Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho
(Orgs.)

DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA

ENTRE O DIREITO E A GESTÃO PÚBLICA

"PRINCÍPIOS, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ"



científica digital

CIENTÍFICA DIGITAL EDITORIAL LTDA
Barueri - São Paulo - Brasil
www.cientificadigital.org - contato@cientificadigital.org

Diagramação e Arte
Diego Santos
Diogo Lima
Imagens da Capa
Adobe Stock - 2026

Edição © 2026 Científica Digital
Texto © 2026 Os Autores
1ª Edição - 2026
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)

D383

Democracia administrativa: entre o direito e a gestão pública: princípios, gestão e participação cidadã / Organização de Bruno Cezar Silva, Katiane Amorim Coelho. – Guarujá-SP: Científica Digital, 2026.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui Bibliografia
ISBN 978-65-6155-041-3
DOI 10.37885/978-65-6155-041-3

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

CDD 342

Elaborado por Janaína Ramos – CRB-8/9166

Índice para catálogo sistemático:
I. Democracia administrativa

E-BOOK
ACESSO LIVRE ON LINE - IMPRESSÃO PROIBIDA
2026

Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho
(Orgs.)

Democracia Administrativa:
Entre o Direito e a Gestão Pública -
“Princípios, Gestão e Participação Cidadã”

1ª EDIÇÃO

científica digital

2026 - BARUERI - SP

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. André Cutrim Carvalho
Prof. Dr. Antônio Marcos Mota Miranda
Profª. Ma. Auristela Correa Castro
Prof. Dr. Carlos Alberto Martins Cordeiro
Prof. Dr. Carlos Alexandre Oelke
Profª. Dra. Caroline Nóbrega de Almeida
Profª. Dra. Clara Mockdece Neves
Profª. Dra. Claudia Maria Rinhel-Silva
Profª. Dra. Clecia Simone Gonçalves Rosa Pacheco
Prof. Dr. Cristiano Marins
Profª. 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
Profª. Dra. Fernanda Rezende
Prof. Dr. Flávio Aparecido de Almeida
Profª. Dra. Francine Náthalie Ferraresi Queluz
Profª. Dra. Geuciane Felipe Guerim Fernandes
Prof. Dr. Humberto Costa
Prof. Dr. Joachin Melo Azevedo Neto
Prof. Dr. Jónata 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
Profª. Dra. Maria Cristina Zago
Profª. 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
Profª. Dra. Rosenery Pimentel Nascimento
Prof. Dr. Rossano Sartori Dal Molin
Prof. Me. Silvio Almeida Junior
Profª. Dra. Thays Zigante Furlan Ribeiro
Prof. Dr. Wescley 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 passaram por avaliação do Conselho Editorial e revisão por pares externos *(Peer Review)*, recebendo a devida recomendação para publicação.

Nota: Esta obra é fruto de um processo colaborativo, configurando-se como uma coletânea na qual os direitos autorais permanecem resguardados para os respectivos autores. Alguns capítulos podem ter origem em trabalhos anteriormente apresentados em eventos acadêmicos; no entanto, os autores foram orientados a adotar o devido rigor na prevenção do autoplágio. A responsabilidade pelo conteúdo de cada capítulo, assim como pela originalidade e integridade das informações publicadas, é inteiramente dos respectivos autores e autoras. O conteúdo da obra não reflete, necessariamente, a opinião da editora, dos organizadores ou dos membros do conselho editorial.

"Democracia Administrativa: Entre o Direito e a Gestão Pública explora como os instrumentos do direito administrativo e as práticas de gestão pública podem — e devem — convergir para fortalecer a democracia. A partir de princípios constitucionais, modelos de governança e estudos de caso, oferece diagnóstico crítico e propostas práticas para tornar a administração pública mais transparente, responsável e orientada ao interesse coletivo."

PREFÁCIO

A administração pública contemporânea enfrenta desafios inéditos, exigindo soluções que transcendam as abordagens tradicionais. "Democracia Administrativa: Entre o Direito e a Gestão Pública" surge como uma resposta a essas demandas, oferecendo uma visão integradora que busca fortalecer a democracia através da sinergia entre normas jurídicas e práticas de gestão.

Ao longo dos capítulos, somos guiados por uma análise crítica das estruturas existentes e dos princípios constitucionais que as sustentam. Este livro destaca a importância de modelos de governança capazes de incorporar a participação cidadã e a prestação de contas, elementos essenciais para a legitimidade democrática.

O leitor encontrará aqui não apenas um diagnóstico das falhas e potencialidades do sistema atual, mas também propostas práticas para uma administração pública mais eficaz e orientada ao bem comum. Combinando teoria e prática, esta obra se torna uma leitura obrigatória para aqueles que acreditam na capacidade transformadora do serviço público.

Ao embarcar nesta leitura, espera-se que você, caro leitor, não apenas compreenda as complexas interações entre direito e gestão, mas também se inspire a participar ativamente na construção de uma administração pública que verdadeiramente sirva ao interesse de todos.

APRESENTAÇÃO

A democracia administrativa representa um campo vital no qual o direito e a gestão pública se encontram, buscando não apenas eficiência, mas também a promoção dos valores democráticos. Este livro, "Democracia Administrativa: Entre o Direito e a Gestão Pública", oferece uma análise aprofundada sobre como esses dois domínios podem convergir para fortalecer as estruturas democráticas. Por meio de uma interpretação dos princípios constitucionais, modelos de governança inovadores e estudos de caso relevantes, a obra propõe um diálogo entre teoria e prática, visando transformar a administração pública em um instrumento verdadeiramente voltado ao interesse coletivo.

Com o avanço das demandas sociais e a complexidade crescente dos desafios enfrentados por governos e instituições, a integração entre direito administrativo e gestão pública se torna cada vez mais essencial. Esta obra convida gestores, acadêmicos, juristas e cidadãos a refletirem sobre o papel da administração pública na promoção de uma sociedade mais justa, transparente e responsável.

Bruno Cezar Silva
Katiane Amorim Coelho

SUMÁRIO

Capítulo **01**

CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

Charles Duarte da Silva; Alan Francisco Carvalho Pereira

doi 10.37885/260121136 ..... **10**

Capítulo **02**

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: DIREITO, GESTÃO E DEMOCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Luiz Carlos Pinto Ribeiro

doi 10.37885/260121126 ..... **31**

Capítulo **03**

DO PATRIMONIALISMO À GOVERNANÇA EM REDE: A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Amauri Plácido da Silva Neto; Aureliano Pereira de Souza

doi 10.37885/260121127 ..... **53**

Capítulo **04**

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE AFRÂNIO, DORMENTES E LAGOA GRANDE, DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Albenir Rodrigues da Cruz; Ana Aglaê Freire Araujo; Alvany Maria dos Santos Santiago

doi 10.37885/260121128 ..... **68**

Capítulo **05**

CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BARREIRAS À EFETIVIDADE E PROPOSIÇÕES ESTRATÉGICAS

Gabriela Maria Cardoso da Cunha; Bruno Cezar Silva

doi 10.37885/260121129 ..... **89**

Capítulo **06**

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E CONCESSÕES NO BRASIL: GOVERNANÇA, INTEGRIDADE E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA

Eduardo Ramos de Souza; Jorge Luis Cavalcanti Ramos

doi 10.37885/260121130 ..... **104**

Capítulo **07**

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Ruud Gullit Rijkaard Van Basten Sousa Henrique; Jorge Luís Cavalcanti Ramos

doi 10.37885/260121131 ..... **116**

Capítulo **08**

TECNOLOGIAS, INOVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DO SPED À NOVA REFORMA TRIBUTÁRIA

Tiago Viana Santana

doi 10.37885/260121133 ..... **127**

Capítulo **09**

CONTROLE INTERNO, CONTROLE EXTERNO E COMPLIANCE PÚBLICO: FUNDAMENTOS E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Anailde Soares dos Santos; Solon Neto Ribeiro Martins; Alan Francisco Carvalho Pereira

doi 10.37885/260121134 ..... **141**

Capítulo **10**

ÉTICA PÚBLICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Kênia Leandra Ferreira Alves; Fernanda Roda de Souza Araújo

doi 10.37885/260121135 ..... **157**

SOBRE OS ORGANIZADORES **175**

ÍNDICE REMISSIVO **176**

01

CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

Charles Duarte da Silva
Mestrando do PROFIAP, Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Alan Francisco Carvalho Pereira
Professor Adjunto na Univasf, Professor Colaborador no Mestrado Profissional em AdministraçãoPública (Profiap/Univasf) e no Mestrado Acadêmico em Extensão Rural (PPGExR/Univasf)

10.37885/260121136

RESUMO

O presente trabalho é uma revisão sistemática da literatura através da qual faz-se uma análise do nível de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos últimos cinco anos, levando em consideração os vários órgãos e entidades públicas das três esferas de governo. Para a análise, foram selecionados 41 artigos que tratam do caso brasileiro, dos quais foi possível extrair níveis e índices de cumprimento da LAI/de transparência pública. Os resultados mostram que grande parte dos órgãos e instituições públicas têm baixo nível de cumprimento da LAI, o que parece estar alinhado com os números apresentados no *Radar da Transparência Pública*, ao seguirem com práticas contraditórias à transparência pública**.**

Palavras-chave: lai; Transparência Pública; Nível de Cumprimento;

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, será feita uma discussão sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e Transparência na Administração Pública. Primeiramente, serão definidos esses dois conceitos e algumas questões a eles relacionados para, em seguida, ser feita a análise da produção acadêmica dos últimos cinco anos em torno do tema

Na discussão sobre os conceitos, abordar-se-á o surgimento e a finalidade da LAI, e a Transparência como princípio da Administração Pública, suas dimensões e tipos. Posteriormente, com a finalidade de verificar o nível de cumprimento da LAI no Brasil como um todo, será feita uma análise de artigos acadêmicos que tratem do nível de cumprimento da LAI e da transparência pública por entes, órgãos e instituições públicas brasileiras, considerando todos os poderes (executivo, legislativo, judiciário, ministério público) e esferas de governo (municípios, estados, distrito federal e União).

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi instituída com a missão de regulamentar e aplicar procedimentos sobre o acesso à informação na esfera pública, considerando todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e todos entes federativos (União, estados e municípios) e os órgãos e entidades a eles pertencentes (ministérios, secretarias, fundações, empresas públicas, conselhos, tribunais etc). O acesso à informação no âmbito da gestão pública é um direito e decorre do princípio da publicidade, constante na constituição de 1988 (Motta, 2007). Nesse sentido é importante que Estado busque atuar de forma proativa para garantir que esse direito

se concretize na vida dos cidadãos, promovendo meios que para que estes tenham acesso às informações de interesse público, com exceção daquelas que, por lei, são sigilosas (Bobbio, 2004).

Há muitos motivos pelos quais os cidadãos devem ter acesso à informação de interesse público, mas a mais legítima delas é que diz respeito à avaliação dos governos, já que prestar contas à sociedade é um dever de todos os governantes – pelo menos em sistemas democráticos -, configurando aquilo

que normalmente se chama de *accountability*. Nas democracias, os governantes devem prestar contas à sociedade justamente por que são eleitos pelos cidadãos, que confiam nas propostas e nos programas de governo apresentados por esses governantes durante as campanhas eleitorais. Além do mais, como os gestores públicos trabalham com os impostos que são pagos pela sociedade, eles devem mostrar aos cidadãos como, quanto, por que, com que e com quem estão gastando o dinheiro público. É daí que surge, por exemplo, a necessidade de uma compra governamental ser informada no portal da transparência do órgão (Brasil, 2013)

Outros motivos que pelos quais os cidadãos buscam acesso a uma informação pública podem ser de ordem pessoal do demandante, geralmente de interesse acadêmico (Brasil, 2011) ou podem estar ligados ao interesse de um cidadão ou organização de analisar se uma política pública em específico está sendo levada a sério, para que, em alguns, o demandante da informação possa propor melhorias ou divulgar o problema nos meios de comunicação, ou mesmo fazer denúncias aos órgãos de controle para que tomem medidas cabíveis (Brasil, 2013). Infelizmente o acesso a informações públicas segue sendo um direito não usufruído por todos muito em decorrência de barreiras de natureza cultural, burocrática e estrutura (Sousa, 2024).

Tal como a observância da publicidade, o fomento ao desenvolvimento de uma administração pública transparente é uma diretriz com base na qual o Estado deve buscar garantir o direito fundamental dos cidadãos à informação, e deve ser promovida por todos os entes, órgãos e instituições públicas ou quaisquer entidades controladas direta ou indiretamente pelo pode público (Brasil, 2011). Em prol do cumprimento da transparência, todos os governos devem criar mecanismos que facilitem o acesso dos cidadãos às informações públicas, seja quando esses buscam essas informações ou mesmo quando não as buscam, a partir de uma

atitude proativa do governo de tornar públicos as suas ações administrativas (Brasil, 2013).

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Conforme mencionado anteriormente, os cidadãos e a sociedade civil em geral têm o direito de cobrar dos seus governantes que cumpram as propostas políticas apresentadas no momento em que estão procurando se eleger (Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2017). A necessidade de exigir que os gestores públicos prestem contas dos seus atos justifica-se, como já dito, pelo fato de serem eleitos pelo povo; mas também justifica-se porque lidam com os recursos provenientes dos impostos pagos por todos (Brasil, 2013). Muito embora saibamos que no Brasil persiste a cultura patrimonialista, isto é, a cultura de confundir o público com o privado (Barroso, 2022), convém aos cidadãos exigirem dos seus representantes a boa gestão dos recursos públicos, sejam eles de ordem financeira, patrimonial, humana, ambiental entre outros (Silva; Souza, 2017). A esse dever que os governantes têm de prestar contas à sociedade dá-se o nome de *accountability* (Pinho; Sacramento, 2009), termo que, de certa forma não significa mais do que dever de cumprir os princípios da administração pública, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são explícitos, além de outros implícitos, tais como supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, razoabilidade, motivação, segurança jurídica entre outros. Uma vez que os gestores públicos são cobrados pelos atos de sua gestão, é necessário que haja mecanismos que possibilitem os cidadãos estarem a par do que os seus representantes estão fazendo na administração pública, em outras palavras, para que haja *accountability* é necessário que o gestor cumpra o dever de divulgar as informações públicas aos cidadãos (Pinho; Sacramento, 2009).

DA PUBLICIDADE À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: BREVE HISTÓRICO

Conforme Ramos (2018), o pensamento de que a publicidade deve estar presente na administração pública tem a ver com os pensadores do Iluminismo. No contexto desse movimento intelectual e filosófico, na luta dicotômica entre publicidade e sigilo, a publicidade saiu vencedora nas sociedades democráticas. No Brasil, a criação do Diário Oficial da União por Dom Pedro II em 1862, cuja função

era centralizar a publicação dos atos oficiais em um único lugar, é um marco na história da divulgação dos atos públicos pelo governo (Brasil, 2019). Como em regimes fechados, os governantes não se sentem no dever dar publicidade aos atos do governo, pode-se afirmar que o princípio da publicidade não foi aplicado durante a ditadura militar de 1964, muitas atos foram postos em sigilo em virtude da Lei de Segurança Nacional, os quais, em geral, tinham a ver com a violação de direitos, algo muito recorrente durante aquele regime e em qualquer regime de exceção (Fico, 2004). É com a Constituição de 1988 que muitos direitos são garantidos, entre eles o direito à informação dos atos do governo (Brasil, 1988).

Embora o texto constitucional preveja o direito dos cidadãos de terem acesso à publicidade dos atos do governo, consoante o que afirma Bobbio (2004), a mera previsão de um direito na lei, por si só, não garante a efetividade desse direito aos cidadãos, sendo necessário, por um lado, que os governos construam mecanismos para assegurar que esses diretos se concretizem na vida dos cidadãos, e, por outro lado, que os próprios cidadãos reivindiquem o cumprimento desses direitos, e uma ação está ligada a outra. Sobre os mecanismos de promoção da transparência e acesso a informações de interesse público, conforme Filgueiras (2016), é com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que surge a primeira tentativa de transparência pública no Brasil, uma vez que essa lei buscou instituir mecanismos de transparência das contas públicas. Em 2004 é criado pela Controladoria Geral da União (CGU) o Portal da Transparência do Governo Federal, um site de acesso livre com a finalidade de divulgar informações sobre recursos financeiras e sobre atos do governo federal. Para acessar as informações, não é necessário nem usuários nem senhas, o que permite que qualquer pessoa que saiba ler e escrever tenha acesso a informações sobre os diversos atos realizados pelo governo, sobre os recursos públicos, sobre os prestadores de serviço e sobre os servidores e entes públicos em geral (Brasil, s.d), ressalvados os casos de informações sigilosas, conforme a Lei Geral de Proteção e Dados (LGPD). Nos anos seguintes foram criadas outras leis que tratavam da questão da transparência pública. Em 2009, é aprovada a Lei n. 131/2009, a Lei da Transparência, acrescentando dispositivos à LRF (Brasil, 2009) e em 2011 é criada Lei de Acesso à Informação (LAI), que obriga todos os entes, órgãos e instituições da administração pública, de todos

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

os níveis da federação, a tornarem públicas as informações relacionadas aos atos públicos, não somente quando lhes forem solicitadas essas

informações, mas também de forma proativa, divulgando-as em sítios eletrônicos e atualizando-as frequentemente (Brasil, 2011), ou seja, cumprindo a transparência passiva e ativa (Brasil, s.d.). Em 2012, é baixado o decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (Brasil, 2012). Com o surgimento da LAI, os outros entes da federação também passaram a criar os seus portais de transparência e os serviços de informação ao cidadão, o que permite que hoje obtenhamos informações sobre gastos de um município apenas buscando o seu portal da transparência na *internet,* e, dentro desse portal, procurando as informações de interesse (transparência ativa), e que, dentro dos limites que a própria LAI impõe, podem ser solicitadas demais informações não previamente disponíveis nos portais da transparência (Brasil, 2011).

Após a discussão sobre a LAI, a transparência pública e *accountability* pública, passa-se à análise de artigos acadêmicos que tratam da LAI e da transparência pública em variados órgãos e entidades públicas brasileiras com o intuito de verificar o nível de cumprimento da LAI no contexto do Brasil. Para isso, inicia-se apresentando a metodologia aplicada e, logo em seguida, passa-se à análise dos dados, resultados e considerações finais.

METODOLOGIA

Com o objetivo de responder às questões feitas, utilizou-se uma abordagem qualitativa, descritiva e bibliográfica, conforme Prodanov e Freitas (2013), com a intenção de interpretar dados e resultados sobre grau de cumprimento da LAI descritos em artigos científicos. Para encontrar os artigos, entre os dias 7 e 19 de outubro de 2025, utilizando-se o termo 'Lei de Acesso à Informação', foi realizada uma busca sistemática em duas plataformas de periódicos acadêmicos: SPELL e Portal de Periódicos da Capes (doravante, PPCapes). Os critérios de inclusão adotados foram: b) apenas artigos publicados entre outubro de 2020 e outubro de 2025; b) artigos que apresentassem resultados sobre índice/nível de cumprimento da LAI ou índice/nível de transparência; c) apenas artigos que tratassem da realidade de órgãos ou instituições brasileiras; d) apenas artigos revisados por pares. Já os critérios de exclusão foram: a) artigos que não

leitura de prova

tratassem do tema da LAI, de transparência pública ou semelhantes; b) artigos que tratassem do tema da LAI, de transparência pública ou semelhantes, mas que não apresentassem índice/nível de cumprimento da LAI ou índice/nível de transparência; c) artigos que tratassem do tema da LAI, de transparência pública ou semelhantes, mas que fossem apenas de revisão de literatura, de revisão sistemática, de revisão bibliométrica ou de revisão de escopo; d) artigos repetidos. Já considerando os critérios de inclusão e de exclusão, na SPELL, buscou-se o termo nos resumos dos artigos. Além disso, utilizando-se da busca avançada, filtrou-se por 'documento: artigo' e 'período de publicação: de outubro de 2020 a outubro de 2025'. No PPCapes, também buscou-se o termo, filtrando-se por 'termo exato' e, com a busca avançada, aplicaram-se alguns filtros: a) busca em qualquer campo; b) apenas artigos; c) apenas artigos de acesso aberto; d) apenas artigos publicados entre 2020 e 2025; e) apenas artigos de produção nacional e apenas artigos revisados por pares. No caso dos artigos da plataforma PPCapes, como não apresenta filtro por mês, mas apenas por ano, a exclusão dos artigos que não compreendiam o período estipulado foi feita manualmente verificando-se a data de publicação no artigo e/ou no periódico. Em ambas as plataformas, não se aplicaram na busca demais filtros, tais como área do conhecimento, idioma, periódico, quantidade de citações etc.

Para análise do nível de cumprimento da LAI, foram estabelecidos dois parâmetros:

I. **Bom**, para artigos em cujo resultado se afirmasse que a instituição cumpria a LAI/o princípio da transparência pública; tinha bom ou alto índice/nível de transparência pública/de cumprimento da LAI; tinha mais fatores positivos do que negativos em relação à transparência pública/ ao cumprimento da LAI.

II. **Ruim,** para artigos em cujo resultado se afirmasse que a instituição não cumpria a LAI/o princípio da transparência pública; tinha índice/nível de transparência pública/de cumprimento da LAI baixo ou ruim; tinha mais fatores negativos do que positivos em relação à transparência pública/ ao cumprimento da LAI.

Ademais, foram tecidas comparações e análises a partir de quantidade e percentuais, comparando-as com porcentagens apresentadas pelo *Radar da Transparência Pública.*

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

ANÁLISE DOS DADOS, RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após aplicar os filtros supracitados, ao todo foram encontrados 122 artigos, sendo 38 na SPELL e 84 no PPCapes. Dos 38 encontrados na SPELL, 17 foram

excluídos por não cumprirem os requisitos da pesquisa, sendo que três por serem artigos de revisão sistemática e os demais 14 por não estarem dentro do tema e/ou do objeto de pesquisa. Dos 84 encontrados no PPCapes, 64 foram excluídos por não cumprirem os requisitos da pesquisa, sendo que 8 deles eram artigos já encontrados na SPELL ou no próprio PPCapes; 37 eram artigos que foram publicados antes de outubro de 2020; e 19 por não estarem dentro do tema e/ou do objeto de pesquisa. Portanto, considerando-se as duas plataformas utilizadas, após a aplicação dos critérios de exclusão, foram escolhidos para a análise 41 artigos, conforme os quadros abaixo:

Quadro 1 – Artigos conforme plataforma, nível de cumprimento da LAI, esfera de governo, poder, órgão/instituição, região geográfica e ano de publicação

Plataforma	**Artigo**	**Nível de cumprimento da LAI**	**Esfera de governo**	**Poder**	Órgão/ Instituição	**Região geográfica do Brasil**	**Ano de Publicação**
SPELL	1	Bom	Estadual/ Federal	Executivo	Universidade	NO	2025
SPELL	2	Bom	Federal	Executivo	Universidade	NE	2024
SPELL	3	Bom	Federal	Executivo	Presidência	País inteiro	2025
SPELL	4	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	País inteiro	2024
SPELL	5	Bom	Federal	Executivo	Conselho	NO	2023
SPELL	6	Ruim	Estadual	Executivo	Fundação/ Autarquia	País inteiro	2023
SPELL	7	Bom	Estadual/ Federal	Ministério Público	Ministério Público	País inteiro	2023
SPELL	8	Bom	Municipal	Legislativo	Câmara de vereadores	SU	2023
SPELL	9	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	SE	2023
SPELL	10	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	SU/SE	2023
SPELL	11	Bom	Federal	Executivo	Presidência	País inteiro	2024
SPELL	12	Ruim	Municipal	Executivo	Fundação/ Autarquia	CO	2022
SPELL	13	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	SU	2022
SPELL	14	Ruim	Estadual	Executivo	Conselho	NE	2022
SPELL	15	Bom	Estadual	Executivo	Estado	SU	2022
SPELL	16	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	País inteiro	2022
SPELL	17	Ruim	Estadual	Judiciário	Tribunal	País inteiro	2021
SPELL	18	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	SE	2021
SPELL	19	Bom	Federal	Executivo	Universidade	NE	2021
SPELL	20	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	SE	2021
SPELL	21	Bom	Federal	Executivo	Universidade	País inteiro	2020
PPCapes	22	Ruim	Federal	Executivo	Ministério	País inteiro	2022
PPCapes	23	Bom	Federal	Executivo	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	SE	2022
PPCapes	24	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	NE	2021
PPCapes	25	Bom	Federal	Executivo	Conselho	SE	2024
PPCapes	26	Bom	Federal	Executivo	Universidade	SE	2021

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

PPCapes	27	Ruim	Estadual	Executivo	Secretaria	NE	2020
PPCapes	28	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	NO	2024
PPCapes	29	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	NE	2021
PPCapes	30	Bom	Estadual	Judiciário	Tribunal	NO	2021
PPCapes	31	Bom	Federal	Executivo	Universidade	SE	2023
PPCapes	32	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	SE	2023
PPCapes	33	Bom	Estadual	Executivo	Estado	SE	2023
PPCapes	34	Bom	Municipal	Executivo	Prefeitura	NE	2022
PPCapes	35	Ruim	Estadual	Executivo	Polícia	SE	2021
PPCapes	36	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	NE	2021
PPCapes	37	Ruim	Federal	Executivo	Presidência	País inteiro	2020
PPCapes	38	Ruim	Federal	Executivo	Presidência	País inteiro	2020
PPCapes	39	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	SU	2020
PPCapes	40	Ruim	Municipal	Executivo	Prefeitura	País inteiro	2020
PPCapes	41	Bom	Federal	Executivo	Universidade	SU	2020

Fonte: elaboração própria

Quadro 2 – Títulos dos artigos conforme ordem do quadro 1

1	Avaliação da transparência passiva das universidades públicas do Nordeste brasileiro
2	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ENQUANTO PRÁTICAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
3	Mudanças nos pedidos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: avançando em direção à defesa dos direitos humanos?
4	Transparência pública de governos locais: uma análise baseada na Escala Brasil Transparente
5	NÍVEL DE ATENDIMENTO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS ELETRÔNICOS DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE CONTABILIDADE DA REGIÃO NORTE
6	Transparência nas fundações estaduais de amparo à pesquisa brasileiras: um estudo a partir da lei de acesso à informação
7	Transparência ativa do Ministério Público: sob a ótica da qualidade e disponibilidade da informação
8	Análise das conformidades dos Portais de Transparência das Câmaras de Vereadores dos Municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande Do Sul
9	ANÁLISE DO GRAU DE ADERÊNCIA ÀS LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ACESSO À INFORMAÇÃO: um estudo dos portais da transparência de municípios do Estado de Minas Gerais
10	RELAÇÃO DE VARIÁVEIS SOCIOECONÔMICAS E CONTÁBEIS COM OS NÍVEIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO SUL E SUDESTE DO BRASIL
11	DA ORIGEM AO DESFECHO DA SOLICITAÇÃO: ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA APLICADA AO CONTEXTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA
12	NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS REGIMES PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
13	TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: Análise das Informações Divulgadas nos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios Gaúchos
14	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: Análise de Portais de Conselhos de Fiscalização Profissional no Nordeste Brasileiro
15	PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DE SANTA CATARINA
16	A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação
17	Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da lei de acesso à informação nos Tribunais de Justiça estaduais
18	Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação
19	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ESTUDO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA E TRANSPARÊNCIA ATIVA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
20	TRANSPARÊNCIA PASSIVA DAS PREFEITURAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
21	A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação

22	TRANSPARÊNCIA ATIVA EM TEMPOS DE COVID-19: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS NO COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO
23	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NO IF SUDESTE MG
24	Avaliação dos serviços públicos ao munícipe de Teresina disponibilizados por meio do governo eletrônico
25	Transparência pública à luz da lei de acesso à informação no Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro
26	A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
27	Lei de Acesso À Informação: Análise da Disponibilização dos Órgãos de Turismo
28	APLICABILIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO À LUZ DA TEORIA DA DIVULGAÇÃO
29	Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação em Municípios
30	TRANSPARÊNCIA DIGITAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: Uma análise do tribunal regional eleitoral do Tocantins
31	O acesso à informação em instituições universitárias e a gestão documental: o caso da Universidade Federal de Viçosa
32	TRANSPARÊNCIA ATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA: UMA ANÁLISE DO USO DOS REQUISITOS DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 360º PELO CONTROLE SOCIAL
33	A LEI DA TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO
34	Transparência no Serviço Público Municipal: analisando as solicitações do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
35	"Em defesa das missões da PM/SP, indefiro": análise da transparência nas normativas sobre o uso da força em protestos
36	TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO SERIDÓ OCIDENTAL POTIGUAR
37	COVID-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa
38	Convencionalidade e direito de acesso à informação: estudo de caso de requerimento sobre cumprimento de sentença internacional no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)
39	Disponibilidade de dados abertos para a resiliência às inundações em Curitiba (Paraná)
40	Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros
41	POLÍTICAS DE COTAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL: AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

Fonte: elaboração própria

Conforme pode ser visto no quadro 1, dos 41 artigos analisados, 23, ou seja, 56%, representam bom nível de cumprimento da LAI. Essa porcentagem se aproxima do índice nacional de transparência para 2024 divulgado pelo *Radar da Transparência Pública* (doravante RTP), que é de 64%, ou, mais ainda, do índice de 2023, que é de 58% (Atricon, 2025).

Ao serem feitos outros recortes, também se encontram valores próximos dos índices divulgados pelo RTP, como no caso do recorte por poder, em que se nota que, dos 37 artigos que analisaram instituições no âmbito do poder executivo (a maioria dos artigos), 20, isto é, 54%, têm bom nível de cumprimento da LAI. Conforme a Atricon (2025), o índice de transparência em 2024 para o executivo é 65% e, em 2023, é de 60%.

O recorte por ente da federação apresentam os seguintes valores:

Quadro 3 – Quantidade de artigos com bom nível de cumprimento da LAI e índice de transparência conforme RTP por ente da federação

Ente	Quantidade de artigos	Quantidade de artigos com bom nível de cumprimento da LAI	Porcentagem de artigos com bom nível de cumprimento da LAI	Índice de transparência para 2024 conforme RTP	Índice de transparência para 2023 conforme RTP	Índice de transparência para 2022 conforme RTP
Município	17	7	41%	63%	58%	67%
Distrito Federal	Não consta	Não consta	Não consta	93%	82%	78%
Estado	10	5	50%	84%	78%	78%
União	16	13	81%	79%	71%	71%

Fonte: elaboração própria

Como se pode observar, os valores referentes aos estados e municípios destoam bastante das porcentagens do RTP, mesmo se retrocedemos até os índices dos anos 2023 e 2022 (Atricon, 2025). Isso pode ser explicado pelo fato de a amostra apresentada neste trabalho ser pequena em relação à quantidade de municípios e de estados. É interessante notar que os valores referentes à União aproximam-se do índice do RTP nos três anos, além de que os números do RTP mostram que, no caso da União, o índice melhorou com o passar dos anos. Em relação ao Distrito Federal, nesta pesquisa não foram encontrados artigos que analisassem instituições no âmbito desse ente da federação.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Além dos recortes apresentados, vale apresentar a seguir a análise de alguns casos especiais. A maioria dos artigos tratam do poder executivo, dado que pode ser explicado por uma questão estatística, já que é o poder que mais possui órgãos e instituições em geral. No caso das universidades, a maioria federais, todos os sete artigos trazem nos resultados bom nível de cumprimento da LAI, o que não significa que todas as universidades estudadas têm bom índice de transparência, pois, como

alguns artigos tratam da análise de mais uma universidade, o resultado do artigo representa uma média dos índices das universidades analisadas. Feito um recorte por região geográfica, em ordem decrescente, as regiões apresentam os seguintes números: centro-oeste e norte 100%; sul, 83%; sudeste, 72%; nordeste, 44%. Nesse caso do recorte por regiões, como as amostras são muito pequenas, não se pode chegar a sólidas conclusões. Por último, observa-se que a região sudeste é a que mais tem órgãos/entidades analisadas, ao passo que, sobre a região centro-oeste, encontrou-se apenas um artigo, o que pode sugerir que há pouco interesse dos pesquisadores em estudar a transparência pública em órgãos dessa região.

De forma geral, além de mostrarem resultados sobre o nível de adequação dos órgãos e instituições públicas à LAI, os artigos analisados apresentaram desafios que a administração pública ainda enfrenta em relação ao cumprimento da transparência pública. Sobre isso, merecem destaque dois artigos: o primeiro, "Transparência Passiva no Judiciário: Uma Análise da Aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais", cujos autores associam o baixo nível de transparência a um formalismo excessivo, ou seja, a um descompasso entre as determinações legais e aquilo que é praticado pelas instituições e os cidadãos, que pode ser explicado pela falta de responsabilização e pela aplicação de mecanismos burocráticos não compatíveis com a realidade brasileira (Cruz; Zuccolotto, 2021); o segundo, "Avaliação dos serviços públicos ao munícipe de Teresina disponibilizados por meio do governo eletrônico", de Ribeiro e Carniello (2021), aponta barreiras como desconhecimento e dificuldade de acesso da população aos serviços de informação. Esses desafios ao cumprimento da LAI somam-se a outros empecilhos à transparência pública apontados por Ávila (2025) e por Silveira e Silva (2020), tais como forte cultura de sigilo no serviço público, ausência de centralização do controle e da

divulgação das informações, não padronização das informações e das suas formas de divulgação, além de falta de treinamentos para os agentes públicos.

Em que pesem as limitações deste trabalho, principalmente em termos de tempo e de amostra, a partir dos dados analisados, podemos constatar que grande parte dos órgãos e entidades públicas ainda apresentam baixo nível de cumprimento da LAI, o que parece estar consoante com resultados apresentados no *Radar da Transparência Pública* (Atricon, 2025), e continuarem com práticas adversas à transparência pública, muito embora a transparência seja um pilar importante da *accountabilitty* pública e da construção de uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS

ADAMSKI, I. V.; VISENTINI, M. S.; LIMA, A. P. S. **Políticas de cotas nas instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul: avaliação da transparência ativa e passiva**. Regae – Revista de Gestão e Avaliação Educacional, v. 9, n. 18, p. 1–17, 2020. Disponível em: https://www-periodicos-capes-gov-br.ez21.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W3093168844. Acesso em: 19 out. 2025.

ALMEIDA, G. T.; TOMAZ, R. C. **Análise do grau de aderência às leis de responsabilidade fiscal e acesso à informação: um estudo dos portais da transparência de municípios do Estado de Minas Gerais**. Interface – Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, v. 20, n. 1, p. 158–181, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/73425/analise-do-grau-de-aderencia-as-leis-de-responsabilidade-fiscal-e-acesso-a-informacao–um-estudo-dos-portais-da-transparencia-de-minas-gerais. Acesso em: 7 out. 2025.

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R. **Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação**. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, n. 3, p. 564–581, 2021. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/63612/ranking-de-transparencia-ativa-de-municipios-do-estado-de-minas-gerais–avaliacao-a-luz-da-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 8 out. 2025.

ANTUNES, C. A.; GUSSOLI, F. K. **Convencionalidade e direito de acesso à informação: estudo de caso de requerimento sobre cumprimento de sentença internacional no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)**. Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo, Santa Fe, v. 7, n. 2, p. 333–346, 2020. DOI: 10.14409/redoeda.v7i2.9535. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9535. Acesso em: 19 out. 2025.

ARAÚJO, R. M.; LOPES, A. B. O.; DIAS, T. F. **Transparência pública: análise de portais de conselhos de fiscalização profissional no Nordeste brasileiro**. Desenvolvimento em Questão, v. 20, n. 58, p. 1–22, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/68584/transparencia-publica–analise-de-portais-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-no-nordeste-brasileiro. Acesso em: 8 out. 2025.

ARMSTRONG, E. **Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues**. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, v. 1, n. 10, p. 1–10, 2005. Disponível em: https://demolive.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Radar da Transparência Pública**. Disponível em: https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html. Acesso em: 9 nov. 2025.

ÁVILA, L. A. C. **A Lei de Acesso à Informação e os impactos na transparência pública**. Direito & Realidade, v. 15, 2025. Disponível em: https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/3905. Acesso em: 10 nov. 2025.

BARROSO, L. R. **Os donos do poder: a perturbadora atualidade de Raymundo Faoro**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 3, 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/3/ECA68ABEF37899_Artigo-Osdonosdopoder.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. **Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1382–1401, 2020. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W3046796574. Acesso em: 8 out. 2025.

BATISTA, T.; MONTEIRO, R. A.; CHAGAS, M. J. R. **Transparência e acesso à informação: um estudo nos municípios da microrregião do Seridó Ocidental Potiguar**. Revista Cesumar – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v. 26, n. 1, p. 23–37, 2021. DOI: 10.17765/1516-2664.2021v26n1p23-37. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/9935. Acesso em: 19 out. 2025.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_era_dos_direitos.pdf. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: http://acessoainformacao.convale.go.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 2 nov. 2025.

