

*CONTROLE*  
**EM FOCO**  
**REVISTA DO MPC-MG**

Belo Horizonte | v. 6 | n. 11 | jan./jun. 2026

*CONTROLE*  
**EM FOCO**  
**REVISTA DO MPC-MG**

## CONSELHO EDITORIAL

**Antonio Augusto Junho Anastasia** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Daniela Mello Coelho Haikal** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Denilson Feitoza Pacheco** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Edilson Vitorelli Diniz Lima** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Élida Graziane Pinto** - Fundação Getulio Vargas

**Elke Andrade Soares de Moura** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Jamile Bergamaschine Mata Diz** - Universidade Federal de Minas Gerais

**José Maurício Conti** - Universidade de São Paulo

**Juarez Freitas** - Universidade Federal de Santa Catarina

**Luís Carlos Balbino Gambogi** - Universidade FUMEC

**Luiza Cristina Fonseca Frischeisen** - Universidade de Taubaté -UNITAU

**Marcílio Barenco Corrêa de Mello** - Universidade do Minho, UMINHO, Portugal

**Maria Coeli Simões Pires** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Maria Tereza Fonseca Dias** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Marilda de Paula Silveira** - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

**Sebastião Helvecio Ramos de Castro** - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## FICHA CATALOGRÁFICA

Controle em Foco: Revista do MPC-MG.

Ano 6, n. 11 (jan./jun. 2026). Belo Horizonte: Ministério Público de Contas de Minas Gerais, 2026.

Periodicidade semestral (2026).

ISSN online: 2966-0173

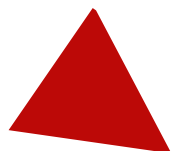
Publicação do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1315, 5º andar - Luxemburgo

Belo Horizonte - Minas Gerais. CEP 30380-435

Telefone: (31)3348-2628 - email: [revistampc@mpc.mg.gov.br](mailto:revistampc@mpc.mg.gov.br) - site: [revista.mpc.mg.gov.br](http://revista.mpc.mg.gov.br)

Horário de atendimento ao público: 07:00 às 12:00 e 13:00 às 17:00



# EDITORIAL

Apresentamos aos profissionais do controle externo e à comunidade acadêmica a 11ª edição da *Controle em Foco*, periódico semestral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Esta edição reúne artigos de opinião elaborados pelos Procuradores do MPC-MG, artigos de jurisprudência comentada, produzidos por profissionais de reconhecida excelência convidados pela Comissão Editorial, e artigos científicos com temáticas variadas. Todos convergem para o propósito permanente de trazer ao debate questões relevantes e contemporâneas relacionadas ao controle da Administração Pública.

No plano editorial, merece destaque o ingresso da publicação na Associação Brasileira de Editores Científicos (Abec), entidade que congrega pessoas físicas e jurídicas interessadas no desenvolvimento e aprimoramento da publicação de periódicos técnico-científicos, no aperfeiçoamento da comunicação e da divulgação científica, bem como na promoção do intercâmbio de ideias, do debate de desafios comuns e da defesa de interesses compartilhados.

A filiação à Abec representa mais um importante passo no processo de fortalecimento e profissionalização do periódico. Entre os benefícios decorrentes dessa integração, destacam-se o acesso ao sistema Crossref, que possibilita a atribuição de DOI (Digital Object Identifier) aos trabalhos publicados e a realização de verificações de similaridade, bem como ao Trinka AI, plataforma que oferece soluções baseadas em inteligência artificial voltadas ao aprimoramento da comunicação científica e à ampliação do impacto da pesquisa produzida no Brasil.

Também registramos um momento significativo da vida institucional do Ministério Público de Contas: a posse da Procuradora Sara Meinberg no cargo de Procuradora-Geral, a renovação dos mandatos desta editora-chefe e dos integrantes da Comissão Editorial, bem como a incorporação à equipe editorial do servidor Diego Felipe Mendes Abreu de Melo, cuja participação certamente contribuirá para o fortalecimento das atividades desenvolvidas pela Comissão.

Em um contexto cada vez mais marcado pela complexidade dos desafios enfrentados pela Administração Pública, a produção e a circulação de conhecimento científico no campo do controle externo e do Direito Público constituem instrumentos essenciais para o fortalecimento das instituições, o aprimoramento da gestão pública e a promoção da boa governança.

É com esse propósito que seguimos investindo na excelência editorial da revista e na construção de um ambiente plural e rigoroso de debate acadêmico.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Sara Meinberg  
Procuradora-Geral do MPC-MG

Cristina Andrade Melo  
Procuradora do MPC-MG  
Editora-chefe da revista  
Controle em Foco: Revista do MPC-MG

# CORPO EDITORIAL

## **EDITORA-CHEFE**

Cristina Andrade Melo

## **COMISSÃO EDITORIAL**

Ana Carolina de Souza e Silva  
Diego Felipe Mendes Abreu de Melo  
Izabella Cunha Velloso  
Maria Tereza Fonseca Dias

## **REVISÃO**

Lílian de Oliveira

## **ADMINISTRAÇÃO DO OJS**

Juan Karlos Freitas Diniz

## **COLABORADORES**

### **Diretoria de Comunicação**

Andréa Mesquita | Diretora

### **Coordenadoria de Publicidade, Criação e Mídias Digitais**

Natália Costa Barros | Coordenadora

André Luiz de Oliveira Júnior

Bruna Gontijo Pellegrino

Leonardo Alves de Lima

Lívia Maria Barbosa Salgado | Capa

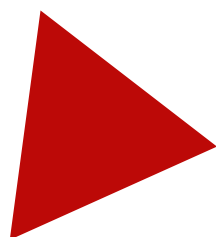
Misael Avelino da Silva

Samuel Mendonça Pereira

Victor Piroli Pessoa

Viviane Nunes Pinto

Vívian de Paula | Designer



# SUMÁRIO

## ARTIGOS DE OPINIÃO

### **Cristina Andrade Melo**

O plano de contratações anual na nova lei de licitações **PÁGINA 8**

### **Daniel de Carvalho Guimarães | Lucas Marcelo Costa Aguiar**

As redes elétricas municipais, a discricionarieidade administrativa e a possível atuação estrutural do Tribunal de Contas **PÁGINA 13**

### **Elke Andrade Soares de Moura | Mariana Máximo Batista Marchiori**

O impacto da inteligência artificial no exercício do controle externo **PÁGINA 21**

### **Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

Dos desafios na travessia de institucionalização do processo de controle estrutural ao processo estrutural de controle externo pelos Tribunais de Contas **PÁGINA 25**

### **Maria Cecília Borges | Tainá Marques Rabelo**

Análise do Tema n. 1.194 do STF e de suas repercussões na tese da imprescritibilidade em processos de contas com reflexo ambiental **PÁGINA 34**

### **Sara Meinberg | Diego Felipe Mendes Abreu de Melo**

A atuação dos Tribunais de Contas na concretização dos direitos das pessoas com deficiência **PÁGINA 38**

