Ricarte (2019), mostradas no Tabela 1.

Tabela 1 - Etapas da revisão sistemática.

Etapas do processo de revisão sistemática
1. Formulação da questão de investigação
2. Seleção das bases de dados
3. Elaboração da estratégia de busca
4. Seleção, sistematização e equipe

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Galvão e Ricarte (2019).

Formulação da questão de investigação

Como dito por Galvão e Ricarte (2019), o processo para se chegar à questão que norteará a revisão exige do pesquisador uma análise prévia da literatura existente. Caso já exista uma revisão sistemática, é possível, por exemplo, optar por sua atualização, ao invés de construir uma revisão inteiramente nova.

Assim, o presente estudo trata-se de uma atualização do trabalho apresentado por Araújo e Morais (2020), em que analisou artigos sobre improbidade administrativa publicados até o ano de 2020. Porém, em 2021, uma importante atualização na lei trouxe mudanças substanciais à Lei nº 8.429/1992.

Com esse ponto de partida, foi elaborada a seguinte questão norteadora: Como se encontra a produção científica nacional sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) após as reformas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021?

Seleção das bases de dados

De acordo com Donato e Donato (2019), uma Revisão Sistemática requer uma pesquisa detalhada, objetiva e reproduzível em diversas fontes, visando identificar o maior número possível de estudos. Há uma ampla variedade de recursos disponíveis que podem ser consultados para sua realização.

Para essa revisão, foi escolhido o Portal de Periódicos da CAPES como única base de dados. Essa foi a plataforma escolhida também na revisão sistemática de Araújo e Morais (2020). O Portal de Periódicos da CAPES tem abrangência e qualidade nas publicações científicas que nela estão indexadas, proporcionando acesso a artigos acadêmicos relevantes sobre improbidade administrativa.

Formulação da questão de investigação

No sítio eletrônico do Portal de Periódicos da CAPES, visando garantir a pertinência e qualidade dos artigos selecionados, alguns filtros foram utilizados para retornar uma pesquisa com critérios similares ao trabalho elaborado por Araújo e Morais (2020).

Os seguintes critérios de inclusão foram adotados:

- Palavras-chave de busca utilizada foi "lei de improbidade administrativa";
- Período de publicação dando continuidade a revisão sistemática anterior, ou seja, artigos publicados de junho de 2020 até outubro de 2024;
- Produção nacional e idioma em português;
- Apenas artigos revisados por pares, pois isso aumenta a credibilidade das fontes utilizadas, assegurando que os artigos selecionados passaram por uma análise técnica de alto nível;
- Tipo de recurso: artigo;
- E acesso aberto, ou seja, artigos que estão disponíveis ao público sem restrições financeiras, técnicas ou legais.

Seleção, sistematização e equipe

Como explicado por Donato e Donato (2019), uma pesquisa bibliográfica resultará em um grande número de referências potencialmente elegíveis, que deverão ser avaliadas com base em critérios predefinidos para inclusão. Apenas uma pequena parte dessas referências será efetivamente incluída na revisão. Esse processo de seleção deve ser realizado de forma explícita e cuidadosa, visando minimizar o risco de erros.

Garcia, Gattaz e Gattaz (2019), detalham a importância do título, do resumo e de palavras-chave para a escrita de artigos científicos. O título é, em geral, a primeira e, muitas vezes, a única informação que o leitor obtém durante uma busca bibliográfica sobre determinado tema. Um título mal elaborado pode afastar o público-alvo. Após o título, o resumo é uma das seções mais lidas de um artigo científico e deve ser escrito de forma a instigar o leitor a consultar o

trabalho completo para obter informações mais detalhadas. Além disso, a escolha de palavras-chave é essencial para facilitar a recuperação eficiente do conteúdo por leitores e, por serem fundamentais para a indexação em bases de dados, funcionam como uma porta de acesso ao texto.

Os artigos encontrados foram avaliados por título, resumo e palavras-chave para determinar a relevância para o tema proposto. Aqueles que não abordavam especificamente a reforma de 2021 ou que eram considerados superficiais foram descartados. A análise final concentrou-se nos artigos que apresentaram contribuições mais robustas e aprofundadas, com base na crítica e interpretação das modificações legais introduzidas pela nova lei.

A avaliação da qualidade foi realizada com base no Qualis da revista em que cada artigo foi publicado. Dessa forma, os artigos selecionados deveriam ter sido publicados em periódicos da área com classificação Qualis igual ou superior a B2.

Uma síntese dos parâmetros utilizados na pesquisa, assim como a questão norteadora estão descritos na Tabela 2.

Tabela 2 - Síntese dos parâmetros utilizados.

Etapas do processo de revisão sistemática	
Etapas	Parâmetros utilizados
Questão norteadora	Como se encontra a produção científica nacional sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) após as reformas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021?
Bases de dados	Portal de Periódicos da CAPES
Estratégia de busca	Palavra-chave: lei de improbidade administrativa; Período de publicação: junho de 2020 até outubro de 2024; Produção: nacional; Idiomas: português; Tipo de estudo: artigo; Artigos revisados por pares: sim. Tipo de recurso: artigo; Acesso aberto: sim.
Seleção, sistematização e equipe	Título, resumo e palavras-chave; Qualis igual ou superior a B2.

Fonte: Elaborado pelos autores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Seguindo os critérios estabelecidos na estratégia de busca apresentada na metodologia, 25 artigos foram encontrados. Porém, posteriormente, foi estabelecido que apenas artigos publicados após a reforma da lei de improbidade

seriam analisados, para que assim, fosse possível um estudo direcionado na nova lei de improbidade administrativa.

Com isso, publicações entre abril/2020 (revisão sistemática anterior englobou artigos até março/2020) e outubro/2021 (período anterior à publicação da reforma na lei de improbidade), foram eliminadas, totalizando 09 artigos (05 artigos publicados em 2020 e 04 em 2021).

Após isso, foi aplicada a etapa de seleção, sistematização e equipe, também apresentada na metodologia, para os 16 artigos restantes. Desses, 05 foram desconsiderados, por terem sido publicados em periódicos sem o Qualis mínimo de B2, restando 11 artigos selecionados para uma análise mais profunda sobre o tema.

Na Tabela 3 são apresentados os 11 artigos selecionados para a revisão sistemática.

Tabela 3 - Artigos selecionados para a revisão sistemática.

Título	Autor(es)	Ano	Qualis
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PRESCRIÇÃO - APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA LEGISLATIVA	Edilson Pereira Nobre Júnior	2022	A1
O "ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL" NO DIREITO BRASILEIRO: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES	Gustavo Osna	2022	A1
RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA HISTÓRIA CONTURBADA	Ricardo Marcondes Martins	2022	A1
O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA NOVA SISTEMÁTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EXAME DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N° 14.230/21 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	Humberto Dalla Bernardina de Pinho	2022	A2
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRISE SANITÁRIA: INTERLOCUÇÕES SOCIOJURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO	Leonel Pires Ohlweiler	2022	A3
O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB O ENFOQUE DA LEI ANTICRIME	Raquel Abreu Costa Araujo, Tarsis Barreto Oliveira	2022	B1
LEI DE CONFLITOS DE INTERESSES E LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA REFORMADA	José Roberto Pimenta Oliveira, Dinorá Adelaide Musetti Grotti	2023	A1
A CEGUEIRA DELIBERADA COMO CAUSA CONFIGURADORA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: INDAGAÇÕES PRELIMINARES	Rogério Gesta Leal	2023	A1
O ANPC COLABORATIVO (QUALIFICADO) E PREMIADO	Gianpaolo Poggio Smanio, José Carlos Fernandes	2023	A1
A DEFESA JUDICIAL DO DESONESTO PELA FAZENDA PÚBLICA	Carlos Eduardo Montes Netto, Sérgio Martin Piovesan de Oliveira, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira	2023	A3

Título	Autor(es)	Ano	Qualis
(DES)NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO PRÉVIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS UNIDADES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE	Valéria Niolle Teixeira da Silva Figueiredo Brunet, Francisco Seráphico da Nóbrega Coutinho	2023	B1

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na Tabela 4 estão listadas as palavras-chave escolhidas pelos autores dos artigos analisados, organizadas pela frequência de uso. A expressão “improbidade administrativa” foi empregada em todos os 11 artigos selecionados, destacando a importância da escolha de termos precisos para uma indexação eficaz em bases de dados, especialmente porque, em alguns títulos, essa expressão não foi mencionada explicitamente.

A segunda palavra-chave mais utilizada foi “Lei nº 14.320/2021” (com 4 repetições), que se refere à legislação responsável por alterar a Lei nº 8.429/1992, também conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa. A frequência de uso dessa palavra-chave reflete a relevância das mudanças promovidas pela nova legislação.

A palavra “Acordo de não persecução” somada as suas derivações, resultaram em 3 utilizações.

As palavras “Autocomposição” e “Direito administrativo” foram utilizadas em dois artigos, e outras 29 palavras diferentes foram escolhidas uma única vez.

Tabela 4 - Palavras-chave utilizadas.

Palavras-chave	Quantidade de repetições
Improbidade administrativa	11
Lei nº 14.320/2021	4
Autocomposição	2
Direito administrativo	2
Acordo de não persecução; Acordo de não persecução cível; ANPC	1
Ação civil pública; Ação popular; Adminis-tração paralela; Administração pública; Admissibilidade da ação; Advocacia Públ-ica; Agentes públicos; Atuação culposa; Campo burocrático; Cegueira deliberada; Colaboração premiada; Composição civil; Conflito de interesses; Crise sanitária; Defesa judicial; Desonestidade do agente público; Direito processual; Habi-tus; Ilicitude; Lei nº 12.813/2013; Lei nº 13.964/19; Manifestação Preliminar; Pres-crição; Procedimento Prévio; Resolução de conflitos; Responsabilidade jurídica; Retroatividade benéfica; Sistemática; STF	1
Total	51

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao foco temático nos artigos analisados, constatou-se que o assunto “acordo de não persecução” foi o mais explorado, sendo abordado em quatro deles. O acordo de não persecução civil foi uma das inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). Essa possibilidade, já existente em outros ramos do direito, como no direito penal, foi incorporada à legislação de improbidade administrativa com o objetivo de promover a eficiência na resolução de litígios e incentivar a reparação do dano ao erário sem a necessidade de longas disputas judiciais.