CRUZ, G. J. L.; ZUCCOLOTTO, R. **Transparência passiva no Judiciário: uma análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais**. Revista Enfoque: Reflexão Contábil, v. 40, n. 3, p. 159–177, 2021. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/64384/transparencia-passiva-no-judiciario—uma-analise-da-aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao-nos-tribunais-de-justica-estaduais. Acesso em: 8 out. 2025.

FERREIRA, G.; RAUPP, F. M. **Proposta de aperfeiçoamento do portal da transparência do Poder Executivo de Santa Catarina**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 21, n. 1, p. 1–22, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/68062/proposta-de-aperfeicoamento-do-portal-da-transparencia-do-poder-executivo-de-santa-catarina-. Acesso em: 7 out. 2025.

FICO, C. **Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Revista Brasileira de História, v. 24, p. 29–60, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/NCQ3t3hRjQdmgtJvSjLYMLN/?lang=pt. Acesso em: 2 nov. 2025.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 65–94, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 2 nov. 2025.

FILGUEIRAS, F. **A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability**. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326273719_A_politica_publica_de_transparencia_no_Brasil. Acesso em: 3 nov. 2025.

FONSECA, M. N. da; FERENTZ, L.; GARCIAS, C. M. **Disponibilidade de dados abertos para a resiliência às inundações em Curitiba (Paraná)**. Revista de Morfologia Urbana, v. 8, n. 2, p. e00139, 2020. DOI: 10.47235/rmu.v8i2.139. Disponível em: https://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/139. Acesso em: 19 out. 2025.

FONSECA, P. da S.; QUEIROZ, J. M. **O acesso à informação em instituições universitárias e a gestão documental: o caso da Universidade Federal de Viçosa**. Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura, Campinas, v. 31, n. 00, p. e023014, 2023. DOI: 10.20396/resgate.v31i00.8671142. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8671142. Acesso em: 19 out. 2025.

FUJITA, M. S. L.; OLIVEIRA, M. F. de. **A Lei da Transparência e de Acesso à Informação no Brasil: o caso do Estado de São Paulo**. Perspectivas em Ciência da Informação, v. 28, p. e-41917, 2024. Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W4401396300. Acesso em: 19 out. 2025.

JORGE, F. D. S.; SOUZA, R. B. L.; VENDRUSCOLO, M. I. **Transparência nas fundações estaduais de amparo à pesquisa brasileiras: um estudo a partir da Lei de Acesso à Informação**. Revista Enfoque: Reflexão Contábil, v. 42, n. 2, p. 35–51, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/73453/transparencia-nas-fundacoes-estaduais-de-amparo-a-pesquisa-brasileiras—um-estudo-a-partir-da-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 7 out. 2025.

LIMA, G. J.; SÁ, A. E. B.; PADGETT, R. C. M. L. **Level of active transparency of local social security systems of municipalities in the state of Mato Grosso do Sul**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 16, n. 3, p. 1–15, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/68623/nivel-de-transparencia-ativa-nos-regimes-proprio-de-previdencia-em-municipios-do-estado-de-mato-grosso-do-sul. Acesso em: 8 out. 2025.

LIMA, M. P.; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. **A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação**. Revista do Serviço Público, v. 71, n. esp. C, p. 232–263, 2020. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/60697/a-avaliacao-da-transparencia-ativa-e-passiva-das-universidades-publicas-federais-do-brasil-a-luz-da-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 8 out. 2025.

MALIN, A. M. B. *et al.* **Covid-19: acesso à informação pública no Brasil – relatório de pesquisa**. Liinc em Revista, v. 16, n. 2, p. e5370, 2020. Disponível em: https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5370. Acesso em: 19 out. 2025.

MANOEL, G. T.; STRASSBURG, U.; SERAFIM, M. C. **Relação de variáveis socioeconômicas e contábeis com os níveis de transparência dos municípios do Sul e Sudeste do Brasil**. Revista Gestão & Planejamento, v. 24, n. 1, p. 473–489, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/73868/relacao-de-variaveis-socioeconomicas-e-contabeis-com-os-niveis-de-transparencia-dos-municipios-do-sul-e-sudeste-do-brasil. Acesso em: 8 out. 2025.

MATOS, T. M. **Nível de atendimento à Lei de Acesso à Informação em portais eletrônicos dos conselhos profissionais de contabilidade da Região Norte**. Revista Mineira de Contabilidade, v. 24, n. 2, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/73059/nivel-de-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-em-portais-eletronicos-dos-conselhos-profissionais-de-contabilidade-da-regiao-norte. Acesso em: 7 out. 2025.

MOTTA, F. **Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, p. 91–108, 2007. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?q=Notas+sobre+publicidade+e+transpar%C3%AAncia+na+Lei+-de+Responsabilidade+Fiscal+no+Brasil. Acesso em: 2 nov. 2025.

MYNORO ANIBOLETE, G.; FERREIRA, A.; LIMA, R. J. da C. **Lei de acesso à informação na educação pública: um estudo de caso no IF Sudeste MG**. Revista On-line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 26, n. 00, p. e022004, 2022. DOI: 10.22633/rpge.v26i00.15976. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15976. Acesso em: 16 out. 2025.

NASU, V. H.; SILVA, B. G.; BORGES, Y. M.; MELO, B. A. R. **Da origem ao desfecho da solicitação: análise de sobrevivência aplicada ao contexto de acesso à informação pública**. RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 21, n. 3, p. 361–392, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/75936/da-origem-ao-desfecho-da-solicitacao—analise-de-sobrevivencia-aplicada-ao-contexto-de-acesso-a-informacao-publica. Acesso em: 8 nov. 2025.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; FARRANHA, A. C.; LUSTOSA, F.; BATAGLIA, M. B. **Changes in Brazil's FOI Act requests: moving towards the defense of human rights?** Revista da CGU, v. 16, n. 30, 2024. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/79056/mudancas-nos-pedidos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil–avancando-em-direcao-a-defesa-dos-direitos-humanos-. Acesso em: 7 out. 2025.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 43, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt. Acesso em: 2 nov. 2025.

PORTELA, A. G.; GORDIANO, C. A. S. G.; VASCONCELOS, A. C.; SOARES, M. F.; OLIVEIRA, J. R. S. **Avaliação da transparência passiva das universidades públicas do Nordeste brasileiro**. Revista Controle – Doutrina e Artigos, v. 23, n. 1, 2025. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/78676/avaliacao-da-transparencia-passiva-das-universidades-publicas-do-nordeste-brasileiro. Acesso em: 7 out. 2025.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013. Disponível em: https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

RAMOS, S. F. **La transparencia pública: pasado, presente y futuro**. Revista Aragonesa de Administración Pública, n. 51, p. 213–243, 2018. Disponível em: https://revistaaragonesa.aragon.es/index.php/raap/article/view/138. Acesso em: 2 nov. 2025.

RAUPP, F. M. **A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação**. Revista da CGU, v. 14, n. 25, p. 20–32, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/67182/a-transparencia-passiva-nos-maiores-municipios-brasileiros-passados-dez-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao. Acesso em: 8 out. 2025.

RIBEIRO, N. P.; CARNIELLO, M. F. **Avaliação dos serviços públicos ao munícipe de Teresina disponibilizados por meio do governo eletrônico**. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 17, n. 46, p. 37–54, jan./mar. 2021. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/11854. Acesso em: 19 out. 2025.

RIOS, M. V.; FINGER, A. B. **Lei de Acesso à Informação: análise da disponibilização dos órgãos de turismo**. Revista FSA, v. 17, n. 10, 2020. Disponível em: http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2148/491492450. Acesso em: 19 out. 2025.

ROCHA, A. K. da S. *et al.* **Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação na gestão e contas públicas dos municípios com maior índice de desenvolvimento à luz da teoria da divulgação**. Revista Foco, v. 17, n. 6, p. e5422, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n6-095. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/5422. Acesso em: 19 out. 2025.

RODRIGUES, R. V.; BOECHAT, G.; COLI, H.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência ativa do Ministério Público: sob a ótica da qualidade e disponibilidade da informação**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 17, n. 2, p. 1–20, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/74295/transparencia-ativa-do-ministerio-publico–sob-a-otica-da-qualidade-e-disponibilidade-da-informacao. Acesso em: 7 out. 2025.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. de. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador**. Revista de Contabilidade da UFBA, v. 1, n. 1, p. 48–61, 2007. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/e2fa/9ac4a6966525bab53d80ff4f2c95a779c909.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. **Lei de Acesso à Informação: estudo da transparência passiva e transparência ativa na Universidade Federal da Bahia**. Revista Gestão & Planejamento, v. 22, n. 1, p. 118–138, 2021. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/63412/lei-de-acesso-a-informacao–estudo-da-transparencia-passiva-e-transparencia-ativa-na-universidade-federal-da-bahia. Acesso em: 8 out. 2025.

SILVA, G. G.; ARAÚJO, C. S.; SILVA, E. B. F. **Lei de acesso à informação enquanto práticas de gestão da informação na Universidade Federal da Paraíba**. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, v. 14, n. 3, 2024. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/77747/lei-de-acesso-a-informacao-enquanto-praticas-de-gestao-da-informacao-na-universidade-federal-da-paraiba. Acesso em: 7 out. 2025.

SILVA, L. G. da; SOUZA, P. V. N. C. S. **O controle social como instrumento de defesa da democracia**. Revista Jurídica, v. 4, p. 207–230, 2017. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Juridica-UNICURITIBA_n.49.11.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

SILVA, M. L. B.; ANDRADE, D. F. de; SAFANELLI, A. dos S. **Transparência ativa da Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia: uma análise do uso dos requisitos da Escala Brasil Transparente 360º pelo controle social**. Revista Foco, v. 16, n. 12, p. e3952, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n12-123. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3952. Acesso em: 19 out. 2025.

SILVEIRA, P. A. D.; SILVA, R. L. da. **A implementação da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil e a cultura do sigilo: análise dos portais do Poder Executivo Federal**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 85–114, set./dez. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/68473. Acesso em: 10 nov. 2025.

SIQUEIRA, W. R.; BERMEJO, P. H. S.; SILVA, L. A. **Transparência pública de governos locais: uma análise baseada na Escala Brasil Transparente**. Revista Ciências Administrativas, v. 30, n. fluxo contínuo, p. 1–13, 2024. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/75808/transparencia-publica-de-governos-locais—uma-analise-baseada-na-escala-brasil-transparente. Acesso em: 12 out. 2025.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. **Transparência na gestão pública municipal: análise das informações divulgadas nos portais eletrônicos dos maiores municípios gaúchos**. Desenvolvimento em Questão, v. 20, n. 58, p. 1–19, 2022. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/69025/transparencia-na-gestao-publica-municipal–analise-das-informacoes-divulgadas-nos-portais-eletronicos-dos-maiores-municipios-gauchos. Acesso em: 8 out. 2025.

SOUSA, G. de M. **Eficiência e transparência na administração pública: desafios e perspectivas para uma gestão responsável e inovadora**. Revista Foco, v. 17, n. 11, p. e7044, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n11-252. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7044. Acesso em: 2 nov. 2025.

SOUZA JÚNIOR, P. de T. de; CEOLIN, A. C.; SILVA, T. R. V. da; CELESTINO, M. L.; ALMEIDA, N. B. de; CARVALHO, R. R. **Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação em municípios**. ID on Line: Revista de Psicologia, v. 15, n. 54, p. 775–792, 2021. DOI: 10.14295/idonline.v15i54.2906. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/2906. Acesso em: 19 out. 2025.

SOUZA, W. D. **Transparência pública à luz da Lei de Acesso à Informação no Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro**. GeSec: Revista de Gestão e Secretariado, v. 15, n. 5, 2024. Disponível em: https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3805/2420. Acesso em: 19 out. 2025.

TECHIO, J. W.; PINTO, N. G. M. **Análise das conformidades dos portais de transparência das Câmaras de Vereadores dos municípios com mais de 10 mil habitantes do Rio Grande do Sul**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 8, n. 1, 2023. Disponível em: https://www.spell.org.br/documentos/ver/73538/analise-das-conformidades-dos-portais-de-transparencia-das-camaras-de-vereadores-dos-municipios-com-mais-de-10-mil-habitantes-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 7 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cidadão tem papel fundamental na fiscalização de seus representantes**. Brasília: TSE, 16 fev. 2017. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Fevereiro/cidadao-tem-papel-fundamental-na-fiscalizacao-de-seus-representantes. Acesso em: 2 nov. 2025.

VIANA, A. R. de L.; PRESSER, N. H.; ARRUDA, A. M. A.; LIMA, P. R. S. **Transparência ativa em tempos de Covid-19: a atuação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no combate à violência de gênero**. Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 27, n. 1, p. 1–21, 2022. DOI: 10.5007/1518-2924.2022.e83200. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/83200. Acesso em: 19 out. 2025.

ZEFERINO, D. S.; SILVA E SILVA, L. H. **A construção de uma cultura de transparência pública na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre a Lei de Acesso à Informação**. Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL, p. 25–46, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/74825/46770. Acesso em: 19 out. 2025.

ZOCCAL, M. P. **"Em defesa das missões da PM/SP, indefiro": análise da transparência nas normativas sobre o uso da força em protestos**. Revista Eletrônica Direito e Sociedade – REDES, v. 9, n. 3, p. 211–237, 2021. Disponível em: https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6563. Acesso em: 19 out. 2025.

02

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: DIREITO, GESTÃO E DEMOCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Luiz Carlos Pinto Ribeiro
Mestrando do PROFIAP, Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

10.37885/260121126

RESUMO

O presente capítulo analisa o papel das licitações e contratos administrativos na consolidação da democracia administrativa contemporânea, com base na Lei nº 14.133/2021, nos comentários doutrinários de Marçal Justen Filho e nos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre governança e contratações públicas. Discute-se a relação entre direito e gestão pública como eixo de modernização do Estado e de fortalecimento da transparência, da participação cidadã e do controle social. A partir da transição normativa entre a Lei nº 8.666/1993 e a nova Lei de Licitações, demonstra-se que a democracia administrativa requer não apenas o cumprimento formal das normas, mas o alinhamento entre princípios jurídicos, práticas gerenciais e valores republicanos. Conclui-se que a efetividade da nova lei depende da integração entre planejamento, capacitação institucional e governança participativa.

Palavras-chave: Licitações Públicas; Contratos Administrativos; Democracia Administrativa; lei nº 14.133/2021; Gestão Pública.

EPÍGRAFE

"a Democracia Administrativa Começa Quando o Cidadão Percebe que o Orçamento Público é; Antes de Tudo; um Instrumento de Justiça Social." — *Marçal Justen Filho*

1. INTRODUÇÃO

A democracia administrativa representa a evolução natural do Estado de Direito para um Estado de gestão pública orientado à transparência, à eficiência e à corresponsabilidade social. As licitações e os contratos administrativos configuram instrumentos privilegiados para materializar esses valores, pois traduzem, no plano prático, a interação entre o poder público, o mercado e a sociedade civil.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, o legislador buscou não apenas substituir os antigos regimes da Lei nº 8.666/1993, da Lei do Pregão (10.520/2002) e do Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei 12.462/2011), mas inaugurar um paradigma de governança pública mais transparente, técnica e democrática.

Conforme observa Marçal Justen Filho (2021), a nova lei não deve ser interpretada apenas como uma "reforma legal", mas como "um novo pacto institucional entre o Direito e a Administração Pública", em que o gestor assume papel de planejador e o controle deixa de ser punitivo para se tornar preventivo e pedagógico.

A partir dessa perspectiva, este capítulo investiga as conexões entre direito, gestão e democracia administrativa no âmbito das licitações e contratos públicos, destacando a necessidade de um olhar crítico e interdisciplinar sobre os mecanismos que sustentam a legitimidade e a eficiência do gasto público.

2. FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA

2.1. Entre o Direito e a Gestão Pública

A noção de *democracia administrativa* parte do pressuposto de que o Estado contemporâneo não se legitima apenas pelo sufrágio, mas pela forma

como gere os recursos públicos e responde aos direitos fundamentais. O Direito Administrativo, nesse contexto, deixa de ser mera técnica normativa para se tornar um instrumento de governança.

Segundo Justen Filho (2019), "a democracia administrativa é a dimensão do Estado Democrático de Direito que se realiza nas decisões administrativas e na gestão pública". Essa visão exige que os gestores públicos interpretem as normas de modo finalístico, buscando resultados socialmente relevantes e não apenas a estrita legalidade formal.

Os relatórios do TCU sobre governança de contratações públicas (2021–2023) reforçam esse entendimento ao afirmar que a maturidade da gestão de compras públicas no Brasil ainda é desigual: enquanto órgãos federais alcançam níveis satisfatórios de governança, muitos entes municipais operam em níveis iniciais ou intermediários, com falhas de planejamento, ausência de mapeamento de riscos e carência de pessoal qualificado.

A convergência entre o Direito e a gestão pública é, portanto, um imperativo democrático. A norma jurídica define os limites e os princípios, mas é a prática gerencial que confere efetividade àqueles valores constitucionais de eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade.

A noção de democracia administrativa parte do entendimento de que o Estado contemporâneo se legitima não apenas pelo sufrágio, mas também pela forma como gere os recursos públicos e atende aos direitos fundamentais. Nesse cenário, o Direito Administrativo deixa de ser mera técnica normativa para se tornar instrumento de governança, orientado pela busca de resultados socialmente relevantes.

Segundo Justen Filho (2019), "a democracia administrativa é a dimensão do Estado Democrático de Direito que se realiza nas decisões administrativas e na gestão pública". Essa perspectiva demanda que os gestores interpretem as normas com foco na finalidade pública, superando o formalismo excessivo e priorizando entregas concretas à sociedade.

Os relatórios do TCU sobre governança de contratações (2021–2023) apontam que a maturidade da gestão de compras no Brasil é heterogênea. Órgãos federais apresentam avanços consistentes em planejamento e controle, enquanto muitos entes subnacionais ainda enfrentam dificuldades em mapear riscos, qualificar equipes e estruturar processos decisórios eficientes.

Jacoby Fernandes (2016) afirma que contratações eficientes exigem planejamento, governança e atuação coordenada dos setores envolvidos, reduzindo riscos e assegurando economicidade. Essa afirmação vai de encontro com Torres (2022) que aponta que a nova legislação desloca o foco da burocracia documental para a gestão de riscos, governança e planejamento, reforçando a necessidade de decisões fundamentadas, transparentes e orientadas à solução de problemas públicos.

Ideia reforçada por Nóbrega (2021) onde sustenta que a efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende da adoção de práticas como gestão por processos, indicadores de desempenho e análise de riscos, além de mecanismos de controle e participação cidadã. Para ele, democracia administrativa se concretiza quando a gestão pública dispõe de capacidades institucionais adequadas e instrumentos de avaliação de resultados.

Assim, a convergência entre Direito e gestão pública torna-se elemento essencial para um Estado eficiente, íntegro e transparente. A norma jurídica estabelece princípios e limites, mas é a prática gerencial que lhes dá efetividade. A democracia administrativa se realiza quando o gestor articula conhecimento jurídico, técnicas modernas de administração e boas práticas de governança para entregar serviços públicos de qualidade.

3. A TRANSIÇÃO NORMATIVA: DA LEI Nº 8.666/1993 À LEI Nº 14.133/2021

3.1. Fragmentação normativa anterior

Durante quase três décadas, o Brasil conviveu com um regime licitatório fragmentado, em que coexistiam leis específicas para diferentes tipos de contratação. A Lei nº 8.666/1993 representava o marco tradicional, centrado no formalismo e na desconfiança do gestor. Já a Lei do Pregão introduziu maior celeridade, e o RDC buscou flexibilidade e eficiência, sobretudo para grandes obras.

Porém, como salienta Justen Filho (2021, p. 42), essa multiplicidade de regimes gerava "insegurança jurídica, duplicidade de procedimentos e perda de racionalidade administrativa".

O Tribunal de Contas da União também apontou, em relatório de 2020, que a sobreposição de legislações dificultava o controle, pois os órgãos fiscalizadores precisavam aplicar critérios distintos conforme o tipo de contratação.

4. ESTRUTURA E PRINCÍPIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021)

4.1. Princípios e diretrizes gerais

A Lei nº 14.133/2021 estrutura-se sobre um conjunto de princípios expressos e implícitos que reafirmam os valores constitucionais da administração pública. O artigo 5º enuncia os fundamentos que orientam todo o sistema: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções e sustentabilidade.

Tabela 1 – Princípios da Lei nº 14.133/2021

Princípios da Lei nº 14.133/2021	Definição / Fundamentação
Legalidade	A Administração Pública só pode agir conforme previsto em lei, respeitando os limites e condições estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Todas as fases do processo licitatório devem obedecer estritamente às normas legais.
Impessoalidade	Garante que o interesse público prevaleça sobre interesses pessoais ou particulares. As decisões devem ser objetivas e baseadas em critérios técnicos e jurídicos, evitando favorecimentos.
Moralidade	Exige conduta ética e probidade administrativa. O gestor deve observar padrões de honestidade e boa-fé, indo além da mera legalidade formal.
Publicidade	Determina a transparência dos atos administrativos, assegurando que todas as etapas da licitação sejam divulgadas e acessíveis ao público, permitindo o controle social.
Eficiência	Visa otimizar o uso dos recursos públicos, alcançando resultados de qualidade com menor custo e tempo possível, sem comprometer a legalidade ou a economicidade.
Planejamento *	Introduzido de forma expressa na nova lei, impõe a necessidade de planejamento prévio detalhado das contratações, com estudos técnicos, estimativas de custos e gestão de riscos.
Transparência	Relaciona-se à publicidade, mas enfatiza a clareza e a facilidade de acesso às informações, inclusive por meios eletrônicos, para assegurar o controle social e a integridade.

Segurança Jurídica	Garante previsibilidade e estabilidade às relações contratuais, assegurando que as partes possam confiar na legalidade e continuidade dos atos administrativos.
Razoabilidade e Proporcionalidade	Impõem equilíbrio entre os meios adotados e os fins perseguidos. As decisões administrativas devem ser adequadas, necessárias e equilibradas quanto aos efeitos produzidos.
Interesse Público	Princípio norteador de toda a Administração Pública: as ações e contratações devem atender prioritariamente às necessidades coletivas, e não a interesses individuais.
Desenvolvimento Nacional Sustentável	Busca conciliar crescimento econômico, responsabilidade social e preservação ambiental nas contratações públicas. Incentiva práticas sustentáveis e inovação tecnológica.
Competitividade	Garante ampla participação de interessados, sem restrições indevidas, de modo a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração.
Probidade Administrativa	Exige que todos os agentes públicos ajam com integridade, honestidade e lealdade, prevenindo atos de corrupção ou fraude nas licitações e contratos.
Julgamento Objetivo	As propostas devem ser avaliadas conforme critérios previamente definidos no edital, sem subjetividade ou discricionariedade indevida.
Vinculação ao Instrumento Convocatório	Obriga a Administração a seguir fielmente as regras e condições estabelecidas no edital, que é a 'lei interna' da licitação.

Fonte: Lei nº 14.133/2021 (Art. 5º) e doutrina de Justen Filho (2021) e Carvalho Filho (2022).

Entre as inovações, destaca-se a elevação do planejamento ao status de princípio, deslocando o foco do controle meramente formal para o controle de resultados. Essa perspectiva de governança exige que o gestor antecipe riscos, estabeleça métricas e conduza a contratação como parte de um ciclo integrado de gestão.

Para Justen Filho (2021, p. 61), "o princípio do planejamento constitui o alicerce da gestão pública moderna, pois converte o gestor em um estrategista que deve decidir com base em evidências e não em improvisações".

O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu *Referencial de Governança e Gestão de Contratações Públicas* (2022), reforça que a ausência de planejamento é uma das causas mais recorrentes de ineficiência e de irregularidades em licitações. O relatório destaca que cerca de 48% dos achados de auditoria em contratações públicas federais derivam de falhas na fase preparatória,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

especialmente na elaboração deficiente do estudo técnico preliminar e da estimativa de custos.

4.2. A governança contratual e o controle social

O conceito de governança na Lei nº 14.133/2021 aparece como eixo transversal da norma. O artigo 11 menciona que "a alta administração deve implementar processos e estruturas de governança das contratações, promovendo práticas de gestão de riscos e controle preventivo".

Isso demonstra que a lei não busca apenas disciplinar a relação Estado–mercado, mas também introduzir mecanismos de responsabilidade institucional e transparência ativa, pilares da democracia administrativa.

O TCU (Relatório de Governança Pública, 2023) recomenda que cada órgão elabore planos de governança de contratações (PGC), contendo objetivos estratégicos, mapeamento de riscos, indicadores de desempenho e estratégias de mitigação. Esses instrumentos transformam o controle em um processo de aprendizado organizacional, reduzindo falhas e aumentando a confiança da sociedade.

A publicidade também foi ampliada com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto no artigo 174 da Lei nº 14.133/2021. O PNCP é uma plataforma unificada para publicação de editais, atas, contratos e aditivos, acessível a qualquer cidadão. Essa inovação concretiza o princípio da transparência e fortalece o controle social, permitindo auditoria pública descentralizada.

5. FASE PREPARATÓRIA: PLANEJAMENTO, ESTUDOS TÉCNICOS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

5.1. A centralidade do planejamento

A nova lei estabelece que "a licitação será precedida de planejamento e de estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido" (art. 18). Essa disposição desloca o eixo da legalidade para a racionalidade.

Segundo Justen Filho (2021, p. 119), o planejamento deve abranger "a análise da necessidade administrativa, a definição precisa do objeto, o estudo de viabilidade técnica e econômica, a pesquisa de preços e o mapeamento de riscos".

O TCU, no *Acórdão nº 1.212/2022 – Plenário*, enfatizou que o planejamento é o principal fator determinante da economicidade e eficiência das contratações públicas, destacando que processos iniciados sem estudo técnico adequado geram aditivos contratuais de até 30% no valor inicial do contrato.

A fase preparatória, portanto, cumpre duplo papel: jurídico e gerencial. No plano jurídico, garante a legalidade e a transparência do certame. No plano gerencial, viabiliza o atingimento de resultados e a previsibilidade do gasto público.

5.2. A matriz de riscos e a gestão contratual preventiva

Uma das inovações mais relevantes da Lei nº 14.133/2021 é a exigência da matriz de alocação de riscos, prevista no artigo 22, §3º. Trata-se de instrumento que distribui responsabilidades entre contratante e contratado, reduzindo litígios e incertezas.

O TCU (Relatório de Obras Públicas, 2022) observou que a ausência de matriz de riscos foi responsável por grandes atrasos e sobrecustos em obras de infraestrutura, destacando que contratos sem essa previsão tendem a gerar disputas judiciais onerosas.

Do ponto de vista da democracia administrativa, a matriz de riscos simboliza a maturidade institucional: o Estado reconhece que a relação contratual é de parceria, e não de imposição unilateral.

5.3. Participação social e audiências públicas

A nova lei reforça mecanismos participativos já previstos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 39 dispõe que "a administração poderá realizar audiência pública sempre que o valor estimado da contratação ou sua relevância social justificar".

Embora o verbo "poderá" denote faculdade, a realização de consultas públicas é uma boa prática recomendada pelo TCU e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Tais mecanismos ampliam a legitimidade das contratações

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

e permitem que associações civis, especialistas e cidadãos contribuam com diagnósticos e sugestões.

Para Justen Filho (2021, p. 247), "a audiência pública é a forma mais transparente de se garantir a legitimidade democrática da licitação, pois permite à sociedade interferir no conteúdo das decisões administrativas".

O desafio, contudo, está na efetividade. Muitos entes realizam audiências formais, mas sem verdadeira participação cidadã. A democracia administrativa requer que a consulta pública seja tratada como processo dialógico, com retorno institucional às manifestações recebidas.

6. MODELOS DE LICITAÇÃO E CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

6.1. Modalidades de licitação

A Lei nº 14.133/2021 reduziu o número de modalidades, estabelecendo cinco principais: concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo. O diálogo competitivo, inspirado no modelo europeu, é inovação significativa: permite que a Administração dialogue com potenciais licitantes para aperfeiçoar soluções técnicas antes da apresentação das propostas finais.

Tabela 2 – Modalidades de Licitação previstas na Lei nº 14.133/2021

Modalidade de Licitação	Definição
Concorrência	Modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns e especiais, obras e serviços de engenharia, em que a disputa é aberta a quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. É utilizada para contratações de maior vulto econômico.
Concurso	Modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios estabelecidos em edital.
Leilão	Modalidade utilizada para a alienação de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados e bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pregão	Modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de lances sucessivos, em sessão pública, presencial ou eletrônica, vencendo o menor preço.
Diálogo Competitivo	Modalidade em que a Administração dialoga com licitantes previamente selecionados, com o objetivo de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, para, posteriormente, convidá-los a apresentar propostas finais. É indicada para contratações de soluções inovadoras ou complexas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Nota: As definições seguem a redação dos artigos 28 a 32 da Lei nº 14.133/2021.

O TCU (Estudo Técnico nº 02/2023) avaliou que o diálogo competitivo é promissor para contratações de alta complexidade, mas requer corpo técnico preparado, sob pena de gerar riscos à isonomia e à impessoalidade.

Segundo Justen Filho (2021, p. 311), o diálogo competitivo "rompe com o paradigma da desconfiança e aposta em uma gestão pública baseada na colaboração e na confiança recíproca, sem abdicar do controle".

6.2. Critérios de julgamento

A nova lei diversificou os critérios de julgamento, permitindo ao gestor escolher aquele mais adequado ao interesse público:

Tabela 3 – Critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/2021.

Critério de Julgamento	Definição
Menor Preço	Vence a proposta que apresentar o menor valor global ou por item, conforme estabelecido no edital, desde que atendidos todos os requisitos de qualidade e desempenho exigidos. É utilizado quando o objeto é comum e facilmente comparável.
Maior Desconto	Adota-se quando o objeto está vinculado a preços previamente definidos em tabela oficial ou de mercado. O vencedor será aquele que oferecer o maior desconto sobre essa base de referência.
Melhor Técnica	Critério voltado a serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento. Vence a proposta que apresentar a melhor avaliação técnica conforme critérios objetivos definidos no edital.
Técnica e Preço	Combina a pontuação técnica com o valor proposto, aplicando-se pesos definidos no edital. É utilizado quando se busca equilíbrio entre qualidade técnica e custo, geralmente em serviços complexos.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Maior Lance (ou Oferta)	Utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de uso de bens públicos. Vence quem oferecer o maior valor de aquisição ou maior oferta econômica para a administração.
Maior Retorno Econômico	Critério aplicado especialmente nas contratações de eficiência (art. 39 da lei), em que se busca o maior retorno financeiro obtido pela administração em relação à economia gerada pelo contrato.
Melhor Conteúdo Artístico	Adotado para a contratação de bens ou serviços de natureza artística, premiando a proposta com melhor valor estético, criativo e de relevância cultural, conforme critérios definidos no edital.
Maior Desconto sobre Taxa de Administração	Aplica-se em contratações em que há previsão de taxa de administração, como serviços terceirizados. Ganha quem oferecer o maior desconto sobre a taxa de referência.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei nº 14.133/2021 (art. 33).

Essa pluralidade torna a licitação mais flexível e estratégica. Entretanto, o TCU alerta que a escolha do critério deve ser motivada e registrada em processo administrativo, sob pena de nulidade do certame (Acórdão nº 2.891/2021 – Plenário).

Para Justen Filho (2021, p. 328), "a eficiência da licitação depende de um julgamento consequencialista, voltado a resultados e impactos sociais, e não apenas à formalidade do preço".

7. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: EXECUÇÃO, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE

7.1. Natureza e função dos contratos administrativos

Os contratos administrativos são a materialização prática da função executiva do Estado. Por meio deles, a Administração transforma o planejamento em ação concreta, contratando bens, obras ou serviços que viabilizam políticas públicas.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 89, conceitua o contrato administrativo como "o ajuste que tem por objeto a prestação de serviços, a execução de obras, o fornecimento de bens ou a realização de outros interesses da Administração, regido por normas de direito público".

Os contratos administrativos representam a tradução prática da função executiva do Estado, constituindo o mecanismo por meio do qual a Administração Pública converte o planejamento em ação concreta, viabilizando a prestação de

serviços, a execução de obras e o fornecimento de bens necessários à implementação das políticas públicas. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 89, define o contrato administrativo como "o ajuste que tem por objeto a prestação de serviços, a execução de obras, o fornecimento de bens ou a realização de outros interesses da Administração, regido por normas de direito público".

Na doutrina contemporânea, Justen Filho (2021, p. 412) ressalta que os contratos administrativos devem ser compreendidos como instrumentos de gestão, e não apenas como vínculos jurídicos estáticos. Para o autor, "a execução contratual é a etapa em que se mede a capacidade da Administração de produzir resultados públicos", destacando que o contrato é um meio de governança orientado à entrega de valor à sociedade.

A relevância da execução contratual e de seu acompanhamento é igualmente enfatizada pelo Tribunal de Contas da União. Em relatório de auditoria sobre contratos de serviços terceirizados, o TCU (2023) identificou que a ausência de monitoramento sistemático e de indicadores de desempenho compõe uma das causas mais recorrentes de insucesso na gestão contratual. Entre os 3.200 contratos fiscalizados, 27% apresentaram falhas graves na fiscalização, especialmente relacionadas à insuficiência de controle de metas, falta de registros formais de inspeção e acompanhamento inadequado dos resultados pactuados, alinhando-se à lógica de accountability (FERNANDES, 2018) afirma que a execução deve ser acompanhada de mecanismos formais de controle e registros administrativos que assegurem a rastreabilidade das decisões e o cumprimento das obrigações pactuadas.

Para Torres (2023), a Lei nº 14.133/2021 fortalece a função gerencial do contrato ao exigir planejamento prévio, indicadores de desempenho, matriz de riscos e mecanismos de governança aptos a mitigar falhas na execução. Assim o gestor público deve atuar preventivamente, adotando controles proporcionais ao objeto contratual para evitar danos ao erário e garantir a efetividade das políticas públicas.

Sob outro enfoque, Marcos Antônio Rios da Nóbrega relaciona a execução contratual ao paradigma de governança pública, destacando que os contratos são instrumentos estratégicos para a geração de resultados, e não meros atos burocráticos. Para Nóbrega (2022), a gestão contratual deve incorporar métodos de análise de desempenho, gestão de riscos e avaliação contínua de resultados,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

alinhando o ciclo contratual às boas práticas internacionais e ao modelo de administração orientada por evidências. Ele sustenta que a execução contratual eficiente é condição essencial para assegurar economicidade, integridade e qualidade nos serviços prestados.

7.2. Fiscalização e controle interno

O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 impõe a obrigatoriedade de designação de fiscal e gestor de contrato, figuras distintas e complementares: o gestor supervisiona o contrato como um todo, e o fiscal acompanha a execução técnica.

A fiscalização é a "linha de defesa final" da integridade administrativa. Justen Filho (2021, p. 423) destaca que "a execução contratual exige uma postura ativa da Administração, com monitoramento constante e registros documentais".

O TCU (Acórdão nº 2.848/2022 – Plenário) recomenda que todos os órgãos mantenham planos de fiscalização contratual, com checklists e periodicidade definida, para garantir rastreabilidade das ações e mitigação de riscos.

A Lei nº 14.133/2021 aprofunda significativamente o regime de responsabilização dos agentes públicos envolvidos na fiscalização e gestão contratual, estabelecendo sanções administrativas, civis e até penais para omissões que comprometam a execução dos ajustes. Ao prever a corresponsabilidade dos agentes, o novo marco normativo reforça mecanismos de *accountability* e consolida fundamentos da democracia administrativa, que exige transparência, controle e responsabilização pela atuação estatal.

A responsabilização no âmbito das contratações públicas não deve ser compreendida como punição automática, mas como instrumento essencial para assegurar que o agente público atue com zelo, competência e profissionalismo. Para o autor, a gestão contratual exige registros adequados, atos motivados e acompanhamento contínuo, pois "a ausência de fiscalização constitui falta grave que pode acarretar danos ao erário e responsabilização do gestor" (FERNANDES, 2018). Jacoby destaca ainda que a corresponsabilidade prevista na nova lei reforça a necessidade de profissionalização das equipes de fiscalização, inserindo o controle como elemento estruturante da boa administração.

A consolidação de uma visão moderna de governança contratual, ao atribuir deveres específicos aos fiscais e gestores, incluindo a obrigação de

reportar falhas, registrar ocorrências e adotar medidas tempestivas para prevenir irregularidades. Segundo Torres (2023), a ampliação da responsabilização por omissão não tem caráter meramente sancionatório, mas busca induzir comportamentos diligentes e reforçar a cultura do planejamento e do controle. A nova lei inaugura um modelo de contratualização mais rigoroso, no qual a execução contratual deve ser monitorada com base em indicadores e evidências, e onde a omissão do gestor é vista como falha sistêmica no ciclo de governança (NÓBREGA, 2022). Nóbrega argumenta que a corresponsabilidade prevista na Lei nº 14.133/2021 não apenas reforça a integridade das contratações, mas também potencializa a eficiência, uma vez que induz a Administração Pública a institucionalizar rotinas de controle, registro documental e avaliação contínua dos resultados contratados.