## ARTIGOS DE JURISPRUDÊNCIA

### **Maisa de Castro Sousa**

Antes ou depois? O teto constitucional e o cálculo da pensão por morte **PÁGINA 45**

### **Stanley Botti Fernandes**

A competência para o julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **PÁGINA 50**

## ARTIGOS CIENTÍFICOS

### **Adriano Higino Freire | Leonardo Almeida Freire | Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga**

Avaliação da governança do IGD PBF e CadÚnico: aprimoramento para a autonomia socioeconômica **PÁGINA 60**

### **Ernesto Tavares Victoria**

Governança na gestão dos resíduos sólidos como vetor do desenvolvimento sustentável **PÁGINA 80**

### **Frederico Ferreira de Vasconcelos | Patricia Helena Gambogi Boson | Tácito Ribeiro de Matos**

Investimentos em drenagem pluvial urbana no Brasil: desafios, mecanismos de financiamento e perspectivas de sustentabilidade **PÁGINA 94**

### **Giovanna Bonfante**

Controle interno no setor público brasileiro: uma análise dos avanços, lacunas e oportunidades de fortalecimento à luz dos diagnósticos nacionais do Conaci em parceria com o Banco Mundial (2023 e 2025) **PÁGINA 105**

### **José Maurício Conti | Leandro Maciel do Nascimento**

Direito à moradia e seu adequado financiamento público **PÁGINA 114**

# **Artigos de opinião**

# O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES



## Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo e Especialista em Contratações Públicas, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Editora-chefe da Controle em Foco: Revista MPC-MG. Coordenadora da "Capacitação Interna do MPC". Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon). Membro das Comissões de Estudos sobre Licitações e Contratos e sobre Agentes Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

O planejamento ganhou lugar de destaque na nova lei de licitações. A Lei n. 14.133/2021, além de considerá-lo como princípio, previu, de forma sistemática e orgânica, a fase preparatória no capítulo II, onde estão presentes alguns instrumentos criados e outros reforçados pela nova lei, entre os quais o plano de contratações anual.

Uma das características marcantes da Lei n. 14.133/2021 é que ela consolida práticas que já existiam na administração, mormente no plano federal, e entendimentos pacificados no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Com o plano de contratações anual (PCA) não foi diferente: acórdãos do TCU que mencionam a necessidade de um plano de aquisições remontam a, pelo menos, 2015,<sup>1</sup> e a prática chegou a ser regulamentada inicialmente pela Instrução Normativa n. 01/2018,<sup>2</sup> que dispunha sobre a elaboração do "plano anual de contratações (PAC)" na esfera federal, tornando-o obrigatório a partir do ano de 2019.<sup>3</sup>

Conforme o art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021, com base em documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos

1 TCU. Acórdão n. 2.622/2015 – Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 21/10/2015. Na oportunidade, o TCU recomendou a "9.2.1.12.1. Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição".

2 BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 01**, de 29 de março de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-29-de-marco-de-2018-revogada-pela-in-no-1-de-2019>. Acesso em: 10 mar. 2026. Posteriormente, o ato normativo foi revogado pela IN n. 01/2019, a qual, por sua vez, também foi revogada pela IN SEGES n. 20/2022.

3 Atualmente, o plano de contratações anual é regulamentado pelo Decreto federal n. 10.947/2021. Observe-se que o decreto adaptou a nomenclatura àquela utilizada na Lei n. 14.133/2021, passando a constar "Plano de Contratações Anual" (PCA), não mais "Plano Anual de Contratações" (PAC).

órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Pela leitura do dispositivo transcrito, pode-se afirmar que o plano de contratações anual é o primeiro instrumento de planejamento administrativo de compras públicas, pois sua elaboração antecede a formalização do processo de contratação ao antever as necessidades de cada órgão ou entidade pública. Embora o legislador não tenha conferido obrigatoriedade aos entes federativos na elaboração dos planos de contratações, pois utilizou a expressão “poderão”, não se pode perder de vista que o planejamento é obrigatório e agora foi alçado à categoria de princípio. Na verdade, dificilmente um bom planejamento não começa com a elaboração de um fidedigno plano de contratações e a ausência do PCA não pode se revestir de escusa para o ente se planejar para melhor atender ao interesse público.

De acordo com o texto legal, são três os objetivos principais do plano de contratações. O primeiro deles, como é intuitivo, é racionalizar as contratações e conferir um mínimo de organização, sistema e métodos de trabalho na atividade de compras públicas. Ora, em vez de o gestor ser surpreendido ao longo do ano com cada necessidade de contratação do órgão público, correndo risco real de faltar determinado insumo e prejudicar o andamento do serviço público, o PCA oferece a oportunidade de iniciar o processo de contratação com tempo hábil, de modo que não haja descontinuidade das ações.

De fato, quando se planejam e se anteveem todas as necessidades da administração de maneira global, considerando todos os setores de determinado órgão ou mesmo todos os órgãos que compõem determinada entidade, têm-se a possibilidade de (i) aglutinar e centralizar as aquisições, a fim de obter economia de escala; (ii) padronizar produtos e serviços com auxílio de outro instrumento novo criado pela Lei n. 14.133/2021, o catálogo eletrônico de padronização; (iii) reduzir os recursos humanos e materiais envolvidos no processo de contratação, tornando-o mais econômico e célere.

O segundo objetivo do plano de contratações anual é garantir o alinhamento com o planejamento estratégico. O planejamento estratégico é instrumento de governança por meio do qual se traçam ações e metas de curto, médio e longo prazo, que deve dialogar com outros instrumentos da Administração Pública para não se tornar um plano estanque, quase que “de papel”, e atingir sua finalidade, que é o fortalecimento do órgão orientado à geração de resultados. As ações definidas no planejamento estratégico do órgão que envolvem contratações públicas devem estar alinhadas com o plano de contratações anual.

Como lembrado por Furtado, Vieira e Furtado, “Esse entrelaçamento (entre o planejamento estratégico com o planejamento das aquisições de bens, serviços e obras) de informações, sua publicidade, gerenciamento e materialização faz parte de uma *boa governança*”, cujos requisitos são “liderança, estratégia e controle”.<sup>4</sup>

O terceiro objetivo é subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (art. 12, VII). Não é novidade que o planejamento administrativo deve guardar pertinência com o planejamento orçamentário, mesmo porque, para elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa, é preciso que o Poder Executivo tenha ao menos uma estimativa prévia das necessidades de cada órgão e de suas unidades administrativas que serão supridas via contratações públicas, de modo que seja possível prever a despesa para o ano subsequente. Não por acaso, à semelhança da lei orçamentária anual e da lei de diretrizes orçamentárias, o plano possui duração anual e deve ser elaborado no ano antecedente ao de sua execução.

4 FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME n. 01/2019). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31-46, fev. 2019. p. 35.