Outros três artigos focaram sobre a apuração da responsabilidade de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa. Assunto em que também foram introduzidas mudanças significativas após a nova lei. Vale mencionar que um desses artigos abordou o tema no contexto do período da crise sanitária da Covid-19.

Por fim, os quatro artigos remanescentes focaram em temas variados, abrangendo múltiplas perspectivas e enfoques. Na Tabela 5 são apresentados o foco temático e uma breve descrição dos trabalhos analisados.

Tabela 5 - Foco temático abordados nos artigos.

Título	Foco Temático	Descrição
O “ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL” NO DIREITO BRASILEIRO: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES		Considerações iniciais ligadas à inovação trazida ao tema pela Lei nº 13.964/2019, que passou a prever o chamado “acordo de não persecução cível” (Osna, 2022).
O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA NOVA SISTEMÁTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EXAME DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N° 14.230/21 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	Acordo de Não Persecução Cível	Examina a figura do acordo de não persecução cível, a partir de sua evolução desde o advento da Lei nº 8.429/92 até as novas disposições trazidas pela Lei nº 14.230/2021 (Pínho, 2022).
O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB O ENFOQUE DA LEI ANTICRIME		O acordo de não persecução cível como possível solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa (Araújo e Oliveira, 2022).
O ANPC COLABORATIVO (QUALIFICADO) E PREMIADO		Otimização do emprego da composição civil (ou não penal) no enfrentamento à improbidade administrativa e na defesa do patrimônio público (Smanio e Fernandes Júnior, 2023).

Título	Foco Temático	Descrição
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PRESCRIÇÃO - APONTAMENTOS SOBRE A REFORMA LEGISLATIVA		Prescrição no que diz respeito à pretensão estatal de apurar a responsabilidade de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa (Nobre Júnior, 2022).
RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA HISTÓRIA CONTURBADA	Apuração de Responsabilidade do Agente	Responsabilização dos agentes públicos tendo por pressuposto uma teoria sociológica da improbidade administrativa (Martins, 2022).
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRISE SANITÁRIA: INTERLOCUÇÕES SOCIOJURÍDICAS DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO		Medidas para diminuirem os riscos da patologia burocrática (Ohlweiler, 2022).
LEI DE CONFLITOS DE INTERESSES E LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA REFORMADA	Conflito de Interesse	analisa o conflito de interesse, como prática de ato de improbidade administrativa, à luz da Lei de Improbidade Administrativa Revisada (Oliveira e Grotti, 2023).
A CEGUEIRA DELIBERADA COMO CAUSA CONFIGURADORA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: INDAGAÇÕES PRELIMINARES	Doutrina	à adequação, ou não, do instituto da cegueira deliberada, muito utilizada no âmbito do direito penal, para caracterizar determinados atos de improbidade administrativa (Leal, 2023).
A DEFESA JUDICIAL DO DESONESTO PELA FAZENDA PÚBLICA	Defesa Judicial	da obrigatoriedade de defesa judicial do administrador público em ação por improbidade administrativa, até o trânsito em julgado, pela mesma assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados (Montes Netto et al., 2023).
(DES)NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO PRÉVIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS UNIDADES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE	Duração Processos	Analises de Ações de Improbidade Administrativa constantes no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJE) e ajuizadas de janeiro a junho nos anos de 2014 a 2017, nas unidades judiciais do Tribunal do Rio Grande do Norte, a fim de verificar o impacto da aludida fase preliminar na duração dos processos (Brunet e Coutinho, 2023).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base na análise geral dos artigos incluídos nesta revisão, observa-se que, embora o número de trabalhos encontrados tenha sido limitado, a maioria deles foi publicada em revistas de conceito "A" (nove artigos). Isso evidencia que o tema tem recebido destaque em publicações de alto prestígio e relevância acadêmica.

É importante destacar que o recorte temporal foi relativamente curto, considerando apenas artigos publicados a partir de outubro de 2021, totalizando 06

artigos publicados em 2022 e 05 em 2023. Além disso, o contexto brasileiro como um todo foi o foco predominante dos estudos analisados. A única exceção foi o trabalho de Brunet e Coutinho (2023), que apresentou uma abordagem regional, concentrando-se em uma unidade federativa específica, o Rio Grande do Norte.

CONCLUSÃO

Essa revisão sistemática teve como objetivo analisar a produção científica sobre a Lei de Improbidade Administrativa após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que trouxe alterações significativas à Lei nº 8.429/1992. Essa legislação é amplamente reconhecida como um instrumento essencial para a consolidação dos direitos fundamentais e a proteção do patrimônio público no Brasil.

Os resultados indicaram um campo jurídico em processo de transformação, caracterizado por desafios e oportunidades. As mudanças introduzidas pela reforma, como a redefinição do elemento doloso, a criação do acordo de não persecução cível e a modificação nos critérios para aplicação de sanções, têm gerado amplo debate no meio acadêmico e jurídico, evidenciando tanto avanços quanto limitações.

Embora a produção científica nacional ainda seja limitada, devido ao curto intervalo desde a reforma, os estudos analisados demonstram um esforço crescente para explorar as implicações das novas disposições. Grande parte dessas publicações concentra-se em periódicos de alto impacto, com enfoque em análises qualitativas e descritivas. Essa abordagem tem sido fundamental para compreender a aplicação prática das novas normas e seu impacto na administração pública e no combate à corrupção.

Entre os avanços destacados, está a introdução de mecanismos consensuais, como o acordo de não persecução cível. Esse instrumento permite a negociação entre o Ministério Público ou o ente lesado e o agente acusado, desde que respeitados requisitos legais. Além de reduzir a judicialização desnecessária, o acordo promove maior eficiência, acelerando a reparação de danos ao erário e permitindo que os recursos públicos sejam rapidamente destinados à sociedade.

No entanto, esse mecanismo também gerou críticas. Alguns especialistas apontam para o risco de sua aplicação indiscriminada, o que poderia enfraquecer

a responsabilização de agentes públicos. Assim, sua utilização deve ser acompanhada de controle rigoroso, garantindo transparência e respeito aos limites legais.

Por fim, a revisão destacou a ausência de estudos empíricos robustos sobre a efetividade das alterações na Lei de Improbidade. Apesar disso, a relevância desse tema permanece atemporal, pois a defesa da moralidade administrativa está intrinsecamente ligada aos princípios de um Estado Democrático de Direito. A Lei de Improbidade Administrativa continua sendo um instrumento crucial para assegurar uma gestão pública ética e comprometida com os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J. M. F. C. de; MORAES, I. C. de. Lei de improbidade administrativa: uma revisão sistemática. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, 2020.
- ARAUJO, Raquel Abreu Costa; OLIVEIRA, Tarsis Barreto. O acordo de não persecução cível como possibilidade de solução de conflitos em matéria de improbidade administrativa sob o enfoque da lei anticrime. **Revista Vertentes do Direito**, v. 9, n. 1, p. 18-50, 2022.
- BRUNET, Valéria Niolle Teixeira da Silva Figueiredo, COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega. A (des) necessidade do procedimento prévio da lei de improbidade administrativa: uma análise a partir das unidades judiciais do tribunal de justiça do rio grande do norte. **Revista Vertentes do Direito**, v. 10, n. 2, p. 613-640, 2023.
- DONATO H, DONATO M. Etapas na Condução de uma Revisão Sistemática. **Acta Med Port**. 2019.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. Comentários a nova lei de improbidade administrativa: lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2021.
- GALVÃO, M. C. B; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019.
- GARCIA, Débora Cristina Ferreira; GATTAZ, Cristiane Chaves; GATTAZ, Nilce Chaves. A Relevância do Título, do Resumo e de Palavras-chave para a Escrita de Artigos Científicos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 1-9, 2019.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. **Editora Atlas SA**, 2008.
- LEAL, Rogério Gesta. A cegueira deliberada como causa configuradora de ato de improbidade administrativa: indagações preliminares. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 23, n. 94, p. 159-191, 2023.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência** (Florianópolis), v. 43, p. e86720, 2022.
- MONTES NETTO, Carlos Eduardo; DE OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A defesa judicial do desonesto pela fazenda pública. **Revista Direitos Culturais**, v. 18, n. 44, p. 137-158, 2023.

MORANDI, Maria Isabel W. Motta; CAMARGO, Luis F. Riehs. Revisão sistemática da literatura. In: DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel P.; ANTUNES JR, José A. Valle. Design sciencie research: método e pesquisa para avanço da ciência e da tecnologia. Porto Alegre: **Bookman**, 2015.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição-apontamentos sobre a reforma legislativa. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 88, p. 177-200, 2022.

OHLWEILER, Leonel Pires. Improbidade administrativa e crise sanitária: interlocuções sociojurídicas da responsabilidade do agente público. **Revista Quaestio Iuris**, v. 15, n. 2, p. 490-521, 2022.

OLIVEIRA, Jose Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 23, n. 92, p. 173-220, 2023.

OSNA, Gustavo. O "Acordo de Não Persecução Cível" no Direito Brasileiro: primeiras considerações. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 87, p. 89-106, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa. **Observações sobre a Lei 8.429/92**. 1998.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O Acordo De Não Persecução Cível Na Nova Sistemática da Lei de Improbidade Administrativa: Exame das Alterações Impostas Pela Lei N° 14.230/21 à Luz Da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 1, 2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; FERNANDES JUNIOR, José Carlos. O ANPC colaborativo (qualificado) e premiado. **Revista de Direito Brasileira**, v. 33, n. 12, p. 207-216, 2022.

VERGARA, S. C. (2000). Projetos e relatórios de pesquisa em administração (3a ed). Rio de Janeiro: **Atlas**.

09

GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA: ANÁLISE DA GESTÃO DOS RESTOS A PAGAR EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL

Luciano Santos da Gama

Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Renato de Barros Godoi Maranhão

Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Francisco Ricardo Duarte

Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

RESUMO

Este artigo teve como objetivo avaliar a eficiência do IFSertãoPE no gerenciamento dos seus recursos orçamentários, analisando os impactos do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos Restos a Pagar Não Processados no período de 2014 a 2023. Para tal, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem quali-quantitativa. Os dados foram coletados através do sistema Tesouro Gerencial, do Portal da Transparência, dos relatórios de gestão e de auditoria interna. Os resultados da pesquisa apontam que apesar do decreto reduzir os prazos de vigências dos saldos em Restos a Pagar Não Processados, este não impactou na taxa de inscrição em restos a pagar. Demonstrou ser mais eficiente na execução dos Restos a Pagar Não Processados do grupo investimentos, antes e sob a vigência do decreto. Quanto aos cancelamentos, ambos os grupos, outras despesas correntes e investimentos, apresentaram piores desempenho antes da vigência do decreto. Podemos concluir que o Decreto nº 9.428/2018 impactou parcialmente na melhoria da gestão dos Restos a Pagar Não Processados, tendo em vista que a instituição também buscou aprimorar a gestão desses saldos antes da vigência do decreto.