7.3. Alterações contratuais e equilíbrio econômico-financeiro

A Lei nº 14.133/2021 modernizou substancialmente o regime de alterações contratuais, preservando limites quantitativos clássicos — como os percentuais de 25% ou 50%, a depender da natureza da obra ou serviço —, mas avançando na definição de mecanismos de reajuste e de reequilíbrio econômico-financeiro baseados em critérios mais transparentes e alinhados à realidade dos contratos administrativos contemporâneos. O artigo 124 estabelece que o reequilíbrio poderá ser concedido quando fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis alterarem substancialmente a equação econômico-financeira inicial do contrato, reforçando a necessidade de justiça contratual e de preservação das condições originais de execução.

O Tribunal de Contas da União, no *Relatório de Obras Públicas* (2022), recomenda que revisões e reequilíbrios sejam precedidos de estudos técnicos consistentes, com justificativas claras e registros formais, a fim de evitar o uso indevido de aditivos como mecanismo de burla ao procedimento licitatório. Essa orientação alinha-se à busca por maior controle, integridade e racionalidade na gestão contratual, prevenindo distorções e assegurando que as alterações sigam critérios objetivos.

No campo doutrinário, Justen Filho (2021, p. 441) afirma que o equilíbrio econômico-financeiro é manifestação do "princípio da boa-fé administrativa",

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

sendo concebido como mecanismo de justiça contratual e não como benefício indevido ao contratado. Para o autor, preservar a equação inicial implica reconhecer que o contrato administrativo deve operar de forma colaborativa, garantindo à Administração e ao particular condições proporcionais e adequadas para a execução do objeto pactuado.

Assim, o equilíbrio econômico-financeiro constitui garantia fundamental das partes e instrumento de proteção da Administração contra práticas oportunistas. O reequilíbrio não pode ser confundido com liberalidade estatal, devendo sempre estar fundamentado em provas técnicas, motivação adequada e respeito aos parâmetros legais, sob pena de comprometer a lisura do contrato e ensejar responsabilização.

O adequado manejo dos aditivos contratuais exige rigor procedimental e documentação robusta, assegurando transparência e conformidade com o planejamento original. Torres (2023) enfatiza que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser visto como instrumento de manutenção da funcionalidade do contrato e não como mecanismo para superar falhas de planejamento. Assim, a concessão de reequilíbrio deve estar sempre vinculada a análises econômicas precisas, à matriz de riscos e à estrita observância dos pressupostos legais.

Sob um enfoque de governança pública, o equilíbrio econômico-financeiro ganhou contornos mais estratégicos no contexto da nova lei, especialmente porque está relacionado ao desempenho e à efetividade do contrato. devendo serem integrados a uma cultura de gestão por resultados, com avaliações contínuas, indicadores claros e metodologia técnica que permita verificar a necessidade real de ajustes. A ausência de critérios objetivos favorece distorções e abre espaço para aditivos excessivos, razão pela qual a Lei nº 14.133/2021 fortalece os instrumentos técnico-normativos de controle.

8. DESAFIOS PRÁTICOS E CAMINHOS PARA A EFETIVIDADE

8.1. Capacitação e cultura institucional

A consolidação da Lei nº 14.133/2021 exige uma mudança estrutural no comportamento organizacional e no preparo técnico dos agentes públicos envolvidos nas contratações. A profissionalização da gestão de compras

passa não apenas por novos procedimentos, mas pela formação de servidores capazes de compreender a lógica sistêmica da lei, seus objetivos de eficiência e sua conexão direta com a democracia administrativa. Como destaca Justen Filho (2020), a aplicação normativa depende de discernimento e maturidade institucional, e não apenas da adoção mecânica de regras.

A literatura contemporânea sobre governança pública enfatiza que a qualificação dos servidores é um elemento indispensável ao bom desempenho estatal. Para Osborne e Gaebler (1992), governos inovadores são aqueles que desenvolvem continuamente suas capacidades internas, substituindo modelos rígidos por práticas orientadas à aprendizagem. Essa perspectiva dialoga diretamente com a realidade brasileira: a ausência de programas de formação reduz a capacidade de interpretar corretamente a lei, compromete o planejamento das contratações e perpetua práticas reativas em vez de estratégicas.

Sob um enfoque voltado à administração pública gerencial, Hood (1991) argumenta que a eficiência estatal depende da adoção de competências técnicas e gerenciais, especialmente em áreas sensíveis como compras públicas. A Lei nº 14.133/2021 incorpora esse entendimento ao reforçar a importância do planejamento, da gestão por riscos e da profissionalização das equipes. Entretanto, tais inovações somente se concretizam quando acompanhadas de investimentos permanentes em treinamento e capacitação.

No contexto brasileiro, Di Pietro (2021) observa que a complexidade do regime jurídico das contratações exige formação contínua, pois as normas se interligam com princípios constitucionais, regras de controle e instrumentos de gestão. Para a autora, a segurança jurídica depende tanto da clareza normativa quanto da qualificação dos agentes públicos. Do mesmo modo, Ronny Charles Lopes de Torres (2022) afirma que a transição entre leis não é apenas normativa, mas cultural, e requer atualização institucional para evitar a reprodução de práticas ultrapassadas sob um novo marco legal.

Além disso, Jacoby Fernandes (2018) destaca que a formação adequada dos servidores é um mecanismo preventivo contra erros e irregularidades, funcionando como instrumento de governança e controle. Segundo o autor, a ausência de capacitação favorece fragilidades procedimentais que impactam diretamente o planejamento e a execução das contratações.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

March e Olsen (1989) explicam que organizações públicas tendem a reproduzir rotinas enraizadas, e somente programas sistemáticos de capacitação são capazes de romper ciclos tradicionais e incorporar práticas modernas. Assim, a efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende não apenas de mudanças legais, mas de uma profunda renovação das práticas internas, da valorização profissional e da construção de um ambiente orientado à aprendizagem, integridade e participação social.

8.2. Planejamento orçamentário e transparência

A efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende de um alinhamento rigoroso entre planejamento orçamentário e planejamento das contratações públicas. O artigo 12 do novo marco jurídico estabelece que o Plano de Contratações Anual (PCA) deve ser articulado com instrumentos centrais de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa integração fortalece a racionalidade administrativa ao vincular as decisões de compras às prioridades estratégicas do Estado, evitando improvisações e respostas meramente reativas. Conforme aponta o Tribunal de Contas da União (TCU, 2022), aproximadamente 12% das contratações federais ainda ocorrem sob a forma emergencial, indicando falhas de previsão e de gestão que podem ser mitigadas por meio de um planejamento robusto.

Sob a perspectiva teórica, a literatura sobre gestão pública reforça a importância dessa articulação. Para Mello (2018), a eficiência do gasto público só se concretiza quando existe alinhamento entre planejamento e execução, garantindo que as despesas reflitam objetivos previamente pactuados com a sociedade. Nesse mesmo sentido, Osborne (2010) observa que governos modernos devem trabalhar com ciclos de planejamento iterativos, capazes de ajustar demandas e capacidades ao longo do tempo. A Lei nº 14.133/2021 incorpora esse racional ao exigir instrumentos como estudos técnicos preliminares, matriz de riscos e planejamento das contratações.

A transparência constitui outro elemento central desse processo. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) representa um avanço significativo ao reunir, em um ambiente único, editais, contratos, atas, atas de registro de preços e comunicações oficiais. Para Di Pietro (2021), a publicidade é condição

indispensável à legitimidade dos atos administrativos, especialmente em atividades de elevado impacto econômico como as contratações públicas. Da mesma forma, Jacoby Fernandes (2020) destaca que a transparência reduz assimetrias de informação e fortalece a confiança social, permitindo que cidadãos, jornalistas e pesquisadores acompanhem a execução contratual com maior precisão.

Nesse cenário, o PNCP materializa a interoperabilidade entre sistemas, princípio defendido por Gasparini (2017) como requisito para a modernização do Estado. Ao integrar dados dispersos, o portal facilita auditorias, aprimora o controle social e contribui para a identificação de padrões irregulares. Portanto, a articulação entre planejamento, orçamento e transparência é indispensável para consolidar uma administração pública eficiente, previsível e comprometida com o interesse público.

8.3. Governança participativa e controle social

A consolidação da democracia administrativa pressupõe a abertura de canais efetivos de participação social. A Lei nº 14.133/2021, embora técnica em sua formulação, cria condições para que o cidadão se torne um fiscal permanente da administração, especialmente por meio da ampliação da publicidade digital e dos mecanismos de consulta e participação. O Tribunal de Contas da União recomenda, no *Manual de Boas Práticas de Controle Social* (TCU, 2023), que os órgãos públicos adotem plataformas interativas com *dashboards* de monitoramento de contratos, permitindo denúncias, acompanhamento de metas e aferição de desempenho.

A literatura especializada reforça a centralidade do controle social para a governança democrática. Para Bovens (2007), a accountability pública depende da capacidade de a sociedade acessar informações e influenciar decisões governamentais, criando ciclos constantes de responsabilização. Em linha semelhante, Arnstein (1969) propõe a "escada da participação", segundo a qual a influência cidadã varia desde níveis simbólicos até formas efetivas de coparticipação na tomada de decisões. A nova lei, ao fortalecer instrumentos como audiências públicas, consultas e transparência ativa, avança na direção dos níveis mais altos dessa escada.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Marçal Justen Filho (2021, p. 512) enfatiza que "a democracia administrativa pressupõe a coparticipação da sociedade na fiscalização das ações governamentais", tornando o cidadão corresponsável pela integridade pública. Assim, a fiscalização social deixa de ser apenas um direito e passa a ser componente estruturante do regime de contratações. Esse entendimento dialoga com Ostrom (1990), para quem a gestão de bens públicos é mais eficiente quando há mecanismos de supervisão compartilhada e regras de governança policêntrica.

Além disso, autores brasileiros como Torres (2022) e Rios da Nóbrega (2021) destacam que a participação social fortalece a legitimidade das escolhas administrativas e reduz o risco de captura institucional. A publicização de dados — exigência reforçada pela Lei nº 14.133/2021 — permite que organizações da sociedade civil, imprensa e cidadãos identifiquem irregularidades, contribuam para a prevenção de riscos e estimulem práticas de integridade.

Desse modo, a governança participativa emerge como elemento indispensável para que a nova lei cumpra sua promessa de modernização, transparência e responsabilidade democrática.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As licitações e os contratos administrativos constituem instrumentos centrais para a efetivação da democracia administrativa, pois materializam, no cotidiano da gestão pública, os valores de transparência, eficiência, participação social e responsabilidade institucional. A análise realizada evidencia que a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo ao integrar, de forma sistêmica, elementos jurídicos e gerenciais que antes se encontravam dispersos ou pouco consolidados. O novo marco normativo busca superar a cultura do formalismo, historicamente associada à Lei nº 8.666/1993, ao privilegiar mecanismos de planejamento, gestão de riscos, governança e accountability.

A efetividade da nova lei, contudo, não decorre apenas da mudança legislativa, mas da capacidade institucional das organizações públicas de incorporarem práticas inovadoras, fortalecendo a profissionalização, a cultura de integridade e o uso inteligente da informação. A literatura especializada, os relatórios do TCU e a doutrina contemporânea convergem ao afirmar que o núcleo da transformação está na maturidade da gestão pública — especialmente

na fase preparatória da contratação, na gestão contratual e no acompanhamento de desempenho.

Da mesma forma, a democracia administrativa se consolida quando o cidadão participa ativamente da fiscalização dos atos públicos, seja por meio de mecanismos formais, como audiências e consultas, seja por instrumentos de transparência ativa, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A participação social deixa de ser elemento retórico para se tornar componente estrutural da governança contratual.

Assim, as contratações públicas passam a operar não apenas como procedimentos burocráticos, mas como atividades estratégicas capazes de promover resultados concretos, gerar valor público e reforçar a confiança da sociedade na Administração. A Lei nº 14.133/2021 inaugura esse horizonte, mas sua consolidação depende da convergência entre direito, gestão e participação cidadã — pilares indispensáveis para uma administração pública republicana, eficiente e legitimada pelo controle social.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. Tradução: Jussara Botelho. *In*: CARVALHO, A.; COSTA, M. (org.). *Participação Política e Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

BOVENS, Mark. Analisando e avaliando accountability: um quadro conceitual**.** Tradução de Roberto Cataldo. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Governança, Política e Estado*. Brasília: ENAP, 2019.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.* Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas. Diário Oficial da União, Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Painel de Governança Pública 2023.* Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial de Governança e Gestão de Contratações Públicas.* Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de Governança e Gestão – Contratações Públicas*. Brasília, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de Obras Públicas 2022*. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Boas Práticas de Controle Social*. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Operacional – Contratações Emergenciais*. Brasília: TCU, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Pública: aspectos práticos e teóricos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HOOD, Christopher. Uma gestão pública para todas as estações? *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Administração Pública: leituras essenciais*. Brasília: ENAP, 2010.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços e Pregão: teoria e prática*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Democracia Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Estudos de Direito Administrativo e Democracia.* FGV Direito SP Working Paper Series, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br. Acesso em: 8 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Notas sobre a Lei nº 14.133/2021 e o futuro das contratações públicas*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Redescobrindo as instituições: as bases organizacionais da política**.** Tradução: Regina Campos. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. *Governança e Gestão nas Contratações Públicas: um enfoque na Lei nº 14.133/2021.* Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. *Governança Pública, Controle e Responsabilização*. Brasília: ENAP, 2021.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1992.

OSTROM, Elinor. Tradução: Mariana Pires. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

03

DO PATRIMONIALISMO À GOVERNANÇA EM REDE: A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Amauri Plácido da Silva Neto
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Aureliano Pereira de Souza
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univaf)

10.37885/260121127

RESUMO

Este capítulo analisa a evolução dos paradigmas da gestão pública, iniciando pelo modelo patrimonialista e sua superação pelo modelo burocrático-weberiano. Discute-se a crise deste último, caracterizado pela rigidez de procedimentos e foco excessivo nos meios em detrimento dos fins. Como resposta, examina-se a ascensão da Nova Gestão Pública (NGP), fundamentada nas teses de Osborne e Gaebler (1992) e Kettl (2005), que importou ferramentas do setor privado para focar na eficiência, nos resultados e no "cidadão-cliente". Através de uma abordagem analítico-conceitual, o estudo avalia as disfunções do gerencialismo, analisando falhas de implementação em contextos de baixa capacidade institucional e complexidade política (Gana, Tanzânia e Congo). Por fim, explora a superação parcial da NGP pelo modelo de Governança Pública, focado na colaboração em rede, ilustrado pelo caso do Amazonas (Brasil). Conclui-se que a administração pública evoluiu do controle (burocracia) para a competição (NGP) e, finalmente, para a colaboração (Governança), como forma de entregar valor público em contextos complexos.

Palavras-chave: Modelos de Gestão Pública; Patrimonialismo; Burocracia; Nova Gestão Pública; Governança Pública; Princípio da Eficiência.

INTRODUÇÃO

As décadas de 70 e 80, sobretudo na Europa e na América do Norte, protagonizaram uma crise fiscal e de legitimidade, associadas ao modelo de Bem-Estar Social, que cresceu imensamente, assumindo responsabilidades nas áreas da saúde, educação, previdência e infraestrutura. Nos anos 70 (com a crise do petróleo), os custos para manter a máquina pública dispararam, de forma que os governos começaram a ter déficts enormes e dívidas crescentes. Foi nesse contexto de exaustão financeira e de resultados que a crítica se voltou contra o paradigma dominante: o modelo burocrático-weberiano. Esse modelo se tornou obsoleto, pois "não é apenas que o governo custa muito, mas que ele não alcança muito. Ele falha em entregar os serviços que os cidadãos valorizam" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 12, tradução nossa). O paradigma focado na impessoalidade, na hierarquia clara e no estrito cumprimento de normas (Weber, 2015), embora essencial para combater o patrimonialismo, passou a ser visto como rígido, lento e excessivamente focado em processos (meios), em detrimento dos resultados (fins).

Conforme resumiu Mattos (1995, p. 193), a crítica central é que "a principal falha dos governos teria a ver com os meios utilizados e não com os objetivos". Assim, a resposta à crise fiscal e de legitimidade exigiu uma mudança fundamental de paradigma: o governo precisava parar de focar em processos (insumos) e focar em desempenho (resultados).

Surgiu então a necessidade de uma reforma administrativa profunda. A adoção de um novo paradigma, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) ou Gerencialismo, transformou as práticas tradicionais do setor público, substituindo a lógica do controle processual pela lógica da gestão por desempenho. A obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventing Government* (1992), catalisou essa mudança ao propor um "governo empreendedor", focado em "navegar" (definir estratégias) em vez de "remar" (executar diretamente). Essa transformação se faria a partir de uma adaptação de métodos de gestão vigentes na administração privada, especialmente os relacionados com as ideias de descentralização da autoridade, redução das hierarquias, ênfase na qualidade e aproximação com os clientes na Administração Pública (Mattos, 1995, p. 193).

Essa nova abordagem redefiniu o papel do Estado, como postulado por Osborne e Gaebler (1992, p. 25, tradução nossa):

> O tipo de governo que desenvolvemos durante a era industrial, ou seja, grandes burocracias centralizadas com regras e regulamentos hierárquicos, não funciona mais. [...] Estamos reinventando o governo para ser descentralizado, empreendedor e orientado para o mercado; um governo que foca em resultados, trata os cidadãos como clientes e capacita seus funcionários a tomar decisões.

Esse governo, portanto, propunha ser "descentralizado e orientado para o mercado; um governo que foca em resultados, trata os cidadãos como clientes e capacita seus funcionários a tomar decisões" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 25, tradução nossa). Essa modernização fortaleceu a orientação para o cidadão, agora tratado como "cliente", promovendo maior *accountability* e satisfação da sociedade.

Considerando que o modelo gerencial buscou implementar ferramentas do setor privado para modernizar procedimentos e flexibilizar a gestão, nosso trabalho parte da seguinte questão: como a transição do modelo patrimonialista para o burocrático e, em seguida, para os modelos gerencial e de governança pública, redefiniu os instrumentos de controle, a prestação de serviços e a própria concepção de interesse público na administração contemporânea?

Para responder a essa questão, este estudo utiliza uma abordagem analítico-conceitual, baseada em revisão bibliográfica da literatura sobre reforma do Estado e modelos de gestão. O capítulo está estruturado em três seções principais. Após esta introdução, a seção de desenvolvimento explora os vários modelos de gestão, começando pelo patrimonialismo, até a governança em rede. Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados e propõe reflexões sobre os paradigmas que moldam a gestão pública atual.

DESENVOLVIMENTO

Patrimonialismo: o ponto de partida

Antes da consolidação do modelo burocrático-weberiano, o paradigma dominante na administração pública era o patrimonialismo. Este modelo, que

no Brasil caracterizou o Império e a Primeira República , é definido pela ausência de distinção clara entre o patrimônio público e o patrimônio privado do governante. Nessa forma de gestão, o Estado não é administrado por critérios racionais ou de mérito, mas sim como uma extensão dos domínios pessoais da elite dirigente. O poder político concentra-se em um "estamento" (um grupo social fechado, como juristas, letrados e militares) que deriva seu poder e sua renda diretamente do controle do aparelho estatal.

As principais características do modelo patrimonialista, segundo Bresser-Pereira (2001), são: *confusão público-privado*: o aspecto central é que o patrimônio do Estado em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros; *critérios pessoais*: a escolha de funcionários não segue critérios racional-legais. Em vez de mérito, prevalecem os laços de família, agregação ou clientelismo; *ineficiência como norma*: a preocupação com a eficiência da máquina estatal é "nula", pois a principal função do emprego público é garantir a sobrevivência e o status da elite e seus dependentes.

Como sintetizado por Sérgio Buarque de Holanda (1936/69, p. 105-106, *apud* Bresser-Pereira, 2001, p. 7), essa mentalidade impedia a própria noção de uma esfera pública autônoma, pois

> não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.

É contra essa lógica de confusão patrimonial, nepotismo e arbítrio pessoal que o modelo burocrático-weberiano surge como um avanço civilizatório.

O modelo burocrático-weberiano: pilares e disfunções

O paradigma da burocracia, embora frequentemente visto de forma pejorativa, representou um avanço civilizatório crucial na organização do Estado. Sua emergência foi a principal arma contra as formas de dominação tradicionais e carismáticas, que geravam o patrimonialismo, ou seja, a confusão entre o patrimônio público e o privado do governante, e o nepotismo. Assim, o modelo do tipo ideal burocrático, sistematizado por Max Weber, fundamenta-se na

racionalidade legal como forma de dominação, opondo-se a esse patrimonialismo e ao arbítrio pessoal (Weber, 2015). Seus pilares, como a impessoalidade no tratamento, a hierarquia clara, o concurso público, a divisão do trabalho e a estrita obediência às normas, foram pensados para garantir previsibilidade, equidade e eficiência técnica na condução da coisa publica. Nesse sistema, o poder não reside na pessoa, mas no cargo, e as decisões são tomadas com base em regras, não em vontades.

Contudo, o modelo que se consolidou ao longo do século XX, especialmente na sustentação do Estado de Bem-Estar Social, começou a apresentar profundas disfunções. A mesma estrutura que garantiu a previsibilidade tornou-se um fim em si mesma, um fenômeno conhecido como "disfunção burocrática" ou "excesso de burocratização". A ênfase excessiva nos procedimentos levou a uma rigidez que impedia a adaptação. Como aponta Donald Kettl (2005, p. 15, tradução nossa), "o modelo de administração de cima para baixo, construído para a era da produção em massa, provou ser incapaz de lidar com a complexidade e a velocidade das demandas modernas". A sociedade tornou-se mais complexa, veloz e informada, enquanto o Estado permanecia lento e analógico. De fato, embora Osborne e Gaebler reconheçam que tal Estado burocrático funcionou muito bem na era industrial, eles apontam que "esse modelo de governo se mostrou inepto em uma sociedade na qual as mudanças são rápidas, exigindo instituições flexíveis" (Mattos, 1995, p. 194). A crítica é que "as burocracias governamentais em geral são muito lentas, preocupam-se excessivamente com normas e regulamentos, e possuem rígidas cadeias de comando hierárquico" (Mattos, 1995, p. 194). Essa rigidez não era um mero acidente, mas uma característica intrínseca da propota weberiana, que priorizava a segurança e a conformidade acima da inovação e da agilidade (Weber, 2015).

O resultado foi que a burocracia tornou-se um fim em si mesma, focada no controle dos processos (meios) e perdendo de vista o cidadão e os resultados (fins). O servidor público não era medido pelo serviço que entregava, mas pela sua capacidade de seguir o rito processual. Nas palavras de Mattos (1995, p. 194), "a mania de introduzir controles, regras e procedimentos tornou-se tão obsessiva que ignorou o principal: os resultados da ação pública". Esse modo de funcionar da administração, em que a regra vale mais que o resultado, é o cerne da crise do modelo. A lógica interna do sistema passou a recompensar o "bom

burocrata" não por resolver o problema do cidadão, mas por preencher o formulário corretamente e evitar qualquer risco que pudesse gerar responsabilização.

Essa falha operacional alimentou a crise fiscal e de legitimidade dos anos 1970 e 1980, em que o Estado era percebido como caro, lento e ineficiente, abrindo espaço para uma reforma paradigmática. O sistema weberiano, desenhado para ser eficiente, tornou-se a própria definição de ineficiência, consumindo vastos recursos sem entregar os serviços que a sociedade demandava. Era o momento de buscar um novo modelo que respondesse não apenas à legalidade, mas à eficiência.

O Gerencialismo ou Nova Gestão Pública (NGP)

Como resposta direta à crise de legitimidade e ineficiência do modelo burocrático, emergiu nos anos 1980 e se consolidou nos anos 1990 o movimento do Gerencialismo ou Nova Gestão Pública (NGP). Impulsionado ideologicamente pelas reformas de mercado no Reino Unido e nos EUA, o movimento partia de uma premissa central: a gestão do setor privado é inerentemente mais eficiente, e o Estado deveria importar suas ferramentas de gestão e sua lógica de mercado para superar a própria inércia.

A citada obra *Reinventing Government* (Osborne; Gaebler, 1992) foi catalisadora desse movimento, definindo os princípios do "governo empreendedor". A tese central é a mudança do papel do Estado, da execução direta para a articulação; o Estado seria aquele que define o rumo, financia e regula (Osborne; Gaebler, 1992), operando as sinalizações adequadas aos agentes e estimulando a concorrência. O "remar", ou seja, a execução direta do serviço, deveria ser delegado a quem o fizesse melhor e com menor custo, seja o setor privado (via contratos e privatizações) ou o "terceiro setor" (via parcerias).

Osborne e Gaebler (1992, p. 34, tradução nossa) detalham os fundamentos desse novo modelo:

> O governo empreendedor foca sua energia não em executar programas, mas em garantir que os problemas sejam resolvidos. [...] Eles separam as funções de 'navegar' (direção estratégica) das de 'remar' (execução do serviço). Eles injetam competição em tudo o que fazem. Eles são orientados para a missão, não para as regras. E redefinem seus cidadãos como clientes, oferecendo-

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

lhes escolhas.

Donald Kettl (2005) identificou que esse modelo se baseou em um "kit de ferramentas" focado em quatro pilares principais, que espelham diretamente os princípios de Osborne e Gaebler (1992): *Produtividade* (fazer mais com menos): a busca pela eficiência e por um "governo orientado para a missão, não para as regras" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 34, tradução nossa). O foco muda da conformidade processual (o pilar de Weber) para a medição de desempenho; *Mercadologização* (alavancar mudanças pelo mercado): a crença no poder da concorrência. Isso inclui "injetar competição em tudo o que fazem" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 34, tradução nossa), quebrando monopólios estatais (Osborne; Gaebler, 1992), e o governo empreendedor, que busca gerar receita em vez de apenas gastar; *Orientação para o Serviço* (o cidadão-cliente): a diretriz para "redefinir seus cidadãos como clientes, oferecendo-lhes escolhas" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 34, tradução nossa). O serviço público passa a ser "voltado para os cidadãos, não para a burocracia"; e *Descentralização* (governo comunitário): a transferência de autoridade para mais perto do "cliente", empoderando gestores locais e comunidades e focando em "garantir que os problemas sejam resolvidos" (Osborne; Gaebler, 1992, p. 34, tradução nossa) em vez de apenas executar programas centralizados.

A NGP, portanto, trocou o foco dos processos (inputs) e do cumprimento de regras para os resultados (outputs e outcomes). O sucesso não era mais medido pela conformidade do processo ou pela quantidade de recursos gastos, mas pelo valor efetivamente entregue ao "cliente".

Contudo, o modelo em questão suscita questionamentos críticos em vários níveis. No plano político, embora possa se alinhar a uma gestão mais democrática e eficiente sob controle social, persiste a ambiguidade sobre seu objetivo final: trata-se de uma busca por eficiência ou de uma estratégia velada de Estado mínimo, com a consequente redução de suas funções tradicionais? Economicamente, a sua transposição para realidades como a brasileira é posta em dúvida, sobretudo em cenários de crise que dificultam a estimulação do investimento social pelo setor privado e pelo terceiro setor. Além disso, é fundamental reconhecer que o sucesso do modelo em contextos específicos, como o norte-americano, é indissociável de fatores locais, como uma sociedade

leitura de prova

civil altamente organizada, uma burocracia pública profissionalizada e uma forte tradição de voluntariado, condições que não podem ser presumidas universalmente. Mattos (1995, p. 197) destaca, por exemplo, a importância que Osborne e Gaebler dão ao "terceiro setor", como associações comunitárias, que se encarregaria da função de "remar'" em tarefas que exigem compaixão e solidariedade e implicam ampla confiança por parte dos clientes.

Dessa forma, apesar de seu impacto transformador, o gerencialismo também gerou consequências não intencionais e críticas profundas. A NGP foi "notavelmente bem-sucedida em diagnosticar os males da burocracia, mas muitas vezes falhou em seus próprios remédios" (Kettl, 2005, p. 61, tradução nossa).

Ademais, ao discutir os desafios da implementação de um modelo de gestão focado em resultados, é importante notar que a experiência internacional demonstra uma clara assimetria no sucesso dessas reformas. Uma avaliação abrangente do Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial (World Bank, 2008) concluiu que, embora as reformas de gestão financeira pública e administração tributária tenham apresentado resultados geralmente positivos, as reformas da administração pública e do serviço civil foram, em sua maioria, mal-sucedidas. O relatório aponta que essa falha se deve, em grande parte, à complexidade política da reforma de pessoal e à "falta de uma estratégia coerente [...] e de ferramentas de diagnóstico claras" (World Bank, 2008, p. 18).

Essa tendência de insucesso não é um fenômeno datado e ilustra a dificuldade de transpor o modelo para diferentes realidades. Um exemplo é o projeto "Public Sector Reform for Results" em Gana, que visava "melhorar a eficiência e a responsabilidade" na prestação de serviços, alinhado aos preceitos da NGP. Contudo, uma avaliação de 2024 classificou seu resultado global como "moderadamente insatisfatório". O projeto sofreu com atrasos causados por falta de capacidade técnica, fraca capacidade das agências implementadoras, desempenho deficiente da gestão financeira com controles internos inadequados e falhas significativas nos processos de aquisição (compras). A avaliação concluiu que o desenho do projeto, embora focado em resultados, falhou por não levar em conta adequadamente as restrições de capacidade e desafios de coordenação locais, reforçando a tese de que a implementação da NGP é complexa e altamente dependente do contexto institucional.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

A dependência de um alinhamento político e ideológico é outro fator que exemplifica a complexidade da implementação. O exemplo da Tanzânia ilustra bem essa questão. A Avaliação de Programa do País (CPE), que avalia a relevância e a eficácia do apoio do Grupo Banco Mundial à Tanzânia entre os anos de 2012 e 2022, também classificou o resultado de desenvolvimento global de ambos os períodos estratégicos como "moderadamente insatisfatório", e destacou como a mudança de governo em 2015 alterou drasticamente as prioridades. A nova administração adotou um modelo econômico que, embora focado em infraestrutura, era protecionista e priorizava empresas domésticas em detrimento de firmas estrangeiras ou da participação direta do setor privado. Essa mudança ideológica colidiu diretamente com os programas do Banco Mundial alinhados à NGP, levando ao cancelamento de operações de política de desenvolvimento que visavam reformas do setor privado no acesso ao financiamento e a participação privada no setor de energia. O caso demonstra que, para além da capacidade técnica, as reformas gerencialistas fracassam na ausência de propriedade e alinhamento político do governo com os seus pressupostos de mercado.

De forma similar, a revisão do Projeto Integrado de Reforma do Setor Público da República do Congo, que visava melhorar a gestão e a responsabilidade dos recursos públicos, expõe as falhas de projetos excessivamente complexos e com fraca apropriação governamental. A revisão da qualidade do projeto, também nesse caso, foi classificada como "moderadamente insatisfatória" devido a um escopo excessivamente ambicioso que não foi adequadamente apoiado por uma forte apropriação governamental no início. A eficiência foi considerada modesta, atribuída à capacidade técnica insuficiente da unidade de coordenação do projeto, ao compromisso limitado dos funcionários do governo e à rotatividade frequente da alta administração. O risco ao resultado do desenvolvimento foi classificado como alto, pautado, dentre outras coisas, na falta de compromisso do governo. O caso reforça que as reformas gerenciais são minadas quando o desenho do projeto ignora a complexidade política, a capacidade real das instituições e a instabilidade do corpo burocrático.

Como complemento, cabe destacar que a complexidade desse modelo já era apontada por Osborne e Gaebler, que identificaram as regras de pessoal como uma das "principais inflexibilidades dos governos atuais" (Mattos, 1995,

p. 195). Segundo eles, "a legislação destinada a regular o regime de trabalho dos funcionários públicos cria fortes amarras que dificultam a velocidade de adaptação do setor público às rápidas mudanças das demandas sociais" (Mattos, 1995, p. 195). Além disso, "o sistema de promoções no serviço público também é anacrônico", pois "guarda [...] muito pouca relação com o desempenho do funcionário e gerando pouco estímulo para que ele cumpra melhor suas funções" (Mattos, 1995, p. 196).

A crítica mais contundente recai sobre a metáfora do "cidadão-cliente". Diferente de um cliente, que exerce poder de escolha no mercado, o cidadão é co-proprietário do Estado e detentor de direitos que não são transacionáveis. O foco excessivo na eficiência de custos (economicidade) também foi acusado de negligenciar valores públicos essenciais, como a equidade, a justiça social e o devido processo legal.

Além disso, a separação radical entre "navegar" e "remar" e a ênfase na competição e contratualização levaram a uma fragmentação dos serviços, dificultando a coordenação e a responsabilização. Kettl (2005) aponta este como um dos principais fracassos da NGP: ao "desagregar" o governo em múltiplas agências quase-independentes e ao multiplicar contratos com o setor privado, a reforma impediu uma ação governamental coesa, tornando a responsabilização difusa. Curiosamente, Mattos (1995, p. 198) aponta uma contradição no próprio texto de Osborne e Gaebler, ao notar que, embora defendam que o "governo não é um bom remador", eles também afirmam que o que faz diferença é se existe um ambiente competitivo ou de monopólio e que nos mercados em que empresas públicas e privadas de mesmo porte operam concomitantemente, os custos e a qualidade dos serviços se equiparam. Isso sugere que "os fatores determinantes da eficiência estariam mais relacionados com os incentivos que movimentam o sistema do que com a propriedade (pública ou privada) em si" (Mattos, 1995, p. 198).

Governança Pública

Diante dessas limitações, a gestão adotou um modelo subsequente, frequentemente chamado de Governança Pública. Este novo paradigma reconhece

que os problemas públicos complexos não podem ser resolvidos nem pela hierarquia burocrática, nem isoladamente pelo mercado.

A Governança surge, portanto, como uma resposta direta às disfunções do próprio gerencialismo. Se a NGP focou na competição e na "mercadologização", a Governança reconhece que a fragmentação de serviços e a "desagregação" do governo (Kettl, 2005) tornaram a responsabilização difusa e impediram a coordenação necessária para problemas sistêmicos. O foco muda da competição (NGP) para a colaboração.

Assim, a Governança foca na colaboração e na gestão em rede, em que o Estado atua menos como um "leme" diretivo e mais como um coordenador e facilitador de múltiplos atores (setor privado, ONGs e sociedade civil) na coprodução do bem público. Como aponta Kettl (2005), a verdadeira revolução não estava apenas na gestão (como a NGP propunha), mas na inevitável transformação da governança, ou seja, a forma como o governo se relaciona com a sociedade civil e o setor privado para resolver problemas públicos complexos.

Um exemplo prático dessa evolução em direção à Governança Pública no Brasil é o programa «AM Pro-Sustainability» no Estado do Amazonas. Diferente de uma abordagem gerencialista focada estritamente na eficiência de agências isoladas, este programa integra múltiplos objetivos complexos: ele busca fortalecer o marco regulatório ambiental, aprimorar a sustentabilidade fiscal e mobilizar recursos para a conservação. O programa implementa mecanismos de incentivo e gestão em rede, típicos da Governança Pública, como a criação do ICMS Ecológico, que utiliza critérios ambientais para distribuir recursos fiscais aos municípios, e o estabelecimento de um sistema para acompanhar a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), bem como para gerir e monetizar ativos de carbono. Além disso, aprendendo com as falhas que minaram reformas anteriores, o programa inclui ações diretas para fortalecer as agências ambientais estaduais (SEMA e IPAAM), aprovando planos de carreira e permitindo a contratação de pessoal qualificado, demonstrando uma abordagem sistêmica para resolver problemas complexos que o gerencialismo clássico não conseguia abarcar.

CONCLUSÃO

A transformação dos paradigmas da Administração Pública, especialmente a transição do modelo burocrático-weberiano para o gerencial, reflete um marco significativo na busca contínua pela eficiência e modernização do Estado. Este capítulo demonstrou como a Nova Gestão Pública (NGP), amparada por uma «revolução global» (Kettl, 2005) e orientada pelo Princípio da Eficiência, teve o potencial de otimizar recursos, reduzir a rigidez processual e promover maior foco nos resultados.

Ao substituir a lógica tradicional focada em regras e processos (Weber, 2015) por uma gestão orientada ao desempenho, o setor público buscou aprimorar significativamente sua eficiência operacional. Essa modernização não apenas atende às diretrizes constitucionais de eficiência, formalizadas no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), mas também fortalece o papel do Estado em sua missão de entregar valor público.

A adoção de ferramentas gerenciais, como a competição, a medição de desempenho e a orientação ao cliente, mostrou resultados concretos na quebra da inércia burocrática e na busca por celeridade. No entanto, como evidenciado neste trabalho, o modelo gerencialista também gerou disfunções, como a fragmentação dos serviços, e enfrentou críticas profundas quanto à simplificação do papel do cidadão e ao potencial esquecimento de valores públicos essenciais, como a equidade.

Conforme visto, apesar dos desafios, nota-se que a NGP trouxe mais agilidade ao debate público, permitindo um foco inédito na mensuração de resultados, transparência na performance governamental, e a padronização de indicadores de desempenho.