O dever da alta administração do órgão de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias está previsto no parágrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações, que tem sido considerado pela professora Cristiana Fortini um “dispositivo Sol”, pois indica os propósitos da licitação em torno do qual todos os outros dispositivos giram: “governança, gestão de riscos e controles internos, como ferramentas para propiciar um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.<sup>5</sup>

Tatiana Camarão lembra que o plano de contratações anual “não é um instrumento jurídico, mas, sim, de gestão, podendo ser alterado ou redimensionado para se adequar à necessidade do órgão”. Contudo, adverte a professora:

É lógico que o pedido de alteração, mudança e exclusão não pode ser tornar uma constante, sob pena de desconfigurar o documento e esvaziar o propósito de sua adoção. Dessa feita, todas as solicitações de revisão dos itens constantes do PAC ou a inclusão de novos itens devem ser precedidas de justificativa prévia, aprovação da autoridade competente e nova divulgação do documento atualizado.

(...)

As consequências, desde logo perceptíveis, se dão no sentido de que se tenha nas organizações um acompanhamento periódico da execução do Plano Anual de Contratações para correção de desvios, realização de ajustes necessários, adequação às novas realidades que se apresentam. Afinal, o Plano Anual de Contratações não pode ser tratado como documento de gestão definitivo e inalterável.<sup>6</sup>

Sabe-se que nem o melhor planejamento do mundo está imune a alterações de rotas no meio do caminho, em decorrência de imprevistos e mudanças no contexto fático e até mesmo legal. Por certo que existem situações que fogem à capacidade de previsão, por exemplo, de caso fortuito ou força maior, bem como aquelas que precisam de adequação para a realidade para melhor atendimento do interesse público, o que requer revisão do mencionado instrumento de planejamento.

O plano de contratações anual não é um mero documento interno da administração, devendo ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial instituído pela nova lei, destinado à divulgação centralizada e obrigatória de atos (art. 12, §1º, c/c art. 174, inciso I e §2º da Lei n. 14.133/2021). Os municípios com até vinte mil habitantes têm o prazo de seis anos, contado da data de publicação da lei, para divulgação dos atos no portal nacional. Isso não significa dizer que esses municípios não estão obrigados a conferir publicidade e transparência aos respectivos planos de contratações, mas sim que esses entes devem publicar em diário oficial, ainda que na forma de extrato, e disponibilizar a versão física do documento em suas repartições (art. 176).

A garantia de transparência no portal criado pela nova lei de licitações funciona como um importante fator de integridade para as contratações públicas, pois, com o auxílio da tecnologia da informação, joga luzes em todas as fases do procedimento e, se não impede a corrupção, ao menos a torna mais difícil e trabalhosa. Nesse sentido, Marcelo Zenkner escreve:

Nas coisas do poder, o melhor desinfetante é a luz do sol”. A frase, dita em 1914 por Louis Brandeis, ex-juiz da Suprema Corte dos EUA, revela perfeitamente que a visibilidade plena das ações políticas funciona como um componente fundamental para a integridade governamental. Em outras palavras: a imposição no sentido de que os atos administrativos

5 FORTINI, Cristiana. O coração da lei de licitações e contratos: qual o dispositivo Sol? **Consultor Jurídico**, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-17/interesse-publico-coracao-licitacoes-contratos-qual-dispositivo-sol/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

6 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 1, p. 262-263.

sejam praticados às claras e sob fiscalização dos cidadãos impede, ou pelo menos obstaculiza, conduta dos agentes políticos assemelhadas àquelas adotadas por Giges após encontra o anel que lhe dava o poder da invisibilidade.<sup>7</sup>

Dessa forma, garantida a ampla publicidade e transparência do plano de contratações anual, suas vantagens se estendem para além dos muros da Administração Pública, para alcançar o mercado, a sociedade e o controle.

O plano serve para sinalizar intenções ao mercado fornecedor, que pode se preparar com antecedência para participar dos certames licitatórios, sabendo as necessidades dos órgãos públicos em determinado período de tempo. Ou seja, há potencial aumento do diálogo com o mercado e incremento da competitividade, que redundam em preços mais atrativos para a Administração. Furtado, Vieira e Furtado destacam que o plano é instrumento de planejamento também para o mercado: “O Plano Anual de Contratações, além de auxiliar a Alta administração dos órgãos e entidades nas decisões relativas às aquisições, também possibilitará ao mercado fornecedor maior possibilidade de planejamento para participar dos certames licitatórios”.<sup>8</sup>

O plano de contratações anual também possui potencial para ser grande aliado do controle social. A visibilidade e transparência proporcionadas pela obrigatória publicação no portal nacional proporcionam à sociedade ter conhecimento prévio a respeito das contratações que os órgãos públicos pretendem realizar, acompanhar como os recursos públicos estão sendo aplicados e denunciar eventuais irregularidades perante os órgãos de controle.

Ainda, o plano demonstra para o controle externo a predisposição ao planejamento por parte das altas autoridades do órgão. O PCA transmite para o controle externo que a gestão se preocupa com o planejamento e com o princípio da boa administração, o que favorece a governança e integridade de suas ações.

A Lei n. 14.133/2021, na parte em que trata do plano de contratações anual, é norma geral que deve ser regulamentada por cada ente federativo, para adaptação das realidades locais. Como mencionado anteriormente, no âmbito da União, a implementação do plano é obrigatória desde o ano de 2019, por força de norma infralegal (IN n. 01/2018). Com a promulgação da nova lei de licitações, foi editado o Decreto n. 10.947/2021, que dispõe sobre o plano de contratações anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) na esfera federal.

A regulamentação da lei é essencial sobretudo para definir, entre outros, o órgão competente para elaboração do plano de contratações a cada ano, os marcos temporais para formalização das demandas e consolidação do plano e os elementos que devem constar do plano (por exemplo, justificativa da necessidade, descrição sucinta do objeto, quantidade e estimativa preliminar de preço).

O decreto federal pode servir de inspiração para a regulamentação dos demais entes, prática que é até incentivada pela Lei n. 14.133/2021 (segundo o art. 187, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei”). Contudo, é preciso estar atento ao alerta feito pelo professor Fabrício Motta:

O mesmo raciocínio deve ser aplicado para os instrumentos de planejamento previstos na nova lei, como o plano de contratações anual: não basta aos municípios (e também aos

7 ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial**: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 246-247.

8 FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME n. 01/2019). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31-46, fev. 2019. p. 33.

estados) simplesmente copiar ou mesmo aplicar diretamente os regulamentos editados pela União para garantir supostos benefícios de um ato bem elaborado, escrito por equipe capacitada, sem se considerar as realidades locais e regionais e as capacidades existentes. As cópias são por vezes mais maléficas do que a ausência de regulamentação.