Palavras-chave: eficiência; governança pública; restos a pagar.

INTRODUÇÃO

Em cenários de restrição orçamentária, as organizações públicas devem realizar uma gestão eficiente dos recursos públicos, visando a otimização dos gastos e a eliminação de desperdícios para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos. Nesse contexto, a gestão orçamentária eficiente surge como um importante instrumento de governança pública, mostrando-se essencial para o alcance dos objetivos institucionais e a prestação de melhores serviços públicos para a sociedade.

Entretanto, ao tempo em que se busca o aprimoramento da gestão pública, ocorrem situações contrárias aos princípios da boa governança. Em momentos de escassez de recursos e contingenciamento de verbas, várias organizações públicas acabam represando recursos por meio da inscrição de restos a pagar, gerando uma distorção em seus orçamentos (Silva, Batista e Nascimento, 2017).

Outro fato rotineiro na gestão pública brasileira é a liberação de verba em fim de exercício, o que ocasiona um excesso de empenho sem tempo hábil de execução, fazendo com que um grande volume de despesas seja inscrito em restos a pagar (Giacomoni, 2007). Essas situações prejudicam a execução eficiente do orçamento, impactando diretamente a prestação do serviço público.

Visando melhorar a gestão dos restos a pagar (despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro), o qual cresceu muito após 2008, tornando-se quase um orçamento paralelo (STN, 2023), o governo federal publicou o Decreto nº 9.428/2018, apresentando mudanças como a redução da vigência desses saldos e a redução das exceções ao bloqueio, excluindo as despesas do Ministério da Educação (MEC) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nesse contexto, alguns estudos foram realizados com objetivo de avaliar a gestão dos restos a pagar nas Universidades e Institutos Federais, como o trabalho de Queiroz (2020), Coelho *et al.* (2019), Araújo, Lins e Diniz (2022) e o de Mota, Corrêa e Nascimento (2022). Assim, este estudo busca contribuir com essa temática que envolve os restos a pagar na área da educação, uma das mais afetadas com a escassez de recursos nos últimos anos, além de incentivar a melhoria da gestão do orçamento público, bem como evitar a perda de recursos com os estoques de restos a pagar, o qual evoluiu de modo significativo na última década.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem quali-quantitativa. A investigação bibliográfica e documental foi utilizada como metodologia no desenvolvimento do presente artigo, a partir da leitura e análise dos relatórios gerenciais extraídos do sistema Tesouro Gerencial, do Portal da Transparência, dos relatórios de gestão e de auditoria interna, bem como de livros, artigos científicos e dissertações de mestrado.

Assim, este estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: Qual o impacto do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IFsertãoPE)?

Diante desse problema, este trabalho tem como objetivo analisar os impactos do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos RPNP, antes e sob a vigência do decreto, no período de 2014 a 2023, de forma segregada por grupo de natureza de despesa: outras despesas correntes e investimentos.

O presente trabalho encontra-se organizado em cinco partes, sendo esta introdução a primeira; a segunda aborda um breve referencial teórico, apresentando as características e importância da governança pública e da adoção de uma gestão orçamentária eficiente, bem como expõe a regulamentação e as etapas das despesas públicas, juntamente com a inscrição destas em restos a pagar; a terceira contém a metodologia utilizada para desenvolver o trabalho; a quarta apresenta a análise e discussões dos dados; e, por fim, a quinta parte expõe as considerações finais, com as limitações e sugestões resultantes da realização deste estudo.

Governança Pública e a Eficiência na Administração Pública

A governança pública tem se mostrado um importante modelo de gestão, em que as organizações públicas passam a atuar de forma eficiente na prestação dos serviços públicos para o alcance dos interesses da sociedade. O termo governança tem origem na década de 1930, quando surgiu a necessidade de resolver o conflito entre propriedade e gestão empresarial no âmbito da teoria da agência, visando que essas organizações tivessem um desempenho mais eficiente (Buta; Teixeira, 2020; Meffe; Marchisotti; Farias Filho, 2023).

Apesar de ter sua origem na década de 1930, foi a partir da década de 1980 que a governança corporativa começa a se expandir na iniciativa privada. Esse movimento se iniciou nos EUA, com a atuação de grandes investidores institucionais contra algumas organizações que atuavam irregularmente prejudicando seus acionistas, e depois foi se espalhando pela Europa e chegando ao Brasil na década de 1990 (Borges; Serrão, 2005).

Esse movimento da adoção da governança corporativa também alcançou o setor público, com uma atuação importante do Banco Mundial. Isso porque a sua agenda política começou a tratar sobre as reformas do Estado e da administração pública, incentivando a adoção de práticas de boa governança e o fortalecimento da sociedade civil (Matias-Pereira, 2010).

Embora a iniciativa privada e o setor público apresentem características distintas, o modelo de governança do setor privado e a governança pública apresentam alguns pontos em comum, como a segregação entre propriedade e gestão e a definição de responsabilidades e poder, entre outros (Matias-Pereira, 2010). Isso porque existe uma forte influência das práticas da iniciativa privada na governança pública, que “tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa” (Pascoa; Oliveira, 2019).

No Brasil, a governança pública foi tratada inicialmente na década de 1990 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, prevendo diversas reformas na estrutura do Estado para a implementação de uma administração gerencial. Esse aspecto teve como objetivo global, entre outros, impactar o seu nível de governança pela melhora na “sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (Brasil, 1995).

Também ocorreram outras iniciativas que pretendiam orientar a aplicação da governança no setor público, como a publicação pelo Tribunal de Contas da União – TCU da primeira versão do Referencial Básico de Governança em 2013. Atualmente na terceira versão, esse documento conceitua as estruturas e funções da governança no setor público, bem como descreve os seus princípios, diretrizes e mecanismos de governança (Brasil, 2020).

Com o objetivo de reduzir a burocracia e permitir um melhor desempenho das organizações públicas no cumprimento dos objetivos, o TCU (Brasil, 2020) apresenta o seguinte conceito de governança pública:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Um fator importante na governança pública é a participação não só da gestão organizacional, como também da sociedade. Com efeito, a atuação desses atores é importante, pois nessa “acepção de governança, baseada no gerenciamento de relações entre as partes interessadas, é o ponto fundamental a partir do qual se desenvolve o conceito de governança pública” (Buta; Teixeira, 2020).

Para o alcance de uma boa governança, Buta e Teixeira (2020) estabelecem duas importantes condições que devem existir previamente:

A primeira condição é a de que o poder esteja disperso na sociedade de modo eficiente e não fragmentado, que os representantes sejam eleitos democraticamente, refletindo os interesses dos principais grupos sociais, e aceitos como guardiões dos interesses públicos. Ademais, é preciso que as autoridades públicas disponham de competências e recursos que as permitam executar as decisões tomadas democraticamente.

Já para o TCU (Brasil, 2020), as organizações públicas devem seguir algumas diretrizes para que a boa governança seja alcançada, como a definição formal dos papéis e responsabilidades, processos decisórios transparentes, aprimoramento da liderança da organização, monitoramento do desempenho e sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos, entre outros.

Além dessas, uma outra importante diretriz estabelecida pelo TCU (Brasil, 2020), no seu referencial básico de governança, é o desenvolvimento contínuo da capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento.

Isso porque uma boa gestão desses recursos mostra-se essencial para o alcance dos objetivos institucionais de forma eficiente, traduzindo-se em uma

melhor prestação dos serviços públicos. Esse aspecto é importante, uma vez que “a gestão de recursos por meio do orçamento são (sic) condutores para promoção de economia e eficiência no uso de recursos públicos” (Lima Filho; Peixe, 2020).

Esse gerenciamento orçamentário visando o uso eficiente dos recursos públicos, além de compor um dos fatores da governança pública, é corolário do processo de reformas da administração pública que visou implementar o modelo gerencial. Com efeito, esse movimento pretendeu diminuir a forte característica da burocracia e passou a enfatizar o cidadão e os resultados, “exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais” (Slomski *et al.*, 2010).

Nessa mesma toada, tivemos a implementação do princípio da eficiência na administração pública. No Brasil, esse princípio foi incorporado ao arcabouço legal pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, significando que a atividade administrativa deve buscar “resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada” (Marinela, 2015).

Entretanto, ao mesmo tempo que se busca o aperfeiçoamento da gestão pública, ocorrem situações que vão de encontro aos princípios da boa governança. Nessa situação, temos os casos de contingenciamento e escassez de recursos financeiros, fazendo com que diversas organizações públicas se utilizem de variados artifícios, “represando os gastos por meio da inscrição de despesas em restos a pagar e da adoção de uma série de práticas heterodoxas que acabam por desvirtuar o orçamento público” (Silva; Batista; Nascimento, 2017).

Nesse mesmo contexto, temos a execução orçamentária da gestão pública brasileira no tocante a liberação de verbas em fim de exercício. Esse fato ocasiona um excesso de empenho e “nessas condições, não há tempo para a realização efetiva da despesa, restando promover, em grande volume, a inscrição de saldos de empenho não processados em restos a pagar” (Giacomoni, 2007).

Esse entendimento também é acompanhado por Harada (2018), ao afirmar que, apesar de existir um excesso normativo, a cultura tem sido a de desprezar a fiel execução orçamentária. Além disso, o autor ao explicar que há várias maneiras de desviar a realização dos gastos públicos, cita que uma dessas formas é a anulação de valores empenhados e não liquidados ao fim do exercício. Nesse caso, “esses valores são transformados em “restos a pagar” comprometendo o orçamento do

ano seguinte, que terá de sofrer “cortes” para acomodar despesas que deveriam ter sido pagas com as dotações do orçamento anterior” (Harada, 2018).