Conclui-se que a NGP representou mais do que uma inovação administrativa: foi um pilar estratégico que forçou a reavaliação do papel do Estado no século XX. Assim, sua superação parcial e a evolução para modelos de Governança Pública demandam não apenas novas ferramentas de gestão, mas políticas públicas que priorizem a colaboração, a gestão em rede e a coprodução de serviços com a sociedade. Contudo, deve-se notar que mudar o paradigma do governo tradicional não é uma tarefa simples. Como apontado na resenha de Mattos (1995, p. 200), existem obstáculos políticos significativos,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

pois os políticos "não têm muito interesse em reinventar o bolo" quando são "recompensados quando entregam fatias do bolo aos grupos que o elegeram". Além disso, "existe uma lógica perversa para os políticos: em geral eles são mais punidos por tentarem e falharem do que por conduzirem uma administração medíocre e ineficiente" (Mattos, 1995, p. 200).

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas explorem o impacto dos modelos híbridos de governança no contexto brasileiro, analisando como é possível balancear a busca por eficiência (legado da NGP) com as demandas por participação democrática, equidade social e a efetiva entrega de valor público. Esse debate é essencial para consolidar uma administração pública eficiente e moderna que atenda, com legitimidade e transparência, às complexas demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP (IEG). **Public Sector Reform for Results (P164665): Implementation Completion Report (ICR) Review.** Report Number: ICRR0024506. Washington, D.C.: World Bank, 2024. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072225165522016/pdf/P164665-340e7768-518d-46d2-b92a-c066826f35d5.pdf. Acesso em: 9 nov. 2025.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP (IEG). **The World Bank Group in Tanzania, Fiscal Years 2012-22: Country Program Evaluation.** Washington, D.C.: World Bank, 2025. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099532506162514390/pdf/SECBOS-3e33ee3c-122f-4379-8edf-678711eb1ae6.pdf. Acesso em: 9 nov. 2025.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD). **AM Pro-Sustainability - Fiscal, economic, social and environmental sustainability program of the State of Amazonas (P506861)**. Report No: PD000141. Washington, D.C.: The World Bank, 2025. Disponível em:https://documents1.worldbank.org/curated/en/099080725125516840/pdf/BOSIB-0d733737-ce9f-4af8-b789-602b2d124631.pdf. Acesso em: 9 nov. 2025.

KETTL, Donald F. **The Global Public Management Revolution**. 2. ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005.

MATTOS, C. Reinventando o governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 193-200, 1995. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8245. Acesso em: 11 nov. 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government:** How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2015. 2 v.

WORLD BANK. Independent Evaluation Group. **Public Sector Reform: What Works and Why?: An IEG Evaluation of World Bank Support.** Washington, D.C.: The World Bank, 2008.

04

A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE AFRÂNIO, DORMENTES E LAGOA GRANDE, DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Albenir Rodrigues da Cruz
Universidade Federal do Vale do São Francisco

Ana Aglaê Freire Araujo
Universidade Federal do Vale do São Francisco

Alvany Maria dos Santos Santiago
Universidade Federal do Vale do São Francisco

10.37885/260121128

RESUMO

Através do Portal da Transparência o cidadão pode acompanhar as ações do governo municipal e a aplicação dos recursos públicos, promovendo o controle social e assegurando o cumprimento dos Princípios Constitucionais, não apenas os da publicidade e da eficiência, mas principalmente a transparência. O presente estudo tem por finalidade identificar as práticas adotadas pelos municípios de Afrânio, Dormentes e Lagoa Grande, do Estado de Pernambuco (PE), por meio de uma análise dos portais eletrônicos, em consonância com a Lei de Acesso à Informação e com os Princípios Constitucionais da Administração Pública, a fim de verificar o cumprimento das obrigações de transparência ativa e identificar de que modo essas entidades municipais de pequeno porte têm contribuído para a consolidação da transparência pública. Trata-se de um estudo de natureza descritiva e observacional com apoio de revisão bibliográfica. A pesquisa adota como parâmetro a avaliação da transparência dos três municípios com base nas Informações Financeiras referentes ao ano de 2024, quanto à Estrutura Organizacional, Atendimento ao Público, Navegação do Portal e Acessibilidade. As informações foram coletadas em outubro de 2025. Os dados foram obtidos nos portais eletrônicos de cada município e organizados em quadros de acordo com os indicadores de transparência ativa, previstos no artigo 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI). Em todos os parâmetros analisados, constatou-se, a partir da análise de dados, que há um certo equilíbrio entre os três municípios, já que apresentam dados semelhantes nos indicadores adotados no modelo de análise, porém o município de Dormentes evidencia resultados mais satisfatórios.

Palavras-chave: Transparência Pública; Princípios Constitucionais; lei de Acesso à Informação; Transparência Ativa.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva verificar, por meio dos Portais da Transparência dos municípios pernambucanos de Afrânio, Dormentes e Lagoa Grande, o atendimento aos Princípios Constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, em articulação com os dispositivos da Lei de Acesso à informação, Lei nº 12.527/2011, no que se refere à efetivação democrática do controle social e ao exercício do direito de acesso à informação pública. A pesquisa adota como parâmetro a avaliação da transparência dos três municípios com base nas Informações Financeiras referentes ao ano de 2024, quanto à Estrutura Organizacional, Atendimento ao Público, Navegação do Portal e Acessibilidade. As informações foram coletadas em outubro de 2025.

A análise busca verificar o cumprimento por parte dessas administrações municipais quanto à observância da legislação sob a ótica dos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, com fins à transparência ativa, oferecendo subsídios para compreender como esses entes vêm aprimorando seus mecanismos de divulgação das informações públicas e fortalecendo o controle social e a democracia.

Definiu-se, como questão norteadora, investigar se os referidos municípios de Pernambuco contribuem para a observância dos princípios constitucionais na construção da transparência ativa. Para responder a essa questão, serão examinadas as informações disponibilizadas nos portais da transparência desses municípios, sob a ótica da transparência.

A transparência pública e o controle social configuram-se como eixos fundamentais da democracia na Administração Pública contemporânea, ao promoverem a responsabilidade e a legitimidade das ações governamentais, em consonância com os princípios constitucionais.

A relevância da investigação reside, sobretudo, no fato de se tratar de municípios de pequeno porte, com número de habitantes e estrutura administrativa semelhantes, os quais raramente são objeto de pesquisas dessa natureza, embora apresentem desafios significativos para a consolidação de práticas de transparência e de gestão pública aberta.

leitura de prova

Considera-se pertinente desenvolver um estudo que analise o fortalecimento da democracia, pautada no interesse público e nos Princípios Constitucionais, no livre acesso à informação e na obrigatoriedade de divulgação dos dados públicos.

Há várias razões para que os órgãos públicos ampliem a prática da transparência ativa. Ela evita a repetição de solicitações sobre o mesmo tema, otimiza o tempo de atendimento a outras demandas, reduz custos com a prestação individualizada de informações e fortalece a credibilidade da gestão, aprimorando a comunicação com a população, favorecendo a participação em políticas públicas e o controle social (LAI, 2011).

A transparência pública no Brasil adquiriu densidade normativa a partir da constituição de 1988 que garantiu ao cidadão o acesso às informações da Administração Pública. Todavia, esse princípio projeta-se com relevância com o incremento dos instrumentos legais aplicáveis, como a Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 131/2009, Lei da Transparência e a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, garantindo, legalmente as condições necessárias à transparência e ao controle social, quando passou a exigir a divulgação das informações da Administração Pública nos sítios eletrônicos, a ser executada em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública.

Com base nessas leis, pode-se extrair como conceito de transparência pública o dever dos órgãos e entidades da Administração Pública, seja da União, do Distrito Federal, dos Estados, ou dos Municípios, de divulgar e assegurar o acesso às informações que produzem, de interesse coletivo ou geral, por meio de procedimentos objetivos, ágeis e adequados, inclusive tecnológicos. Tudo de forma que viabilize o conhecimento, o controle social e a democracia, tendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Admite-se que o conhecimento dessas práticas possa servir de referência a outros municípios, fortalecendo o atendimento aos Princípios Constitucionais e contribuindo para o aprimoramento dos seus processos de transparência e de divulgação de informações à sociedade.

No Estado Democrático, a transparência, mais que um mecanismo essencial de fiscalização social dos recursos públicos, deve consolidar-se como

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

fundamento ético e moral da Administração Pública, que, por sua vez, expressa a responsabilidade e a efetividade da gestão estatal em todas as esferas de governo.

Nesse contexto, considerando que a Administração Pública se encontra em uma fase orientada por resultados, com objetivo de atender ao interesse público, em que o Estado busca ofertar serviços com maior eficiência e qualidade à população, torna-se fundamental que os entes públicos promovam a prestação de contas à sociedade, observando os Princípios Constitucionais, demonstrando com transparência a aplicação dos recursos arrecadados, a fim de fortalecer o controle social e a legitimidade das ações governamentais.

O artigo organiza-se em quatro seções: a primeira apresenta o referencial teórico da pesquisa; a segunda estabelece os procedimentos metodológicos adotados; a terceira apresenta os resultados e as discussões; a quarta as considerações finais que sintetizam as contribuições do estudo e indicam possibilidades para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O direito à informação é assegurado pelo inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Tal previsão reforça o princípio da publicidade e concretiza o fundamento republicano da transparência administrativa, indispensável à consolidação do Estado democrático. Sendo assim, é importante abordar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal/1988), dada a relevância para a transparência e o aprimoramento da gestão pública democrática.

De acordo com Chaves e Albuquerque (2019), a gestão pública apoia-se em um conjunto de princípios fundamentais que norteiam sua condução, assegurando eficiência, transparência e justiça social às necessidades coletivas. Entre esses princípios, apresentam como diretrizes primordiais a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, que definem orientações essenciais à atuação dos agentes públicos e à administração dos recursos do Estado.

Sob essa ótica, a partir da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), os entes federados passaram a observar requisitos essenciais relativos aos direitos fundamentais do cidadão,

especialmente quanto ao acesso à informação e ao cumprimento do Princípio da Legalidade. Esse princípio consiste na origem da indicação de lei como instrumento de garantia da coexistência entre direitos e liberdades na sociedade (Mendes e Branco, 2024).

De acordo com Di Pietro (2020), o Princípio da Legalidade constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação governamental que tenha por objeto restringir o exercício do direito individual em benefício do direito da coletividade. Sendo assim, a legalidade é o princípio que orienta toda a atuação estatal segundo as normas jurídicas, enquanto a transparência atua como meio de efetivação desse preceito, ao tornar os atos administrativos claros, acessíveis e sujeitos à fiscalização social. Por meio dela, o cumprimento das normas pode ser verificado, reforçando a legitimidade da Administração Pública.

Nesse contexto, a transparência, especialmente a ativa prevista na LAI, viabiliza o controle social e *accountability*, ao tornar públicos os critérios e procedimentos administrativos. Dessa forma, inibe favorecimentos pessoais e fortalece a impessoalidade, assegurando que a atuação pública seja voltada ao interesse coletivo. Di Pietro (2020) enfatiza que um dos sentidos do Princípio da Impessoalidade está relacionado com a finalidade pública que deve orientar toda a atividade e o comportamento da Administração, de forma a não atuar para prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas.

A transparência reforça não apenas a impessoalidade, ao impedir favorecimentos e assegurar decisões orientadas ao interesse público, mas também a moralidade administrativa, ao possibilitar o controle ético e jurídico dos atos públicos e garantir que atuação estatal seja baseada na integridade, lealdade e boa-fé. Segundo Di Pietro (2020) a Lei nº 9.784/99 prevê o Princípio da Moralidade no artigo 2º, *caput*, como um dos princípios a que se obriga a Administração Pública; e, no parágrafo único, inciso IV, exige "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé", com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa. Assim, a transparência torna-se meio essencial para a efetivação desse princípio, ao permitir que os cidadãos fiscalizem a conduta dos agentes públicos e verifiquem a conformidade de seus atos com os valores éticos que regem a gestão pública.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Dessa forma, a transparência pública permite também verificar que a boa conduta dos agentes públicos traz resultados positivos para o serviço público, gerando eficiência na Administração Pública. A atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível no exercício de suas atribuições, com vistas à obtenção dos melhores resultados, é um dos aspectos do princípio da eficiência segundo Di Pietro (2020). O outro aspecto, de acordo com a mesma autora, refere-se à forma como a Administração Pública deve ser organizada, estruturada e disciplinada, igualmente orientada para a maximização da qualidade e da efetividade na prestação dos serviços públicos.

Em estreita relação com os mencionados Princípios Constitucionais, o princípio da transparência encontra seu fundamento na publicidade, que segundo Mendes e Branco (2024), vincula-se intrinsecamente ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência por parte do Estado, mantendo conexão direta com a democracia. Ele pode ser compreendido, inicialmente, em duas dimensões principais: (i) sob a ótica do direito à informação e do correspondente direito de acesso à informação, como garantia fundamental de participação cidadã e de controle social, conforme estabelecido no art. 5º da Constituição Federal de 1988; (ii) sob a perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo, fundamentada nos princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 e dispositivos subsequentes da mesma Constituição Federal.

A consolidação da publicidade e do acesso à informação, como princípios regentes da Administração Pública, decorre do processo evolutivo da sociedade e da perspectiva de Estado (Forte, 2020). Geraldo (2025) reforça que o princípio da transparência é mais abrangente que o da publicidade, pois envolve a compreensão social dos dados e a clareza das informações pela sociedade, sendo a publicidade um de seus instrumentos essenciais. Sendo assim, a transparência não é a simples divulgação de informações, já que engloba princípios conexos como a publicidade, a eficiência, a legalidade, a imparcialidade e a clareza.

Nessa mesma linha de aprimoramento, os princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente a transparência, a eficiência e a publicidade, ganharam nova amplitude com a incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) à gestão governamental, uma tendência global. No caso do Brasil, foi impulsionada pela reforma da Nova Gestão Pública na década de 1990. Tal reforma apoia-se nos princípios gerenciais orientados

leitura de prova

a resultados, eficiência e governança, que expressam a adoção de práticas de mercado na gestão pública, visando otimizar recursos e aprimorar a qualidade dos serviços estatais (Barbosa *et al.* 2007).

Bernardes *et al.* (2015) descreve a incorporação das TICs pela Administração Pública brasileira em duas fases distintas. A primeira, em 2000, corresponde ao esforço inicial de informatização da gestão pública, com políticas implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico. A segunda fase, iniciada em 2004, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Bernardes *et al.* (2015) enfatiza a transição do cidadão como usuário para a concepção de cidadão coprodutor de políticas, produtos e serviços, consolidada com a criação do Departamento de Governo Eletrônico.

Ressalta-se que, concomitantemente ao avanço dessas políticas, ocorreram modificações na legislação brasileira, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, que instituiu a obrigatoriedade da prestação de contas por meio eletrônico, especificamente, no que diz respeito à transparência da gestão, um relevante progresso na consolidação da transparência.

Mendes e Branco (2024) reforçam que o compartilhamento de informações pelos órgãos públicos, sobretudo pela *Internet*, concretiza os princípios constitucionais de publicidade, informação e transparência, promovendo maior eficiência administrativa e a racionalização dos custos na prestação dos serviços públicos.

A transparência configura-se como um dos fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública moderna, ao garantir o acesso à informação, fortalecer a participação cidadã e promover maior eficiência na gestão pública. Eleva-se à condição de direito fundamental por materializar a relação entre cidadania e direito informação, pilar essencial da democracia participativa (Martins Júnior, 2010; Devides e Silveira, 2017).

Diante de tudo que foi exposto, a abordagem desse estudo será centrada na transparência ativa, considerada forma de transparência pública, um conceito legal introduzido pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação; LAI), além da observância dos Princípios Constitucionais, previstos no art. 37 da Constituição Federal. Em essência, refere-se à ação do Estado de publicar

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

informações de interesse coletivo de forma clara e acessível, em conformidade com os preceitos legais e constitucionais. Conforme preceitua Sacramento e Pinho (2007), a transparência na Administração Pública ultrapassa a simples divulgação de informações produzidas pelos gestores, devendo atingir um grau de evidenciação que possibilite à sociedade avaliar suas ações.

E para Bernardes, Santos e Rover (2015), um governo pautado na abertura e transparência fortalece sua legitimidade e credibilidade, ao atender às demandas sociais por informações e serviços acessíveis e de qualidade, contribuindo para a consolidação do modelo democrático, principalmente, através da participação ativa e colaboração do cidadão nas políticas públicas como detentor do poder democrático.

A transparência perde efetividade quando os dados não são claros ou são inacessíveis, e configura o descumprimento dos Princípios da Legalidade e Eficiência. É inviável à Administração Pública comunicar, de forma individualizada, todos os atos por ela praticados a cada pessoa potencialmente afetada por seus efeitos. Por essa razão, impõe-se a adoção de certa formalidade, consubstanciada na presunção de conhecimento de seu conteúdo, configurando-se, dessa maneira, o pleno cumprimento do Princípio Constitucional da Publicidade (Mendes e Branco, 2024).

Ainda de acordo com Mendes e Branco (2024), a instituição dos Portais de Transparência dos distintos níveis de governo, tem proporcionado uma renovada dinâmica social na relação entre cidadão e Estado, ao propiciar instrumentos mais eficazes para o controle social e para a fiscalização da gestão dos recursos públicos em novas perspectivas.

Vale salientar que o princípio da transparência envolve o direito de fiscalização, permitindo ao cidadão, por meio do acesso às informações públicas, verificar a legalidade das decisões administrativas e o uso dos recursos estatais (Geraldo, 2025). Além disso, na abordagem de Cruz, Silva e Santos (2009), o aprimoramento de instrumentos que favoreçam a transparência pode ser essencial à boa governança pública, fortalecendo a integridade e *accountability* na gestão estatal. Na mesma direção, Zuccolotto *et al.* (2015) complementa que a transparência e participação social tornam-se relevantes na gestão pública, por promoverem o controle social, a responsabilização dos gestores e a legitimidade das ações governamentais.

Nesse sentido, o artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 estabelece um conjunto mínimo, de caráter exemplificativo, de informações que os órgãos e entidades públicas são obrigados a disponibilizar na *internet* (Macedo *et al.* 2020).

Cumpre destacar que a transparência ativa consiste na disponibilização de informações realizadas por iniciativa do próprio órgão público, independentemente de requerimento por parte dos cidadãos, além de representar uma diretriz na aplicação dos dispositivos da LAI (Baldo *et al.* 2019).

Com base nesse recorte, pretende-se examinar o cumprimento quanto à observância da Lei de Acesso à Informação (LAI) sob a ótica dos Princípios Constitucionais, por parte dos municípios objeto deste estudo, evidenciando sua relevância para o aprimoramento da transparência ativa.

3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de natureza descritiva e observacional, no qual analisa-se três municípios de pequeno porte, no Estado de Pernambuco: Afrânio, Dormentes e Lagoa Grande. A finalidade é verificar o cumprimento por parte desses municípios com vistas à efetivação da Lei de Acesso à Informação sob a ótica dos Princípios Constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, de 1988.

Com o propósito de aprofundar a discussão proposta, desenvolveu-se inicialmente, uma pesquisa de natureza bibliográfica, fundamentada em livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos correlatos, Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Posteriormente, procedeu-se à análise das normativas pertinentes, notadamente a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especificamente no que diz respeito à transparência da gestão, e da doutrina na análise dos Princípios Constitucionais.

Ademais, foram examinadas e sistematizadas as informações disponibilizadas nos portais eletrônicos oficiais dos municípios que constituem o objeto deste estudo, a fim de analisar os dados, *layouts* e serviços disponíveis nos portais A pesquisa foi conduzida mediante a verificação dos sítios oficiais dos municípios, através da busca *on-line* do Google, utilizando a combinação "prefeitura do município (nome do município)", que como diz Paiva e Zucolotto (2009), é o modo mais simples de um cidadão comum obter informações sobre a gestão pública municipal, seja avaliando a organização, o conteúdo ou serviços

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

ofertados, a partir de consultas em mecanismos de busca eletrônicos. Foram consideradas válidas as páginas oficiais que apresentavam a extensão ".gov", na estrutura "nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br".

Utilizou-se abordagem qualitativa, adequada à compreensão dos resultados da gestão e do planejamento municipal. A consulta teve por base Informações Financeiras e Atualização dos Dados referentes ao ano de 2024 e quanto à Estrutura Organizacional, Atendimento ao Público, Navegação do Portal e Acessibilidade. As informações foram coletadas em outubro de 2025. O estudo possibilitou a análise das práticas de transparência adotadas pela administração de cada município, nesse período correspondente.

Foram analisados os itens constantes do Quadro 1 para verificar se há cumprimento do art. 8º da LAI, quanto à transparência ativa sob a ótica dos Princípios Constitucionais. A partir dos itens analisados e das relações existentes, foram utilizados alguns critérios adotados na metodologia definida por Macedo *et al.* (2020), conforme o mencionado Quadro.

Esses dados servem como ponto de partida. Em seguida faz-se necessário observar como se encontra o acesso das funcionalidades do Portal da Transparência desses municípios referente Informações Financeiras e Atualização dos Dados referentes ao ano de 2024 e à Estrutura Organizacional, Atendimento ao Público, Navegação do Portal e Acessibilidade. As informações coletadas em outubro de 2025.

Para Macedo *et al.* (2020), cumprir as exigências legais e elevar o nível de clareza das informações públicas configuram premissas essenciais para a criação de portais digitais destinados a ampliar os instrumentos de comunicação e engajamento entre o poder público e a sociedade.

A análise dos dados foi estruturada em três subgrupos, cada um correspondente a um dos parâmetros apresentados no Quadro 1.

Quadro 1. Indicadores de Transparência Ativa.

Parâmetros	Itens analisados
Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público	Informações sobre suas competências, estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de suas unidades.
Informações Financeiras e Atualização dos Dados	Repasse ou transferências de recursos financeiros, receitas, despesas, procedimentos licitatórios, dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.
Navegação do Portal e Acessibilidade	Espaço para respostas e perguntas mais frequentes; ferramenta de busca/pesquisa; possibilidade de acesso de forma objetiva, transparente, clara e linguagem de fácil compreensão; gravação de relatórios diversos formatos, inclusive abertos, tais como planilha e texto estruturados; manter acesso às informações por parte de pessoas com deficiência.

Fonte: LAI e Macedo *et al.* (2020) adaptado.

Após a definição dos parâmetros de referência apresentados no Quadro 1, foi estruturado o modelo de análise de acordo com o Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de análise utilizado no estudo

ATENDIMENTO	INDICADORES
Nulo	Inexistência de indicadores de transparência ativa.
Médio	Atendimento parcial aos indicadores legais de transparência ativa.
Alto	Atendimento integral aos indicadores legais de transparência ativa.

Fonte: Macedo *et al.* (2020)

O Quadro 2 apresenta como foram avaliados a adequação dos três portais eletrônicos investigados, averiguando como cada portal está em relação ao cumprimento das exigências dos artigos 8º da LAI, a luz dos Princípios Constitucionais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Portal da Transparência é um instrumento de comunicação entre o poder público e a sociedade, ao possibilitar maior controle social por meio da publicação de dados conforme às exigências da legislação. Inicialmente, é importante frisar que a transparência pública se manifesta sob duas dimensões complementares: transparência ativa e transparência passiva.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Nesta pesquisa, a análise foi realizada no enfoque da transparência ativa, que são informações veiculadas de forma espontânea pelo órgão público, independentemente de requerimento do cidadão, à luz dos princípios constitucionais, através do Portal da Transparência. Dessa forma, analisou-se as informações para verificar o cumprimento dos dispositivos do art. 8º da LAI, e dos Princípios Constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, referentes à transparência ativa. Com base nos itens avaliados e em suas inter-relações, aplicou-se os critérios metodológicos propostos por Macedo *et al.* (2020), conforme ilustrado nos Quadros 1 e 2.

4.1. Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público

O art. 8º da LAI determina que os entes públicos divulguem sua competência, estrutura organizacional, endereço, telefone e horário de funcionamento de suas unidades, elementos que compõem o primeiro critério analisado neste estudo. Tais informações são fundamentais para que o cidadão compreenda a organização do município.

O Quadro 3 demonstra o nível de atendimento (nulo, médio ou alto), com relação a Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público.

Quadro 3. Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público

PREFEITURAS	Competência	Estrutura Organizacional	Endereço	Telefone	Horário
AFRÂNIO	Médio	Nulo	Alto	Alto	Nulo
DORMENTES	Médio	Médio	Alto	Alto	Alto
LAGOA GRANDE	Médio	Nulo	Alto	Alto	Alto

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa (2025)

Ao analisar o Quadro 3 – Estrutura Organizacional e atendimento ao público, observa-se que no município de Afrânio, não há informação de estrutura organizacional, e no que se refere à competência, as informações no *site* estão disponibilizadas no *link* "Governo" apenas quanto à composição da equipe de governo com seus órgãos e secretarias municipais, informando a competência de forma parcial.

leitura de prova

Em relação ao município de Dormentes, há um *link* na opção "Institucional", que apresenta a estrutura organizacional e a competência de forma parcial.

E no caso do município de Lagoa Grande, as informações estão localizadas no ícone "Mapa do *Site*", no qual a estrutura organizacional não foi disponibilizada e a competência foi apresentada de forma parcial.

Quanto aos seus telefones e endereços, todos os municípios fizeram a indicação nos portais eletrônicos.

Em relação aos horários de atendimento, apenas o município de Afrânio não disponibilizou a informação.

De acordo com Macedo *et al.* (2020), as informações disponibilizadas pelos municípios são essenciais para os cidadãos e entidades empresariais interessadas que desejam estabelecer relação com o governo municipal, e, por sua relevância, deveriam ser publicadas independentemente da exigência da LAI. Contudo, conforme demonstrado no Quadro 3, observa-se que, mesmo diante da obrigatoriedade prevista no art. 8º da LAI, alguns municípios não disponibilizam esses dados, o que dificulta a interação do cidadão com o governo local, comprometendo o atendimento aos Princípios Constitucionais.

4.2. Informações Financeiras e Atualização dos Dados

A Lei de Acesso à Informação determinou a obrigatoriedade na divulgação de informações sobre repasses e transferências de recursos, despesas, processos licitatórios, incluindo editais, resultados e contratos, além de dados referentes ao acompanhamento de programas, ações, projetos e obras públicas. O Quadro 4 apresenta o nível de atendimento das informações financeiras.

Quadro 4. Informações Financeiras e atualização de dados

PREFEITURAS	Transferências	Receitas	Despesas	Licitações e contratos	Programas e Ações
AFRÂNIO	Alto	Alto	Alto	Médio	Médio
DORMENTES	Alto	Alto	Alto	Médio	Médio
LAGOA GRANDE	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa (2025)

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Quanto às Informações Financeiras e Atualização dos Dados do ano de 2024, referente aos itens do Quadro 4, o município de Afrânio apresenta no sítio eletrônico a seguinte disposição:

Transferências: disponibilização satisfatória, inclusive com dados abertos;

Receitas e Despesas: disponibilização satisfatória, com dados abertos, inclusive no que se refere à folha de pagamento dos servidores;

Licitações e Contratos: disponibilização parcial por meio de um *link* externo, que oferece publicações separadas de acordo com a secretaria de origem, mas não estão no formato de dados abertos;

Programas e Ações: A Prefeitura não disponibiliza no sítio um registro unificado de todas as políticas públicas atualizadas. Dessa forma, mantém o conteúdo disperso em várias seções, como: licitações (aba saúde, educação, etc), através de anúncios ou no *link* Acesso à informação no Portal da Transparência, no qual disponibiliza número, nome, objetivo e público de alguns programas, porém não disponibiliza data de atualização e as informações divulgadas não estão completamente com dados abertos. Há também um *link* com o nome de Programas Municipais, mas não há informações publicadas.

Já o município de Dormentes apresenta no sítio eletrônico a seguinte disposição:

Transferências: disponibilização satisfatória, inclusive com dados abertos;

Receitas e Despesas: disponibilização satisfatória, inclusive com dados abertos;

Licitações e Contratos: disponibilização de informações incompletas, dados abertos de forma parcial;

Programas e Ações: A Prefeitura não disponibiliza no sítio um registro unificado de todas as políticas públicas. Algumas informações são disponibilizadas na carta de serviços. Dessa forma, mantém o conteúdo disperso em várias seções, como: Diário Oficial, licitações, através de anúncios ou no *link* Acesso à informação no Portal da Transparência, em que há disponibilização de número, nome, objetivo e público do Programa, porém essas informações divulgadas não estão completamente com dados abertos, não há data de atualização e não se visualiza metas e indicadores.

Quanto ao município de Lagoa Grande apresenta no sítio eletrônico a seguinte disposição:

Transferências: disponibilização parcial com dados abertos, estando ausente as transferências recebidas da União em 2024;

Receitas e Despesas: no que se refere a receitas, impossibilidade de acesso, com mensagem de erro. Quanto às despesas, somente foi disponibilizado por classificação orçamentária, com dados abertos;

Licitações e Contratos: disponibilização parcial, com dados abertos apenas em alguns *links*;

Programas e Ações: A Prefeitura não disponibiliza no sítio um registro unificado de todas as políticas públicas. Algumas informações são disponibilizadas na carta de serviços ou através de anúncios, também pode ser acessado pelo Portal da Transparência, mas se apresenta bem inacessível. Dessa forma, há pouco conteúdo e se apresenta disperso, em que há disponibilização de uma lista de serviços em ordem alfabética, programas aparece com códigos, denominação, empenho, valores pagos, porém essas informações divulgadas não estão disponíveis em dados abertos, não há data de atualização e não se visualiza metas e indicadores.

4.3. Navegação do Portal e Acessibilidade

O último critério estudado avaliou o cumprimento também de requisito previsto na LAI: a acessibilidade das informações disponibilizadas. Essa análise considerou aspectos com a navegabilidade dos portais e a presença de recursos que facilitem o acesso e o uso dos dados, cujos resultados estão demonstrados no Quadro 5.

Quadro 5. Navegação do Portal e Acessibilidade

PREFEITURAS	Perguntas frequentes	Ferramenta de busca	Acesso automatizado	Acessibilidade
AFRÂNIO	Alto	Médio	Médio	Médio
DORMENTES	Alto	Médio	Médio	Médio
LAGOA GRANDE	Alto	Alto	Médio	Médio

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa (2025)

No que se refere à presença de recursos que facilitam o acesso, os municípios avaliados disponibilizam uma seção de perguntas frequentes,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

conforme o Quadro 5. Quanto à ferramenta de busca, todos os portais analisados possuem, entretanto, nos municípios de Afrânio e Dormentes o retorno da pesquisa é mais limitado, enquanto em Lagoa Grande mostrou-se um pouco mais eficiente. Com relação ao acesso às informações, verificou-se que dois municípios ofereceram esse recurso de maneira mais intuitiva, já o município de Lagoa Grande, não apresentou o mesmo nível de facilidade na navegação. No tocante à acessibilidade todos os municípios apresentaram alguns itens, mas o de Lagoa Grande é de difícil visualização. A LAI estabelece que os órgãos e entidades da administração pública devem assegurar o acesso automatizado aos seus dados, disponibilizando-os em formatos abertos que possibilitem compartilhamento e utilização por qualquer pessoa.

4.4. Síntese dos resultados

Como síntese dos estudos desta pesquisa, segue o Quadro 6 com tabela comparativa entre os parâmetros de Indicadores de Transparência Ativa.

Quadro 6.

Estrutura organizacional e atendimento ao público	Informações financeiras ou atualização de dados	Navegação do Portal e Acessibilidade
Competência: Os 3 municípios disponibilizaram. **Estrutura Organizacional:** Apenas o município de Dormentes disponibilizou. **Endereço e Telefone:** Todos os 3 municípios disponibilizaram.	**Repasse ou Transferência:** Os 3 municípios disponibilizaram, mas Lagoa Grande foi de forma incompleta.	**Perguntas e respostas Frequentes:** Todos os 3 municípios disponibilizaram. **Ferramenta de busca:** Todos os 3 municípios possuem, mas apenas o de Lagoa Grande funciona devidamente.
Horário de funcionamento: Apenas o município de Afrânio não disponibilizou.	**Receitas e despesas:** Todos os 3 municípios disponibilizaram, mas Lagoa Grande foi de forma incompleta. **Licitações:** Todos os 3 municípios disponibilizaram, mas de forma incompleta e sem dados abertos. **Programas e ações:** Todos os 3 municípios disponibilizaram, mas de forma incompleta com dados abertos de forma parcial.	**Acesso automatizado:** Todos os 3 municípios disponibilizaram, porém com certo nível de dificuldade, sendo Lagoa Grande o que apresentou maior nível de dificuldade de acesso; **Acessibilidade:** Todos os 3 municípios disponibilizaram, mas não de forma ideal. Lagoa Grande não estava adequadamente visível.

Observação: Todos observaram as exigências da LAI, de forma parcial.	**Observação:** Todos observaram as exigências da LAI, de forma parcial.	**Observação:** Todos observaram as exigências da LAI, de forma parcial.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa (2025)

Ao analisar o Quadro 6, constata-se que os portais públicos das três cidades analisadas ainda não atendem plenamente às determinações da Lei de Acesso à Informação (LAI), e consequentemente dos Princípios Constitucionais.

Verifica-se que a transparência continua sendo limitada, pois o cumprimento das normas legais é parcial, persistindo lacunas na divulgação dos dados, ainda que em proporções reduzidas, como evidenciado neste estudo.

Em todos os parâmetros analisados, constatou-se com o estudo que há um equilíbrio entre os três municípios, pois apresentaram dados semelhantes nos indicadores adotados no modelo de análise estabelecido por Macedo *et al.* (2020), Quadro 2, considerando os níveis de atendimento nulo, médio e alto, porém o município de Dormentes evidencia resultados mais satisfatórios.

O município de Afrânio apresentou os seguintes níveis de atendimento: 2 nulo, 6 médio e 6 alto. O município de Dormentes apresentou: 0 nulo, 7 médio e 7 alto. E o município de Lagoa Grande apresentou: 1 nulo, 8 médio e 5 alto.

Apesar do equilíbrio demonstrado, o município de Dormentes foi o único que disponibilizou a Estrutura Organizacional, e não apresentou nenhum indicador nulo.

O referido município conquistou o primeiro lugar no pilar Governança, Eficiência Fiscal e Transparência, que foi reconhecido no Prêmio Band Cidades Excelentes 2024, na premiação baseada no Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA), que destacou a transparência do município na divulgação clara e acessível das informações sobre gastos e investimentos públicos, conforme publicação no Diário Oficial de Pernambuco, no dia 07/08/2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados obtidos na análise dos Portais da Transparência dos municípios estudados, constata-se que, embora haja avanços na disponibilização de informações, persistem desafios quanto à efetividade da

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

transparência ativa e ao cumprimento integral das determinações da Lei de Acesso à Informação, especialmente no que se refere à divulgação das políticas públicas locais.

Ao analisar o portal das prefeituras de Afrânio, Dormentes e Lagoa Grande, Estado de Pernambuco, observa-se que todos disponibilizam informações em seus *websites*, duas com acesso mais fácil, Afrânio e Dormentes, sendo o sítio eletrônico da prefeitura de Lagoa Grande-PE o mais instável no acesso aos dados, o que dificultou também a pesquisa, além de não encontrar certas informações. O município de Afrânio também deixou de publicar algumas informações importantes para os cidadãos, como o horário de atendimento ao público.

Para assegurar a adequada prestação eficiente e qualificada de serviços públicos, é fundamental que os gestores demonstrem de forma transparente o compromisso com o desenvolvimento de controles que garantam a aplicação dos princípios da Administração Pública e a verdadeira prestação de contas, ou seja, garantir *accountability*.

Considerando a não disponibilização de forma completa, clara e acessível das informações nos Portais da Transparência, as Administrações municipais ferem aos Princípios Constitucionais da Administração Pública.

Chaves e Albuquerque (2019) evidenciam a relevância da integração desses princípios do Direito Administrativo para a consolidação de um Estado sustentado em bases firmes, cujo propósito central seja a prestação eficiente dos serviços públicos, assegurando, na Administração Pública, a defesa do interesse coletivo, ao organizar, regulamentar, estruturar e democratizar a gestão pública.

Vale salientar que na divulgação e prestação de contas é essencial que os entes federativos tornem as informações claras e compreensíveis a todos os interessados. Dessa forma, os dados devem ser apresentados em linguagem acessível, permitindo sua interpretação tanto por gestores públicos quanto por cidadãos comuns, sob pena de descumprimento das normas legais. Dessa forma, o usuário do Portal da Transparência poderá desenvolver, por meio deste estudo, uma compreensão crítica indispensável ao exercício do controle social.

Tendo em vista que o cidadão conta com o Portal da Transparência como um instrumento que venha a possibilitar o acompanhamento das iniciativas do governo municipal e da adequada aplicação de recursos públicos, permitindo o controle social e verificando o acesso às informações sob a ótica dos Princípios

Constitucionais da Administração Pública, é importante que sejam feitas mais pesquisas sobre as prefeituras municipais de cidades de pequeno porte, no sentido de operacionalizar melhor seus *sites* e portais, gerindo a informação de forma mais eficiente e eficaz.