Com efeito, é preciso que cada ente exerça sua parcela de função normativa – no limite da competência dada pela Constituição –, dispondo de forma adequada sobre a composição e conformação de estruturas de planejamento e controle, assim como dos processos e instrumentos voltados ao alcance das finalidades do ciclo da contratação.<sup>9</sup>

Da mesma forma que a regulamentação do plano não deve ser simplesmente copiada do modelo federal, sem conformação à realidade e estruturas locais, o plano propriamente dito não deve ser reproduzido de outros órgãos, devendo refletir e estar alinhado com as necessidades e demandas da unidade administrativa planejadora, sob pena de se transformar em um mero documento protocolar que nada contribuirá para o aprimoramento das contratações públicas.

Por mais completo que seja, contudo, o plano de contratações anual não será capaz de prever todas as contratações do ente no período de um ano, pois existem situações que simplesmente são imprevisíveis, como nos casos de emergência ou calamidade pública. Por exemplo, a pandemia da covid-19 impôs aos entes a necessidade de contratação de insumos variados de forma emergencial (sob o regime especial transitório instituído pela Lei n. 13.079/2020), os quais, obviamente, não constaram do plano de contratações no âmbito federal, que já era obrigatório àquela época.

Em conclusão, o planejamento é ferramenta à disposição dos gestores para tornar o processo de contratação mais racional, célere e eficiente, envolvendo um mínimo de organização, sistema e métodos.

Contudo, não se imagina que a nova cultura administrativa estabelecida em lei seja absorvida de forma automática pelos órgãos públicos. A esperança é de que a nova lei seja indutora da mudança de cultura no que se refere ao planejamento da atividade-meio – processo de contratações públicas – e que o plano de contratações anual seja regulamentado e implementado por estados e municípios, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

E os órgãos de controle devem manter vigilância permanente sobre esse ponto, sobretudo após a Lei n. 14.133/2021, que conferiu densidade normativa à fase preparatória das contratações públicas e incorporou novos instrumentos de planejamento. É preciso evitar que a Administração Pública reproduza a conhecida passagem de Alice no País das Maravilhas, de Lewis Carroll, em que a protagonista, ao indagar ao gato Cheshire qual caminho deveria seguir, recebe a resposta: “Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”.

É precisamente para que isso não ocorra no setor público que existe o plano anual de contratações. Ele deve servir de norte administrativo, alinhando as necessidades, conferindo previsibilidade às escolhas e direcionando a máquina estatal ao atendimento do interesse público.

<sup>9</sup> MOTTA, Fabrício. Planejamento nas licitações: copiar a União quase nunca é a solução. **Consultor Jurídico**, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-22/interesse-publico-planejamento-licitacoes-copiar-uniao-nunca-solucao>. Acesso em: 15 mar. 2026.

# AS REDES ELÉTRICAS MUNICIPAIS, A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A POSSÍVEL ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO TRIBUNAL DE CONTAS



## Daniel de Carvalho Guimarães

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG). Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas. 1º Diretor Executivo da Associação Nacional dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil (Amcon). Membro da Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

## Lucas Marcelo Costa Aguiar

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Servidor do TCE-MG em exercício no MPC-MG.

O presente texto resulta da análise de diversas representações submetidas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) nas quais se pleiteava que municípios mineiros, entre outras providências, promovessem a substituição integral das redes elétricas aéreas por sistemas subterrâneos, reputados mais compatíveis com o bem-estar urbano, a segurança coletiva e a qualificação ambiental das cidades.

O exame dessas demandas revelou questão mais ampla e juridicamente relevante: os limites e as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas diante de matérias de gestão pública marcadas por elevado grau de discricionariedade administrativa. A partir dessa constatação, impõe-se investigar, em caso afirmativo, não apenas a legitimidade dessa intervenção, mas também a técnica processual mais adequada ao tratamento de controvérsias dessa natureza.

## 1 PROBLEMA: SISTEMA AÉREO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA

Diversas são as reportagens jornalísticas que apontam a precariedade do manejo do cabeamento elétrico nas cidades mineiras. Exemplo disso é matéria publicada pelo jornal *O Tempo*, intitulada: “Empurra-empurra: cabos espalhados por BH e região causam transtornos e autoridades não resolvem”, que retrata os impactos cotidianos decorrentes da desorganização da fiação aérea.<sup>1</sup>

O problema é tão evidente que os Poderes Legislativos de diversos entes federados já começaram a se movimentar no sentido de produzir legislações para combater o excesso de fiação. No plano federal, o Projeto de Lei nº 288/2023 prevê a obrigatoriedade de remoção, pelas concessionárias prestadoras de serviços de energia elétrica, telefonia, televisão e internet, dos cabos instalados em excesso e ou sem

<sup>1</sup> FÓRNEAS, Vitor; BRITO, Alice. Empurra-empurra: cabos espalhados por BH e região causam transtornos e autoridades não resolvem. *O Tempo*, Cidades, 4 jan. 2025. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/2025/1/4/cabos-espalhados-por-bh-e-regiao-causa-transtornos-e-autoridades-nao-resolvem>. Acesso em: 4 mar. 2026.

uso, atribuindo ao Poder Executivo municipal a respectiva fiscalização. Em sentido semelhante, mas com regras mais rígidas, tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) o Projeto de Lei n. 3.192/2024, igualmente voltado à correção desse quadro.

Note-se que a substituição da rede aérea de energia elétrica não é a única solução possível para o problema, que também pode ser mitigado pela simples retirada da fiação excedente e em desuso, que, além de prejudicar o paisagismo das cidades, traz riscos à segurança das vias públicas. Em termos objetivos, a controvérsia reside na atual disposição da rede elétrica urbana. Seja pela ausência de estrutura subterrânea, seja pela omissão dos responsáveis em promover a retirada da fiação excedente e em desuso, esse modelo gera impactos urbanísticos e paisagísticos negativos e relevantes.

Associada a esse cenário – e central para a reflexão aqui proposta – está a percepção de uma nítida aspiração coletiva de superação desse estado de desconformidade. As iniciativas legislativas mencionadas revelam demanda social por arranjos institucionais capazes de compatibilizar eficiência no fornecimento de energia, segurança das vias públicas e tutela do meio ambiente urbano e paisagístico. Em outras palavras, identifica-se pretensão social por uma reorganização estrutural da infraestrutura elétrica municipal.

## **2 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

O problema veiculado nas representações relaciona-se diretamente à fiscalização do patrimônio urbanístico e paisagístico municipal. Sob essa perspectiva, a matéria insere-se no âmbito das competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas pelo art. 70 da Constituição da República. Isso porque a questão pode ser examinada tanto sob o prisma patrimonial, por envolver bens e valores associados ao espaço urbano local, quanto sob a ótica operacional, na medida em que se conecta ao desempenho, à eficiência e à eficácia da gestão pública municipal. A avaliação da estrutura e do manejo da rede elétrica urbana, portanto, não se mostra estranha ao campo de atuação das Cortes de Contas.