Isso pode ser um grande problema, uma vez que a inscrição reiterada de saldos em restos a pagar “pode comprometer o orçamento para outros projetos, bem como baralha a sua transparência, pois passa a existir a execução de dois orçamentos paralelos: o atual e o alusivo aos restos a pagar” (Leite, 2017). Outro fato relevante é que “uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício” (Silva; Batista; Nascimento, 2017).

Essas situações demonstram que uma boa gestão orçamentária com o uso eficiente de recursos públicos faz parte de um conjunto de fatores que formam a governança pública. Por isso, entende-se que quando ocorrem situações de ineficiência ou desperdício de recursos públicos, há o impacto negativo tanto no princípio da eficiência, como na própria governança pública.

Etapas da Despesa Pública e os Restos a Pagar

Segundo Paludo (2017), a despesa pública corresponde a despender recursos, a qual permite que os programas e ações do governo sejam realizados e as necessidades públicas sejam atendidas. Nesse sentido, o estado arrecada recursos da sociedade visando a sua aplicação na forma de despesas para atingir metas e objetivos previamente determinados nas leis orçamentárias.

A despesa pública pode ser classificada em orçamentária e em extra orçamentária. A primeira, é aquela que depende de autorização legislativa, integrando o orçamento público (Kohama, 2006), ou seja, está devidamente discriminada e fixada na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou nas leis de créditos adicionais. Quanto à extra orçamentária, são contrapartidas dos ingressos extra orçamentários, bem como aquelas que passaram por autorização para realização das despesas em exercícios anteriores como os restos a pagar (Paludo, 2017).

De acordo com MCASP (2023), a despesa pública é precedida por etapas: (I) o planejamento, que corresponde a formulação do plano e das ações governamentais; (II) a fixação da despesa, refere-se aos limites dos gastos, com base nas receitas previstas, ambos incluídos na LOA; (III) a descentralização dos créditos orçamentários, é a etapa da movimentação de parte do orçamento para que as

unidades administrativas possam executar a despesa; (IV) a programação orçamentária e financeira, consiste na compatibilização entre os fluxos de dispêndios e de ingressos, visando o ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação; (V) o processo de licitação e de contratação, compreende um conjunto de procedimentos administrativos visando a aquisição de materiais, contratação de serviços, alienação de bens, etc, com base nas normas gerais de licitação e contratação.

Quanto à execução da despesa, Giacomoni (2007) a despesa orçamentária é efetivada pelo cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Aquele, corresponde ao “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Brasil, 1964, art. 58). Em outras palavras, é a separação do crédito orçamentário disponível para realização de determinada despesa, na qual é emitida um documento denominado Nota de Empenho, onde consta o favorecido da despesa e demais informações de controle da despesa a ser realizada.

Em relação à liquidação, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Brasil, 1964, art. 63). Nesse sentido, é o momento que o credor cumpriu as obrigações constantes no empenho da despesa, mediante a entrega dos materiais ou serviços contratados, tornando líquido e certo o direito do fornecedor em receber o valor correspondente (Paludo, 2017), com base no contrato, ajuste ou acordo respectivo, nota de empenho e dos comprovantes de entrega de material ou da prestação do serviço (Brasil, 1964, art. 63, § 2º).

O pagamento, último estágio da execução da despesa, “só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (Brasil, 1964, art. 62). Logo, corresponde a entrega dos recursos financeiros ao credor pelo cumprimento das suas obrigações previamente acordadas.

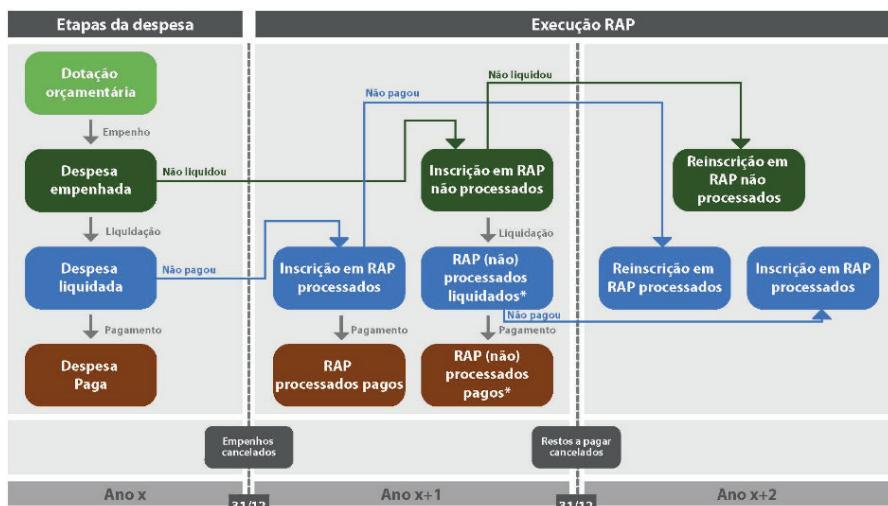
Esses estágios, caso não executados até o final do exercício, podem ser realizados nos exercícios seguintes a partir da sua inscrição em restos a pagar, observadas as normas de Direito Financeiro. Essa classificação em restos a pagar, corresponde às “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas” (Brasil, 1964, art. 36). Os Restos a Pagar Processados, ocorre quando as despesas foram liquidadas mas não pagas até 31 de dezembro (Mcasp, 2023), sendo sua inscrição realizada

de forma automática; e, RPNP, que são as despesas que não cumpriram o estágio da liquidação até o encerramento do exercício, porém a inscrição nessa condição depende do cumprimento das regras previstas no Decreto nº 93.872/1986.

Dessa forma, em casos excepcionais, é possível a inscrição das despesas empenhadas no exercício nessa classificação. Entretanto, essa prática de empenhar despesas que não são totalmente executadas dentro do exercício, pode gerar o uso excessivo dos RPNP, o que deveria ser residual (Mcasp, 2023).

Segue o fluxo das etapas da despesa e execução dos restos a pagar, conforme Figura 1.

Figura 1 - Etapas da despesa e execução restos a pagar.



Fonte: Tesouro Nacional Transparente (2024).

A validade dos Restos a Pagar Não Processados

Quanto à validade dos RPNP, o Decreto 93.872/1986, no art. 68, § 2º, previa que se o empenho nessa condição não fosse liquidado até um ano e meio após sua inscrição, esse empenho seria bloqueado, devendo a Secretaria do Tesouro Nacional efetuar o cancelamento dos saldos que permanecerem bloqueados, mas não havia uma data definida para isso.

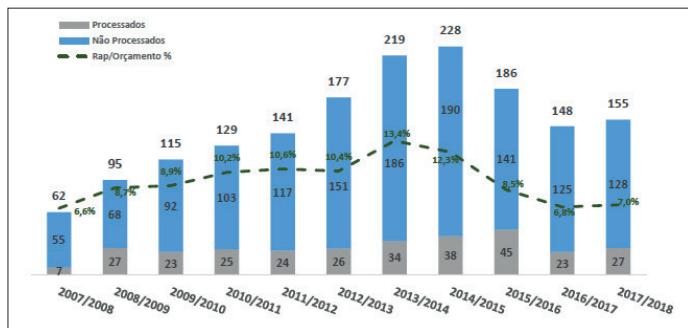
Ademais, os órgãos e/ou entidades poderiam desbloqueá-lo caso a execução tivesse sido iniciada antes do bloqueio, porém sem previsão de cancelamento

desses saldos, podendo passar anos nessa condição. Além disso, havia exceções para o bloqueio dos RPNP, como as despesas do PAC, da saúde e da educação.

Dessa forma, pelas regras que estavam em vigor até o início de junho de 2018, o governo estava com dificuldades de controlar os saldos de RPNP, que havia crescido muito após 2008, tornando-se quase um orçamento paralelo (STN, 2023).

Diante disso, os saldos dos RPNP da União aumentaram de R\$ 55 bilhões, no fim de 2007, para R\$ 128 bilhões, no final de 2017, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 - Saldo de restos a pagar – valores correntes – R\$ bilhões.



Fonte: STN (2023).

Diante do exposto, o governo altera algumas regras de inscrição, bloqueio e cancelamento dos restos a pagar com a publicação do Decreto 9.428/2018, que altera o Decreto 93.872/1986. A primeira grande mudança, foi a redução das exceções, assim não serão bloqueadas os RPNP referentes às despesas de emendas individuais impositivas e do ministério da saúde, excluindo, assim, as despesas do PAC e da educação. Posteriormente, com os Decreto 10.535/2020 e 11.835/2023, houve a inclusão também das emendas de bancada e do PAC discriminados com resultado primário 3 (Brasil, 1986, art. 68, § 3º e 69-A).

Ademais, a partir do Decreto 9.428/2018, os RPNP desbloqueados, que não forem liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio, serão cancelados automaticamente, exceto os do NOVO PAC com resultado primário 3 (Brasil, 1986, art. 68, § 7º e 69-A).

Por fim, a última grande mudança é a possibilidade limitação da inscrição e reinscrição em RPNP pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 1986, art. 68-A).

Adicionalmente, outra alteração relevante, quanto à validade dos restos a pagar, foi promovida pela Emenda Constitucional nº 106/2020, voltada para o

enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia, e pelo Acordão TCU n. 3255/2020.

Desse modo, houve a flexibilização dos prazos das despesas urgentes para atendimento às necessidades da sociedade decorrente da pandemia do COVID-19, desde que formalmente justificadas e incompatíveis com o regime regular de execução. Assim, o empenho de 2020 poderia ser feito para as parcelas de 2020 e de 2021, mediante a inscrição em restos a pagar, e, se não executados até 31 de dezembro de 2021, estes serão cancelados.

Estudos Anteriores sobre Restos a Pagar

Com objetivo de ampliar as discussões sobre a gestão de restos a pagar, apresentam-se a seguir estudos com similaridade ao tema proposto nesta pesquisa, mas com diferentes amostras e aspectos. Mota, Corrêa e Nascimento (2022) buscaram identificar os impactos do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos restos a pagar das universidades federais, entre os exercícios de 2016 a 2021. Os resultados apontaram que o Decreto não impactou de forma relevante a liquidação dos restos a pagar nas universidades. Porém, houve um expressivo cancelamento desses saldos em 2019, que pode ter sido causado pela limitação do desempenho das universidades na liquidação dos restos a pagar das despesas de capital, e não devido aos prazos de execução. Ademais, a pandemia pode ter aumentado o volume de inscrição em restos a pagar dos empenhos de outras despesas correntes.