Agradecimentos

Agradecemos a Deus, ao Programa de Mestrado PROFIAP/Univasf, aos professores, pelo constante incentivo, e aos colegas pelo companheirismo.

REFERÊNCIAS

BALDO, F. S.; WATANABE, C. Y. V.; TIUSSI, D. T. Ranking Nacional de Transparência e Lei de Acesso à Informação: identificação das obrigações de transparência ativa não avaliadas. Brazilian Journal of Development, v. 5, n. 12, p. 33354-33367, 2019.

BARBOSA, Alexandre F.; FARIA, Fernando I. de; PINTO, Solon L. Governança eletrônica no setor público. *In*: KNIGHT, Peter T.; FERNANDES, Ciro C. C.; CUNHA, Maria A. (Org.). e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2007.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 19. ed. 2024. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p. 976-1000. ISBN 9786553629417. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/. Acesso em: 19 out. 2025.

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

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil**.** Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**.** Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil**.** Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

CHAVES, Francisco Diones Paiva; ALBUQUERQUE, Ítalo Patrick Rodrigues. Conceitos sobre a administração pública e suas contribuições para a sociedade. Caderno de Administração, v. 13, n. 1, 2019.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. Contabilidade, Gestão & Governança, v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.

DEVIDES, José Eduardo Costa; DA SILVEIRA, Daniel Barile. O Accountability, a Transparência Pública e o Direito Humano ao Desenvolvimento. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 163, 2017. DOI: 10.25246/direito e desenvolvimento. v8i1.417. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/417/338. Acesso em: 18 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FORTE, Elaina Cavalcante. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza. Revista Controle – Doutrina e Artigos, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 429-456, jul./dez. 2020.

GERALDO, M. S. O controle social e a influência da transparência na Administração Pública. Revista Foco, v. 18, n. 8, e9373, 2025.

MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L.; RIBEIRO FILHO, W. F.; SILVA JÚNIOR, A. C. Transparência local: implicações da Lei de Acesso à Informação em municípios mineiros. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 100-117, 2020.

MARTINS Júnior, W. P. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAIVA, C.P.R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. Anais... Anpad, 2009.

PERNAMBUCO. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Homenagem à prefeita de Dormentes pela conquista do primeiro lugar no Prêmio Band Cidades Excelentes 2024. Recife, 7 ago. 2024. Disponível em: https://www.cepe.com.br/diariooficial. Acesso em: 24 out. 2025.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

05

CONTROLE SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BARREIRAS À EFETIVIDADE E PROPOSIÇÕES ESTRATÉGICAS

Gabriela Maria Cardoso da Cunha
Discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

Bruno Cezar Silva
Docente do quadro permanente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)

10.37885/260121129

RESUMO

O referido estudo, desenvolvido na forma de capítulo para livro no campo da Gestão Pública, buscou identificar e analisar os entraves que limitam ou que condicionam a efetividade do controle social e participação cidadã na construção e fortalecimento do orçamento participativo. O mapeamento das barreiras culminou na definição de recomendações para enfrentamento do problema. Para atender ao objetivo, adotou-se ao método da Revisão Narrativa de Literatura (RNL), com ênfase exploratória, abordagem descritiva e análise qualitativa dos dados, que possibilitou a exploração crítica e interpretativa de diferentes abordagens e contextos, sem restringir-se a protocolos excessivamente criteriosos de seleção. Os estudos foram levantados na base de dados *SciELO*, considerando a literatura temática recente (2021 a 2025), com acesso integral e escritos em língua portuguesa. Os resultados apontaram que, em síntese, os obstáculos identificados não atuam de forma isolada, mas com uma particular interdependência, em que se destacam a fragilidade de governança, bem como a escassez de recursos financeiros, pouca participação social ou a presença de grupos dominantes, resistências institucionais e a carência normativa. Conclui-se que a mitigação dessas barreiras identificadas nos estudos exige ações sistêmicas e conectadas, alicerçadas por configurações estruturais e por reforço das capacidades institucionais.

Palavras-chave: Gestão Pública; Controle Social; Orçamento Participativo; Barreiras.

INTRODUÇÃO

O fortalecimento de iniciativas democráticas no viés da Gestão Pública no Brasil foi impactado, nas últimas décadas, por profundas configurações institucionais impulsionadas pela difusão da participação das diversas camadas sociais no que tange à construção de políticas públicas e aos processos decisórios nesses espaços.

Inegavelmente, entre essas práticas, o orçamento participativo define-se como exponente iniciativa de inclusão cidadã no planejamento administrativo dos órgãos e de entidades públicas, possibilitando que toda a sociedade exerça uma influência na construção e também desenvolvimento de prioridades orçamentárias. Não obstante o potencial emancipatório e papel estratégico no controle social, a efetividade desse modelo orçamentário, por outro lado, experiência a presença de obstáculos diversos que limitam e afetam a institucionalização, a continuidade e a sua amplitude (Souza; Abreu; Kraemer, 2025).

Ante às problemáticas apresentadas e o reforço necessário para se fomentar a participação/controle social, importante se faz identificar, compreender e analisar os preditores que restringem o protagonismo cidadão na elaboração e implementação do orçamento público - além da função fiscalizatória e de acompanhamento contínuo -, visto que essas atitudes possibilitam a avaliação sobre os limites e potencialidades do exercício social na perspectiva democrática vigente.

Logo, este estudo tem como objetivo mapear e analisar as principais barreiras que condicionam a efetividade do controle social e participação da sociedade civil na elaboração e fortalecimento do orçamento participativo no campo da Gestão Pública.

Nesse escopo, pretende-se refletir sobre como esses fatores se configuram, quais dimensões são mais dominantes no cenário e como interferem na legitimação do processo como um todo. Justifica-se a temática aqui proposta frente à relevância de qualificar o debate reflexivo e crítico sobre governança participativa, perpassando limitações estruturais e conjunturais que podem ferir a gestão democrática (Andrade; Miranda; Farias, 2025), a partir das quais podem ser recomendadas proposições de mitigação.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Por fim, visto que o modelo de orçamento participativo se trata de um campo em contínua formação e conscientização, profundamente influenciado por avanços, recuos e conflitos políticos, o estudo buscou elucidar e responder à seguinte questão central: na seara da literatura especializada recente acerca da Gestão Pública, *quais as principais barreiras à efetividade do controle social no orçamento participativo e quais práticas propositivas podem ser delineadas para superá-las?*

ARCABOUÇO TEÓRICO

Este tópico de natureza conceitual apresentou fundamentos teóricos recentes e institucionais sobre o orçamento participativo como expressão do controle social e, simultaneamente, como mecanismo de fortalecimento da democracia participativa no âmbito da Gestão Pública. A reflexão estrutura-se por meio da compreensão de que a participação e o contole social na condução das políticas públicas consolidam práticas mais legítimas, transparentes e inclusivas (Andrade; Miranda; Farias, 2025).

O controle social, como conceito emergente da administração, firmou-se como um importante alicerce de democracias participativas e do modelo de gestão pública que valoriza e acessibiliza a responsabilidade cidadã no processo construtivo e de monitorament/avaliação das políticas públicas. Define-se enquanto ferramenta para potencializar a efetividade das ações governamentais para melhorias sociais, dando à sociedade civil papel fiscalizatório e imbuído do exercício de trasparência (Alves, 2022; Ribeiro, 2025).

No Brasil, a consolidação desse paradigma encontra-se vinculada à superação de modelos historicamente centralizadores, baseados em estruturas burocráticas, conservadoras e insensóveis à deliberação coletiva. A participação cidadã emergiu, assim, como uma resposta às restrições do Estado tradicional e como estratégia de democratização de decisões públicas, especialmente no que tange ao planejamento e gestão orçamentária, bem como alocação de recursos públicos disponíveis. Esse movimento impulsionou a visibilidade das demandas sociais e a inclusão de grupos distanciados e à margem do processo decisório governamental (Coriolano, 2022).

leitura de prova

A incorporação da sociedade civil à formulação, fiscalização e avaliação das ações públicas também redefiniu a lógica da gestão estatal. A participação passou a ser compreendida como um princípio orientador da gestão democrática, fortalecendo a transparência, a eficiência e o compromisso com os interesses públicos. Com isso, a cidadania passou a ser exercida pela presença ativa nos espaços de formulação e de acompanhamento dessas políticas (Coriolano, 2022).

Quanto ao aspecto normativo, diversos marcos reforçaram a institucionalização da participação social. A Constituição vigente destacou a democracia participativa como um relevante alicerce do controle social e orientou a criação de mecanismmos mais claros, transparentes e acessíveis à população. Dispositivos seguintes, ainda mais àqueles vinculados à gestão orçamentária, incorporaram a participação popular na definição de prioridades e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. Ademais, o planejamento público passou a ser conectado a uma maior exigência de diálogo contínuo com a sociedade (Brum; Chediak; Baraldi, 2025).

Nesse cenário, a culminância de conselhos, conferências, audiências públicas e consultas abertas abriu precedentes para o fortalecimento de espaços relevantes de deliberação, interlocução e controle sobre políticas estatais. Esses instrumentos potencializam a amplitude da participação e das agendas plurais, contribuindo para a cultura mais inclusiva e responsiva às diversidades sociais (Azevedo *et al.*, 2022).

Outrossim, o orçamento participativo emerge como instrumento estratégico de concretização do controle social. Ao possibilitar que a sociedade civil influencie de forma direta a construção das prioridades de investimento público e acompanhe a sua execução, esse instrumento articula cidadania ativa, corresponsabilidade social e gestão democrática dos recursos públicos. Superando a ideia de ser apenas um mero espaço deliberativo, o orçamento participativo representa a construção coletiva de escolhas públicas e a valorização das necessidades locais (Alves, 2022; Fidalgo; Oliveira; Rossignoli, 2024).

Apesar de sua relevância como um indutor de desenvolvimento, a efetividade dessa prática ainda enfrenta desafios perceptíveis. Assimetria de informações, além de uma moderada mobilização da sociedade, dominância de grupos específicos e a fragilidade das ações governamentais, dentre outros,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

tendem a inibir ou condicionar a participação social e comprometer os resultados (Coriolano, 2022; Fidalgo; Oliveira; Rossignoli, 2024; Aires; Aires, 2025).

As barreiras à efetividade evidenciam que, apesar dos avanços nessa seara, a consolidação do orçamento participativo e do controle social depende da mitigação desses gargalos que ainda persistem no cotidiano da Gestão Pública brasileira, de modo que sua identificação nos órgãos e entidades públicas possibilita a criação de medidas propositivas capazes de gerar melhorias profundas nesse cenário.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O referido estudo adotou, como metodologia principal de construção e análise, a Revisão Narrativa de Literatura (RNL), seguindo uma abordagem exploratória, de viés qualitativo e descritivo dos dados coletados.

O uso da RNL é fundamental para levantar evidências teóricas, sistematizar (em categorias e dimensões) e sobretudo discutir as contribuições recentes sobre determinada temática de interesse do pesquisador. Ademais, a modalidade narrativa, asociada à visão qualitativa, possibilita a construção de análise com ênfase crítica, analisando outras variáveis de estudo, sem, contudo, a necessidade de adentrar em méritos mais rígidos de revisão sistemática.

O levantamento da literatura concentrou-se em estudos acadêmicos (artigos, dissertações e teses), disponibilizados em periódicos indexados na base de dados *SciELO* [www.scielo.br]. Foram considerados os achados de base teórica, empírica e aplicada, a fim de desenvolver reflexões atuais e focadas em temáticas emergentes no campo da Administraçã Pública.

Para pesquisa dos estudos na base de dados definida para tal, foram adotados os seguintes termos-chave: "orçamento participativo"; "controle social"; "Gestão Pública"; "barreiras". Quanto aos critérios de elegibilidade, foram considerados para fins de coleta dos dados e de construção das discussões apenas estudos nacionais, publicados nos últimos 5 (cinco) anos [entre 2021 a 2025], concentrados na temática principal, sendo, assim, desconsiderados aqueles dissonantes desses parâmetros.

Após o processo de triagem, foi considerado um *corpus* final de 14 (quatorze) estudos, sendo estes utilizados para a identificação/mapeamento das

leitura de prova

barreiras à efetividade do controle social no orçamento participativo, categorização dos entraves em dimensões centrais e, a partir delas, foram definidas as proposições estratégicas orientadas ao fortalecimento desse instrumento de participação democrática.

Os dados foram organizados e também sistematizados em formas de quadros e ilustrações, sendo os mesmos apresentados na seção a seguir. Ademais, todas as estruturas e formatações pertinentes à construção da pesquisa encontram-se em conformidade com as normas técnicas vigentes da ABNT, a saber a NBR 6023:2023.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Buscando embasar a discussão crítica acerca dos limites e potencialidades do controle social no orçamento participativo, procedeu-se ao levantamento de estudos recentes que discutem o tema em distintos contextos da Administração Pública.

Nesse sentido, o Quadro 1 a seguir apresenta a síntese dessas evidências, a partir dos autores e ano de publicação dos estudos, do objetivo central e principais conclusões, permitindo identificar padrões temáticos, as barreiras à efetividade do controle social no orçamento participativo e lacunas possíveis na literatura recente.

A sistematização dos dados coletados fundamenta a etapa seguinte do estudo, concentrada na interpretação reflexiva e comparativa dos achados sobre estratégias de fortalecimento do controle social nesse modelo orçamentário.

Quadro 1 - Estudos científicos contemplados na discussão e análise (*corpus*)

Alves (2022)	Analisar a participação popular nos orçamentos públicos dos municípios de Brumado e Guanambi.	Aponta baixa mobilização social, desconhecimento do processo e ausência de canais efetivos como barreiras centrais.
Amaral e Moura (2022)	Discutir o orçamento participativo como instrumento contemporâneo de gestão pública.	Destaca fragilidades institucionais, pouca integração com o planejamento e resistência política à participação.
Azevedo *et al.* (2022)	Investigar a dinâmica orçamentária nas práticas de orçamento participativo no setor público.	Identifica descontinuidade administrativa, falta de estrutura técnica e pouca coordenação intersetorial como limites.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Castro (2022)	Examinar o fortalecimento da participação e do controle social via orçamento participativo em municípios do Amazonas.	Conclui que a baixa capacidade institucional e a desigualdade territorial dificultam a efetividade do controle social.
Coriolano (2022)	Estudar a aplicação do orçamento participativo no município de Jacaraú/PB.	Aponta desinformação, baixa adesão comunitária e pouca transparência como fatores limitantes.
Zigoni (2022)	Analisar a governança orçamentária no Brasil com enfoque na participação social.	Indica fragilidade normativa, centralização decisória e escassez de mecanismos deliberativos como entraves.
Rosas (2023)	Discutir o orçamento participativo como instrumento de democracia e cidadania.	Conclui que a burocratização e a baixa inclusão social comprometem o alcance democrático do instrumento.
Almeida *et al*. (2024)	Investigar o conhecimento da população sobre o planejamento orçamentário público.	Ressalta a falta de divulgação, linguagem técnica inacessível e desinteresse social como barreiras à participação.
Fidalgo, Oliveira e Rossignoli (2024)	Analisar os efeitos do orçamento participativo na legislação e na execução em Franca/SP.	Aponta que a execução limitada das propostas e a fraca institucionalização reduzem sua efetividade.
Aires e Aires (2025)	Mapear a produção acadêmica sobre orçamento participativo entre 2019 e 2024.	Evidencia barreiras recorrentes como falta de continuidade, pouca articulação comunitária e dependência política.
Andrade, Miranda e Farias (2025)	Discutir transparência e controle social no orçamento participativo no contexto brasileiro.	Conclui que a assimetria de informação e a baixa transparência dificultam o monitoramento social.
Brum, Chediak e Baraldi (2025)	Analisar a efetivação do direito à cidade por meio do orçamento participativo.	Aponta desigualdade territorial e fragilidade dos canais deliberativos como principais limites.
Ribeiro (2025)	Estudar resistências ao orçamento participativo em municípios brasileiros.	Evidencia resistência política, conflitos de interesse e baixa priorização governamental como barreiras centrais.
Souza, Abreu e Kraemer (2025)	Analisar a implementação do orçamento participativo nas universidades federais brasileiras.	Conclui que a falta de regulamentação e a baixa participação estudantil e comunitária reduzem sua efetividade.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base na RNL.

A partir da síntese dos estudos apresentados no Quadro 1 acima, foi possível identificar e reunir, com base na metodologia de RNL, os principais obstáculos que limitam ou condicionam a efetividade do controle social e da participação cidadã no processo de elaboração, implementação e das demais fases referentes aos ciclos do orçamento participativo. Dessa forma, o Quadro 2 a seguir apresenta o mapeamento dessas barreiras, culminando no objetivo principal desta pesquisa.

Evidentemente, o agrupamento de limitações levantadas nos estudos recentes da literatura aponta padrões recorrentes nas experiências analisadas, permitindo a visualização dos preditores de ordem institucional, sociopolítica, comunicacional e estrutural que influenciam o fortalecimento do orçamento participativo como recurso democrático e compartilhado (Alves, 2022; Amaral; Moura, 2022; Rosas, 2023).

Quadro 2 - Barreiras identificadas à efetividade

AUTOR/ANO	BARREIRAS IDENTIFICADAS
Alves (2022)	Baixa mobilização popular; desconhecimento dos mecanismos participativos; ausência de canais efetivos.
Amaral e Moura (2022)	Fragilidade institucional; pouca integração com o planejamento público; resistência política.
Azevedo *et al*. (2022)	Descontinuidade administrativa; falta de estrutura técnica; baixa coordenação intersetorial.
Castro (2022)	Capacidade institucional limitada; desigualdades territoriais; escassez de recursos.
Coriolano (2022)	Desinformação; baixa adesão comunitária; pouca transparência nos processos.
Zigoni (2022)	Centralização decisória; fragilidade normativa; escassez de mecanismos deliberativos.
Rosas (2023)	Burocratização; baixa inclusão social; distanciamento da população.
Almeida *et al*. (2024)	Falta de divulgação; linguagem técnica inacessível; desinteresse social.
Fidalgo, Oliveira e Rossignoli (2024)	Execução limitada das propostas; baixa institucionalização; lacunas na implementação.
Aires e Aires (2025)	Falta de continuidade; pouca articulação comunitária; dependência política.
Andrade, Miranda e Farias (2025)	Assimetria de informação; baixa transparência; dificuldade de monitoramento.
Brum, Chediak e Baraldi (2025)	Desigualdade territorial; fragilidade dos canais deliberativos; pouca inclusão.
Ribeiro (2025)	Resistência política; conflitos de interesse; baixa priorização governamental.
Souza, Abreu e Kraemer (2025)	Falta de regulamentação; baixa participação estudantil e comunitária; pouca institucionalização.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base na RNL.

A partir dos obstáculos mapeados nos estudos sistematizados no Quadro 2, procedeu-se à sua categorização em macrodimensões no Quadro 3, permitindo

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

uma leitura crítica e reflexões mais estruturadas acerca das limitações que perpassam a prática participativa no processo orçamentário e participativo.

Quadro 3 - Dimensões das barreiras à efetividade (enquadramento)

DIMENSÃO	BARREIRAS IDENTIFICADAS
Institucional	Fragilidade normativa e ausência de regulamentação; Descontinuidade administrativa entre gestões; Centralização decisória e baixa integração com o planejamento; Resistência política e governamental à participação; e Execução parcial ou não implementação das decisões.
Sociopolítica	Baixa mobilização e cultura participativa limitada; Desigualdade territorial e exclusão de grupos sociais; Conflitos de interesse e clientelismo local; Participação restrita ou concentrada em segmentos específicos; e Fragilidade de articulação entre sociedade civil e poder público.
Comunicacional	Assimetria de informação entre governo e população; Linguagem técnica inacessível e pouca pedagogia orçamentária; Falta de divulgação e visibilidade dos processos deliberativos; Transparência insuficiente sobre decisões e execução; e Dificuldade de monitoramento cidadão por ausência de dados acessíveis.
Estrutural	Falta de capacidade técnica das equipes públicas; Escassez de recursos financeiros e operacionais; Limitações logísticas e ausência de suporte institucional; Baixo investimento em tecnologias participativas; e Descontinuidade ou falta de estrutura dos espaços deliberativos.

Fonte: Elaboração própria (2025), com base na RNL.

Considerando o Quadro supracitado, a categorização de barreiras identificadas refletem-se em quatro eixos principais interdependentes: institucional, sociopolítico, comunicacional e estrutural.

O viés "institucional" sintetiza os obstáculos atrelados à falta de normativas e regramentos transparentes, acessíveis e claros, bem como a reduzida integração do modelo de orçamento participativo aos instrumentos de planejamento. No tocante à "dimensão sociopolítica", enquadram-se as barreiras ligadas à participação restrita, à reduzida mobilização cidadã, a desigualdades no processo representativo e também aos interesses políticos e partidários enquanto influenciadores desse cenário (Zigoni, 2022; Almeida *et al.*, 2024).

A "dimensão comunicacional" elenca as problemáricas referentes à assimetria de informações entre grupos diversos, linguagem técnica e formalista, transparência reduzida e à ausência de instrumentos de diálogo mais acessíveis à sociedade civil. Por fim, o segmento "estrutural", também revestido de um

leitura de prova

viés operacional, abrange a carência dos profissionais capacitados, além dos gargalos logísticos, tecnológicos e financeiros, bem como carência de recursos de monitoramento, de avaliação e de acompanhamento decisório mais estruturados e permanentes (Zigoni, 2022; Almeida *et al.*, 2024).

A apresentação das barreiras identificadas nos estudos (Quadro 2) evidenciou que, não obstante o modelo de orçamento participativo compreenda-se na qualidade de uma ferramenta estratégica de democratização e de inclusão na esfera pública, ainda é notável a presença de vários entraves que impendem, de forma consistente e plena, a sua efetividade (Alves, 2022; Castro, 2022; Rosas, 2023).

Comparativamente, autores levantados apresentam convergências temáticas ao discriminarem que barreiras nesse contexto não são pontuais, mas persistentes, estruturais e, em grande parte, articuladas entre elas. Essa concepção demonstra, pois, as limitações e fragilidades na esfera pública que afetam a participação cidadã e controle social nas distintas etapas do processo relacionado ao ciclo orçamentário do modelo participativo aqui discutido (Alves, 2022; Coriolano, 2022).

Diversas evidências acadêmicas destacam, nessa perspectiva de análise, a falta de normas transparentes, reduzida ou moderada integração entre a deliberação popular e mecanismos de planejamento (a exemplo dos regramentos formais), assim como a descontinuidade entre gestões do Estado, principalmente municipal, onde as barreiras se tornam mais evidentes e descortinadas. Observa-se que a sensibilidade institucional condiciona que a participação social e a intervenção popular admitam viés obrigatório, o que desestabiliza, sobretudo, a credibilidade e a autenticidade do processo (Brum; Chediak; Baraldi, 2025).

As fragilidades administrativas e a resistência política à inclusão de decisões mais participativas à sociedade civil despontam também como influentes no cenário, reforçando a figura da centralização decisória. Alguns autores destacam ainda que, sem um olhar normativo sólido e o planejamento eficiente, o orçamento participativo não supere a percepção de ser apenas um mero discurso simbólico ou de não gerar efeitos permanentes (Souza; Abreu; Kraemer, 2025; Aires; Aires, 2025).

Observou-se uma continuidade ao apontar a moderada mobilização popular e participação limitada a grupos dominantes, descortinando desigualdades,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

ainda mais nos contextos territorial e sociocultural. Nesse sentido, compreende-se que a cultura participativa ainda é bastante incipiente em relação a medidas que reforcem o seu valor, colocando-se acima de disputas partidárias que comprometam a legitimidade do processo deliberativo e democrático (Ribeiro, 2025; Aires; Aires, 2025).

Isso porque, em diversos âmbitos da esfera pública, a participação e controle social são concentrados e potencializam as percepções de assimetrias de poder, o que explica menor representatividade popular no processo decisório que se destaca em vários municípios brasileiros, especialmente aqueles que são geograficamente menores e menos povoados. Ademais, a descrença nas instituições públicas e nos atores que as constituem geram menor impacto na gestão pública como um todo, no que compete ao orçamento participativo.

Outrossim, os autores colocam a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade como inditor crítico da desmobilização cidadã no orçamento participativo. O tecnicismo e o formalismo tendem a burocratizar e inviabilizar uma presença mais marcante da sociedade em debates orçamentários, além da ausência indiscriminada de transparência limitam, pois, o engajamento popular; divulgação frágil das etapas executivas do processo orçamentário e as vulnerabilidades dos próprios canais de participação contribuem à construção da cultura orientada a reduzido controle social (Coriolano, 2022; Rosas, 2023; Fidalgo; Oliveira; Rossignoli, 2024).

A deficiência institucional de equipes técnicas especializadas, as restrições de recursos financeiros e logísticos e falta de meios permanentes de acompanhamento, fiscalização e avaliação das decisões são outros preditores apontados nos estudos da RNL. Contribuem para tal, a carência de tecnologias e ferramentas apropriadas e a moderanda articulação entre setores estatais (Fidalgo; Oliveira; Rossignoli, 2024).

Em suma, as evidências da literatura recente apontam que a efetividade do controle social/participação cidadã no orçamento participativo depende, de maneira direta ou indireta, de profundas configurações que desenvolvam e que estimulem a formação espaços mais participativos, cujo papel e função principais sejam claros, transparentes e bem delimitados.

Dessa maneira, a partir das barreiras identificadas às ações de efetividade do controle social e participação cidadão na construção e no fortalecimento do

modelo do orçamento participativo, torna-se possível refletir sobre estratégias de mitigação dessas problemáticas, possibilitando uma atuação mais concentrada dos agentes no enfrentamento (Andrade; Miranda; Farias, 2025).

O Quadro 4, a seguir, com base nas dimensões dos entraves, trouxe algumas proposições que podem atuar enquanto norteadores estratégicos na construção de um caminho de mudanças nesse cenário.

Quadro 4 - Dimensões das Barreiras e recomendações estratégias de mitigação

DIMENSÃO	RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS
Institucional	Elaborar e consolidar normativas claras e permanentes para participação; Garantir continuidade dos processos entre gestões políticas; Integrar o orçamento participativo ao planejamento estratégico municipal; e Fortalecer órgãos e equipes responsáveis pela implementação e monitoramento das decisões.
Sociopolítica	Promover programas de educação e capacitação cidadã para ampliar engajamento; Incentivar a inclusão de grupos historicamente marginalizados Estimular a articulação entre sociedade civil, associações e órgãos públicos; e Criar mecanismos de participação diversificados e acessíveis, garantindo pluralidade.
Comunicacional	Desenvolver canais de comunicação claros e acessíveis para divulgação do processo; Simplificar a linguagem técnica e disponibilizar informações educativas; Garantir transparência sobre decisões, execução e resultados; e Implementar ferramentas digitais para monitoramento social e feedback cidadão.
Estrutural	Investir em capacitação técnica das equipes responsáveis pelo orçamento participativo; Destinar recursos financeiros e logísticos adequados à execução das etapas participativas; Utilizar tecnologias que facilitem participação remota e coleta de demandas; e Criar espaços permanentes de deliberação e acompanhamento das decisões.

Fonte: Elaboração própria (2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, contemplado por meio de Revisão Narrativa de Literatura (RNL), buscou identificar o conjunto de barreiras que limitam ou condicionam a efetividade do contole social e participação cidadão no processo de refçlexão e

construção de um modelo de orçamento participativo mais equânime, que contemple as demandas da sociedade e que possibilite uma abertura democrática.

Em suma, os resultados apontaram que os entraves identificados nos estudos selecionados são recorrentes, persistentes e compreendem dimensões institucionais, culturais, operacionais e políticas, descortinando várias vulnerabilidades que tendem a superar meros desafios pontuais. Observou-se que a falta de coordenação, além da escassez de recursos financeiros, reduzida ou moderada participação dos atores envolvidos, a manutenção do *status quo* e a lacuna normativa são preditores que se articulam e afetam a inclusão de ações e experiências de fortalecimento institucional na esfera da Gestão Pública.

A categorização das barreiras em macrodimensões contribuiu à compreensão acerca da interdependência entre os conceitos limitantes e à fundamentação sobre a formulação de proposições resolutivas. Essas descobertas visibilizam a necessidade de adoção de práticas integradas, alicerçadas em governança e transparência, bem como na difusão de ferramentas orientadas à participação social e monitoramento.

Considerando o desdobramento central do estudo, sugere-se que pesquisas futuras busquem desenvolver uma análise empírica (*in loco*) desses obstáculos para a efetividade em contextos específicos da Gestão Pública, considerando distinções, particularidades, e as desigualdades regionais, setoriais e organizacionais existentes.

REFERÊNCIAS

AIRES, L.; AIRES, M. Orçamento Participativo como Ferramenta de Transformação Social: Um Panorama da Produção Acadêmica (2019-2024). **INTERFERENCE: A JOURNAL OF AUDIO CULTURE**, v. 11, n. 2, p. 919-951, 2025.

ALMEIDA, A., *et al.* Planejamento do orçamento público e o seu conhecimento pela população brasileira: suas dinâmicas e desafios. **Revista Avant**, v. 7, n. 2, p. 347-363, 2024.

ALVES, J. **Orçamento participativo:** um estudo acerca da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios de Brumado e Guanambi, Estado da Bahia. 2022. 195 f. Dissertação (Direito) - UNIFACS, Salvador, 2022.

AMARAL, J.; MOURA, G. Orçamento Participativo como Ferramenta de Gestão Pública Contemporânea. **ID on line: Revista de Psicologia**, v. 16, n. 60, p. 872-888, 2022.

ANDRADE, A.; MIRANDA, M.; FARIAS, B. Transparência e controle social no orçamento participativo: desafios e perspectivas para a democracia local no Brasil. **RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, Brasil, v. 1, n. 1, 2025.

AZEVEDO, R., *et al.* O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 16, p. e193141-e193141, 2022.

BRUM, A.; CHEDIAK, T.; BARALDI, J. O direito à cidade e democracia: a efetivação a partir do orçamento participativo. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 3, p. e1891-e1891, 2025.

CASTRO, D. **Fortalecimento da democracia participativa e do controle social nos municípios do interior do Amazonas por meio do orçamento participativo**. 2022. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2022.

CORIOLANO, F. **Orçamento participativo:** um estudo no município de Jacaraú/PB. 2022. 38f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Nova Cruz, 2022.

FIDALGO, F.; OLIVEIRA, B.; ROSSIGNOLI, M. Influência do orçamento participativo na legislação, planejamento e na execução orçamentária de Franca/SP. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 24, n. 2, p. 583-598, 2024.

RIBEIRO, W. **Resistências no orçamento participativo em municípios brasileiros**. 2025. 103 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2025.

ROSAS, A. Orçamento participativo como instrumento de democracia e cidadania. **Revista Acadêmica Online**, v. 9, n. 48, p. e1187-e1187, 2023.

SOUZA, D.; ABREU, J.; KRAEMER, C. Orçamento participativo: uma análise de sua implementação nas universidades federais brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 7, p. 62-83, 2025.

ZIGONI, C. **Governança orçamentária no Brasil.** Org.: Leandro Freitas Sandro Couto, Júlia Marinho Rodrigues. Brasília : IPEA, 2022.

06

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E CONCESSÕES NO BRASIL: GOVERNANÇA, INTEGRIDADE E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA

Eduardo Ramos de Souza
Mestrando do PROFIAP - Universidade Federal do Vale do São Francisco

Jorge Luis Cavalcanti Ramos
Docente da Universidade Federal do Vale do São Francisco

10.37885/260121130

RESUMO

O presente capítulo examina o papel das Parcerias Público-Privadas (PPPs), concessões e modelos híbridos como ferramentas de implementação de políticas públicas e provisão de infraestrutura no contexto da Nova Administração Pública. A partir de um diálogo com os modelos de governança e gestão, o estudo foca na análise dos desafios de integridade, transparência e *accountability* inerentes a estes arranjos complexos. Utilizando como referencial as diretrizes de organismos internacionais (Banco Mundial) e os relatórios de auditoria e controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), são discutidas as melhores práticas para diminuir riscos e garantir a efetividade e a legitimidade dos contratos de longo prazo. O objetivo final é demonstrar a importância do aprimoramento da governança e do controle nas parcerias para a concretização dos princípios constitucionais e o fortalecimento da Democracia Administrativa brasileira.

Palavras-chave: Concessões; Controle Social; Governança Pública; Integridade; Parcerias Público-Privadas (Ppps).

1. INTRODUÇÃO

O cenário da Administração Pública brasileira no século XXI é marcado por um paradoxo: a crescente demanda social por infraestrutura e serviços de qualidade encontra barreiras na restrição fiscal e na rigidez estrutural da gestão do estado, que ainda carrega fortes traços da burocracia. Essa rigidez, que se originou com o objetivo de combater a notória corrupção do patrimonialismo, é um desafio constante. No entanto, a transição do modelo burocrático para o gerencial, impulsionada desde o final do século passado, consagrou a ideia de que o Estado deve focar em sua função de regulação e planejamento, delegando, sempre que necessário, a execução ao setor privado, onde a eficiência e a capacidade de investimento podem ser maiores (OSBORNE; GAEBLER, 1995). É nesse contexto que as Concessões de Serviço Público (reguladas pela Lei nº 8.987/95) e, subsequentemente, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) (instituídas pela Lei nº 11.079/04), mostram-se como instrumentos contratuais bastante estratégicos.

As PPPs e concessões não são simples contratos de compra e venda, elas representam arranjos institucionais híbridos e de longa duração, frequentemente ultrapassando o período de gestão de diversos mandatos eletivos. Sua natureza complexa, que envolve a alocação de riscos (HELLER; NOVY, 2020) e vultosos compromissos financeiros futuros por parte do Estado, exige uma análise que vá além da viabilidade técnica e econômica. Esses contratos testam, na prática, a capacidade da Administração Pública de conciliar o princípio constitucional da eficiência com os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade. O risco de captura regulatória, fenômeno teorizado por Stigler, no qual a agência reguladora passa a atuar em prol dos interesses do setor privado regulado em detrimento do interesse público (STIGLER, 1971), e de desvios éticos torna a gestão dessas parcerias um ponto focal de vulnerabilidade da máquina pública.

O tema central deste livro, a Democracia Administrativa, exige que a atuação estatal seja pautada pela *accountability* e pela transparência. Assim, a legitimidade das PPPs e concessões só se sustenta quando está enraizada em um sistema de governança que garante a primazia do interesse público ao longo da duração dos contratos.

leitura de prova

Este capítulo propõe uma análise crítica dos requisitos de governança e integridade das parcerias, estruturada em três eixos de referência essenciais:

- Fundamentação Teórica e Alocação de Riscos: Baseada no conceito de parcerias e na matriz de riscos (HELLER; NOVY, 2020).
- Referência Internacional: Utilizando os estudos do Banco Mundial sobre melhores práticas e falhas comuns (BANCO MUNDIAL, 2017).
- Rigor do Controle Nacional: Analisando as diretrizes e os diagnósticos do Tribunal de Contas da União - TCU e da Controladoria-Geral da União - CGU.

O estudo busca demonstrar que o aprimoramento da gestão de PPPs e concessões é uma condição indispensável para o fortalecimento da gestão pública no âmbito da Democracia Administrativa brasileira.

2. O CONTEXTO E A COMPLEXIDADE ESTRUTURAL DOS MODELOS HÍBRIDOS

2.1. A parceria como expressão da governança pós-gerencial

A ascensão das PPPs é um reflexo do abandono do Estado como único provedor, movendo o foco da gestão para a Governança Pública, que engloba a capacidade de coordenação e a inclusão de vários agentes na execução de importantes atividades que geram valor público, mantendo sob a direção e coordenação do Estado a regulação (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Nas parcerias, o Estado não apenas se associa ao capital privado, mas deve interagir ativamente com agências reguladoras, tribunais de contas e, principalmente, com a sociedade civil.

Essa nova dinâmica exige do ente público uma habilidade de competência gerencial que muito se afasta do modelo clássico burocrático, requerendo a capacidade de antecipar cenários de risco, negociar interesses conflitantes e monitorar resultados complexos. A simples transferência de execução não retira do Estado o ônus de sua responsabilidade final, tornando a fase de preparação e modelagem do projeto a mais crítica para o sucesso. Nesse modelo, o gestor

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

público assume o papel de um "acionista estratégico", focado em resultados de longo prazo, e não apenas o de um mero fiscal de curto prazo.

2.2. Distinção e conceitos: a matriz de risco como pilar teórico e legal

A diferença fundamental entre os modelos é legal e conceitual. A Concessão Comum (BRASIL, Lei nº 8.987, de 1995) transfere a execução do serviço e o risco de demanda ao parceiro privado, sendo esse remunerado pela tarifa paga pelo usuário. Já as PPPs (BRASIL, Lei nº 11.079, de 2004) são arranjos mais complexos, nos quais o Poder Público assume parte dos riscos e complementa a remuneração através de alguma contraprestação.