Poder-se-ia objetar que eventual tutela concedida pelo Tribunal de Contas relativamente à gestão da rede elétrica seria inexecutável pelos municípios, por impedimento decorrente da competência legislativa privativa da União sobre energia (art. 22, IV, da CR). Embora pertinente a ponderação, dois fatores militam a favor da eficácia de eventual tutela concedida pelo Tribunal de Contas sobre a matéria. Primeiro, a tutela eventualmente concedida seria predominantemente de caráter executivo e normativo, e não legislativo. Ou seja, a determinação ou recomendação não seria para a edição de lei em sentido estrito pelo município, mas sim para se proceder a uma atuação administrativa ativa por parte do Poder Executivo local, para que fiscalize e determine a retirada de fios em excesso, bem como uma atuação normativa, por ato normativo infralegal, para, eventualmente, condicionar a expedição de licenças ambientais ao cumprimento de um planejamento urbano relativo ao manejo de fiações. Note-se que ambas as medidas se inserem na competência do poder público municipal de definir a política de desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar dos habitantes, prevista no art. 182 da Constituição da República. Portanto, como a questão controvertida não se refere ao exercício da competência legislativa do município, não há, em teoria, possibilidade de violação da competência legislativa privativa da União.

Segundo, mesmo se a resolução do problema narrado devesse ser feita pela via legislativa, tratar-se-ia de matéria afeta à legislação ambiental e urbanística, e não relativa à legislação sobre energia. Os bens jurídicos tutelados por eventual lei municipal nesse sentido são o ordenamento e desenvolvimento urbano e o meio ambiente local, que se inserem tanto na competência legislativa municipal (art. 30, I, da CR) quanto na competência material (art. 23, VI, e art. 182 da CR).

Em casos como esse, em que a competência legislativa abrange mais de um tema, havendo dúvidas quanto à aplicação da competência privativa ou da competência concorrente, a jurisprudência estadunidense teorizou o princípio de julgamento da *presumption against preemption* (presunção contra preempção) em favor dos entes menores, que só é afastado pela aplicação da *clear statement rule* (regra de declaração clara), teoria à qual o Supremo Tribunal Federal (STF) aderiu em julgado paradigma na ADI nº 2.902/SP.

Em termos simplificados, quando a competência legislativa recai sobre mais de um tema, o intérprete constitucional deve, em regra, acolher a interpretação que não tolha a competência dos entes menores (estados e municípios) para dispor sobre as matérias de interesse local. Tal regra só é excepcionada se a lei do ente federado maior (União ou estados) indicar, de forma clara, adequada, necessária e razoável, que sua aplicação exclui o poder de complementação dos entes menores.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.<sup>2</sup>

Como exemplo de aplicação desses princípios interpretativos, citam-se as decisões proferidas pelo STF na (i) ADI n. 5.745/RJ,<sup>3</sup> que julgou constitucional lei estadual que impunha obrigação às prestadoras de serviços de telecomunicações e internet de informar aos consumidores a identidade de funcionários prestadores de serviços; e no (ii) Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.150.575/SE,<sup>4</sup> em que se reconheceu a competência dos municípios para “legislar sobre a instalação de antenas de telefonia móvel celular, seja por considerar um assunto de interesse local, seja para disciplinar o uso e ocupação do solo urbano”.

No caso em apreço, a matéria eventualmente legislada seria predominantemente de direito ambiental e urbanístico, e apenas indiretamente relacionada à energia elétrica, de forma que seria privilegiada a competência do ente menor para dispor sobre interesse local. Além disso, não se trata de hipótese de aplicação da *clear statement rule*, visto que a própria Resolução Normativa Aneel n. 1.000/2021 prevê a possibilidade de instalação de rede elétrica de forma subterrânea. Ou seja, a normatização federal, nesse ponto, não excluiu a competência dos entes menores.

Não se desconhece a decisão proferida pelo STF na ADI n. 4.925/SP, em que se reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual que determinava às empresas concessionárias de energia elétrica a obrigação de remover postes de sustentação que estivessem causando transtornos, sem ônus para os interessados:

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI n 2.902-SP, Min. Rel. Edson Fachin, julgamento em 4/5/2020.

3 “2. Legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República.” Cf. BRASIL. STF. ADI nº 5.745-RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 7/2/2019)

4 “3. O aresto recorrido não divergiu da jurisprudência do STF que reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre a instalação de antenas de telefonia móvel celular, seja por considerar um assunto de interesse local, seja para disciplinar o uso da ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, I, II e VIII, da Constituição Federal.” Cf. BRASIL. STF – Ag. Reg. no RE com Agravo n. 1.150.575-SE, Rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 5/11/2019.

3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago (“que estejam causando transtornos ou impedimentos”) para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. (STF – ADI nº 4.925-SP, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 12/2/2015)

No entanto, há significativo *distinguishing* entre esse precedente e o objeto de eventual tutela concedida pelo Tribunal de Contas. No precedente, a lei estadual criava uma obrigação direta às empresas concessionárias de energia elétrica, a quem caberia tanto a remoção do poste de energia quanto a assunção do custo da atividade. Já a atuação do Tribunal de Contas, quanto ao problema posto em discussão, teria como foco a atuação do próprio poder público municipal, de forma que as obrigações, tanto relativas à fiscalização quanto ao custeio, seriam direcionadas ao Poder Executivo municipal, sem interferência na atividade empresarial das concessionárias.

Assim, conclui-se que, além de o Tribunal de Contas deter competência para analisar a matéria relativa à estrutura da rede elétrica municipal sob a perspectiva da boa gestão do patrimônio urbanístico, os municípios detêm competência para adotar ações concretas para corrigir eventuais falhas na gestão desse patrimônio público, atender ao interesse local e promover a política de desenvolvimento urbano.

### **3 FORMA DE EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – DEPENDENTE DO NÍVEL DE DISCRICIONARIEDADE MUNICIPAL NA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO ELÉTRICA**

Acerca da estrutura da rede elétrica, a Resolução Normativa Aneel n. 1.000/2021, em seu art. 452,<sup>5</sup> atribui ao poder público municipal a decisão quanto à forma de instalação e conexão dos ativos de iluminação pública, conferindo ao gestor relevante margem de escolha administrativa. Essa discricionariedade, contudo, não impede a atuação do Tribunal de Contas, apenas a torna mais limitada e altera a natureza da tutela final a ser concedida.

Tradicionalmente, a discricionariedade administrativa correspondia à faculdade de o gestor optar entre alternativas juridicamente admitidas, desde que compatíveis com a lei. Nesse modelo, o parâmetro central da escolha discricionária era a legalidade das medidas postas à sua disposição. Modernamente, a doutrina vem reconhecendo maior normatividade e incidência a princípios centrais de Direito Administrativo, que passariam a compor a esfera de discricionariedade do gestor: eficiência, economicidade, probidade, moralidade, entre outros.