Coelho *et al.* (2019) verificaram os reflexos das ações efetuadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na gestão de restos a pagar no período de 2011 a 2016. Os resultados permitiram identificar que as despesas de capital apresentaram taxas elevadas de inscrição em restos a pagar. Ainda, quanto aos RPNC, observaram que uma parcela representativa é decorrente da prestação de serviços por pessoas jurídicas, sendo em sua maioria relacionadas ao funcionamento da universidade. Por fim, concluíram que ações dos departamentos responsáveis pela gestão dos restos a pagar voltadas à interação com os fiscais do contrato, à realização de treinamentos para os ordenadores de despesas e à implantação de procedimentos específicos resultaram em uma queda na inscrição dos restos a pagar na universidade.

Araújo, Lins e Diniz (2022) pesquisaram a influência do fenômeno “use ou perca” no processo de execução orçamentária das Universidades Federais brasileiras. Os resultados evidenciaram que 87% dessas universidades apresentaram pressão por gastos no último trimestre do exercício financeiro, bem como os recursos são empenhados sob a atmosfera “use ou perca”. Como achados da pesquisa, ficou comprovada a influência positiva da pressão por gastos sobre a quantidade de restos a pagar cancelados ou reinscritos, que tende a ser maior quanto maior for a atmosfera da pressão.

O estudo realizado por Aquino e Azevedo (2017) teve como objetivo tipificar a regulação de “restos a pagar” no Brasil como um tipo de carry-over e discutir os impactos para a credibilidade e transparência do orçamento. Os resultados indicaram que, além do crescente endividamento, a fraca regulação sobretudo dos RPNP está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis do governo.

Queiroz (2020) teve como objetivo avaliar, através de uma abordagem qualitativa, os resultados dos RPNP no Instituto Federal de Rondônia (IFRO), no período de 2016 a 2019. Os resultados apontaram que as principais motivações internas que influenciam a inscrição em RPNP são: permitir a liquidação e pagamento da parcela referente ao mês de dezembro; falta de planejamento; garantir a execução no início do ano; complexidade do processo licitatório; e a baixa capacidade operacional. Quanto às motivações externas: liberação tardia dos recursos orçamentários; demora das entregas dos bens/serviços; contingenciamento; execução de emendas parlamentares; imprevisibilidade na execução de obras; e problemas relacionados aos limites de empenho e de pagamento.

METODOLOGIA

Segundo Gil (2002) toda pesquisa tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são formulados. Assim, diante da problemática e quanto aos seus objetivos, esta pesquisa apresenta abordagem quali-quantitativa, contendo uma análise descritiva dos resultados, pois busca descrever as características de determinado fenômeno (Gil, 2002).

Unidade de pesquisa

Criado pela Lei 11.892 de 2008, o IFSertãoPE é uma autarquia federal vinculada ao MEC, atuando na oferta de educação superior, básica e profissional. Com uma estrutura pluricurricular e multicampi, está presente em diversas cidades do sertão pernambucano com o objetivo de, entre outros, interiorizar e socializar o conhecimento, desenvolver os arranjos produtivos sociais e culturais, bem como reduzir as desigualdades sociais (Brasil, 2008).

Com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, o IFSertãoPE possui orçamento próprio devidamente identificado para a reitoria e cada *campus*, e deve alcançar seus objetivos institucionais por meio de uma atuação eficiente, “otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (Brasil, 2008).

Entre os anos de 2014 e 2023 (período pesquisado) conforme pode ser visualizado na tabela 1, o IFSertãoPE teve uma dotação orçamentária média, somando-se as dotações Outras Despesas Correntes e Investimentos, de R\$ 44.202.220,50 (Tabela 1), sendo o menor recebimento no valor de R\$ 31.577.381,00, em 2021, e o maior de R\$ 59.517.304,00, em 2014.

Tabela 1 - Dotação Orçamentária do IFSertãoPE no período pesquisado.

Dotação Orçamentária do IFSertãoPE de 2014 a 2023			
Exercício	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Total
2014	33.939.692,00	25.577.612,00	59.517.304,00
2015	39.259.287,00	12.909.115,00	52.168.402,00
2016	40.192.584,00	5.366.849,00	45.559.433,00
2017	36.817.705,00	12.934.829,00	49.752.534,00
2018	37.154.898,00	2.000.000,00	39.154.898,00
2019	37.454.285,00	2.576.076,00	40.030.361,00
2020	36.713.133,00	1.935.105,00	38.648.238,00
2021	30.971.660,00	605.721,00	31.577.381,00
2022	38.118.198,00	1.021.155,00	39.139.353,00
2023	44.269.429,00	2.204.872,00	46.474.301,00
Dotação Orçamentária Média			44.202.220,50

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme previsto em seus objetivos, o uso desses recursos pelo IFSertãoPE deve ser otimizado, evitando o seu desperdício e má utilização. Dessa forma, a

instituição deve possuir uma gestão financeira eficiente e responsável para oferecer uma educação pública, gratuita e de qualidade, "formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional" (Brasil, 2008).

Coleta e tratamento dos dados

Quanto aos procedimentos para coleta de dados, pode-se enquadrar o estudo como pesquisa documental e bibliográfica, tendo como base os relatórios gerenciais extraídos do sistema Tesouro Gerencial, o Portal da Transparência, os relatórios de gestão e de auditoria interna, bem como a utilização de livros, artigos científicos e dissertações de mestrado.

Destaca-se que os Relatórios de gestão (2014 a 2023) e relatórios de Auditoria interna foram analisados com objetivo de avaliar, conjuntamente com os dados quantitativos, possíveis alterações nos procedimentos sobre a gestão dos restos a pagar no período.

Além disso, utilizou-se planilhas eletrônicas, tabelas e gráficos para facilitar a análise e interpretação dos dados. Adicionalmente, utilizou-se elementos de estatística simples no processo de análise e interpretação dos resultados, com objetivo de compreender as peculiaridades e o comportamento dos saldos.

Dessa forma, utilizou-se de indicadores calculados a partir dos dados de execução orçamentária e dos restos a pagar de cada ano do período analisado constantes nos relatórios extraídos do sistema Tesouro Gerencial, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Indicadores da gestão de RPNP.

Seq.	Indicador	Operacionalização	Relação com o desempenho	Estudos que embasaram a utilização do indicador
1	Grau de execução orçamentária (GEO)	Despesas empenhadas / Dotação atualizada	Quanto maior, melhor	Vasconcelos (2018)
2	Restos a pagar não processados inscritos (RPNPI)	Valor inscrito em RPNP no exercício / Despesas empenhadas	Quanto menor, melhor	Nonaka (2019); Queiroz (2020)
3	Restos a pagar não processados Liquidados (RPNPL)	RPNP liquidados / RPNP inscritos	Quanto maior, melhor	Mota (2018)
4	Restos a pagar não processados cancelados (RPNPC)	RPNP cancelados / RPNP inscritos	Quanto menor, melhor	Areias (2019); Nonaka (2019); Vasconcelos (2018)

Fonte: Adaptado de Mota, Corrêa e Nascimento (2022).

Convém ressaltar que os indicadores utilizados foram adaptados, exceto o RPNPI. Primeiramente, utilizou-se os valores acumulados no período de 2014 a 2023; Ainda, consideramos a dotação atualizada, a qual corresponde à dotação inicial constante na LOA mais créditos adicionais abertos/reabertos ao longo do exercício, menos as anulações correspondentes; Por fim, nos indicadores RPNPL e RPNPC, considerou-se os valores inscritos em RPNP.

Delimitação da pesquisa

Este estudo tem como foco a análise dos impactos do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos RPNP do IFSertãoPE, do período de 2014 a 2023. Justifica-se a escolha desse período de 10 anos por possibilitar uma análise e comparação dos valores de forma mais ampla, entre o antes e o depois do início da vigência do decreto. Desse modo, será analisado o valor empenhado, o valor inscrito em RPNP e a execução orçamentária dos RPNP, que compreende os saldos, os valores liquidados e os cancelamentos dos RPNP.

As despesas de pessoal e os encargos sociais foram excluídos da análise por não apresentarem participação relevante nos saldos dos restos a pagar. De forma semelhante, foram excluídos do trabalho de Mota, Coelho e Nascimento (2022) e Coelho *et al.* (2019).

Ademais, não foram utilizados na pesquisa os restos a pagar processados tendo em vista a predominância dos RPNP. A opção por considerar apenas esse tipo de restos a pagar está alinhada com as pesquisas de Mota, Coelho e Nascimento (2022) e Coelho *et. al* (2019).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Grau de execução orçamentária (GEO)

Na Tabela 3, apresenta-se o grau de execução orçamentária, no período de 2014 a 2023. Com objetivo de analisar o impacto do Decreto nº 9.428/2018, separou-se o antes (2014 a 2018) e o depois (2019 a 2023) da vigência do decreto. Além disso, houve a divisão do grupo de natureza de despesas (outras despesas

correntes e investimentos), a fim de segregar os tipos de despesas e atender aos objetivos da pesquisa.

Tabela 3 - Indicador GEO antes e soba vigência do decreto.

Investimentos							
Antes da vigência do decreto				Sob a vigência do decreto			
Ano	Dotação atualizada (1)	Despesas empenhadas (2)	GEO (2/1)	Ano	Dotação atualizada (1)	Despesas empenhadas (2)	GEO (2/1)
2014	25.577.612,00	11.007.227,85	0,43	2019	2.576.076,00	8.381.364,38	3,25
2015	12.909.115,00	6.789.189,36	0,53	2020	1.935.105,00	2.358.825,69	1,22
2016	5.366.849,00	11.049.407,58	2,06	2021	605.721,00	2.669.781,90	4,41
2017	12.934.829,00	24.873.294,55	1,92	2022	1.021.155,00	4.456.579,78	4,36
2018	2.000.000,00	9.821.705,63	4,91	2023	2.204.872,00	7.366.059,31	3,34
Outras despesas correntes							
Antes da vigência do decreto				Sob a vigência do decreto			
Ano	Dotação atualizada (1)	Despesas empenhadas (2)	GEO (2/1)	Ano	Dotação atualizada (1)	Despesas empenhadas (2)	GEO (2/1)
2014	33.939.692,00	44.517.192,56	1,31	2019	37.454.285,00	36.819.040,93	0,98
2015	39.259.287,00	35.551.807,10	0,91	2020	36.713.133,00	35.820.603,94	0,98
2016	40.192.584,00	40.727.311,58	1,01	2021	30.971.660,00	32.021.729,24	1,03
2017	36.817.705,00	40.488.360,40	1,10	2022	38.118.198,00	38.682.879,25	1,01
2018	37.154.898,00	37.013.862,25	1,00	2023	44.269.429,00	50.418.525,07	1,14

Fonte: Elaborado pelos autores.