A teoria de parcerias é categórica ao afirmar que o principal motor da eficiência de uma PPP reside na otimização da alocação de riscos, conforme entendimento de HELLER; NOVY (2020). O risco deve ser atribuído à parte que pode gerenciá-lo de maneira mais eficaz e com menor custo. A alocação de riscos não é meramente um exercício contábil, mas o núcleo da engenharia de uma parceria bem-sucedida, conforme detalhado pelos autores. Este arranjo teórico busca maximizar o conceito de *Value for Money* (VfM), ou seja, garantir que o Estado obtenha o maior valor possível para o gasto público, comparado à execução direta do projeto por parte do próprio Estado. Para que o VfM seja alcançado, é imperativo que o risco seja transferido para a parte que possui a maior capacidade de controlá-lo e mitigá-lo a um custo inferior. O modelo teórico preconiza a repartição meticulosa de três categorias principais de riscos. A primeira categoria abrange os riscos técnicos e operacionais, como falhas na construção, atrasos na entrega da infraestrutura e ineficiência na gestão do serviço. Estes riscos são quase integralmente de responsabilidade do parceiro privado, que detém a *expertise* técnica e os incentivos de mercado para otimizar processos. A segunda categoria envolve os riscos financeiros, tais como a variação cambial, as taxas de juros e a inflação. Embora alguns destes possam ser compartilhados, o parceiro privado é usualmente quem assume o risco do financiamento inicial e da dívida do projeto. Por fim, a terceira e mais complexa categoria reside nos riscos políticos e regulatórios. Estes incluem a intervenção governamental, a instabilidade política, mudanças legislativas e, crucialmente, o risco de demanda, que na concessão comum é totalmente do privado, mas

nas PPPs é mitigado por contraprestações públicas. É justamente na alocação imperfeita e assimétrica desses riscos que reside a principal vulnerabilidade das parcerias no Brasil. Se o risco de construção, que o privado pode gerenciar, for absorvido pelo Estado, o resultado é a transferência indevida de ônus fiscal e a diluição do incentivo à eficiência. A matriz de riscos deve ser transparente e o racional de cada alocação deve ser publicizado, sob pena de comprometer a legitimidade do arranjo e enfraquecer o princípio da publicidade que sustenta a Democracia Administrativa.

3. GOVERNANÇA, CONTROLE E INTEGRIDADE NAS PARCERIAS DE LONGO PRAZO

Devido ao longo prazo e aos altos valores envolvidos, a governança nessas parcerias se torna o ponto crucial de *accountability*, exigindo a fiscalização rigorosa e permanente dos órgãos de controle.

3.1. A governança como mecanismo de prevenção: capacidade institucional e estabilidade

A estruturação de uma governança pública robusta é a primeira linha de defesa contra a ineficiência e, principalmente, contra a corrupção. Conforme os achados do Banco Mundial, projetos de parceria falham não por inviabilidade técnica, mas pela ausência de capacidade institucional do governo para agir como um parceiro e regulador competente ao longo de 30 anos (BANCO MUNDIAL, 2017). Isso implica a necessidade de:

- Unidades de PPPs Especializadas: Estruturas governamentais permanentes com *expertise* em modelagem financeira e jurídica complexa.
- Processos Decisórios Transparentes: Publicização de todos os estudos, notas técnicas e atas de reuniões de gestão contratual.

A estabilidade regulatória e a previsibilidade política, fatores que o parceiro privado valoriza muito, são, na verdade, expressões de uma boa governança que garantem o cumprimento das regras e protegem o contrato de interferências políticas oportunistas (BANCO MUNDIAL, 2017).

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

3.2. O rigor do controle externo: análise crítica e diretrizes do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) atua como o principal guardião da economicidade e da legitimidade do gasto público em parcerias. Os relatórios de auditoria do TCU, que se tornaram referência obrigatória para a Administração Pública, apontam frequentemente para fragilidades na fase de modelagem, que são a origem de problemas futuros. A Corte de Contas não apenas verifica a legalidade, mas a legitimidade e a economicidade dos contratos referidos.

Um achado recorrente identificado pelo Tribunal de Contas da União é que fragilidades na modelagem econômico-financeira (como projeções de receitas muito otimistas ou estimativas de custos subdimensionadas) tendem a comprometer a vantajosidade do contrato e a gerar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro que aumentam os gastos públicos. Nesse sentido, o TCU ressalta que as premissas utilizadas nos estudos que fundamentam concessões e PPPs devem ser realistas e economicamente justificadas, evitando distorções que prejudiquem a sustentabilidade contratual (BRASIL, TCU. Acórdão nº 1171/2021 – Plenário). Os exames do Tribunal de Contas da União têm enfatizado que o grande calcanhar de Aquiles dos projetos de PPP e concessão no Brasil reside na insuficiência dos estudos de viabilidad**e**. Historicamente, auditores do TCU têm constatado que a Administração Pública, na fase de modelagem, comete o erro estratégico de superestimar as projeções de receitas futuras (risco de demanda) ou de subdimensionar os custos operacionais, criando uma ilusão de sustentabilidade econômica inicial. Esta projeção otimista, muitas vezes sem base técnica robusta, é a causa direta dos muitos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte do parceiro privado. O Acórdão nº 1.171/2021 – Plenário do TCU, por exemplo, é emblemático ao estabelecer que a vantajosidade da parceria para o interesse público deve ser comprovada por meio de análises rigorosas e transparentes. O Tribunal não se limita a aferir a legalidade formal, mas adentra no mérito da economicidade, exigindo que o ente público demonstre a superioridade do modelo de parceria em relação à execução direta ou a outros arranjos contratuais. Em termos mais específicos, o TCU orienta a Administração a utilizar premissas macroeconômicas realistas, a aplicar metodologias de avaliação de risco comprovadas e a incorporar cenários pessimistas nas projeções financeiras, mitigando a discricionariedade que pode

levar a um futuro aumento dos custos reais para o Estado. O Tribunal exige que a Administração demonstre, de forma transparente e tecnicamente fundamentada, que a opção pela parceria é a mais eficiente em relação à execução direta. Assim, a Corte de Contas não apenas corrige desvios, mas estabelece diretrizes de modelagem que conformam a legalidade democrática desses contratos. O cumprimento dessas orientações configura requisito indispensável para a viabilidade financeira, jurídica e institucional de qualquer parceria no país.

3.3. Integridade e combate à captura: o mandato da CGU e o compliance no setor público

A Controladoria-Geral da União (CGU) desempenha papel central na promoção da integridade e na prevenção de corrupção em parcerias público-privadas, especialmente por atuar fortemente na diminuição do risco de apropriação ou desvio de recursos em contratos de longo prazo. A discricionariedade associada aos reequilíbrios contratuais se configura como uma fonte significativa de vulnerabilidade, o que demanda elevado grau de transparência nas negociações para preservar a legitimidade pública. Por meio de mecanismos de *compliance* e auditoria contínua, a CGU reforça a *accountability* estatal e institucional, impedindo que o poder privado capture benefícios indevidos em detrimento do interesse público.

A atuação da Controladoria-Geral da União, muitas vezes em colaboração com o TCU, foca no estabelecimento de um sistema de integridade que é vital para esses contratos de tão longa duração. A principal vulnerabilidade ética identificada no ciclo de vida das parcerias reside na discricionariedade associada aos reequilíbrios contratuais. Estes processos de reequilíbrio, que podem ocorrer devido a eventos imprevistos ou falhas na modelagem inicial, injetam uma margem de negociação que pode ser explorada para fins ilegítimos. Por isso, a CGU exige que os processos de negociação de aditivos e reajustes sejam dotados de transparência máxima e justificação técnica detalhada, combatendo o risco de que ajustes contratuais se tornem veículos para o desvio de recursos públicos. O Guia de Integridade em Parcerias Público-Privadas (TCU/CGU) detalha o conceito de *compliance* público e impõe requisitos específicos para a atuação do parceiro privado. Não basta que a empresa privada possua um

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

programa de *compliance* interno; a CGU orienta que o próprio Poder Concedente incorpore, como cláusula contratual, a obrigação de monitoramento e auditoria contínua sobre a efetividade desse programa de integridade do parceiro. Isso inclui a verificação da eficácia de canais de denúncia, a aplicação de códigos de conduta e a existência de mecanismos de *due diligence* para evitar a subcontratação de empresas envolvidas em ilícitos. A CGU busca, em essência, garantir que a cultura de integridade não seja apenas um adorno formal, mas uma prática operacional que permeie a execução do contrato, desde a seleção dos fornecedores até a medição dos serviços. As diretrizes da CGU impulsionam o conceito de *compliance* público, exigindo que o parceiro privado não apenas cumpra a lei, mas adote programas de integridade robustos. Mais do que isso, é enfatizado pela CGU a necessidade de o poder concedente incorporar mecanismos de controle e auditoria sobre o *compliance* do parceiro. A transparência ativa sobre os dados de desempenho, as medições de serviço e a gestão financeira é vista pela referida controladoria como a ferramenta mais eficaz contra a captura e a corrupção, permitindo que a sociedade civil exerça o controle social e legitime o contrato.

4. O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE E O DIÁLOGO COM O CENÁRIO GLOBAL

4.1. Lições internacionais: fragilidade institucional e aprendizado contínuo (banco mundial)

Os estudos comparativos do Banco Mundial (BM) sobre a implementação de PPPs em diferentes contextos regionais demonstram que os riscos são universais, mas a capacidade de mitigá-los depende de estruturas governamentais específicas (BANCO MUNDIAL, 2023). O BM reitera que o principal entrave não é a falta de capital privado, mas a fragilidade institucional e a instabilidade política nos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2023). Uma mudança abrupta de governo, por exemplo, pode paralisar ou inviabilizar um projeto de longo prazo, gerando incerteza regulatória e elevando o custo do capital.

As melhores práticas internacionais apontam para a necessidade de padronização de contratos, para reduzir a discricionariedade e acelerar os

processos, e para a gestão de passivos contingentes, monitorando de perto as garantias e o risco fiscal que o Estado assume nessas ocasiões. O BM orienta que a gestão das parcerias deve ser baseada em um aprendizado contínuo com a experiência internacional, exigindo a análise global de sistemas para informar a ação no nível local. Essa metodologia requer a adaptação de modelos de sucesso e a comparação com as melhores práticas internacionais, garantindo que o Estado seja um "comprador inteligente" e não um mero passivo financeiro (BANCO MUNDIAL, 2011).

4.2. Indicadores de desempenho e avaliação de impacto: a métrica final da democracia administrativa

Para que as PPPs e concessões sejam sustentáveis, é evidentemente necessário que a remuneração do parceiro privado esteja estritamente vinculada a Indicadores-Chave de Desempenho (KPIs). Esses indicadores devem ser objetivos, mensuráveis e diretamente relacionados ao *output* e ao *outcome* do serviço prestado. Em conformidade com o entendimento de Bresser-Pereira (1996), a gestão pública deve ser orientada para resultados, substituindo o controle rígido de processos por mecanismos de responsabilização baseados no desempenho.

A avaliação de impacto é o processo pelo qual o gestor público prova, de fato, que o projeto está cumprindo os objetivos da política pública. Em um contexto de Democracia Administrativa, a *accountability* final do gestor se concretiza na prova de que o arranjo complexo resultou em um serviço de maior qualidade, acessível e com custos otimizados para o governo e para a sociedade como um todo.

5. CONCLUSÕES: CONCESSÕES E PPPS COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

As Parcerias Público-Privadas e os contratos de concessão representam um passo crucial na evolução da Administração Pública, mas carregam consigo um fardo de complexidade e vulnerabilidade. O risco de transformar a eficiência gerencial em opacidade democrática é real.

A superação desse desafio reside integralmente na construção de uma governança robusta e na adoção de uma cultura de integridade

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

intransigente. A ação do controle externo – TCU na economicidade e legalidade **(BRASIL, TCU. Acórdão nº 1171/2021 – Plenário)** e CGU na transparência e *compliance* **(TCU; CGU, 2024)** – é um fator de estabilização e legitimação desses contratos de longo prazo. A observância rigorosa das diretrizes desses órgãos e das boas práticas globais **(BANCO MUNDIAL, 2023)** deve ser o ponto de partida para qualquer projeto de parceria no Brasil.

Conclui-se que o sucesso das parcerias, sob a ótica da Democracia Administrativa, depende de uma Administração Pública tecnicamente capacitada para gerir riscos **(HELLER; NOVY, 2020)** e eticamente comprometida com a transparência. As PPPs e concessões são, em última análise, testes práticos da maturidade institucional do Estado brasileiro em conciliar o dinamismo do mercado com a supremacia do interesse público.

Agradecimentos

A Deus, minha gratidão suprema. Reconheço que, embora nos preparemos para enfrentar batalhas e desafios com todo esforço e dedicação, é Ele quem nos concede as vitórias e sustenta cada passo da jornada (Provérbios 21:31). À minha família, que é minha base e meu refúgio. Agradeço por todo amor, apoio e incentivo constantes, que me motivam a seguir firme em cada novo desafio. Aos meus colegas de turma, pela parceria, amizade e companheirismo que tornaram o percurso mais leve e enriquecedor. Aos meus professores da disciplina de Direito Administrativo, pela generosidade ao transmitir conhecimentos e pelo direcionamento essencial para a realização desta pesquisa e para o amadurecimento acadêmico e profissional que ela proporcionou. A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este capítulo se concretizasse, meu muito obrigado.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial.* Washington, D.C.: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2011.

leitura de prova

BANCO MUNDIAL. *Public-Private Partnership Reference Guide*. 3. ed. Washington, D.C.: World Bank, 2017.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Global de Práticas em PPPs*. Washington, D.C.: World Bank, 2023.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.171/2021 – Plenário. Processo nº TC 021.059/2019-5. Brasília, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1171/2021/Plen%C3%A1rio. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7–26, jan./mar. 1996.

HELLER, P.; NOVY, A. *Public-Private Partnerships: Governance, Policy and the Public Good*. New York: Routledge, 2020.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1995.

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, [Nova Iorque], v. 2, n. 1, p. 3-21, Spring 1971.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia de Integridade em Parcerias Público-Privadas*. Brasília, DF, 2024.

07

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Ruud Gullit Rijkaard Van Basten Sousa Henrique
Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf

Jorge Luís Cavalcanti Ramos
Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf

10.37885/260121131

RESUMO

A adoção do princípio da eficiência trouxe para a Administração Pública a responsabilidade de se modernizar. No entanto, a capacidade de mudança do setor público não segue a mesma velocidade dos padrões dos setores privados, assim, velhos entraves burocráticos ainda dificultam que essa transformação aconteça plenamente. É nesse cenário que este trabalho busca compreender de que forma a Inteligência Artificial pode contribuir para aumentar a produtividade do Estado. Essa nova Tecnologia da Informação e Comunicação tem promovido reformas importantes em diversos setores nos últimos anos. A investigação confirma a hipótese de que o uso da IA é um recurso essencial para tornar a gestão pública mais eficiente, permitindo que os gestores deixem de gastar tempo com tarefas repetitivas e concentrem sua energia em decisões estratégicas.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. Administração Pública. Governo Digital. Princípio da Eficiência. Tecnologias da Informação.

INTRODUÇÃO

A evolução tecnológica que aconteceu no mundo globalizado no final do Século XIX e no início do Século XXI alterou a forma como nós vivemos em sociedade de maneira profunda. Inovações não param de acontecer, o aprimoramento de tecnologias já existes ou lançamento de novos produtos faz com que a nossa capacidade de atualização fique comprometida.

A fase contemporânea, conceituada como Quarta Revolução Industrial, caracteriza-se pela convergência entre as esferas física, digital e biológica. Esse período é marcado pela Inteligência Artificial (IA) e da Internet das Coisas (IoT), além de avanços disruptivos na biotecnologia. Um exemplo emblemático dessa integração tecnológica foi a rápida elaboração das vacinas de RNA mensageiro durante a pandemia de Covid-19.

Embora sejam conhecidas popularmente como novas tecnologias, o imaginário humano já trabalhava com a possibilidade da existência de tais ferramentas. Exemplo disso é a automação da tomada de decisão, comumente associado aos softwares de IA, que, embora tenham se popularizado nos últimos anos, a primeira ideia de uma padronização na tomada de decisões, segundo Dreyfus, pode ser remetida Grécia Antiga no ano de 450 A.C. quando Sócrates busca aprender com Eutifrão sobre a piedade, sobre o que é característico dela para assim utilizá-la como padrão e poder utilizá-lo no julgamento de ações dele e de outros homens. "A pergunta de Sócrates para Eutifão é o que os teóricos da computação modernos chamariam te 'procedimento eficaz', 'um conjunto de regras que nos diz, a todo instante, como agir precisamente" (Dreyfus, 1972, p. xv).

A sistemática imaginada por Sócrates é um predecessor do que hoje conhecemos como Inteligência Artificial.

Apenas no ano de 1950, Alan Turing, reconhecido como o pai da inteligência artificial, trouxe à tona um importante marco teórico ao publicar seu renomado artigo "Computing Machinery and Intelligence". Nessa obra, Turing formulou a célebre questão: "Podem as máquinas pensar?". Esse questionamento inaugurou uma nova etapa no debate sobre a capacidade das máquinas em simular processos cognitivos humanos, transformando radicalmente a compreensão sobre a automação da tomada de decisões e abrindo caminho para o desenvolvimento dos sistemas de IA que conhecemos atualmente.

leitura de prova

A Inteligência Artificial, sem sombra de dúvidas, é a grande marca da Revolução 4.0, assim como o motor a vapor foi na Revolução Industrial no Século XVIII, entretanto enquanto esse é comumente associado a Inglaterra, pois é o seu berço, a IA avançando globalmente, tanto nas empresas privadas, como nos órgãos públicos. Isso acontece pois a IA permite a automatização de tarefas rotineiras, liberando os agentes para focarem em tarefas que exigem maior discernimento humano.

Pensando na importância da implementação de Sistemas de Inteligência Artificial, especialmente aqueles voltados ao setor público, o presente ensaio busca apresentar como a aplicação de tais estruturas têm impactado a eficiência da Administração Pública, diante da possibilidade da maior celeridade nos atos administrativos praticadas.

A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, traz quais são os princípios a serem seguidos pela Administração Pública. Inicialmente eram quatro: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi inserido um quinto, o princípio da eficiência. A alteração proposta pela emenda não foi apenas a inserção de um novo princípio, mas uma guinada na forma como se dava o serviço público no brasil.

A motivação que levou a realização da reforma administrativa por meio da EC nº 19 não foi interna. Na década de 1990, a força do ideal neoliberal que atingiu os países ocidentais forçava uma redução do tamanho do Estado na economia. Consequentemente, para que esse 'Estado Mínimo' funcionasse, foi necessário reestruturar a administração pública, cortando a burocracia e focando os serviços nas necessidades do cidadão.

Segundo Di Pietro (2015) o princípio da eficiência age em duas frentes, a primeira na forma como o agente público atua, onde é esperado o seu melhor desempenho e, consequentemente, garantindo os melhores resultados; o seu segundo aspecto aborda acerca do modelo organizacional da Administração Pública, que também visa atingir os melhores resultados na prestação do serviço público.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

A análise da prestação de serviços públicos no Brasil revela que o excesso de formalismo burocrático compromete a eficiência e a celeridade da gestão pública.

Tal cenário de baixa produtividade não é acidental, mas sim consequência direta de uma infraestrutura administrativa obsoleta. Conforme diagnosticado precocemente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, a deficiência dos sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho favorece a ineficiência estatal ante a ausência de métodos de mensuração dos resultados das políticas efetuadas.

Para Borges de Carvalho (2020), os serviços públicos perpetuam a relação burocrática ao manterem-se vinculados a procedimentos analógicos, o que favorece a lentidão e a sua ineficiência, bem como alto custo e baixa qualidade. A transição para procedimentos digitais teria um duplo efeito sobre as relações sociais, o primeiro seria a conectividade e o segundo a velocidade. Enquanto este seria proporcionado pelas tecnologias da informação "uma vez que as distâncias são reduzidas e obstáculos técnicos e burocráticos são, constantemente, superados ante a incorporação de novas tecnologias, tarefas até pouco tempo complexas se tornam mais simples e mais céleres" (Borges de Carvalho, 2020, p.6). Aquele, a conectividade, traria uma sensação de que as pessoas com as quais ocorre uma relação estarão dispostas a solucionar o conflito enfrentado.

O GOVERNO DIGITAL

Essa transição para procedimentos digitais, apontada por Borges de Carvalho como o caminho para superar a ineficiência e a lentidão do modelo analógico, tornou-se imperativa diante das transformações sociais da década de 2010. A difusão dos smartphones e a democratização do acesso à internet compeliram o Estado a abandonar práticas obsoletas e alinhar a administração pública a essa nova dinâmica. Foi nesse contexto que se consolidou a Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital - LGD, cujo art. 1º positivou a premissa de que a tecnologia é vetor de qualidade, impondo legalmente o "aumento da eficiência da administração pública, especialmente

por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão".

É importante destacar que a promulgação da LDG não representou um ato isolado, mas sim a consolidação jurídica de uma série de medidas infralegais adotadas progressivamente pelo Governo Federal para modernizar a máquina pública. Antes mesmo da vigência da referida lei, o Executivo já articulava a transformação digital através de instrumentos normativos fundamentais para a redução da burocracia, a exemplo do Decreto nº 8.638/2016, que estabeleceu a Estratégia de Governança Digital; do Decreto nº 9.756/2019, que unificou os portais digitais do Governo Federal; e do Decreto nº 10.046/2019, que instituiu o Cadastro Base do Cidadão e disciplinou o compartilhamento de dados no âmbito da administração federal.

Nesse contexto, a implementação estratégica de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) surge como resposta necessária, buscando garantir, de maneira assertiva, que as transformações dinâmicas da sociedade digital ocorram também dentro das estruturas do serviço público.

A AUSPICIOSA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

No espectro das novas TICs, a mais promissora e disruptiva é, sem questionamentos, a Inteligência Artificial. Tal protagonismo é reconhecido pelo Regulamento da União Europeia, que descreve o impacto abrangente dessa tecnologia:

> A IA é uma família de tecnologias em rápida evolução que contribui para um vasto conjunto de benefícios económicos, ambientais e sociais em todo o leque de indústrias e atividades sociais. Ao melhorar as previsões, otimizar as operações e a repartição de recursos e personalizar as soluções digitais disponibilizadas às pessoas e às organizações, a **utilização da IA** pode conferir importantes vantagens competitivas às empresas e **contribuir para progressos sociais** e ambientais, por exemplo, nos cuidados de saúde, na agricultura, na segurança alimentar, na educação e na formação, nos meios de comunicação social, no desporto, na cultura, na gestão das infraestruturas, na energia, nos transportes e na logística, nos **serviços públicos, na segurança, na justiça**, na eficiência energética e dos recursos, na monitorização ambiental, na

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

> preservação e recuperação da biodiversidade e dos ecossistemas e na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas. (UNIÃO EUROPEIA, 2024, *grifo nosso)*

Stringhini (2020) faz uma análise do impacto da utilização da IA no vínculo da cidadania. Ela afirma que a IA pode tornar a relação com a Administração Pública mais fácil e eficiente, superando a burocracia dos últimos anos. Por meio da utilização de IA é possível que se execute uma tarefa específica de maneira automática (Stringhini, 2020, p. 11), economizando tempo e recurso tanto dos administrados como dos administradores.

O impacto operacional dessa tecnologia é mensurável e significativo. Segundo estudo de Sanctis (2020, p. 109, *apud* Toledo e Mendonça, 2023, p. 415), a implementação de ferramentas de Inteligência Artificial tem o potencial de elevar a produtividade em até 40%. Tal incremento sugere que a tecnologia não atua apenas como suporte, mas como um verdadeiro multiplicador da capacidade de trabalho das equipes.

Para Barros de Jesus *et al.* (2023) técnicas envolvendo a inteligência artificial servem como ferramentas para ajudar a processar, entender, selecionar e gerenciar a enorme quantidade de normas e regulações que regem o sistema jurídico-burocrático brasileiro. O Large Language Models (LLM), modelo aplicado dentro do contexto de IA, por exemplo, ao ser aplicado a uma ferramenta, consegue, após treinado em grandes quantidades de dados massivos e complexos, gerar texto semelhante ao humano, responder perguntas e concluir outras tarefas relacionadas à linguagem com alta precisão, como capturar relações semânticas e contextuais avançadas (KASNECI *et al.*, 2023).

APLICAÇÕES DE IA DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os órgãos públicos brasileiros pioneiros a adotarem a Inteligência Artificial foram a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Inicialmente, em 2015, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União lançou o software de Análise de Licitações e Editais, mais comumente chamado pelo seu acrônimo de Alice. Segundo Costa e Bastos (2020, p. 14) "A ideia inicial era testar tipologias (possibilidades de inconsistências) nos editais publicados diariamente no Portal de Compras do Governo

leitura de prova

Federal". Considerando a expertise da CGU no combate a irregularidades, essa análise automatizada ajudaria a encontrar indícios de irregularidades nos Editais.

Em 2016 a parceira realizada entre a CGU e o TCU conferiu maior robustez à Alice. A ferramenta passou por um aprimoramento estrutural, deixando de ser apenas um mecanismo de consulta para se tornar um agente de inteligência capaz de subsidiar a tomada de decisão dos auditores. O sistema passou a oferecer recursos avançados, tais como a leitura automatizada diária de editais e atas de registo de preços, o cruzamento de bases de dados para a deteção de indícios de sobrepreço e a identificação textual de cláusulas que possam restringir a competitividade do certame. Isso foi capaz de fornecer aos auditores um "relatório personalizado com os números dos processos, custos, valores em risco, eventuais indícios de fraudes e problemas de concorrência" (Costa e Bastos, 2020, p. 14).

A Alice não é a única ferramenta de IA utilizada dentro do TCU. Outros programas, como: o painel Monica (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições) que mostra todas compras públicas efetuadas; o painel Adele (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas), que é responsável pelo acompanhamento da dinâmica dos pregões eletrônicos, buscando indícios de fraude, como a ausência de competitividade ou o conluio entre os licitantes; o Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor) que funciona como um auxiliar na produção dos relatórios dos auditores e servidores do TCU, realizando revisão de texto, verificando fontes e indicando possíveis correções a serem feitas no documento; o Ágata (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado) que ajuda o servidor a construir pesquisas textuais de forma simples e ágil; o Carina (Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional), ele atua de forma complementar ao Alice, disponibilizando informações de grande relevância, para uma análise posterior.

A implementação dessas soluções de IA evidencia o esforço do TCU em superar os limites do controlo tradicional. Conforme apontam Costa e Bastos (2020, p. 33), a complexidade da era digital exige uma contínua evolução tecnológica para que novas capacidades, como a análise preditiva e o processamento massivo de dados, sejam desenvolvidas. É essa atualização instrumental que proporciona a agilidade necessária para que o auditor deixe

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

de focar em processos burocráticos e concentre-se na produção de resultados efetivos para a sociedade.

A busca pela eficiência não se restringe aos órgãos de controle externo; ela estende-se também ao Poder Judiciário, setor historicamente pressionado por alta demanda social e litígios em massa. Reconhecendo o potencial das novas TICs, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Programa Justiça 4.0, impulsionando a transformação digital para garantir uma prestação jurisdicional mais célere e acessível.

Nesse contexto, Toledo e Mendonça (2022, p. 419-420) destacam a proliferação de ferramentas de IA nos tribunais superiores. Exemplos notáveis incluem o Victor, do Supremo Tribunal Federal (STF), focado na celeridade da tramitação processual; o Sócrates, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que subsidia a elaboração de minutas e votos, modelo replicado pelos tribunais de Minas Gerais e São Paulo; e o Bem-Te-Vi, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que atua no gerenciamento de fluxos processuais.

CONCLUSÃO

A ideia da Nova Gestão Pública (New Public Management) que influiu a gestão orientada por resultados na Administração Pública fez com que, nas últimas décadas, houvesse um esforço contínuo para superar o modelo burocrático rígido que vigorava no Brasil. O ideal de eficiência, impulsionado pelas reformas estatais da década de 1990 e consolidado pela Emenda Constitucional nº 19/98, encontrou durante anos barreiras estruturais, como a persistência de processos analógicos e a carência de sistemas de informação robustos, conforme diagnosticado precocemente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

No entanto, o cenário de hiperconectividade consolidado a partir da década de 2010, somado à pressão social por serviços ágeis, criou as condições necessárias para uma verdadeira transformação digital. A promulgação da Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) não apenas positivou a obrigação estatal de modernizar-se, mas estabeleceu a infraestrutura legal para que tecnologias disruptivas fossem integradas ao serviço público, superando o antigo paradigma de que a legalidade estaria dissociada da inovação.

leitura de prova

Nesse contexto, a Inteligência Artificial emerge não como uma mera ferramenta de suporte, mas como o motor central dessa nova eficiência administrativa. Ao automatizar tarefas desgastantes repetitivas, a IA oferece a solução prática para o aumento da produtividade, permitindo que a máquina pública entregue serviços personalizados e céleres, cumprindo, enfim, a promessa de um Estado voltado para o cidadão.

A aplicação prática dessas tecnologias, observada em ferramentas como o sistema Alice, no âmbito do TCU e da CGU, e nos programas Victor, Sócrates e Bem-Te-Vi, no Poder Judiciário, demonstra que a modernização já é uma realidade operante. Essas iniciativas comprovam que a tecnologia é capaz auxiliar o servidor público no tratamento de dados e informações, libertando a força de trabalho humana para atuar em atividades de maior valor intelectual e de julgamento crítico.

Conclui-se, portanto, que a integração da Inteligência Artificial à administração pública representa o passo definitivo para a concretização do Princípio da Eficiência. Mais do que modernização tecnológica, trata-se de uma evolução institucional onde a automação do trabalho burocrático permite que o servidor público foque na tomada de decisões estratégicas, fundamentais para o progresso da Administração.

REFERÊNCIAS

BARROS DE JESUS, M.; DA SILVA GOES, A.; DE GUIMARÃES SANTIAGO, L.; PEDREIRA XAVIER, M. A.; BEVILACQUA, S. Inteligência Artificial no processamento de linguagem jurídica: aplicação de Deep Learning para definição do marco regulatório do Terceiro Setor. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 74, n. 2, p. 439-461, 2023. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8091.

BORGES DE CARVALHO, L. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 279, n. 3, p. 115–148, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82959. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça 4.0. Brasília, DF, [201-]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 mar. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 11-34, jan./jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DREYFUS, Hubert L. What computers can't do: a critique of artificial reason. New York: Harper & Row, 1972.

STRINGHI, Antonella. Asistencia virtual automatizada e inclusiva para optimizar la relación de la ciudadanía con la Administración Pública. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 117-128, jan./abr. 2020.

Teixeira de Toledo, A., & Mendonça, M. (2023). A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. Revista Do Serviço Público, 74(2), 410-438. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6829

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho(...) Regulamento Inteligência Artificial. Jornal Oficial da União Europeia: L, 2024/1689, Bruxelas, 12 jul. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689. Acesso em: 20 nov. 2025.

08

TECNOLOGIAS, INOVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DO SPED À NOVA REFORMA TRIBUTÁRIA

Tiago Viana Santana
Universidade Federal do Vale do São Francisco

10.37885/260121133

RESUMO

Este capítulo discute como a transformação digital tem reconfigurado as rotinas das administrações tributárias brasileiras — nos três níveis federativos — e em que medida esses movimentos vêm se traduzindo em ganhos de eficiência administrativa, melhoria do serviço ao contribuinte e aumento da efetividade arrecadatória. A análise combina bases normativas (Decreto nº 6.022/2007 – Sistema Público de Escrituração Digital (SPED); Lei nº 14.129/2021 – Governo Digital; Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e Lei Complementar (LC) nº 214/2025), e evidências da literatura sobre o SPED e práticas de inovação no setor público. Foram sintetizados achados clássicos e recentes: de um lado, ganhos informacionais, integração entre fiscos e capacidade analítica ampliada; de outro, custos de conformidade e de adaptação organizacional relevantes, sobretudo na etapa de transição e para os pequenos contribuintes. A partir de um conjunto de diretrizes internacionais sobre administração tributária, denominado '*Tax Administration 3.0*', da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi discutido o alinhamento do Brasil rumo a modelos baseados em dados, interoperabilidade e serviços proativos. Conclui-se com proposições para acelerar a agenda: governo digital como arquitetura (e não apenas canais), governança de dados com proteção à privacidade, simplificação orientada à experiência do contribuinte e uso estratégico de automação, inteligência artificial e analítica sob métricas de valor público.

Palavras-chave: Governo Digital; Administração Tributária; Sped; nfs-e; Interoperabilidade de Dados; Proteção de Dados (Lgpd); Reforma Tributária (ibs/cbs).

INTRODUÇÃO

A digitalização da administração tributária brasileira é fruto de uma trajetória normativa e tecnológica que se inicia com marcos de integração entre fiscos, consolida-se com o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e, mais recentemente, se articula com a agenda de governo digital e com a nova reforma tributária, focada na tributação sobre o consumo. A questão que orienta este capítulo é: em que medida a digitalização das rotinas fiscais — emissão e recepção de documentos eletrônicos, escrituração digital, processos administrativos eletrônicos e atendimento digital — tem contribuído para melhorar a eficiência administrativa e a efetividade arrecadatória, resguardando direitos fundamentais e reduzindo custos de conformidade? (Silva Filho; Leite Filho; Pereira, 2015; Petri *et al.*, 2013).

A abordagem é qualitativa, de revisão bibliográfica e documental com o objetivo de oferecer uma revisão crítica, predominantemente baseada em fontes brasileiras, complementada por diretrizes internacionais de gestão fiscal digital. Foram examinados achados empíricos sobre benefícios e dificuldades percebidos por operadores da contabilidade, estudos sobre custos de conformidade associados ao SPED e literatura sobre inovação no setor público. Em seguida, articulou-se tais evidências com marcos normativos recentes — governo digital, proteção de dados e reforma tributária (Ribeiro; Fernandes; Costa, 2018; Lima *et al.*, 2016; OECD, 2023).

Após esta introdução, o capítulo desenvolve-se em três partes: (i) bases normativas e trajetória do SPED, com enfoque em governo digital, LGPD e integrações, a exemplo da Nota Fiscal de Serviço eletrônica (NFS-e) padrão nacional; (ii) evidências sobre ganhos, *trade-offs* (compensações/contrapartidas em decisões) e condições de êxito da transformação digital; e (iii) perspectivas contemporâneas com a nova reforma tributária (2023) e a agenda de '*Tax Administration 3.0*'. O texto é encerrado com considerações finais e referências.

Dada a recorrência de expressões técnicas em língua estrangeira na literatura e nas normas sobre governo digital e administração tributária, a Tabela 1 funciona como um glossário operativo: lista cada termo utilizado, indica o nome completo (quando sigla) e apresenta uma breve explicação em português.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Tabela 1. Termos estrangeiros no capítulo e explicações.

Termo no capítulo (EN)	Tradução/explicação (PT)
API (APIs) – Application Programming Interface	Interface de Programação de Aplicações: conjunto de regras e *endpoints* que permitem que sistemas troquem dados/ativem funções de forma padronizada.
accountability	Prestação de contas e responsabilização: dever de informar, justificar decisões/atos e sujeitar-se a controle e sanções quando cabíveis (transparência, auditabilidade e consequências).
compliance by design	Conformidade desde o desenho: requisitos legais/regulatórios incorporados ao processo/sistema para que o cumprimento ocorra automaticamente (validações, trilhas, regras de negócio).
DPIA – Data Protection Impact Assessment	Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD): avaliação formal de riscos à privacidade e medidas mitigadoras antes de tratar dados pessoais (LGPD).
e-invoicing	Faturamento/nota fiscal eletrônica: emissão, autorização e armazenamento digitais de documentos fiscais com validações on-line.
e-services	Serviços digitais/eletrônicos oferecidos pelo fisco (portais, apps, *APIs*), para atendimento e cumprimento de obrigações.
end-to-end	Ponta a ponta: desenho/execução de processos que cobrem todas as etapas, do início ao fim, sem "quebras" manuais, com integrações e validações ao longo do fluxo; no contexto tributário, abrange da geração/captura de dados à transmissão, reconciliação, pré-preenchimento, auditoria e pagamento.
front-end (front-ends)	Camada de interface com o usuário (contribuinte/servidor): telas, formulários e interação visual de um sistema.
IMF – International Monetary Fund	Fundo Monetário Internacional (FMI): organismo internacional que publica análises e recomendações (no tema, sobre digitalização tributária).
lock-in	Aprisionamento/Dependência tecnológica de um fornecedor/solução, com alto custo de migração ou substituição.
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): organismo internacional; no tema, difunde a visão *Tax Administration 3.0*.
omnichannel	Multicanal integrado: atendimento/serviços em vários canais (portal, *app*, *chat*, telefone etc.) com continuidade da jornada.
once only	Princípio "apenas uma vez": o Estado não deve pedir novamente dados já existentes; promove reuso e interoperabilidade.
privacy by design	Privacidade desde a concepção: minimização, segurança, finalidade e controles de acesso incorporados ao desenho do sistema/processo.
risk analytics	Análise orientada a risco: uso de dados/modelos para priorizar fiscalizações, detectar anomalias e prevenir fraudes.
survey	Pesquisa do tipo survey (levantamento): método quantitativo com questionários padronizados aplicados a uma amostra da população-alvo.
Tax Administration 3.0	Paradigma da OCDE de administração tributária digital: serviços proativos "embutidos", interoperabilidade e dados em tempo quase real.
trade-offs	Compensações/contrapartidas em decisões: escolhas com ganhos e perdas simultâneos (ex.: mais validações → maior qualidade, porém maior custo/tempo de conformidade).