Nessa linha, argumenta Edilson Vitorelli que, “se, em um momento histórico, essa definição das possíveis soluções, igualmente justas, passava apenas pela avaliação da compatibilidade formal com os comandos legais, hoje ela passa, inescapavelmente, por um controle de juridicidade que envolve também conceitos indeterminados”. Interpretando o art. 20 da LINDB, o autor complementa:

Em tal contexto, a conclusão inescapável é a de que não pode mais existir, no ordenamento jurídico brasileiro, ato discricionário que esteja fundado unicamente na prerrogativa do administrador de definir o que é o interesse público e, em seguida, como ele é realizado. A LINDB removeu, expressamente, mais um significativo pedaço daquilo que se

5 “Art. 452. Compete ao poder público municipal decidir pela forma de instalação e conexão dos ativos de iluminação pública, a exemplo de: I - instalação em postes e estruturas da distribuidora local, com conexão na rede de distribuição aérea de tensão menor que 2,3 kV; ou II - instalação por meio de circuito exclusivo, em postes da distribuidora local ou ativos próprios.”

convencionava chamar de núcleo da discricionariedade: entre duas opções igualmente lícitas, cabia ao administrador a escolha da que realizava o interesse público, de acordo com as suas concepções. Agora, entre duas concepções igualmente lícitas, o administrador deverá investigar as consequências práticas da adoção de cada uma delas e excluir aquela que implique consequências práticas menos benéficas à sociedade, ainda que amparada pela legalidade.<sup>6</sup>

Para além disso, deve-se notar que, conforme a consagrada classificação doutrinária das espécies de controle, o controle de mérito (incidente sobre atos discricionários) é contraposto ao controle de legalidade (incidente sobre atos vinculados). No entanto, o controle efetuado pelo Tribunal de Contas não é apenas o de legalidade, mas também o de legitimidade e de economicidade, conforme redação expressa no art. 70 da Constituição da República. Assim, mesmo que não seja possível ao Tribunal de Contas o exercício do controle de legalidade relativamente ao problema em questão, ainda é possível o exercício dessas outras espécies de controle.

Posta essa premissa, a Lei Complementar estadual n. 102/2008 de Minas Gerais estabelece a denúncia e a representação como os meios processuais destinados à apuração de irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão da coisa pública.<sup>7</sup> Além disso, a tutela propriamente concedida pelo Tribunal de Contas em denúncias e representações é a tutela sancionatória e, por vezes, a tutela recomendatória/pedagógica.

A soma desses fatores causa a necessidade de se formular as seguintes considerações:

- (i) A demanda apresentada é massificada e de caráter estrutural, no sentido de que a situação considerada desfavorável ao interesse público é repetida em diversos municípios mineiros, consistindo no próprio modo de ser da estrutura elétrica atual do país, que, tanto por questões burocráticas quanto financeiras, não pode ser solucionada em uma decisão pontual ou unilateralmente por um órgão, demandando a atuação conjunta de diversos setores, órgãos e poderes;
- (ii) Essa natureza do apontamento, associada ao caráter discricionário da forma de gestão da estrutura elétrica pelos municípios, gera a inadequação da espécie processual da representação ou da denúncia, por ausência de seus pressupostos próprios – apuração de irregularidades ou ilegalidades na gestão;
- (iii) Também a natureza da tutela tipicamente concedida em sede de representação – sancionatória ou recomendatória – não é adequada à solução do problema posto em discussão, por suas características estruturais que demandam atuação policêntrica na busca de reformulação de política pública.

Com base nessas considerações, fica claro que a demanda gerada pelo problema posto em discussão pode caracterizar uma espécie de processo estrutural, que, na lição de Edilson Vitorelli, é “aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio”.<sup>8</sup>

6 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 131.

7 Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar perante o Tribunal de Contas irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal.

8 VITORELLI, **Processo civil estrutural**, *op. cit.*, p. 80.

A reestruturação da política, ainda nos dizeres do autor, “se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período de tempo, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro”.

Nesse ponto, é essencial destacar que os problemas estruturais, que são objeto de processos estruturais, não se limitam a situações caracterizadas por ilicitude, também abrangendo situações que, apesar de não violarem diretamente qualquer preceito legal, incorrem em uma situação de desconformidade geral que conflita com o estado ideal de coisas esperado pela sociedade, mostrando-se necessária a adoção de medidas reestruturantes. Assim lecionam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

*O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).*

*Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é a situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas.<sup>9</sup>*

Assim, apesar de a gestão da rede elétrica municipal ter natureza discricionária para o gestor público, conclui-se que o Tribunal de Contas pode exercer o controle externo sobre esses atos, seja pelo enfoque da legitimidade, da eficiência e da economicidade, seja pelo enfoque da própria legalidade, quando contraposta a forma de gestão à proteção urbanística e ambiental. Conclui-se também que a representação ou a denúncia não são as espécies processuais adequadas para que o Tribunal exerça o controle efetivo sobre essa política pública, por se tratar de demanda essencialmente estrutural.

#### **4 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE GERENCIAL E O PIONEIRISMO NO OBJETO COM INSTRUMENTOS JÁ UTILIZADOS**

Em artigo sobre a potencial atuação dos Tribunais de Contas em processos estruturais, Márcio Luís de Oliveira alerta que “os Tribunais de Contas precisam, pois, se adequar a essas novas demandas da democracia plural, multi-identitária, complexa e dinâmica que requer ‘boa’ governança dos gastos públicos”. O autor propõe uma espécie de evolução da função institucional do órgão:

*Por conseguinte, na atual engenharia constitucional de atribuição de funções entre Poderes e órgãos de Estado, o Tribunal de Contas vem cada vez mais se revelando como órgão de monitoramento democrático da qualidade gerencial da administração pública e dos serviços e bens por ela prestados e entregues à sociedade. O Tribunal de Contas, em seu mister constitucional, vem se capacitando de pessoal, processos e meios sofisticados de aferição da qualidade dessas “entregas”. Logo, a função institucional do Tribunal de Contas transcende o viés meramente sancionatório para se revelar pedagógica e dialogicamente contributiva, especialmente na cogestão de problemas públicos complexos e de difícil gestão ou solução. Trata-se de uma função pedagógica e contributiva de capacitação, informação, monitoramento e colaboração com a qualidade da gestão e da capacidade de resposta das instituições estatais às legítimas expectativas da sociedade, traduzidas em serviços e bens a ela prestados e entregues. A qualidade do gasto público não se satisfaz*

<sup>9</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. v. 4: Processo Coletivo.

apenas com a prestação de contas em termos fiscais, mas de como o gasto se reverte em serviços ou bens disponibilizados à sociedade.<sup>10</sup>

Sob essa perspectiva, a deficiência na gestão das redes elétricas municipais, que tem aumentado ao longo dos últimos anos e se tornado demanda crescente da população, apresenta-se como oportunidade para que o Tribunal de Contas desenvolva sua atuação, nas palavras do autor, como “órgão de monitoramento democrático da qualidade gerencial da administração pública e dos serviços e bens por ela prestados e entregues à sociedade”.