O indicador GEO apresenta a relação entre o valor empenhado e a dotação orçamentária no exercício. Percebe-se, com base na Tabela 3, que os indicadores costumam ser superiores a 1, ou seja, o valor empenhado supera a dotação orçamentária do exercício, principalmente para o grupo investimentos, revelando que a maior parte das realizações de obras, aquisição de equipamentos e veículos são custeados por recursos de outras fontes e não de seu próprio orçamento.

Outro ponto de destaque para o grupo de investimentos, período 2014 e 2015, o qual o IF SertãoPE não conseguiu utilizar toda a dotação orçamentária disponível, devolvendo um grande montante ao final do exercício para o Governo Federal, já que o orçamento é anual e não pode ser empenhado no exercício seguinte.

Restos a Pagar Não Processados Inscritos (RPNPI)

Na Tabela 4, apresenta-se o indicador RPNPI, compreendendo o período de 2014 a 2023. Nesse indicador, utilizou-se a forma percentual para melhor compreensão dos montantes inscritos em RPNP em relação aos valores empenhados.

Tabela 4 - Indicador RPNPI antes e sob a vigência do decreto.

Investimentos							
	Antes da vigência do decreto			Sob a vigência do decreto			
Ano	Despesas empenhadas (1)	RPNP Inscritos (2)	RPNPI (2/1)	Ano	Despesas empenhadas (1)	RPNP Inscritos (2)	RPNPI (2/1)
2014	11.007.227,85	8.646.372,92	78,55%	2019	8.381.364,38	8.298.351,74	99,01%
2015	6.789.189,36	3.079.869,86	45,36%	2020	2.358.825,69	2.093.626,02	88,76%
2016	11.049.407,58	8.258.302,22	74,74%	2021	2.669.781,90	2.666.536,58	99,88%
2017	24.873.294,55	22.519.368,92	90,54%	2022	4.456.579,78	4.415.824,14	99,09%
2018	9.821.705,63	6.686.876,01	68,08%	2023	7.366.059,31	6.411.443,85	87,04%
Outras despesas correntes							
	Antes da vigência do decreto			Sob a vigência do decreto			
Ano	Despesas empenhadas (1)	RPNP Inscritos (2)	RPNPI (2/1)	Ano	Despesas empenhadas (1)	RPNP Inscritos (2)	RPNPI (2/1)
2014	44.517.192,56	13.125.173,89	29,48%	2019	36.819.040,93	4.624.205,18	12,56%
2015	35.551.807,10	8.517.094,87	23,96%	2020	35.820.603,94	8.491.496,09	23,71%
2016	40.727.311,58	7.801.915,39	19,16%	2021	32.021.729,24	8.875.347,33	27,72%
2017	40.488.360,40	8.233.902,70	20,34%	2022	38.682.879,25	6.474.519,85	16,74%
2018	37.013.862,25	2.803.804,11	7,58%	2023	50.418.525,07	11.008.680,62	21,83%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa forma, com base na Tabela 4, percebe-se que os percentuais de inscrição em RPNP são maiores no grupo investimentos comparado à outras despesas correntes, esse fato deve-se a natureza desse grupo, pois o primeiro está voltado à expansão patrimonial do órgão enquanto as outras despesas correntes estão destinadas ao custeio.

Quanto ao antes e sob a vigência do decreto, no grupo investimentos os percentuais do indicador são maiores sob a vigência do decreto, apesar dos valores orçamentários serem menores. Diante disso, podemos concluir que, apesar do decreto reduzir os prazos de vigências dos saldos em RPNP, este não impactou na taxa de inscrição em restos a pagar. Esse resultado é semelhante ao encontrado

por Mota, Corrêa e Nascimento (2022), para a Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), em 2019, na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), em 2020, e na Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), em 2021, as quais apresentaram os piores desempenhos do indicador sob a vigência do decreto.

Em relação ao grupo outras despesas correntes, as taxas do período sob a vigência do decreto são parecidas com as de antes da vigência. Porém, em 2019, primeiro ano da vigência do decreto, houve a menor taxa desse período, praticamente dobrando nos anos seguintes. Logo, uma possível explicação foi a flexibilização do prazo para a execução das dotações referente ao Orçamento de Guerra, para enfrentamento da pandemia da covid-19.

Além disso, a pandemia limitou as atividades presenciais nos órgãos públicos, o que contribui para economia de recursos, como água, energia elétrica, diárias, provocando folga orçamentária e a utilização em outras despesas como aquisição de materiais de consumo. Ademais, Araújo, Lins e Diniz (2022) identificaram que os recursos são empenhados sob a atmosfera “use ou perca” no encerramento do exercício, assim a inscrição em restos a pagar é o destino desses saldos.

Porém outros fatores podem ter levado a esses resultados, como o destacado por Queiroz (2020) como a liberação tardia dos recursos orçamentários, provocando uma grande concentração de emissão de empenhos no final do exercício.

Restos a Pagar Não Processados Liquidados (RPNPL)

Na Tabela 5, apresenta-se o indicador RPNPL, compreendendo o período de 2014 a 2022, em relação a 2023 houve a desconsideração devido ao pouco tempo para a execução desses saldos. Nesse indicador, utilizou-se a forma percentual para melhor compreensão dos montantes RPNP liquidados em relação aos valores inscritos.

Tabela 5 - Indicador RPNPL antes e sob a vigência do decreto.

Investimentos							
	Antes da vigência do decreto			Sob a vigência do decreto			
Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Liquidados (2)	RPNP Liquidados/ RPNP Inscritos (2/1)	Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Liquidados (2)	RPNP Liquidados/ RPNP Inscritos (2/1)
2014	8.646.372,92	7.885.604,62	91,20%	2019	8.298.351,74	8.228.287,87	99,16%
2015	3.079.869,86	3.057.316,79	99,27%	2020	2.093.626,02	1.937.475,02	92,54%
2016	8.258.302,22	7.289.308,23	88,27%	2021	2.666.536,58	2.524.446,87	94,67%
2017	22.519.368,92	22.324.666,86	99,14%	2022	4.415.824,14	3.819.381,07	86,49%
2018	6.686.876,01	6.497.563,13	97,17%				
Outras despesas correntes							
	Antes da vigência do decreto			Sob a vigência do decreto			
Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Liquidados (2)	RPNP Liquidados/ RPNP Inscritos (2/1)	Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Liquidados (2)	RPNP Liquidados/ RPNP Inscritos (2/1)
2014	13.125.173,89	8.109.487,08	61,79%	2019	4.624.205,18	3.498.868,51	75,66%
2015	8.517.094,87	5.160.132,24	60,59%	2020	8.491.496,09	7.397.273,05	87,11%
2016	7.801.915,39	4.798.656,97	61,51%	2021	8.875.347,33	8.012.014,92	90,27%
2017	8.233.902,70	6.262.895,48	76,06%	2022	6.474.519,85	4.769.415,47	73,66%
2018	2.803.804,11	2.346.769,17	83,70%				

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao indicador RPNPL, Tabela 5, depreende-se que o IFSertãoPE é mais eficiente na gestão dos RPNP do grupo investimentos, permanecendo com taxas acima dos 90% sob a vigência do decreto. Desse modo não sofreu impacto com a redução dos prazos de vigência dos restos a pagar, logo três anos é um bom prazo para a execução desses saldos.

Entretanto, quando comparado ao estudo de Mota, Corrêa e Nascimento (2022), as universidades federais são menos eficientes na gestão das despesas de capital, antes e sob a vigência do decreto, além de não alterar o percentual médio de liquidação dos RPNP no período.

Quanto ao grupo outras despesas correntes, houve uma melhora sob a vigência do decreto, demonstrando o impacto positivo da redução dos prazos na gestão dos restos a pagar. Comparado as universidades federais, antes da vigência o indicador do IFSertãoPE era inferior à média das universidades, que

era de 71,9%, porém sob a vigência apresentou taxas melhores, pois aquelas tiveram a média de apenas 73,19%.

Restos a Pagar Não Processados Cancelados (RPNPC)

Na Tabela 6, apresenta-se o indicador RPNPC, compreendendo o período de 2014 a 2022. Em relação a 2023, houve a desconsideração desse exercício devido ao pouco tempo para a execução desses saldos. Ademais, nesse indicador utilizou-se a forma percentual para melhor compreensão dos montantes RPNP cancelados em relação aos valores inscritos.

Tabela 6 - Indicador RPNPC antes e sob a vigência do decreto.