Fonte: elaboração própria.

DESENVOLVIMENTO

SPED, governo digital e NFS-e: bases e trajetória

A inflexão digital das administrações tributárias no Brasil se estrutura a partir do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), instituído pelo Decreto nº 6.022/2007, que integra obrigações acessórias em ambiente eletrônico, com padrões de leiautes, validações e autenticações aplicados a livros e documentos fiscais/contábeis. Ao unificar recepção, armazenamento e intercâmbio de dados entre fiscos, o SPED reposiciona a relação fisco-contribuinte, incrementando rastreabilidade e tempestividade para auditorias e cruzamentos (Brasil, 2007; Petri *et al.*, 2013).

Desde 2007, a trajetória evolui por módulos interoperáveis — Nota Fiscal eletrônica (NF-e), Escrituração Contábil Digital (ECD), Escrituração Fiscal Digital do ICMS e do IPI, das Contribuições e das Retenções (na fonte) e Outras Informações Fiscais (EFD-ICMS/IPI, EFD-Contribuições e EFD-Reinf), Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) e — que conectam cadastros, eventos e documentos em fluxos cada vez mais transacionais, deslocando o controle de um modelo predominantemente pós-declaratório para controles contínuos e análise por risco. Essa transição dialoga com o paradigma internacional de *Tax Administration 3.0*, no qual a tributação se torna progressivamente incorporada aos sistemas de negócio e pagamentos, com ênfase em interoperabilidade, identidade digital e regras embutidas (OECD, 2020; OECD, 2023).

O Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e a LGPD (Lei nº 13.709/2018) conferem as condições institucionais para consolidar essa arquitetura: princípios de interoperabilidade, simplificação, atendimento digital e *once only*; e salvaguardas de finalidade, minimização, segurança e *accountability* no tratamento de dados pessoais. Em termos operacionais, essas bases viabilizam pré-preenchimento, serviços proativos, compartilhamento seguro de dados e auditoria eletrônica com transparência e trilhas de auditoria (BRASIL, 2021; BRASIL, 2018; OECD, 2023).

No âmbito municipal, a NFS-e padrão nacional e o Ambiente de Dados Nacional (ADN) buscam reduzir a histórica heterogeneidade de modelos locais, criando padrões de dados e integração federativa quanto à identificação e

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

tributação da prestação de serviços e à fiscalização do Imposto Sobre Serviços (ISS). A literatura aponta que padronização e *e-services* bem desenhados reduzem redundâncias, facilitam o cumprimento das obrigações tributárias e sustentam *risk analytics*, condição especialmente relevante para municípios com menor capacidade tecnológica (Petri *et al.*, 2013; Reyes-Tagle *et al.*, 2023).

As percepções de operadores da contabilidade ajudam a qualificar esse movimento: levantamentos indicam melhoria da qualidade da informação enviada ao fisco como benefício central, ao lado de desafios de capacitação e reorganização de rotinas, sobretudo na etapa de transição — padrão coerente com a mudança de processos requerida por escriturações e documentos eletrônicos (Silva Filho; Leite Filho; Pereira, 2015).

Na perspectiva comparada, organismos internacionais sustentam que a digitalização bem-sucedida repousa sobre sequenciamento institucional, governança de dados e desenho de serviços: sem isso, inovações como *e-invoicing*, *risk analytics* e pré-preenchimento tendem a produzir ganhos aquém do potencial ou mesmo transferir custos de conformidade aos contribuintes. O Fundo Monetário Internacional (FMI) destaca a importância de capacidades analíticas, identidade/assinatura digitais e integração com sistemas privados; e a OCDE indica que a maturidade da administração tributária digital depende de padrões abertos e experiências sem atrito, com proteção de dados desde a concepção (IMF, 2023; OECD, 2023).

Por fim, a expansão de processos administrativos eletrônicos e integrações com cadastros e meios de pagamento reforça a ideia de uma arquitetura — e não apenas de canais digitais —, na qual o legado do SPED fornece padrões e conectividade de base, enquanto governo digital e LGPD estabelecem regras do jogo para escalar serviços, automação e controle com legitimidade social (BRASIL, 2007; BRASIL, 2021; BRASIL, 2018).

Evidências, *trade-offs* e condições de êxito da transformação digital

As evidências brasileiras indicam que a digitalização elevou a qualidade da informação, a rastreabilidade e a previsibilidade dos controles fiscais. Levantamentos com operadores da contabilidade registram como benefício central a melhoria do conteúdo e da consistência dos dados transmitidos ao fisco, além

de ganhos de organização interna; ao mesmo tempo, apontam gargalos de capacitação e reconfiguração de rotinas na fase de transição (Silva Filho; Leite Filho; Pereira, 2015; Petri *et al.*, 2013).

Em recortes causais, a literatura observa associação positiva entre a adoção da NF-e e o aumento da arrecadação, sugerindo que a combinação de documentação eletrônica padronizada, validações *on-line* e cruzamentos de dados incrementa a efetividade fiscal (Vieira *et al.*, 2019). Resultados dessa natureza são coerentes com agendas internacionais que relacionam *e-invoicing*, pré-preenchimento e seleção por risco a ganhos de conformidade e redução de assimetrias informacionais (OECD, 2023).

Tais ganhos, contudo, não são automáticos. Experiências comparadas e diretrizes internacionais destacam que benefícios sustentáveis dependem de arquiteturas de dados interoperáveis, identidade/assinatura digitais confiáveis e capacidade analítica nas administrações, sob governança clara de papéis e salvaguardas de privacidade. A ausência desses elementos limita o efeito de tecnologias isoladas e pode deslocar o esforço para o contribuinte (IMF, 2023; OECD, 2023).

Sob a ótica dos custos de conformidade, estudos nacionais identificam elevação temporária de custos (pessoas, Tecnologia da Informação – TI, consultoria) e riscos de duplicidades quando obrigações acessórias e suas versões de leiaute/validador mudam de modo fragmentado ou com baixa coordenação. Parte desses custos pode tornar-se permanente se não houver simplificação regulatória e consolidação de rotinas digitais *end-to-end* (Lima *et al.*, 2016; Petri *et al.*, 2013).

A incidência dos custos tende a ser regressiva, atingindo proporcionalmente mais micro e pequenos contribuintes. Mitigações eficazes incluem segmentação por porte/risco, calendários previsíveis, versões consolidadas (janelas de atualização anuais), pré-preenchimento de declarações e canais de suporte com desenho centrado no usuário. Tais medidas reduzem a curva de aprendizagem e realocam tarefas repetitivas para a própria administração, com ganho líquido de eficiência (Lima *et al.*, 2016; OECD, 2023).

A literatura sobre *e-services* reforça que desenho de serviço e experiência do usuário são decisivos: *front-ends* claros e amigáveis, linguagem simples, *omnichannel* e integração em *APIs* favorecem adesão e reduzem erros. Boas práticas

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

regionais recomendam mapear jornadas do contribuinte, publicar catálogos/dicionários de dados e instituir mecanismos de qualidade de dados com mecanismos/canais de devolutivas contínuas (Reyes-Tagle *et al.*, 2023; OECD, 2023).

No plano organizacional, são condições de êxito: governança de dados (catálogos, metadados, qualidade, segurança), times multidisciplinares (tributos, TI, jurídico, experiência do usuário), gestão de mudanças (formação, guias/roteiros operacionais, comunidade de prática) e testes controlados (pilotos, ambiente de testes) antes de escalar mudanças regulatórias ou tecnológicas. A literatura enfatiza ainda sequenciamento e interoperabilidade como requisitos para capturar efeitos de rede e evitar retrabalho (IMF, 2023; OECD, 2023).

A simplificação inteligente é elemento transversal: substituir pedidos redundantes por dados-fonte, adotar o princípio "*once only*" e internalizar validações no momento do evento reduzem retrabalho e chance de erro. Como consequência, aumenta a viabilidade de serviços proativos e de malhas mais precisas, com menor litigiosidade e custos de transação (BRASIL, 2021; OECD, 2023).

Para monitorar resultados, recomenda-se instituir métricas públicas e periódicas, incluindo: (i) custos de conformidade por porte/obrigação; (ii) tempo médio de cumprimento; (iii) taxa de retrabalho/erros; (iv) disponibilidade operacional e desempenho de serviços digitais; (v) indicadores de privacidade/segurança; (vi) impacto arrecadatório líquido controlando choques externos; e (vii) satisfação do usuário. A síntese dos benefícios e custos pode ser acompanhada na Tabela 2, enquanto exemplos de estudos e resultados constam da Tabela 3, favorecendo leitura comparativa (Silva Filho; Leite Filho; Pereira, 2015; Petri *et al.*, 2013; Lima *et al.*, 2016; Vieira *et al.*, 2019).

Tabela 2. Benefícios vs. custos de conformidade observados na literatura.

Dimensão	Itens (síntese)	Evidências (fontes)
Benefícios	Melhoria da qualidade e consistência das informações enviadas ao Fisco.	Silva Filho, Leite Filho & Pereira (2015, Revista Mineira de Contabilidade).
Benefícios	Maior confiabilidade, rastreabilidade e possibilidade de cruzamentos (malhas) com documentos eletrônicos.	Petri et al. (2013, Revista Catarinense da Ciência Contábil); RFB (apud Petri et al., 2013).
Benefícios	Ganho de produtividade e eficiência de processos; suporte a serviços digitais (ex.: pré-preenchimento).	Petri et al. (2013, Revista Catarinense da Ciência Contábil).
Benefícios	Indícios de ganhos arrecadatórios com *e-invoicing* (ex.: NF-e em recortes estaduais).	Vieira et al. (2019, Revista de Administração Pública).
Custos/Desafios	Escassez de pessoal qualificado e curva de aprendizagem nos escritórios e órgãos.	Silva Filho, Leite Filho & Pereira (2015, Revista Mineira de Contabilidade).
Custos/Desafios	Aumento de custos de conformidade (curto/médio prazo) sem simplificação de obrigações e processos *end-to-end*.	Lima et al. (2016, JISTEM).
Custos/Desafios	Duplicidades/complexidade em obrigações acessórias e necessidade de investimentos em TI.	Petri et al. (2013, Revista Catarinense da Ciência Contábil).
Custos/Desafios	Risco de transferência de custos da administração pública para os contribuintes (especialmente os de menor porte).	Lima et al. (2016, JISTEM).

Fonte: elaboração própria com base em Silva Filho; Leite Filho; Pereira (2015); Petri et al. (2013); Lima et al. (2016); Vieira et al. (2019).

Tabela 3. Exemplos de estudos e resultados.

Estudo / Recorte	Método / Período	Principais resultados	Fonte
SPED na prática contábil (João Pessoa-PB)	*Survey* com 209 respondentes (contadores/ técnicos); coleta 2014.	Benefício: melhoria da qualidade da informação. Dificuldade: carência de pessoal qualificado.	Silva Filho, Leite Filho & Pereira (2015, Revista Mineira de Contabilidade).
EFD – revisão de vantagens e desvantagens	Revisão sistemática da literatura + entrevista na SEFAZ/SC (2013).	Vantagens: qualidade da informação, produtividade, eficiência. Desvantagens: preparo de pessoal, custos e mudança organizacional.	Petri et al. (2013, Revista Catarinense da Ciência Contábil).
SPED e custos de conformidade	*Survey* executivo (20 empresas; questionário inspirado em ATO); análise descritiva e de clusters.	Aumento de custos de conformidade (temporários e permanentes) e tendência de transferência de custos da administração para contribuintes.	Lima et al. (2016, JISTEM).
NF-e e arrecadação estadual (ex.: GO)	Quase-experimento (diferenças-em-diferenças), pós-implantação da NF-e.	Associação positiva entre adoção da NF-e e aumento de arrecadação.	Vieira et al. (2019, Revista de Administração Pública).

Fonte: elaboração própria com base em Silva Filho; Leite Filho; Pereira (2015); Petri et al. (2013); Lima et al. (2016); Vieira et al. (2019).

Em suma, as evidências sugerem que ganhos informacionais e de conformidade emergem quando a transformação digital é tratada como reprojeto institucional — e não apenas informatização —, ancorada em dados interoperáveis, desenho de serviços, simplificação regulatória e capacidades analíticas. A ausência desses pilares tende a ampliar custos de transição e a reduzir o saldo líquido da digitalização (IMF, 2023; OECD, 2023).

Reforma do consumo e a convergência com a *Tax Administration 3.0*

A reconfiguração do sistema brasileiro de tributação sobre o consumo, inaugurada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025, desloca o eixo de desenho institucional para uma arquitetura digital orientada a cadastro unificado, partilhas automatizadas e padronização de dados compatível com integração entre fiscos e com sistemas empresariais (EC 132/2023; BRASIL, 2025). A lógica de funcionamento pressupõe interoperabilidade fina com o legado do SPED e com documentos fiscais eletrônicos (NF-e/NFS-e), de modo a amparar reconciliação de bases,

leitura de prova

prevenção a divergências e maior tempestividade na arrecadação (BRASIL, 2007; BRASIL, 2025).

Esse arranjo aproxima o país do paradigma internacional da *Tax Administration 3.0*, em que a tributação tende a ser incorporada aos sistemas de negócio e de pagamento, deslocando o foco do "declarar" para o "confirmar", mediante pré-preenchimento, validações no momento do evento e serviços proativos. A consequência é a redução de atritos na experiência do contribuinte e o aumento da conformidade por desenho (*compliance by design*), desde que a arquitetura seja padronizada, aberta e auditável (OECD, 2020; OECD, 2023).

A governança do novo modelo demanda coordenação federativa e transparência sobre regras de partilha, cadastros e parâmetros operacionais. A atuação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) deve vir acompanhada de trilhas de auditoria, métricas públicas e comunicação clara sobre mudanças regulatórias, prevenindo assimetria informacional e litigiosidade durante a transição (BRASIL, 2025; PLP 108/2024). Em termos práticos, painéis públicos de desempenho (p. ex., prazos e acurácia de partilhas) e versões consolidadas de leiautes favorecem previsibilidade e controle social (OECD, 2023).

No plano jurídico-institucional, o avanço digital exige compatibilização com a LGPD e com os princípios da Lei do Governo Digital. A proteção de dados deve ser desde a concepção (*privacy by design*), com finalidades explícitas, minimização e segurança; avaliações de impacto (*DPIA*), registros de tratamento e mecanismos de explicabilidade mínima em decisões automatizadas reforçam a legitimidade do uso de dados fiscais (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021). A adoção de identidade digital e autenticação escalonada por risco, integradas ao ecossistema da Plataforma de Identidade do Governo Federal (gov.br), contribui para serviços sem atrito e redução de fraudes (BRASIL, 2021; IMF, 2023).

Para municípios, a padronização da NFS-e nacional e o Ambiente de Dados Nacional (ADN) reduzem heterogeneidades históricas e criam escala para capacidade de análise de dados e serviços digitais. Boas práticas regionais na América Latina mostram que *e-services* bem desenhados — simples e com canais integrados por *APIs* — elevam a adesão e diminuem erros, sobretudo onde a capacidade tecnológica é limitada (Reyes-Tagle *et al.*, 2023; OECD, 2023).

Persistem riscos e armadilhas: coexistência temporária de regimes, possíveis inconsistências de cadastros e partilhas, viés algorítmico em seleções

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

automatizadas, *lock-in* tecnológico e cibersegurança. A literatura e as diretrizes internacionais convergem em recomendar sequenciamento, testes-piloto e versões anuais consolidadas de alterações, com comunicação ativa e suporte segmentado por porte/risco do contribuinte (IMF, 2023; OECD, 2023).

A aferição do sucesso requer indicadores específicos: tempo de registro e acurácia das partilhas, estabilidade/disponibilidade dos serviços, taxa de adoção de pré-preenchimento/confirmação, incidentes de privacidade, custo de conformidade por obrigação e satisfação do usuário. O alinhamento entre o SPED e a reforma na tributação do consumo oferece oportunidade ímpar de consolidar um sistema proativo, interoperável e confiável, no qual simplificação regulatória, governança de dados e proteção de direitos caminhem juntas (OECD, 2023; BRASIL, 2025; BRASIL, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A digitalização tributária brasileira, ancorada pelo SPED e expandida por plataformas eletrônicas de documentos e processos, produziu ganhos informacionais e de integração que sustentam fiscalizações analíticas, serviço mais ágil e incremento potencial da efetividade arrecadatória. Em paralelo, impôs desafios de transição: custos de conformidade e adaptação organizacional, especialmente para contribuintes menores e para estruturas públicas com déficit de capacidades digitais (Silva Filho; Leite Filho; Pereira, 2015; Lima *et al.*, 2016; Petri *et al.*, 2013).

À luz do paradigma '*Tax Administration 3.0*', o Brasil avança para uma arquitetura de dados e serviços mais integrada, com novos requisitos de governança trazidos pela agenda de governo digital, proteção de dados e reforma tributária. O potencial de ganho dependerá de coordenação federativa efetiva, interoperabilidade e simplificação, com métricas periódicas de custos e benefícios — públicas e auditáveis (OECD, 2023; EC 132/2023; LC 214/2025).

Por fim, a revisão da literatura sugere algumas recomendações para o amadurecimento da digitalização da administração tributária: (i) consolidar catálogos de dados e *APIs* entre fiscos; (ii) instituir métricas e painéis de custos de conformidade; (iii) redesenhar obrigações para '*once only*' (não repetir solicitações já existentes no Estado); (iv) fortalecer trilhas de capacitação e

atendimento *omnichannel*; (v) aplicar *privacy by design*; e (vi) usar análise de dados automatizada e integrada com inteligência artificial, com governança responsável e foco em valor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Sistema Público de Escrituração Digital – SPED. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024**. Dispõe sobre a governança e a estrutura do Comitê Gestor do IBS e outras providências. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP+108%2F2024. Acesso em: 12 nov. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Affairs Department. Digitalisation to Improve Tax Administration. Washington, D.C.: IMF, 2023.

LIMA, Edson S. de; GALEGALE, Nelson Vinícius; ARIMA, Cristiane H.; CÔRTES, Pedro Luiz. Redução nos custos de conformidade tributária e os investimentos no Sistema Público de Escrituração Digital – SPED no Brasil. **JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 13, n. 1, p. 101–130, jan./abr. 2016.

OECD – FORUM ON TAX ADMINISTRATION. **Tax Administration 3.0: From Vision to Strategy**. Paris: OECD Publishing, 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration**. Paris: OECD Publishing, 2020.

PETRI, Sérgio Murilo; KOETTKER, Bárbara Heidrich Seibert; OLIVEIRA, Tatiane Marques de; PETRI, Luana Ramos Figueiredo; CASAGRANDE, Maria Denize Henrique. Escrituração Fiscal Digital (EFD): vantagens e desvantagens a partir da literatura selecionada. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 12, n. 36, p. 53–69, ago./nov. 2013. DOI: 10.16930/2237-7662/rccc.v12n36p53-69.

REYES-TAGLE, Graciela; *et al.* **Digitalization of Tax Administration in LAC: Best-Practice Framework for Improving E-Services to Taxpayers**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank; Maastricht: UNU-MERIT, 2023.

RIBEIRO, Antonia Wigna de Almeida; FERNANDES, Antonio Jorge; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. Práticas de inovação no setor público: uma discussão teórica. **Revista de Administração de Roraima – RARR**, Boa Vista, v. 8, n. 2, p. 461–477, jul./dez. 2018. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v8i2.4822.

SANTIAGO, Giulia Evelyn Alves; JURUBEBA, Fernanda Matos Fernandes de Oliveira. Administração tributária: a tributação digital e os impactos da tecnologia no sistema fiscal brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 5, maio 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19136.

SILVA FILHO, Gilberto Magalhães da; LEITE FILHO, Paulo Amilton Maia; PEREIRA, Tarso Rocha Lula. Sistema público de escrituração digital: benefícios e dificuldades na visão dos operadores de contabilidade do município de João Pessoa. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 50–60, set./dez. 2015.

VIEIRA, Patrícia Araújo; PIMENTA, Daiana Paula; CRUZ, Alethéia Ferreira da; SOUZA, Eliane Moreira Sá de. Efeitos do programa de Nota Fiscal eletrônica sobre o aumento da arrecadação do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 373–397, mar./abr. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/7d8CDXpPYzfgkZx5nSh5XCD/. Acesso em: 12 nov. 2025.

09

CONTROLE INTERNO, CONTROLE EXTERNO E COMPLIANCE PÚBLICO: FUNDAMENTOS E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Anailde Soares dos Santos
Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF

Solon Neto Ribeiro Martins
Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF

Alan Francisco Carvalho Pereira
Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF

10.37885/260121134

RESUMO

O capítulo apresenta os fundamentos, a estrutura e os desafios dos mecanismos de controle interno, controle externo e compliance público na Administração Pública brasileira. Inicialmente, discute-se o papel do controle como função essencial para a governança pública, assegurar legalidade, eficiência e transparência, conforme os princípios constitucionais do art. 37. Em seguida, aprofunda-se o controle interno, responsável por prevenir irregularidades, monitorar processos e apoiar a governança, destacando sua base constitucional (art. 74) e os órgãos que o compõem, como auditorias internas, corregedorias, ouvidorias e comissões de ética. O controle externo é analisado a partir da atuação dos Tribunais de Contas, que fiscalizam a gestão pública e utilizam instrumentos como auditorias, inspeções e pareceres prévios. Discute-se ainda a relação complementar entre os controles interno e externo, fundamental para o aperfeiçoamento da gestão pública. O capítulo aborda também o compliance público, entendido como o conjunto de práticas voltadas à integridade, prevenção de riscos e fortalecimento da ética, consolidado por marcos como a Lei 12.846/2013 (Lei anticorrupção) e o Decreto 11.129/2022. Ao final, são apresentados desafios contemporâneos — como a fragmentação dos sistemas de controle, a resistência cultural e a necessidade de digitalização — e apontadas perspectivas futuras pautadas em governança, gestão de riscos, inteligência de dados e fortalecimento da cultura de integridade.

Palavras-chave: Compliance Público; Controle Externo; Controle Interno; Governança Pública.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a atuação da administração pública está submetida aos princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Esses princípios orientam a conduta administrativa e servem como parâmetros para a avaliação da legitimidade e da qualidade da gestão pública.

Apesar disso, não são raros os casos de abuso por parte do administrador, que usa sua função para atender a interesses particulares, causando, dentre outros, prejuízo ao erário público (Monaco, 2022). Diante disso, além de essencial, decorre do próprio texto constitucional a necessidade de fiscalização, de controle da atuação da Administração.

O controle da administração pública é estruturado por um conjunto de normas que definem suas formas, instrumentos e mecanismos de fiscalização. Essa legislação inclui a Constituição Federal e outras leis como a Lei nº 4.320/1964 (Lei de Finanças Públicas) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O controle também é regido pela Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo federal) e o Decreto-Lei nº 200/1967 (organização da Administração Federal). Outros instrumentos importantes são as Súmulas do STF e os regulamentos internos dos órgãos de controle, como a CGU.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021 *apud* Baldo, 2022, p. 34), a Administração controla seus próprios atos (controle interno), mas também está sujeita ao controle feito pelo Legislativo e pelo Judiciário (controle externo). Nestes termos, a autora define o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Conforme Nascimento, Conti e Moutinho (2022), o Poder Legislativo exerce papel central nesse processo, conferindo legitimidade democrática ao controle dos gastos públicos. Essa função é fortalecida pela atuação autônoma e independente dos tribunais de contas, que se consolidam como um dos pilares institucionais do Estado Democrático de Direito.

Na contemporaneidade, a Administração Pública enfrenta desafios crescentes relacionados à eficiência, transparência e legitimidade (Souza, 2024).

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Nesse cenário, o fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo e de compliance público torna-se essencial para assegurar a probidade, promover a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e reforçar a confiança da sociedade nas instituições estatais (Meirelles, 2016; Di Pietro, 2022; Gabardo & Takada, 2018).

Nesse sentido, esse capítulo objetiva trazer um panorama sobre Controle Interno e Externo e o Compliance Público: fundamentos e desafios na Administração Pública Brasileira.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, a governança pública corresponde ao conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, assegurando a adequada condução das políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. O decreto define ainda os princípios estruturantes da governança pública, tais como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, além da transparência — valores também ressaltados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) como essenciais para governos íntegros e responsivos.

Apesar desse arcabouço normativo, a governança pública no Brasil continua enfrentando desafios relevantes, sobretudo no que se refere à responsabilização, à transparência e à participação social. Estudos evidenciam que fragilidades nesses aspectos comprometem a integridade institucional e dificultam o alcance de resultados efetivos (Castro *et al,* 2025; Loureiro, 2020). Nesse cenário, torna-se ainda mais urgente o fortalecimento de mecanismos capazes de ampliar a accountability (responsabilidade de prestar contas) e reduzir práticas de corrupção, em consonância com o que apontam Souza e Camargo (2025).

A compreensão do papel do controle nesse processo é central. De origem francesa (contre-rôle), a noção de controle refere-se historicamente a ações de verificação, vigilância, limitação ou direção (Baldo, 2022). Na administração pública contemporânea, o controle é concebido como um instrumento indispensável para assegurar a conformidade dos atos administrativos, prevenir desvios

leitura de prova

e reforçar a confiança coletiva, alinhando-se às diretrizes de boa governança estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014).

De acordo com Baldo (2022), o exercício do controle se concretiza por meio de medidas punitivas, corretivas e orientadoras, cada uma desempenhando funções distintas e complementares no aprimoramento institucional. Mais do que mecanismos de fiscalização, essas medidas integram um modelo de governança baseado em aprendizagem administrativa, prevenção de riscos e responsabilização efetiva — bases igualmente destacadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em seus modelos de integridade.

Em conjunto, esses três tipos de medidas formam um sistema integrado de governança, no qual punição, correção e orientação se articulam para assegurar a conformidade normativa, o aperfeiçoamento institucional e o fortalecimento da confiança pública na administração estatal.

3. CONCEITO E FUNDAMENTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública constitui função essencial do Estado Democrático de Direito e pode ser definido como o poder de fiscalização e correção exercido pelos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o propósito de garantir que a atuação administrativa esteja em conformidade com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente os trazidos no art. 37 da Constituição Federal. Também é compreendido como um dos pilares essenciais para a boa governança, a eficiência administrativa e a proteção do interesse público (TCU, 2020).

A finalidade primordial do controle é garantir a legalidade, legitimidade, eficiência e transparência dos atos praticados pelos órgãos e agentes públicos, assegurando que a atividade administrativa seja exercida em prol da coletividade. Ao atuar como mecanismo de prevenção e detecção de irregularidades, ele contribui para a correção de desvios, a melhoria de processos e a proteção dos recursos públicos.

Seu fundamento jurídico central encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que estabelece os fundamentos do controle interno, (art. 74) e controle externo (art. 70); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992); Lei de

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Acesso à informação (Lei 12527/2011), que trata sobre a transparência; e a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), que responsabiliza empresas por atos lesivos.

O controle da Administração Pública pode se dar de diversas formas e por diversos órgãos e poderes (Monaco, 2022). De acordo com Homero Santos (1998), o controle se divide em duas grandes categorias: o Controle Interno e o Controle Externo.

4. O SISEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Controle Interno (CI) constitui um alicerce da governança e da gestão pública, sendo o mecanismo exercido pela própria entidade ou órgão responsável pela atividade controlada. Ele se revela por meio de um conjunto de métodos, políticas e procedimentos adotados no âmbito de sua estrutura administrativa, integrando organicamente a organização de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

4.1. Fundamentação e Alcance Constitucional

A obrigatoriedade e a estrutura fundamental do sistema de Controle Interno no Brasil são estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, notadamente em seu artigo 74. Este dispositivo legal consagra a responsabilidade pela manutenção dos sistemas de CI para garantir a conformidade e a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

O CI atua como o conjunto de procedimentos implementados pela administração com o propósito de assegurar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e, sobretudo, a integridade dos atos administrativos praticados.

4.2. Funções Primárias do Controle Interno

As funções do Controle Interno são multifacetadas e visam à proteção do patrimônio público e à excelência na gestão. Elas englobam:

1. Controle de Legalidade: Garantir que todos os atos e contratos estejam em estrita conformidade com as normas e leis vigentes.

2. Fiscalização Financeira e Contábil: Acompanhar a execução orçamentária, a gestão de bens e a fidedignidade dos registros contábeis da entidade.
3. Avaliação de Desempenho: Mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas e dos programas de governo.
4. Prevenção de Irregularidades: Identificar, mitigar e atuar preventivamente contra riscos, fraudes, desperdício e desvios de conduta.
5. Apoio ao Controle Externo: Funcionar como um apoio técnico obrigatório ao órgão de Controle Externo (Tribunais de Contas), fornecendo subsídios e relatórios que sustentam a fiscalização externa.

4.3. Estrutura e exemplos de atuação

O Sistema de Controle Interno possui uma estrutura formal que se estende por todas as esferas de governo. No âmbito federal, destaca-se a Controladoria-Geral da União (CGU). Em nível subnacional, a estrutura é replicada pelas Controladorias Estaduais e Municipais, além das Auditorias Internas setoriais que atuam dentro dos próprios órgãos e entidades.

Exemplos práticos da atuação do CI incluem:

- Auditorias Preventivas: Realização de inspeções e verificações a priori para evitar falhas em processos críticos, como licitações e pagamentos.
- Fiscalização de Contratos: Monitoramento contínuo da execução de contratos para garantir o cumprimento das obrigações e a qualidade dos serviços
- Atuação de Ouvidorias: Gerenciamento das manifestações recebidas, que servem como ferramenta para captação de riscos e aprimoramento da gestão.

4.4. Controle Interno na Perspectiva Contábil

De acordo com o Comitê de Procedimentos de Auditoria (Committee of Auditing Procedures) do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), o conceito de Controle Interno transcende a mera legalidade. O CI,

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

nessa visão, abrange o "plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa" (ou entidade pública) para objetivos cruciais, como a proteção de seu patrimônio, a verificação da exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, a promoção da eficiência operacional e o estímulo à adesão à política traçada pela administração.

O Controle Interno funciona como um sistema imunológico do organismo público: ele é inerente à estrutura (faz parte do corpo), está sempre ativo (conjunto de métodos), e seu objetivo principal é prevenir doenças (irregularidades, fraudes) e garantir que todas as células (setores e funcionários) atuem de forma eficiente e conforme as regras estabelecidas (legalidade e política).

5. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Controle Externo representa a fiscalização exercida por um Poder ou órgão distinto e autônomo sobre a gestão, as contas e os atos de outros Poderes ou entidades da Administração Pública. Sua finalidade primordial é assegurar que a aplicação dos recursos públicos observe os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e probidade.

5.1. Fundamentação Constitucional

No Brasil, o sistema de Controle Externo tem seu alicerce nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. O Art. 70 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional.

O Art. 71 define que o Controle Externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio fundamental do Tribunal de Contas da União (TCU).

5.2. Órgãos Responsáveis pela Fiscalização

A atuação do Controle Externo é dividida entre duas esferas principais:

1. O Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais): detentor da competência política de controle. É responsável por julgar anualmente as contas prestadas pelo Pre-

sidente da República, após parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

2. Os Tribunais de Contas (TCU, TCEs e TCMs): Auxiliam o Poder Legislativo, possuindo competência técnica e jurisdicional de contas. Atuam como órgãos técnicos de assessoramento e fiscalização, com poder de aplicar sanções e determinar ressarcimento ao erário.

5.3. Instrumentos e Ações de Controle

Para cumprir sua missão constitucional, o Controle Externo utiliza uma variedade de instrumentos fiscalizatórios:

- Julgamento de Contas: Apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
- Tomada de Contas Especial (TCE): Instaurada quando há indícios de dano ao erário decorrente de desfalque, desvio de bens ou qualquer irregularidade de que resulte prejuízo.
- Auditorias e Inspeções: Realização de verificações operacionais e financeiras em obras, serviços e programas para avaliar a economicidade e a conformidade.
- Fiscalização de Contratos: Monitoramento da execução de contratos administrativos, como forma de garantir que os serviços contratados sejam realizados de acordo com o planejado (similar, em princípio, ao objeto de manutenção de elevadores mencionado nos seus documentos, embora o TCU realize o controle externo desses contratos).
- Apreciação de Atos de Pessoal: Registro ou recusa de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, garantindo a legalidade desses dispêndios.

5.4. Exemplos Notáveis de Atuação

O impacto do Controle Externo é evidenciado em grandes operações e fiscalizações que buscam recuperar a confiança e a moralidade na gestão pública:

- Fiscalização de Grandes Obras: A fiscalização de projetos de grande escala, como as obras da Copa do Mundo de 2014, onde o TCU atuou

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

para identificar sobrepreços e atrasos, assegurando maior transparência na aplicação dos recursos federais.

- Investigações de Desvios (ex: Lava Jato): Embora a Operação Lava Jato seja primariamente uma ação do sistema de justiça criminal, os Tribunais de Contas frequentemente atuam em conjunto, responsabilizando gestores por danos ao erário decorrentes dos esquemas de corrupção descobertos.
- Auditorias Operacionais (Auditorias Sociais): Avaliação de programas governamentais para medir sua eficácia na entrega de serviços à população, como saúde e educação, focando não apenas na legalidade do gasto, mas também nos resultados obtidos.

O Controle Externo funciona como um auditor independente: ele não faz parte da gestão (Controle Interno), mas analisa, com distanciamento e imparcialidade, se todas as regras e metas foram cumpridas, aplicando correções quando necessário para proteger o interesse público.

6. COMPLIANCE PÚBLICO

Compliance não significa, apenas, conformidade com regras formais e informais estabelecidas por determinado ordenamento jurídico. Ao revés, a expressão revela uma preocupação de orientar a conduta de todos os funcionários de uma instituição, que devem seguir os preceitos éticos estabelecidos internamente e aceitos pelo contexto social vigente (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

No Brasil, o compliance foi incorporado no direito positivo a partir da previsão contida na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), lei que, para a aplicação de sanções cíveis e administrativas à pessoa jurídica, impõe a avaliação da existência e eficácia do programa de integridade. In verbis:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

(...)

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

Nesse contexto, as regras sobre compliance contidas na Lei Anticorrupção, detalhadas pelo Decreto nº 8.420/2015 e por normas estaduais, têm por

objetivo incentivar as empresas a investirem em políticas de controle interno, na mitigação de riscos e na prevenção de condutas ilícitas.

Com forte inspiração nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal e com o objetivo de resgatar a credibilidade dessas entidades e a retomada de crescimento e desenvolvimento econômico, foi editada a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.945/2016.

Em vigor desde 30 de junho de 2016, a Lei das Estatais tornou obrigatória a existência de programas de integridade nas estatais como forma de controle de eventuais atos de corrupção e de aproximá-las de modelos privados de gestão e controle.

De acordo com a OCDE, a integridade pública é o alinhamento consistente e a aderência a valores éticos compartilhados pela sociedade. Ela se materializa por meio de princípios e regras para garantia e priorização dos interesses públicos diante dos interesses privados no setor público.

6.1. O Conceito e o Marco Normativo do Compliance Público

O Compliance Público é um conceito que se originou no setor privado e foi adaptado para o contexto da Administração Pública. Mais do que a simples conformidade com regras formais e informais de um determinado ordenamento jurídico, o compliance assegura que todos os funcionários sigam as diretrizes éticas estabelecidas pela organização e aceitas pela sociedade.

A base normativa para o Compliance Público no Brasil é robusta e inclui legislações essenciais:

- Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)
- Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração

Pública Federal.

- Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)

Em âmbito Federal, os Decretos nº 9.203/2017 e nº 11.529/2023 ratificam a incorporação dos preceitos basilares de compliance e determinam que os órgãos e entidades da União estruturem programas de integridade internos.

As regras de compliance contidas na Lei Anticorrupção, detalhadas posteriormente pelo Decreto nº 8.420/2015 e por normas estaduais, têm como meta incentivar as empresas a investirem em:

1. Políticas de controle interno.
2. Mitigação de riscos.
3. Prevenção de condutas ilícitas.

6.2. Compliance em Empresas Estatais e Integridade Pública

Com forte inspiração nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal, e visando o resgate da credibilidade e a retomada do crescimento econômico, foi editada a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais.

Em vigor desde junho de 2016, a Lei das Estatais, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.945/2016, tornou obrigatória a existência de programas de integridade nessas entidades. O objetivo é controlar eventuais atos de corrupção e aproximar as estatais de modelos privados de gestão e controle.