Nesse sentido, a Corte de Contas poderia avaliar, de forma técnica, as causas e consequências da má gestão da rede elétrica, as possíveis soluções para melhoria da política pública, a economicidade, eficiência e viabilidade da alteração da rede elétrica aérea para subterrânea, entre outros aspectos operacionais. Para esse fim, poder-se-ia realizar uma auditoria operacional, que, nos termos da NBASP 300, é o instrumento “que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”.<sup>11</sup>

Outra via possível reside na avaliação de políticas públicas voltada ao exame global de determinada política, de seus resultados e de sua utilidade social, tanto no curto quanto no longo prazo. Esse instrumento difere da auditoria operacional, que, nos termos da NBASP 9020, se concentra na análise da economicidade, da eficiência ou da efetividade.

Nos termos da norma de auditoria, a avaliação de políticas públicas tem como objetivo oferecer contribuição específica para determinada área de política pública, verificando se há justificativa consistente para a política pública adotada, se os recursos vêm sendo empregados de modo eficiente e se há condições de aprimorar seu desempenho, sua execução e sua governança.

## 5 CONCLUSÃO

Nos termos desenvolvidos neste breve estudo, identificou-se, em primeiro plano, a existência de problema de natureza estrutural que alcança os municípios mineiros e que, até o presente momento, não encontrou respostas concretas e efetivas compatíveis com sua complexidade. Em consequência, persistem frustradas, ao menos em larga medida, as legítimas expectativas coletivas de conformação do espaço urbano a um estado de coisas mais seguro, ordenado e funcional.

Em segundo lugar, demonstrou-se a viabilidade de atuação juridicamente legítima e tecnicamente qualificada dos Tribunais de Contas sobre a matéria. Tal possibilidade decorre tanto da competência constitucional atribuída a essas Cortes para o controle da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão pública, quanto da existência, no âmbito do controle externo, de instrumentos já positivados – como a auditoria operacional e a avaliação de políticas públicas – aptos à análise especializada do objeto.

Em terceiro lugar, destacou-se o crescimento da busca por soluções estruturais como técnica de reordenação institucional e de aperfeiçoamento de políticas públicas complexas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas são chamados a desenvolver suas funções em chave contemporânea, ajustando

10 OLIVEIRA, Márcio Luís de. Potencialidades de atuação dos Tribunais de Contas na conexão entre o processo estrutural e a governança. In: MELLO, Márcilio Barenco Corrêa de; OLIVEIRA, Márcio Luís de (Org.). **Processo estrutural comparado: entre o controle judicial, o controle externo e a construção de políticas públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Ampcon, 2025.

11 INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 300** – Princípios de Auditoria Operacional: Norma correspondente à ISSAI 300 – Performance Audit Principles. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 5 maio 2026.

métodos, procedimentos e formas de intervenção para dialogar com demandas policêntricas e continuadas, sem renunciar ao rigor jurídico e ao controle responsável.

Sob essa perspectiva, o Tribunal de Contas tende a assumir papel cada vez mais relevante na indução de melhorias gerenciais, no monitoramento da qualidade dos serviços públicos e na promoção de arranjos administrativos mais eficientes e responsivos às necessidades sociais. Tudo isso, naturalmente, há de ocorrer dentro dos marcos constitucionais da separação de poderes e da repartição de competências – limites indeclináveis de qualquer atuação estatal.

## O IMPACTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO



### **Elke Andrade Soares de Moura**

Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Procuradora-Corregedora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

### **Mariana Máximo Batista Marchiori**

Pós-Graduada em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras. Servidora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

Os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos que junto deles atuam, órgãos incumbidos constitucionalmente do exercício do controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, para a fiscalização da regular e efetiva gestão dos recursos públicos, tanto no que afeta à arrecadação de receitas como no que tange à realização de despesas para a concretização de políticas públicas, lidam diuturnamente com um volume significativo de dados e informações advindos do extenso rol de matérias e jurisdicionados que se acham sob sua competência, sejam eles entidades públicas ou mesmo privadas, que, de alguma forma, manuseiem recursos públicos. Tal realidade imprime enorme complexidade à atividade fiscalizatória, que precisa ser desempenhada a tempo e modo adequados, para cumprir seu desiderato de salvaguardar direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse contexto, a busca constante por ferramentas, incluindo sistemas informacionais aptos a realizar o tratamento e a sistematização da informação, como a inteligência artificial (IA), é absolutamente imprescindível para que se possa não apenas viabilizar o exercício do controle externo de forma satisfatória, mas, também, ampliar a eficiência e a efetividade da sua realização.

Nos últimos anos, o uso de soluções baseadas em IA por essas instituições avançou de maneira expressiva. Tal tendência é confirmada pela pesquisa conduzida pelo Comitê de Tecnologia da Informação (TI) dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa (IRB), em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), a qual revelou que, em julho de 2024, cerca de 60% dos Tribunais de Contas do país já utilizavam essas ferramentas em suas ações de controle, como auditorias e inspeções.

O levantamento indicou, ainda, que 45% desses tribunais pretendiam, à época, expandir o uso dessas tecnologias para áreas administrativas e de TI. Os resultados positivos observados até o momento não podem ser ignorados: em média, o uso desses recursos reduziu em aproximadamente 25% o tempo necessário para a análise de auditorias, além de aumentar a precisão na identificação de irregularidades.

Realidade semelhante pode ser constatada no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas de todo o Brasil, os quais, ao lado e em parceira com as Cortes de Contas para o bom desempenho do controle

externo, têm adotado, cada vez em maior escala, o uso de instrumentos que potencializam a detecção de fraudes, permitem a priorização inteligente de demandas e áreas de atuação, a automatização de processos de trabalho, a previsão de riscos futuros, dão suporte à tomada de decisão técnica, facilitam o monitoramento do cumprimento das decisões, entre outros.

Portanto, ultrapassada está a discussão sobre a pertinência ou não do uso da IA em apoio às atividades inerentes ao controle externo, devendo o cerne dos debates se concentrar, agora, em como a IA precisa ser incorporada aos mais diversos processos da cadeia fiscalizatória de maneira responsável e segura, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, garantindo que seu uso fortaleça e não fragilize a transparência e a confiança nas instituições.

Um dos ganhos mais perceptíveis proporcionados pela IA é a automatização de tarefas repetitivas e o processamento de grandes volumes de dados. Isso permite identificar padrões que muitas vezes passariam despercebidos em análises tradicionais. Com esse suporte, os servidores conseguem se dedicar a atividades mais estratégicas e analíticas, o que produz resultados fiscalizatórios que melhor atendem aos interesses da coletividade.

Outro benefício que merece destaque é a expansão da capacidade de detecção de fraudes e irregularidades. Ao analisar grandes bases de dados, a IA consegue identificar comportamentos atípicos e auxiliar na definição de prioridades para melhor planejamento das auditorias. Adicionalmente, contribui para a padronização das análises, reduzindo o tempo para a sua produção e a subjetividade, bem como fortalecendo a segurança jurídica das decisões.