Investimentos							
Antes da vigência do decreto				Sob a vigência do decreto			
Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Cancelados (2)	RPNP Cancelados/ RPNP Inscritos (2/1)	Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Cancelados (2)	RPNP Cancelados/ RPNP Inscritos (2/1)
2014	8.646.372,92	760.768,30	8,80%	2019	8.298.351,74	70.063,87	0,84%
2015	3.079.869,86	22.553,07	0,73%	2020	2.093.626,02	156.151,00	7,46%
2016	8.258.302,22	968.993,99	11,73%	2021	2.666.536,58	1.505,28	0,06%
2017	22.519.368,92	194.702,06	0,86%	2022	4.415.824,14	7.170,00	0,16%
2018	6.686.876,01	189.312,88	2,83%				
Outras despesas correntes							
Antes da vigência do decreto				Sob a vigência do decreto			
Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Cancelados (2)	RPNP Cancelados/ RPNP Inscritos (2/1)	Ano	RPNP Inscritos (1)	RPNP Cancelados (2)	RPNP Cancelados/ RPNP Inscritos (2/1)
2014	13.125.173,89	5.015.686,81	38,21%	2019	4.624.205,18	1.104.613,36	23,89%
2015	8.517.094,87	3.356.962,63	39,41%	2020	8.491.496,09	1.038.965,16	12,24%
2016	7.801.915,39	3.003.258,42	38,49%	2021	8.875.347,33	303.185,56	3,42%
2017	8.233.902,70	1.971.007,22	23,94%	2022	6.474.519,85	234.027,68	3,61%
2018	2.803.804,11	457.034,94	16,30%				

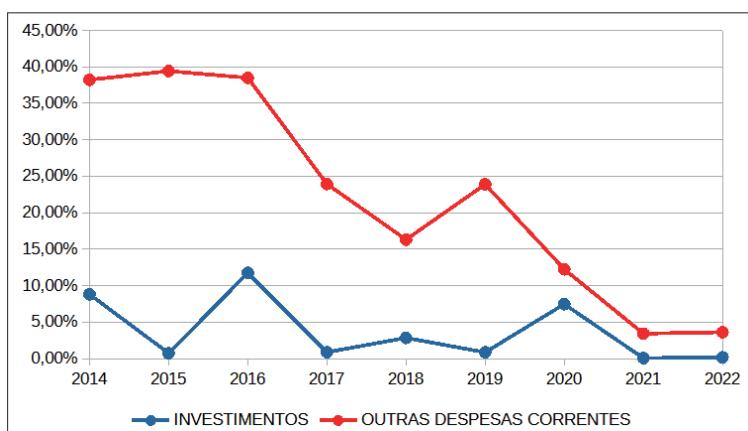
Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme Tabela 6, o indicador RPNPC apresentou os piores desempenhos no grupo outras despesas correntes. Nesse grupo, a maior taxa ocorreu em 2015, 39,41% do montante inscrito em restos a pagar referente àquele ano foram

cancelados. Já no grupo investimentos, o maior volume de cancelamento ocorreu dos RPNP inscritos em 2016. Nesse contexto, percebe-se que há necessidade de melhorar o controle dos saldos que devem ser inscritos em restos a pagar no grupo outras despesas correntes, pois com o cancelamento, os créditos não retornam para o crédito disponível para emissão de novos empenhos, ou seja, o recurso é perdido.

Quanto ao antes e sob a vigência do decreto, o Gráfico 2 abaixo foi elaborado a fim de melhor visualização do comportamento.

Gráfico 2 - Indicador RPNPC por grupo de natureza de despesa.



Fonte: Elaborado pelos autores.

No Gráfico 2, é possível perceber que ambos os grupos melhoraram seu desempenho após a vigência do decreto, principalmente no grupo outras despesas correntes. Neste grupo, sob a vigência do decreto houve um pequeno aumento em 2019, porém os montantes cancelados atingiram suas melhores taxas dos valores inscritos em RPNP no período de 2020 a 2022. Logo, o decreto impactou de maneira positiva na gestão dos restos a pagar do grupo outras despesas correntes para um maior cuidado no momento da inscrição dos empenhos em restos a pagar.

Por fim, analisando conjuntamente os indicadores RPNPL e RPNPC, pode-se concluir que a capacidade de execução dos RPNP é maior para o grupo investimentos, ou seja, houve maior eficiência na utilização dos empenhos que estão inscritos nessa condição, ao liquidar praticamente todo o estoque de RPNP, principalmente sob a vigência do decreto.

Relatórios de gestão e de auditoria interna

Nos relatórios de gestão do período 2014 a 2023, identificou-se que em vários anos houve contingenciamento de despesas adotadas pelo Governo Federal, como destacado no Relatório de Gestão (2019), cuja liberação de limites orçamentário ocorreu próximo ao fim do prazo para o empenho, nos últimos três meses, o que aumenta a quantidade de despesas inscritas em restos a pagar. Ademais, essas medidas atrapalham o planejamento pois há incerteza se os créditos serão devolvidos em sua totalidade e quando serão.

No Relatório de Gestão (2016), a Reitoria do IFSertãoPE destacou que iniciou um trabalho de análise dos saldos de RPNP de exercícios anteriores, encaminhando para os setores demandantes relações dos empenhos que permaneciam nessa situação, consequentemente tal fato aumentou o montante dos RPNP cancelados, conforme destacado no indicador RPNPC.

Quanto aos relatórios de auditoria interna, em 2016, a unidade de auditoria interna do IFSertãoPE realizou trabalhos de auditoria sobre as inscrições em restos a pagar do exercício de 2015 em todas as unidades do órgão. Nesse contexto, foram emitidos os seguintes relatórios conforme Tabela 7.

Tabela 7 - Constatações dos relatórios de auditoria interna.

Relatório	Constatação
06/2016	Falha na justificativa para inscrição de nota de empenho 2015NE800121.
07/2016	Inscrição em restos a pagar de nota de empenho com saldo superior ao necessário; Pagamento de despesas do exercício seguinte com notas de empenho do exercício anterior inscrita em restos a pagar.
08/2016	Instrução deficiente do processo; Falhas no planejamento para aquisições anuais; e, Uso do saldo do empenho do exercício de 2015 para pagar despesas do exercício seguinte.
09/2016	Irregularidade na justificativa para inscrição em restos a pagar; Uso indevido do saldo de restos a pagar de nota de empenho 2015NE800033 para pagar despesas relativas a 2016.
10/2016	Inscrição de nota de empenho em restos a pagar inexistente despesa pendente de pagamento; Uso indevido do saldo de nota de empenho para pagar notas fiscais relativas às despesas do exercício seguinte; e, Uso indevido de saldo de restos a pagar da nota de empenho 2015NE800021 para realizar pagamentos em 2016 de despesas anteriores a 2015.
11/2016	Pagamento indevido de despesa referente a 2016 com nota de empenho de 2015 inscrita em restos a pagar.
12/2016	Valor empenhado a maior com inscrição em restos a pagar de saldo superior ao necessário.
13/2016	Comprometido o trabalho de auditoria pois o campus não atendeu às solicitações.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme Tabela 7, a constatação com maior frequência, presente em 5 dos 8 relatórios, foi o uso indevido do saldo dos restos a pagar para pagamento de despesas de exercícios anteriores ou seguintes ao respectivo ano da nota de empenho. Esse procedimento vai contra o princípio orçamentário da anualidade, que determina que “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Brasil, 1964, art. 2). Dessa forma, não se deve utilizar empenhos inscritos em RPNP de determinado ano para pagamento de despesas de outros exercícios.

Diante dessas constatações, percebe-se que a instituição realizou procedimentos internos que influenciaram os resultados dos indicadores anteriores a 2017, pois houve falhas na inscrição e utilização dos saldos de RPNP. Ademais, como os trabalhos de auditoria utilizaram uma amostra de 10% do total das notas de empenhos inscritas em RPNP de 2015, tais erros podem estar presentes em mais estoques de restos a pagar daquele exercício ou dos demais, o que pode aumentar a distorção dos indicadores apresentados, e consequentemente, os resultados desta pesquisa.

Logo, é necessário a capacitação dos gestores envolvidos na utilização dos créditos orçamentários, bem como o fortalecimento do controle interno no órgão para prevenir e corrigir erros tempestivamente, como o incentivo a atividade de Conformidade de Registros de Gestão em todas as unidades da instituição, pois essa atividade consiste em verificar se os registro dos atos e fatos da execução orçamentária, financeira e patrimonial observaram as normas vigentes e se há documentação que suporte as operações registradas (STN, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou investigar a eficiência do IFSertãoPE no gerenciamento dos seus recursos orçamentários, avaliando o impacto do Decreto nº 9.428/2018 na gestão dos restos a pagar. Essa análise se mostrou importante, uma vez que há uma relação direta entre eficiência na gestão dos recursos e a qualidade dos serviços prestados. A adoção de boas práticas orçamentárias, como um planejamento e execução eficiente do orçamento, contribui para a aplicação adequada dos recursos públicos.

A análise dos impactos ocorreu de forma segregada, nos grupos investimento e outras despesas correntes, da gestão dos RPNP da instituição no período de 2014 a 2023. Para isso, utilizou-se indicadores para verificar o comportamento antes e sob a vigência do decreto.

O indicador GEO demonstrou que a instituição recorre a outras fontes de recursos para realização dos investimentos, pois as dotações orçamentárias são insuficientes para atender esse tipo de despesa. Entretanto, no grupo outras despesas correntes houveram elevados montantes de recursos devolvidos nos anos de 2014 e 2015.

Em relação ao indicador RPNPI, os percentuais de inscrição em RPNP são maiores para o grupo investimentos, principalmente sob a vigência do decreto, apesar dos valores orçamentários serem menores. Diante disso, podemos concluir que, apesar do decreto reduzir os prazos de vigências dos saldos em RPNP, este não impactou na taxa de inscrição em restos a pagar. Quanto a outras despesas correntes, em 2019, primeiro ano da vigência do decreto, houve a menor taxa do período investigado, praticamente dobrando nos anos seguintes. Logo, uma possível explicação foi a flexibilização do prazo para a execução das dotações referente ao Orçamento de Guerra, para enfrentamento da pandemia da covid-19.

Em relação ao indicador RPNPL, o IFSertãoPE demonstrou ser mais eficiente na execução dos RPNP do grupo investimentos, antes e sob a vigência do decreto. Assim, o prazo de três anos é suficiente para utilização dos RPNP desse grupo. Ademais, no grupo outras despesas correntes, houve uma melhora do indicador sob a vigência do decreto, demonstrando o impacto positivo da redução dos prazos na gestão dos restos a pagar.

Quanto aos cancelamentos dos RPNP, ambos os grupos apresentaram os piores desempenho antes da vigência do decreto. O grupo outras despesas correntes houve a baixa utilização dos estoques de restos a pagar, o que levou a montantes maiores de cancelamentos dos saldos inscritos na condição de RPNP.

Da análise conjunta dos indicadores RPNPL e RPNPC, observou-se que a instituição apresenta maior eficiência na utilização dos RPNP do grupo investimento, liquidando praticamente todo o estoque desses saldos.

Em relação aos relatórios de gestão e de auditoria interna, observou-se que o cenário de bloqueios de verbas e liberações próximo ao fim do prazo para o empenho impactaram nos saldos dos RPNP, e, consequentemente, na sua

execução, pois o cenário de incerteza prejudicou o planejamento da instituição. Além disso, houve impropriedades na execução dos RPNP de 2015, como a utilização desses saldos para pagamentos de despesas de outros exercícios, o que afetou os resultados dos indicadores para os exercícios anteriores a 2017, e caso tais práticas permaneceram nos exercícios seguintes, os resultados dos indicadores dos exercícios seguintes.