O conceito de integridade pública, conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é o alinhamento consistente e a aderência a valores éticos compartilhados pela sociedade. Essa integridade se materializa por meio de princípios e regras que garantem a priorização dos interesses públicos diante dos interesses privados no setor público.

O Compliance Público já está sendo implementado em diversas entidades, como a Controladoria-Geral da União (CGU), ministérios, Tribunais de Contas e empresas estatais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo cumpriu o objetivo de traçar um panorama sobre os fundamentos, a estrutura e os desafios dos mecanismos de Controle Interno, Controle Externo e Compliance Público no âmbito da Administração Pública brasileira. A discussão inicial reforçou que o controle é uma função essencial para a governança pública, vital para assegurar a conformidade da atuação administrativa com os princípios constitucionais do artigo 37, como legalidade, eficiência e transparência.

Foi evidenciada a natureza dual e complementar dos sistemas de fiscalização. O Controle Interno (CI), com base no Art. 74 da Constituição Federal, atua como um alicerce da governança, sendo exercido pela própria entidade com a finalidade de prevenir irregularidades, monitorar processos, e garantir a legalidade e integridade dos atos administrativos. O CI se manifesta por meio de estruturas como auditorias internas, ouvidorias e corregedorias, e ainda funciona como apoio técnico obrigatório para o órgão de Controle Externo.

O Controle Externo (CE), por sua vez, representa a fiscalização autônoma e distinta, alicerçada nos artigos 70 e 71 da Constituição, sendo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio fundamental dos Tribunais de Contas (TCU, TCEs, TCMs). Este controle utiliza instrumentos variados, como auditorias, inspeções e pareceres prévios, para fiscalizar a gestão pública, aplicando sanções e determinando ressarcimento ao erário quando necessário. A articulação eficiente entre o Controle Interno e o Controle Externo é fundamental para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Adicionalmente, o estudo destacou a ascensão e a consolidação do Compliance Público. Entendido como um conjunto de práticas voltadas à integridade, prevenção de riscos e fortalecimento da ética, o compliance transcende a mera conformidade legal, exigindo que todos os funcionários sigam preceitos éticos estabelecidos e aceitos pelo contexto social. Seu marco normativo inclui a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), que exige a avaliação da eficácia do programa de integridade na aplicação de sanções, e a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que tornou obrigatória a existência de programas de integridade nessas entidades. O conceito de integridade pública, conforme a OCDE, se materializa ao

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

garantir a priorização dos interesses públicos em detrimento dos interesses privados no setor.

Concluímos que, apesar do arcabouço normativo estruturado para a governança e o controle, a Administração Pública brasileira ainda enfrenta desafios contemporâneos. Tais desafios incluem a fragmentação dos sistemas de controle, a persistente resistência cultural a mudanças e a necessidade urgente de digitalização dos processos. O fortalecimento de todos esses mecanismos — Controle Interno, Controle Externo e Compliance — é inadiável para assegurar a probidade, promover a responsabilidade na gestão dos recursos e reforçar a confiança da sociedade nas instituições estatais.

Dessa forma, as perspectivas futuras delineadas no estudo apontam para a necessidade de um modelo de governança que incorpore ativamente a gestão de riscos, utilize a inteligência de dados e, sobretudo, promova o fortalecimento contínuo da cultura de integridade. A evolução para um sistema de controle mais preventivo, preditivo e integrado é a chave para alcançar a excelência administrativa e a proteção efetiva do interesse público.

REFERÊNCIAS

BALDO, Rafael Antonio. FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO ESTADO. In. Controle da administração pública no Brasil. (org.) Maurício Conti, Donato Volkers Moutinho, Leandro Maciel do Nacismento. São Paulo: Blucher, 2022. 270

BRASIL. Lei Nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 8.420/2015, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei Nº 12.846. de 1º de agosto de 2013.

BRASIL. Decreto n.º 9203/2017, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 12 de nov. De 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basicogovernanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em 17 nov. De 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em 17 nov. De 2025.

BRASIL.Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. Decreto Nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei Nº 13.303, de junho de 2016.

BRASIL. Decreto Nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei Nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

CASTRO, M.C. C. S, CUNHA, J. V. A., & BARBOSA Neto, J. E. (2025). Institucionalização Da Governança Pública Organizacional Na Universidade Federal De Minas Gerais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, 28(esp), 437-467. Disponível em:

http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v28iesp.3416. Acesso em 20 nov. 2025.

Comitê de Procedimentos de Auditoria (Committee of Auditing Procedures) do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA)

CONTI, Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Controle da administração pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022. 270 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GABARDO, Emerson; TAKADA, Rafael. Compliance Público no Brasil: Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2018.

LOUREIRO, Nathalia D. Assad. Governança no setor público: um estudo de caso na Universidade Federal do Ceará. 2020, Disponível em: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/. Acesso em 20 nov 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MONACO, Isabella Remaili. FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA. In. Controle da administração pública no Brasil. (org.) Maurício Conti, Donato Volkers Moutinho, Leandro Maciel do Nacismento. São Paulo: Blucher, 2022. 270

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

OCDE (2017), Estudos Económicos da OCDE: Portugal 2017, Edições OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264269286-pt

ORGANIZAÇÃO DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. (Compliance e lei anticorrupção nas empresas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 205, 2015, p. 88.)

SANTOS, Homero. O controle da administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, n. 75, p. p. 61–70, 1998. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1042. Acesso em: 21 nov. 2025.

SOUZA, Gabriel de Moraes. EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA GESTÃO RESPONSÁVEL E INOVADORA. Disponível em: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n11-252. Acesso em 18 nov. 2025.

SOUZA, Ronaldo S.; CAMARGO, Maria Emília. Boas práticas de Governança Pública: Aaccountability no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025. ISSN: 2675-3375

TCU – Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança. 2014.

10

ÉTICA PÚBLICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Kênia Leandra Ferreira Alves
Universidade Federal do Vale do São Francisco

Fernanda Roda de Souza Araújo
Universidade Federal de Pernambuco

10.37885/260121135

RESUMO

O presente capítulo analisa o papel que a ética e a moral exercem na estrutura administrativa do Estado. Apresentando a origem dos conceitos de ética e moral e sua relação com a administração pública, será discutida a importância do serviço e dos servidores públicos, assim como as formas de corrupção que são passíveis de serem cometidas pelos servidores e os mecanismos do Estado para evitar esses ilícitos. Assim, ressalta-se que o exercício profissional dos servidores deve ser guiado por padrões éticos e morais e que o Estado deve atuar no combate a corrupção em todas as suas esferas, principalmente no setor público, capacitando os servidores para agir de forma prova e honesta, de modo que suas atitudes visem o melhor para o serviço público e o interesse coletivo. Conclui-se que a corrupção afeta a gestão pública, comprometendo a integridade e a eficiência das instituições, além de enfraquecer a confiança da população no Estado, dessa forma é necessário o fortalecimento de órgãos de controle externo e interno da administração pública, como forma de fiscalizar, coibir e punir atos corrupção que tanto prejudicam o Estado e a sociedade.

Palavras-chave: Ética; Moral; Administração Pública; Corrupção; Servidor Público.

leitura de prova

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública é parte fundamental do Estado Democrático de Direito. Por meio de sua atuação, serve como ferramenta à disposição do Governo para a concretização das políticas públicas por este formuladas priorizando o interesse público e a garantia dos direitos fundamentais da população (Alexandre; Deus, 2018).

O Estado, para atender ao interesse público, deve prestar serviços públicos adequados e de qualidade para sociedade, garantindo que cada política implementada alcance de forma efetiva aqueles que dela necessitam. Amaral (2024) afirma que "a prestação de serviços públicos deve ser considerada um direito humano, pois a falta desses serviços atenta contra o indivíduo; em outras palavras, a não prestação desses serviços é uma violação dos direitos humanos dos indivíduos e das comunidades".

Nesse contexto, a conduta ética e moral dos servidores públicos torna-se imprescindível para a consolidação de uma gestão transparente, eficiente e voltada ao bem comum. Segundo Rondón (2017), o funcionário público deve cultivar a sensibilidade ética, colocando-se no lugar do outro para entender como pensa e sente o administrado, assegurando um trato justo e equitativo pelo reconhecimento das diferenças sociais.

Quando o servidor atua de forma íntegra e comprometida com o interesse coletivo, contribui diretamente para o fortalecimento do Estado, promovendo confiança e garantindo que os direitos fundamentais sejam plenamente respeitados e efetivados.

Nessa perspectiva o objetivo desse capítulo é discutir a origem dos conceitos de ética e moral e como esses conceitos são aplicados e orientam a administração pública. Será abordada a importância do serviço e dos servidores públicos, assim como as formas de corrupção que são passíveis de serem cometidas pelos servidores e os mecanismos do Estado para punir e coibir esses ilícitos.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

2. ÉTICA E MORAL: CONCEITOS

Em um mundo cada vez mais complexo e interconectado, onde as inovações tecnológicas e as crises globais forçam a repensar nossos limites, a discussão sobre o certo e o errado nunca foi tão urgente. No coração dessa reflexão estão os conceitos de Ética e Moral, frequentemente usados como sinônimos no discurso cotidiano, mas que, no campo da filosofia e da ação prática, representam esferas distintas e complementares.

Há certa dificuldade em traduzir a palavra "ética", pois ela pode ter vários significados (Cremonese, 2019). Em sua etimologia, "ética" deriva do grego *ethos* e, no campo filosófico, pode ser traduzida pelas ideias de "lugar", "residência", "ambiente" e, por extensão, também como "caráter", "distinção", "modo" e "natureza" (Costa, 2013).

A Ética constitui a parte da filosofia que se ocupa com a reflexão sobre as noções e princípios que fundamentam a vida moral. Dessa forma, pode-se definir a ética como uma reflexão sobre regras, leis, modo de ser, caráter, costumes e valores de uma sociedade (Valls, 2008).

A gênese da vida ética em um indivíduo manifesta-se quando a consciência transcende o 'eu' e se abre para o 'outro' (Cremonese, 2019). É a passagem da preocupação exclusiva com o interesse próprio para o reconhecimento da solidariedade e da responsabilidade mútua como fundamentos da convivência. Essa ideia é defendida pelo filósofo alemão Immanuel Kant, onde ele afirma que "a ética deve ser baseada em direitos em que a pessoa deva ser tratada como fim em si mesmo e nunca como meio, ou seja, jamais devo instrumentalizar o meu próximo tendo em vista o meu 'sucesso' pessoal" (Kant, 2007 *apud* Cremonese, 2019, p. 12).

Nesse sentido, a ética é um pilar indispensável da sociedade, pois, como princípio de ação, está implícita em todas as nossas interações diárias, quer tenhamos consciência plena dela ou não. Ela reside na complexa intersecção entre a razão, que nos permite ponderar e justificar a ação, e nossos valores e sentimentos, que informam e motivam o agir moral. Sem essa bússola ética, seríamos desprovidos da capacidade de distinção racional entre o bem e o mal. Assim, só é possível falar em ética quando falamos em seres humanos,

leitura de prova

porque ética pressupõe a capacidade de decidir, julgar, avaliar com autonomia (Catafesta, 2017).

Enquanto a ética é a reflexão crítica sobre valores que conduzem a ação, a moral refere-se ao conjunto de regras que determinam o comportamento dos indivíduos em um grupo social. A palavra "moral" tem origem no latim "*mora-lis*", que significa a atitude de um indivíduo em relação às normas (Cremonese, 2019). A moral está ligada à ação, aos costumes e as convenções sociais.

Segundo Vásquez (1995), a moral caracteriza um sistema de normas, princípios e valores, segundo os quais são regulamentadas as relações mútuas entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade, de tal maneira que estas normas, dotadas de um caráter histórico e social, sejam acatadas livres e conscientemente, por uma convicção íntima, e não de uma maneira mecânica, externa ou impessoal. Dessa forma, a moral é uma decisão pessoal do indivíduo sobre as ações que orientam sua conduta no cotidiano.

De acordo com Barroco (2001), a moral é construída pelo caráter de um indivíduo que somado aos dos demais indivíduos de uma sociedade resulta nos princípios e valores comumente aceitos e tidos como corretos, norteadores do comportamento social. O autor ainda afirma que, a moral expressa a identidade cultural de uma sociedade, de uma classe, de um estrato social, num determinado momento histórico.

Assim, a moral é relativa, fruto de um determinado tempo e/ou época, mudando de acordo com a cultura e com as crenças coletivas de diferentes grupos sociais. Nesse sentido, Rachels e Rachels (2013, p. 26) afirmam que "[...] culturas diferentes têm códigos diferentes. O que é pensado como correto por um grupo pode horrorizar os membros de um outro grupo e vice-versa". Podemos ilustrar esse pensamento tomando como exemplo escravidão de pessoas negras, que era prática comum e aceita coletivamente pelos indivíduos, nos tempos atuais é abominada pela sociedade e moralmente condenada.

Portanto, o sujeito moral é aquele que age bem ou mal na medida em que acata ou transgredi as regras morais admitidas em uma determinada época ou por determinada sociedade. Essas regras organizam as relações interpessoais segundo os valores vigentes. Assim, a moral não é um instrumento de subjugação e constrangimento, mas sim de humanização. Ela se traduz na busca do convívio enriquecedor, que torna as pessoas melhores e proporciona a criação

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

de um mundo mais justo. Ela é exterior e anterior ao individuo, definindo o que é certo e errado, o justo do injusto e anda de mãos dadas com a ética.

3. ÉTICA E MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação dos princípios da ética e da moral transcende a esfera das condutas individuais. Na realidade, esses pilares são cruciais, pois estruturam e orientam toda a Administração Pública, impactando diretamente a qualidade, a legitimidade e a confiança esperadas de todo serviço público.

De fato, o princípio da moralidade é um dos princípios administrativos fundamentais da república e está explícito no artigo 37 da Constituição Brasileira de 1988 que determina "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, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência [...]" (Brasil, 1988, art. 37, grifo nosso). Estes princípios operam como elementos norteadores de toda a Administração Pública, atuando como um filtro de legalidade e legitimidade. Nesta perspectiva, Koury (2000) argumenta que a totalidade do sistema normativo, abrangendo tanto as disposições constitucionais quanto as infraconstitucionais, deve se curvar aos princípios administrativos, os quais estruturam e condicionam o ordenamento jurídico vigente.

Conceitualmente, a moralidade administrativa é definida como "o princípio segundo o qual o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalecentes e voltada à realização de seus fins" (Rocha, 1994, p. 192). Conforme Di Pietro (2020, p. 94), "a moralidade administrativa implica a observância de padrões de conduta que, embora não explicitamente previstos em lei, são exigidos pela sociedade e pelo ordenamento jurídico, vinculando o administrador público a agir com probidade, boa-fé e lealdade". Ainda segundo Hely Lopes Meireles (2008, p. 83), "a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública".

Dessa forma, a exigência imposta ao administrador transcende a mera legalidade formal. É fundamental que sua atuação não seja apenas conforme à lei, mas também coerente com a moralidade administrativa, visando sempre alcançar sua finalidade: a concretização do interesse público. Portanto, a

moralidade administrativa está vinculada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, de modo que apenas o interesse público legitima o comportamento e a atuação da administração pública (Koury, 2000).

Contudo, é possível afirmar que a moralidade administrativa se distingue da legalidade de maneira que uma lei que vá de encontro aos princípios básicos da moralidade não integra o Direito, ainda que seja formalmente válida (Koury, 2000). Segundo Hauriou (1927 *apud* Rocha, 1994, p. 189) "a moralidade administrativa é ainda mais exigente que a legalidade" de forma que "em um eventual conflito entre, por exemplo, os princípios da moralidade e da legalidade, deve prevalecer o da moralidade" (Koury, 2000, p. 188). Assim, é necessário que os atos administrativos, além de legais, sejam também moralmente aceitáveis, e o agente público deve agir com honestidade, lealdade e probidade coibindo práticas abusivas e corruptas que tragam danos à administração pública.

Entretanto, é fundamental ressaltar que a moralidade administrativa difere da moral comum que é aplicada no cotidiano da esfera particular do indivíduo. Enquanto a moral comum é desprovida de imperatividade, gerando, a sua violação, no máximo, uma sanção social, a moral administrativa é norma jurídica e impõe a sua observação, não sendo uma escolha discricionária do servidor público (La Bradbury, 2008). Segundo Hely Lopes Meirelles (2008, p. 61-62), a moral comum é "imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum".

Violações da moralidade administrativa acarretam penalidades ao agente infrator. De acordo com a Constituição de 1988, "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (Brasil, 1988, art. 37, inciso 4).

Para regular esse dispositivo, foi sancionada a Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo como crimes os atos que importam enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao erário público e os atos que atentam contra os princípios da administração pública.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Posteriormente essa lei foi alterada pela Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, cuja alteração mais relevante foi em relação a necessidade de comprovação de dolo por parte do servidor público para que a conduta seja considerada como um ato de improbidade administrativa, pois antes da alteração a lei considerava ações dolosas ou culposas.

Na medida em que os agentes públicos são investidos do poder estatal e responsáveis pela gestão de recursos coletivos, sua conduta individual e institucional está em constante escrutínio uma vez que seus atos refletem não só o órgão em que atuam, mas o serviço público como todo. Nesse contexto, a ética no serviço público emerge como um objeto que transcende a mera observância das normas legais, ela é o fio condutor que assegura a probidade, a transparência e a legitimidade das ações governamentais.

A exigência ética estabelece um padrão superior de comportamento, que orienta o administrador não apenas a evitar o ilícito, mas a agir com lealdade e boa-fé, colocando sempre a realização do interesse público acima de qualquer interesse particular ou corporativo. Nesse contexto, é essencial para o estabelecimento de padrões éticos no serviço público é a existência e aplicação dos códigos de ética.

Os códigos de ética orientam padrões de atuação e comportamentos esperados dos profissionais dentro do ambiente de trabalho. Segundo Alves (2007 *apud* Catafesta, 2017), os códigos de ética contêm os padrões morais que os profissionais de uma determinada classe devem aceitar e observar e têm como objetivo regular as relações entre os membros dessa categoria, bem como entre ela e a sociedade, de maneira impositiva. Neste sentido, os códigos de ética atuam como a materialização da moralidade institucionalizada de um órgão ou profissão. Eles fornecem a objetividade necessária para a aplicação da moralidade administrativa no serviço público (Koury, 2000).

Segundo Schwartz (2002 *apud* Silva, 2009, p. 113-114, grifo nosso),

> os códigos de ética devem ser regidos por seis princípios básicos: **confiabilidade** (honestidade, integridade, lealdade), **respeito** (direitos humanos), **responsabilidade** (assumir as responsabilidades pelos atos decorrentes de suas atividades), **ser justo** (imparcialidade), **ser cuidadoso** (evitar danos ou prejuízos desnecessários) e **cidadania** (obedecer à lei).

leitura de prova

Esses princípios devem ser orientadores da prática laboral dos servidores, de modo que o descumprimento dos preceitos determinados no código de ética implica punições ao indivíduo. Assim, a maioria das profissões hoje tem estabelecido seu próprio código de ética de modo a guiar a atuação dos membros de determinada classe e proteger a sociedade da atuação de maus profissionais.

Porém, quando falamos sobre o serviço público, além do código de ética específico para cada carreira das diversas especialidades que integram o corpo de profissionais que atuam na administração pública, também temos o código de ética específico para os servidores públicos.

Estabelecido pelo Decreto Federal nº 1.171, de 22 de junho de 1994, aprovado pelo então presidente da República, Itamar Franco, esse decreto aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Seu texto apresenta as Regras Deontológicas (normas de dever e obrigação que estabelecem o comportamento ético esperado de um profissional), os deveres e vedações aplicados ao servidor público, além das diretrizes para o estabelecimento das comissões de ética.

O estabelecimento de um código de ética para o servidor público foi um marco importante para administração pública, pois os servidores públicos atuam como representantes do Estado, suas atitudes, comportamentos e decisões afetam direta ou indiretamente a vida dos cidadãos, desse modo, quando um servidor se manifesta, em última instância é o Estado se manifestando.

Portanto, uma norma que guie a conduta desse servidor, é fundamental para garantir que sua postura profissional seja de acordo com os princípios da probidade, integridade e decoro, além de coibir práticas corruptas que afetam o cidadão e a qualidade do serviço prestado, danificado também a imagem do próprio Estado perante a sociedade.

4. CORRUPÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

A prestação de serviços públicos constitui uma obrigação fundamental do Estado, cuja finalidade primordial é assegurar a materialização dos Direitos Sociais, como educação, saúde, segurança, previdência social, alimentação, trabalho, entre outros, constitucionalmente garantidos a toda sociedade. Conceitualmente, podemos definir serviço público como "toda atividade material

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (Di Pietro, 2020, p. 107).

Santin (2019) define serviços públicos como as atividades desenvolvidas pela administração pública em prol da coletividade e do cidadão, no desempenho de funções estatais, em cumprimento das finalidades públicas, como contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo. A Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Essa lei também é conhecida como Código de Defesa do Usuário de Serviço Público, e apresenta a seguinte definição para serviço público: "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública" (Brasil, 2017, art. 2, inc. II).

A execução dos serviços públicos, tanto em forma de atendimento ao cidadão como na elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas voltadas a população, fica a cargo dos servidores públicos que representam o Estado. Podemos entender como servidor público todas as pessoas físicas que prestam serviços às entidades federativas ou as pessoas jurídicas da Administração Indireta em decorrência de relação de trabalho e com remuneração paga pelos cofres públicos, integrando o quadro funcional dessas pessoas jurídicas (Alexandres; Deus, 2018). Contudo, o Código de Defesa do Usuário de Serviço Público inclui também como agente público, qualquer pessoa que exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração (Brasil, 2017, art. 2, inc. IV).

O papel do servidor no desempenho de suas atividades laborais transcende a mera execução técnica, exigindo um compromisso ético profundo, pois cada decisão, cada atendimento e cada ato administrativo representam a própria autoridade do Estado e refletem não apenas na qualidade do serviço, como também na percepção que o cidadão tem do serviço público, do agente responsável, do órgão e, por fim, na imagem do próprio Estado perante a sociedade.

Assim, constitui dever fundamental do servidor público atuar ativamente no combate à corrupção, promovendo a probidade tanto em seu ambiente de trabalho quanto em toda a Administração Pública. A corrupção compromete a integridade e a eficiência das instituições, além de enfraquecer a confiança da

população no Estado, o que abala sua credibilidade na capacidade de oferecer serviços públicos de qualidade para atender as necessidades da sociedade (Silva *et al.*, 2025).

A corrupção é um problema mundial, presente em inúmeros países independentemente de seu nível de desenvolvimento socioeconômico ou sistema político. Esse é um tema de ampla discussão internacionalmente, com a criação de organismos internacionais de combate a corrupção. Podemos tomar como exemplo a criação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada em 29 de março de 1996 e que passou a entrar em vigor no Brasil em 24 de agosto de 2002, onde afirma em seu preâmbulo que a "corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos" e que "o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social" (Brasil, 2002, preâmbulo).

No Brasil, a corrupção assume um caráter sistêmico (Sacramento; Pinho, 2018 *apud* Silva *et al.*, 2025), de forma que escândalos de corrupção são, infelizmente, comuns e presentes em diversas esferas de governo. A corrupção pode ser caracterizada por trocas antiéticas, nas quais agentes corruptores oferecem contrapartidas ilícitas a agentes públicos para subverter o interesse público e garantir o favorecimento de interesses particulares.

O termo corrupção é tão abrangente no cotidiano que ele pode ser usado para caracterizar diferentes condutas ilícitas. Dessa forma, o Código Penal Brasileiro, no Título XI que trata sobre os crimes contra a administração pública, aborda no Capítulo I os crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral. A tabela 1 apresenta alguns desses delitos.

Tabela 1 - Crimes praticados por funcionários públicos contra a administração em geral.

Artigo	Crime	Definição	Pena
Art. 312	**Peculato**	Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.	Reclusão, de dois a doze anos, e multa.
Art. 313-A.	**Inserção de dados falsos em sistema de informações**	Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano.	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa
Art. 315	**Emprego irregular de verbas ou rendas públicas**	Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei.	Detenção, de um a três meses, ou multa.
Art. 316	**Concussão**	Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa
Art. 317	**Corrupção passiva**	Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.	Reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa
Art. 319	**Prevaricação**	Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.	Detenção, de três meses a um ano, e multa
Art. 320	**Condescendência criminosa**	Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.	Detenção, de quinze dias a um mês, ou multa
Art. 321	**Advocacia administrativa**	Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.	Detenção, de um a três meses, ou multa

Fonte: Código Penal Brasileiro (Brasil, 1940, adaptado).

Essas tipificações no Código Penal são fundamentais para punir adequadamente os servidores responsáveis por esses ilícitos contra administração

pública. Contudo, essa não é a única forma de punição ao servidor público no aparato jurídico brasileiro.

A nível federal, todos os servidores são disciplinados pela Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essa lei apresenta no capítulo Regime Disciplinar, os deveres, as proibições, as responsabilidades e as penalidades a que estão submetidos os servidores, caracterizando a corrupção como uma transgressão penalizada com a demissão do servidor (Brasil, 1990).

Também podemos citar a Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata dos atos de Improbidade Administrativa e estabelece como sanções administrativas a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, proibição de contratar com o poder público e ressarcimento ao erário. A lei ainda prevê que as infrações sejam apuradas nos âmbitos civil e penal, por meio da atuação do Ministério Público (Brasil, 1992).

Por outro lado, o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Assim, para combater essa prática ainda comum na esfera pública, a lei vedou a nomeação ou contratação de parentes de autoridades para cargos públicos em que haja vínculo de subordinação direta na administração pública federal (Brasil, 2010).

A Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, conhecida também como Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A responsabilização administrativa de empresas que tentam burlar a legislação brasileira para se beneficiarem nas transações feitas com a Administração Pública pode ser considerada a grande inovação da lei, que impõe sanções administrativas que ultrapassam a obrigação de reparação integral do dano causado ao erário, capazes de coibir a prática de atos corruptivos e de incentivar a integridade pública e privada (Brasil, 2013; Silva *et al.*, 2025).

Esses e outros mecanismos jurídicos evidenciam o esforço do Estado Brasileiro em combater a corrupção, especialmente no setor público. Contudo, esse enfretamento passa também pela atuação de órgãos públicos de fiscalização e controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU). Esses dois órgãos cumprem um papel fundamental no

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

controle externo e interno, respectivamente, da administração pública fiscalizando a aplicação de recursos públicos para coibir seu uso indevido.

Sua importância no aparato estatal é tanta que o artigo 70 da Constituição Federal apresenta o seguinte:

> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Brasil, 1988, art. 70).

Desse modo, a atuação desses órgãos realizando auditorias e inspeções nas finanças do governo, além da apuração de denúncias de corrupção e uso irregular de dinheiro público são essenciais para prevenir essa prática no setor público, especialmente entre os servidores que atuam dentro da estrutura do Estado.

A importância da denúncia de casos de corrupção é fundamental, pois permite a identificação dos responsáveis pelas irregularidades e a aplicação de medidas corretivas. Contudo, dentro do serviço público, a maioria dos servidores não se sentem seguros o suficiente para denunciar uma conduta ilícita que tenham conhecimento (Banco Mundial, 2021)[1].

Embora grande parte dos servidores já presenciaram algum tipo de comportamento antiético durante a sua trajetória profissional no setor público e a maioria tenha sido pressionada por outros servidores para cometer um ato antiético/ilícito, são poucos os servidores públicos que denunciam (Banco Mundial, 2021). Entre as razões para esse dado estão o sentimento de insegurança,

[1] Pesquisa realizada pelo Banco Mundial em colaboração com a CGU, Ministério da Economia e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre os dias 28 de abril a 28 de maio de 2021, visou coletar evidências e perspectivas dos próprios servidores públicos sobre a corrupção na administração pública. Intitulada Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores, o estudo contou com a participação de 22.310 servidores públicos de todas as unidades federativas e ministérios.

leitura de prova

medo de retaliação, receio de conflito com outros servidores, desconhecimento do procedimento para denunciar, entre outros (Banco Mundial, 2021).

O estabelecimento de programas de integridade nas instituições públicas é um mecanismo eficaz para a desenvolvimento de uma cultura de valorização de princípios éticos entre os servidores e na organização. Um programa de integridade pode ser definido como

> conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional (Brasil, 2023, art. 3, inc. I).

A capacitação dos servidores nesses programas seria uma forma de contribuir para a redução da corrupção nos órgãos públicos e direcionando os servidores para agir sempre em conformidade com padrões éticos e legais prezando pelo interesse público.

Aliados aos programas de integridade, é necessário também o fortalecimento do sistema corregedoria interna dos órgãos e de mecanismos de proteção aos denunciantes. O medo de retaliação faz com que muitos servidores optem por não denunciar casos de corrupção, assim é fundamental que as instituições estejam preocupadas em resguardar aqueles que denunciam e que a apuração da denúncia por meio de auditorias e investigações seja célere e as medidas corretivas, se necessárias, sejam aplicadas de forma exemplar, transparente e proporcional à gravidade da falta cometida, a fim de reafirmar o compromisso da gestão com a integridade e desestimular futuras condutas antiéticas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O combate a corrupção no setor público passa pelo entendimento dos conceitos de ética e moral, que uma vez aplicados na administração pública, guiam toda a estrutura do Estado para a execução de serviços que objetivam o atendimento das necessidades coletivas da população, priorizando sempre o interesse público.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X - Vol. X - Ano 2026 - www.cientificadigital.org

Os servidores públicos são componentes fundamentais da administração pública, como representantes do Estado, eles são responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas que afetam direta ou indiretamente toda a sociedade. Assim, é fundamental que o exercício profissional desses servidores seja guiado pelos padrões éticos e morais que conduzem a administração pública.

Quando ocorre o desvio desses padrões, atos corruptos e prejudiciais podem ser cometidos. A corrupção afeta a gestão pública, comprometendo a integridade e a eficiência das instituições, além de enfraquecer a confiança da população no Estado.

Por isso, é primordial que o Estado atue no combate a corrupção em todas as suas esferas, principalmente no setor público, capacitando os servidores para agir de forma honesta, proba, de modo que suas atitudes visem o melhor para o serviço público e o interesse coletivo. Além disso, é necessário o fortalecimento de órgãos de controle externo e interno da administração pública, como forma de fiscalizar, coibir e punir atos corrupção que tanto prejudicam o Estado e a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R.; DEUS, J. de. **Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AMARAL, R. G. do. A importância dos serviços públicos na efetivação dos direitos humanos no Brasil. **Brazilian Journal of Policy and Development**, [*S.l.*], v. 5, p. 01-15, 2024

BANCO MUNDIAL. **Ética e Corrupção no Serviço Público Federal**: A Perspectiva dos Servidores. [*S.l.*]: Banco Mundial, 2021.

BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social**: fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 61 ed. Brasília: Edições Câmara, 2022. 320 p.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 22 jun. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 16 maio 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 08 out. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 07 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7203.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 02 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2001. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 19 abr. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

CATAFESTA, K. C. Ética no serviço público federal: contexto e reflexões. **Holos**, [*S.l.*], v. 33, n. 1, p. 386-396, 2017.

COSTA, A. O *ethos* humano segundo Heráclito. *In*: BOCAYUVA, I. (org.). ***Ethos* na antiguidade**. Rio de Janeiro: Via Verita, 2013

CREMONESE, D. Ética e moral na contemporaneidade. **Campos Neutrais: Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, [*S.l.*], v. 1, n. 1, p. 8-28, 2019. Disponível em: https://periodicos.furg.br/cn/article/view/8618/5578. Acesso em: 12 nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

KOURY, S. E. C. A ética no serviço público. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, v. 220, p. 183-194, 2000.

LA BRADBURY, L. C. S. Princípio da Moralidade Administrativa ou Tríplice Dimensão da Legalidade: conceito, aplicação e abrangência. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jun. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/leonardo_bradbury.html.Acesso em: 21 nov. 2025.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

RACHELS, J.; RACHELS, S. **Os elementos da filosofia moral**. Porto Alegre: AMGH, 2013.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RONDÓN, C. N. **A responsabilidade ética dos funcionários e servidores do Estado**. Lima: Universidade Nacional Federico Villareal, 2017.

SANTIN, Valter Foleto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**, [*S.l.*], v. 28, n. 2, p. 134-153, 2019. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332. Acesso em: 24 nov. 2025.

SILVA, F. M. de. O. da. *et al.* Considerações sobre ética, correição e responsabilização administrativa no combate à corrupção no serviço público federal brasileiro. **Revista da CGU**, [*S.l.*], v. 17, n. 31, p. 30-40, 2025

SILVA, V. G.; GOMES, J. S. O uso do Código de Conduta Ética como instrumento de controle gerencial: estudo de casos em empresas internacionalizadas. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 111-128, 2009. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175 8069.2008v5n10p111/11125. Acesso em: 22 nov. 2025.

VALLS, Á. L. M. **O que é ética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção Primeiros Passos).

VÁSQUEZ, A. S. **Ética**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

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)

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

A

Administração Pública: 12, 13, 14, 15, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 36, 37, 42, 45, 47, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 61, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 84, 86, 87, 88, 89, 95, 103, 105, 106, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 122, 124, 125, 126, 135, 136, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174

Administração Pública: 12, 13, 14, 15, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 36, 37, 42, 45, 47, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 61, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 84, 86, 87, 88, 89, 95, 103, 105, 106, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 122, 124, 125, 126, 135, 136, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174

Administração Tributária: 61, 127, 128, 129, 130, 132, 138, 140

B

Barreiras: 13, 24, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 106, 124

Burocracia: 35, 54, 57, 58, 60, 61, 106, 119, 121, 122, 125

C

Compliance Público: 111, 112, 141, 142, 144, 150, 151, 152, 153, 155

Concessões: 104, 105, 106, 107, 110, 113, 114

Contratos Administrativos: 31, 32, 33, 41, 42, 43, 45, 50, 52, 149

Controle Externo: 110, 114, 124, 126, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 155, 158, 170, 172

Controle Interno: 44, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 170

Controle Social: 22, 29, 32, 36, 38, 49, 51, 60, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 103, 105, 112, 137

Controle Social: 22, 29, 32, 36, 38, 49, 51, 60, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 103, 105, 112, 137

Corrupção: 22, 26, 37, 106, 109, 111, 112, 144, 150, 151, 152, 157, 158, 159, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174

D

Democracia Administrativa: 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 104, 105, 106, 107, 109, 113, 114

E

Ética: 36, 111, 142, 150, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 170, 171, 172, 173, 174

G

Gestão Pública: 12, 21, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 65, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 86, 90, 91, 92, 94, 95, 100, 102, 107, 113, 117, 120, 124, 142, 143, 146, 149, 153, 158, 167, 172

Gestão Pública: 12, 21, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 65, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 86, 90, 91, 92, 94, 95, 100, 102, 107, 113, 117, 120, 124, 142, 143, 146, 149, 153, 158, 167, 172

Governança Pública: 33, 38, 43, 46, 47, 51, 52, 54, 56, 63, 64, 65, 76, 105, 107, 109, 142, 144, 153, 155, 156

Governo Digital: 117, 120, 124, 125, 126, 128, 129, 131, 132, 137, 138, 139

Governo Digital: 117, 120, 124, 125, 126, 128, 129, 131, 132, 137, 138, 139

I

Integridade: 36, 37, 44, 45, 48, 50, 73, 76, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 113, 115, 142, 144, 145, 146, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 164, 165, 166, 169, 171, 172, 173

Inteligência Artificial: 116, 117, 118, 119, 121, 122, 125, 126, 128, 139

Interoperabilidade de Dados: 128

L

LAI: 11, 12, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 25, 69, 71, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85

Lei de Acesso à Informação: 10, 11, 12, 14, 15, 16, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 69, 70, 71, 72, 75, 77, 81, 85, 86, 87, 88, 126, 145, 152

Lei nº 14: 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 120, 124, 126, 128, 131, 139, 173

Licitações Públicas: 32, 52

M

Modelos de Gestão Pública: 53, 54

Moral: 72, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 167, 171, 173, 174

N

NFS-e: 128, 129, 131, 136, 137

Nível de Cumprimento: 11, 12, 16, 17, 19, 23, 24, 25

Nova Gestão Pública: 54, 55, 59, 65, 74, 124

O

Orçamento Participativo: 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103

P

Patrimonialismo: 53, 54, 55, 56, 57, 58, 106

Princípio da Eficiência: 54, 65, 74, 116, 117, 119, 125

Princípio da Eficiência: 54, 65, 74, 116, 117, 119, 125

Princípios Constitucionais: 47, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 105, 142, 143, 153, 174

S

Servidor Público: 58, 125, 158, 163, 164, 165, 166, 169, 172

SPED: 127, 128, 129, 131, 132, 136, 138, 139

T

Tecnologias da Informação: 74, 117, 120, 121

Transparência Ativa: 16, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 38, 49, 51, 69, 70, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 84, 86, 87, 112

Transparência Pública: 11, 12, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 79, 88

Transparência Pública: 11, 12, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 79, 88

científica digital

ISBN 978-656155041-3

VENDA PROIBIDA - ACESSO LIVRE - OPEN ACCESS

www.cientificadigital.org | contato@cientificadigital.org