Por fim, diante dessas análises, podemos concluir que o Decreto nº 9.428/2018 impactou parcialmente na melhora da gestão dos RPNP, tendo em vista que a instituição também buscou melhorar a gestão desses saldos antes da vigência do decreto. Porém, procedimentos internos também devem ser adotados para aprimorar a execução desses recursos, contribuindo assim com a fidedignidade das informações e com a boa gestão dos recursos públicos.

Esses fatos mostram a complexidade da integração entre a eficiência na gestão dos recursos públicos, a qualidade dos serviços prestados e a governança pública. O IFSertãoPE demonstra eficiência no uso dos recursos do grupo de investimentos, porém evidencia desafios na gestão do grupo de outras despesas correntes. Isso revela que a instituição necessita melhorar a gestão e a sustentabilidade do orçamento, visando a eficácia e eficiência do gerenciamento dos recursos organizacionais.

A adoção de boas práticas de governança pública, como a gestão e sustentabilidade do orçamento, é fundamental para garantir a utilização eficiente dos recursos públicos e a prestação de serviços de qualidade à sociedade. Ao aprimorar a gestão dos restos a pagar e implementar medidas para fortalecer a governança, o IFSertãoPE contribui não apenas para a economia e eficiência no uso dos recursos públicos, mas também para o alcance dos seus objetivos institucionais.

Como sugestão de pesquisas futuras, seria relevante avaliar os impactos do decreto em outras áreas governamentais, como a da saúde. Outra possibilidade, seria avaliar no IFSertãoPE os aspectos qualitativos dos gestores quanto às práticas de controle interno relacionados à gestão do orçamento e dos restos a pagar.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a Pagar e a Perda da Credibilidade Orçamentária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 580 - 595, jul. - ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/71173>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ARAÚJO, J. G. R. de.; LINS, T. S. M.; DINIZ, J. A. O Fenômeno Use it or Lose it na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a Inscrição em Restos a Pagar. **Advances in Scientific and Applied Account**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 109 - 124, jan. - abr. 2022. Disponível em: <https://asaa.emnuvens.com.br/asaa/article/view/813>. Acesso em: 10 out. 2024.
- BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. DE B. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, 111-148, dez., 2005. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9643>. Acesso em: 06 out. 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 106**, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 01 out. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 9.428**, de 28 de junho de 2018. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9428.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.428%2C%20DE%2028%20DE%20JUNHO%20DE%202018&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2093.872,restos%20a%20pagar%20n%C3%A3o%20processados. Acesso em: 05 out. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 06 out. 2024.
- 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 06 out. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.
- BRASIL. Presidência. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **020314.Conformidade de Registro de Gestão**. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/020314>. Acesso em: 04 de nov. 2024.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Decreto traz mudanças na regulamentação de restos a pagar da União**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/decreto-traz-mudancas-na-regulamentacao-de-restos-a-pagar-da-uniao>. Acesso em: 01 out. 2024.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: 2023, 582 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 06 out. 2024.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, 370-395, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaes/article/view/26419>. Acesso em: 06 out. 2024.

COELHO, G. N. et. al. Gestão dos restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 18, 1-16, e2738, 2019. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/crcsc/article/view/2738>. Acesso em: 09 out. 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 06/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 07/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 08/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 09/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 10/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 11/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 12/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Auditoria Interna nº 13/2016.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Gestão 2016. Disponível em: <https://portalantigo.ifsertaope.edu.br/images/E-SIC/RELATORIO-GESTAO-2016.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2024

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO.
Relatório de Gestão 2019. Disponível em: <https://portalantigo.ifsertaope.edu.br/images/Consup/2020/Resolucao%20n%2029%20Relatorio%20Gestor%201.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2024

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. Despesas de exercícios anteriores: Uma análise da relação com a execução do orçamento público e a eficiência na gestão de recursos. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 13, n. 2, 112-129, maio/ago., 2020. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/asaa/article/view/590/pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, 109-134, jan./mar., 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 06 out. 2024.

MEFFE, C.; MARCHISOTTI, G. G.; FARIAS FILHO, J. R. de. Boas Práticas de Governança Pública e Corporativa: Fomento de uma Governança Nacional Brasileira. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 21, 1-27, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaorg/article/view/250446>. Acesso em: 06 out. 2024.

MOTA, S. C.; CORRÊA, D. M. M. C.; NASCIMENTO, R. S. A Gestão de Restos a Pagar nas Universidades Federais no Contexto do Decreto nº 9.428/2018. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 20(esp.), e81697. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/contextus/article/view/81697>. Acesso em: 09 out. 2024.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 7. ed. rev. e. atu. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. de. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5431>. Acesso em: 06 out. 2024.

QUEIROZ, A. G. A. **Avaliação de Desempenho**: um Estudo de Caso Sobre os Restos a Pagar Não Processados no Instituto Federal de Rondônia - IFRO. 2020. 163 f. Dissertação (Mestrado em Assessoria da Administração) - Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, Região Norte, Portugal. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/17480/1/Adriana_Queiroz_MAA_2020_Vers%C3%A3o_Final.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, C. C. da; BATISTA, C. E. C.; NASCIMENTO, V. F. da S. Despesas de exercícios anteriores (DEA) como instrumento de gestão de resultados fiscais nos estados brasileiros. *Revista do BNDES*, n. 48, p.103-158, dez. 2017. Disponível em: <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13854>. Acesso em: 04 out. 2024.

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B. de, AMARAL FILHO, A. C. C. do, SLOMSK, V. G. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, 933-957, jul./ago., 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6954/5521>. Acesso em: 06 out. 2024.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-evaluacao-dos-restos-a-pagar/2024/114>. Acesso em: 18 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU n. 3225/2020** - Plenário, Processo nº TC 036.975/2020-6. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3225%2520ANOACORDAO%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 01 out. 2024.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Bruno Cezar Silva

Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), OAB PE 29670, Doutor em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Especialista em Direito Processual Civil pela FIJ-RJ. Docente de Direito nas áreas de Criminologia, Direito Constitucional, Teoria Geral do Processo, Direito Administrativo, Processo Administrativo Disciplinar, Gestão Pública, Direito Ambiental, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável. Servidor Técnico Administrativo em educação da Univasf. Exerceu cargo de Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Univasf (2016-2020; 2021-2022) e Pró-reitor de Gestão de Pessoas (2023). Professor Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap Univasf) e do Doutorado em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial (PPGADR Univasf). Atualmente Coordena a Especiali

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5363755032857016>

Katiane Amorim Coelho

Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (2023), Pós-Graduada em Gestão de Pessoas com ênfase em Gestão por Competências pela Universidade Federal da Bahia (2018) e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2010). É graduada em Administração pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (2006) e em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (2011). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Pessoal e área de Direito, com ênfase em Direito Público.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2930766421702645>

ÍNDICE REMISSIVO

Símbolos

230/2021: 133, 134, 135, 137, 139, 142, 144, 145

A

Agente de Contratação: 94, 96, 98, 102, 103, 104, 105

B

Bloco Histórico: 119, 122, 123, 125, 129, 130, 131

Brasil: 9, 11, 12, 14, 18, 19, 23, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 49, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 115, 116, 117, 124, 129, 144, 151, 152, 153, 155, 157, 159, 160, 161, 170, 173, 174

C

Código Penal: 72, 115

Compras Públicas Sustentáveis: 46, 48, 49, 54

Comunicação Organizacional: 46, 49

Controle: 17, 22, 35, 61, 65, 69, 71, 84, 85, 87, 88, 90, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 127, 135, 145, 152, 155, 168, 170, 172, 173, 174

Criminalidade: 15, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 80, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91

D

Direito Administrativo do Medo: 94, 97, 98, 108, 110, 117

E

Eficiência: 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 34, 36, 40, 41, 48, 58, 60, 66, 67, 89, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 110, 111, 113, 114, 142, 144, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 168, 170, 171, 172, 175

Eficiência: 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 34, 36, 40, 41, 48, 58, 60, 66, 67, 89, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 110, 111, 113, 114, 142, 144, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 168, 170, 171, 172, 175

ESG: 46, 50, 54

G

Gestão Pública: 11, 14, 17, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 43, 71, 72, 73, 87, 88, 90, 98, 100, 103, 105, 107, 145, 149, 151, 153

Gestão Pública: 11, 14, 17, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 43, 71, 72, 73, 87, 88, 90, 98, 100, 103, 105, 107, 145, 149, 151, 153

Governança Digital: 8, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 29, 30

Governança Pública: 30, 94, 100, 105, 114, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 172, 174, 175

Gramsci: 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132

H

Hegemonia: 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131

I

Improbidade Administrativa: 108, 116, 117, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146

Interesse Público: 48, 109, 110, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132

L

Legislação: 12, 14, 18, 21, 47, 48, 52, 53, 56, 60, 62, 63, 64, 68, 69, 74, 81, 83, 85, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 109, 110, 111, 114, 141, 142, 144, 173

Lei nº 14: 9, 10, 12, 14, 18, 22, 63, 64, 68, 69, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 110, 113, 116, 133, 134, 135, 137, 139, 141, 142, 144

N

Novas Tecnologias: 30, 31, 32, 33, 34, 41, 42, 60

P

Polícia Judiciária: 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29

Políticas Públicas: 11, 29, 34, 72, 73, 76, 77, 80, 84, 88, 90, 91, 114, 119, 120, 122, 124, 129, 131, 132, 152

Primeiras Iniciativas: 23, 56, 59, 65, 68

Procedimentos Policiais Eletrônicos: 8, 9, 10, 11, 15, 17, 18, 22, 23, 25, 28, 29

R

Restos a Pagar: 147, 148, 149, 150, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175

Revisão Sistemática: 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144, 145, 146

S

Setor Público: 22, 32, 33, 37, 39, 43, 49, 56, 58, 60, 61, 65, 67, 68, 69, 98, 100, 101, 102, 112, 116, 117, 151, 174, 175

Sociedade Civil: 75, 79, 112, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 132, 151

T

Teletrabalho: 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70

Trabalho Remoto: 31, 32, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 43, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 70



científica digital



VENDA PROIBIDA - ACESSO LIVRE - OPEN ACCESS