A transparência e o controle social também são positivamente afetados com o uso de soluções baseadas em inteligência artificial. Esses sistemas organizam grandes volumes de informações e os transformam em painéis e relatórios mais acessíveis ao cidadão. Tal dinâmica facilita o entendimento sobre como os recursos públicos são aplicados, incentivando a participação popular na fiscalização e no monitoramento da gestão pública.

No contexto federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado papel central nesse processo de transformação digital do controle externo. Em 2023, o órgão lançou o ChatTCU,<sup>1</sup> um assistente virtual baseado em IA generativa integrado aos seus sistemas internos. A ferramenta oferece suporte aos usuários do Tribunal em atividades como análise de documentos, pesquisa jurídica, tradução e consultas administrativas, reforçando que a tecnologia pode apoiar, e não substituir, o trabalho técnico dos servidores.

A IA generativa, vale ressaltar, representa uma evolução em relação à IA tradicional. Diferentemente dos modelos convencionais, voltados à análise de dados existentes, à identificação de padrões e à execução de tarefas predefinidas, os modelos generativos conseguem produzir novos conteúdos com base no aprendizado obtido em grandes bases de informações.

Nos últimos anos, o investimento em TI ganhou relevância estratégica em diversos órgãos públicos. No TCU, recursos específicos foram destinados à aludida área, e equipes técnicas especializadas impulsionaram o desenvolvimento de soluções inovadoras. No âmbito estadual, os Tribunais de Contas, em diferentes escalas, mas todos na mesma direção, têm avançado na introdução da IA nas mais diversas etapas dos processos e procedimentos de sua competência.

1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União**. 22 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em: 26 fev. 2026.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) se destaca como instituição que vem desenvolvendo tecnologias próprias baseadas em inteligência artificial, incentivando pesquisas e estruturando iniciativas voltadas à modernização de suas atividades fiscalizatórias. Entre as iniciativas incluem-se o robô Apolo, que analisa planilhas orçamentárias em licitações de obras públicas, e o Solaris, que monitora procedimentos licitatórios publicados por órgãos públicos. Essas ferramentas colaboram para a identificação de irregularidades, como direcionamento de licitações ou aquisição de bens incompatíveis com a moralidade administrativa.

Somente no primeiro semestre de 2025, o uso dessas tecnologias evitou mais de R\$ 8 bilhões em gastos irregulares,<sup>2</sup> evidenciando o impacto concreto do uso da inteligência artificial na prevenção de danos ao erário. Outra iniciativa relevante é a criação do Portal de Emendas Parlamentares,<sup>3</sup> que permite ao cidadão acompanhar, de forma clara, a destinação e a execução dessas emendas, elevando a transparência e rastreabilidade no uso dos recursos públicos.

Internamente, o Tribunal desenvolveu o ChatUai, um assistente virtual voltado ao apoio de atividades administrativas. A ferramenta facilita o acesso a documentos, decisões, normas e jurisprudência, conferindo maior agilidade aos processos.

Vale ressaltar, ainda, o acordo de cooperação técnica firmado entre o TCEMG e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que permitirá o compartilhamento da ferramenta ANIA (Assistente Natural com Inteligência Artificial),<sup>4</sup> promovendo o aprimoramento da gestão documental e do tratamento de dados institucionais.

Também merece destaque a ferramenta CAJU (Classificador Automático de Jurisdicionados), desenvolvida pelo laboratório de análise de dados da Diretoria de Fiscalização Integrada e Inteligência. O sistema auxilia na identificação e classificação das entidades sob a jurisdição do Tribunal. A partir dessa inovação, a quantidade de jurisdicionados identificados passou de pouco mais de 3 mil, em 2017, para quase 12 mil, em 2018,<sup>5</sup> potencializando o alcance da fiscalização. Considerando o expressivo número de jurisdicionados do TCEMG, somado à dimensão continental do Estado de Minas Gerais, a importância desse tipo de tecnologia torna-se ainda mais evidente.

Apesar dos avanços percebidos, ainda há, sem dúvida alguma, enormes desafios a serem enfrentados. Entre os principais está a escassez de profissionais com conhecimento técnico especializado. O estudo realizado pelo IRB e pela Atricon retromencionado reforça a necessidade de investimentos contínuos em capacitação, bem como de valorização dos servidores da área de TI.

Sem domínio técnico adequado, a implementação dessas ferramentas torna-se vulnerável, pois dificulta a manutenção e a integração com sistemas já existentes, aumenta a dependência de fornecedores externos, diminuindo a autonomia tecnológica dos tribunais.

A transparência dos algoritmos também constitui obstáculo crítico. Muitos deles operam com níveis elevados de complexidade, o que prejudica a compreensão de como determinadas conclusões são alcançadas. Esse fenômeno, conhecido como opacidade algorítmica, é especialmente sensível no setor

2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Robôs do Tribunal evitam mais de R\$ 8 bilhões de gastos irregulares no primeiro semestre.** 23 jul. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628152>. Acesso em: 2 mar. 2026.

3 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas lança solução inédita, com IA, para monitoramento de emendas parlamentares.** 18 dez. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628538>. Acesso em: 3 mar. 2026.

4 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **TCEMG e TCESP firmam parceria para uso de tecnologia de IA no Sistema Eletrônico de Informações.** 28 jan. 2026. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628563>. Acesso em: 4 mar. 2026.

5 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Inteligência Artificial permite ao TCEMG atingir mais de 18 mil entidades fiscalizadas.** 26 jul. 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626536>. Acesso em: 4 mar. 2026.

público, tendo em vista que as decisões administrativas têm o dever de ser devidamente motivadas e compreensíveis. Assim, é preciso seguir a premissa segundo a qual tudo que não se pode decodificar não se pode utilizar, sob pena do dano reverso de produção de insegurança jurídica.

Nesse cenário de vantagens e riscos, percebe-se, pois, com muita clareza, que a adoção do uso de ferramentas de IA nas atividades de controle externo, para sua cabal e satisfatória realização, é algo indispensável, mas deve ser acompanhada de regras robustas de governança, políticas claras e transparentes sobre a sua utilização, além da definição de responsabilidades.

A inteligência artificial deve ser vista como instrumento de apoio à tomada de decisão, jamais como sua substituta. A reserva do elemento humano na avaliação conclusiva das análises técnicas – assim como na produção das decisões, que, para além de levar em conta dados e informações, precisa interpretar, de forma sistêmica, todas as especificidades de cada caso concreto diante do conjunto normativo que lhe serve de base – tem de ser considerada de modo inafastável. A inteligência artificial trabalha com padrões e probabilidades, não com entendimento genuíno, próprio do ser humano. Não possui senso moral, nem é capaz de avaliar situações que envolvam valores e dilemas éticos. Opera apenas com dados que recebe, sendo incapaz de questionar a qualidade desses dados, que podem estar incompletos, incorretos ou mesmo serem enviesados. Não está apta a lidar com o inesperado, o que, em cenários de instabilidade como os que hoje se experimenta, ocorre com frequência. Entretanto, e apesar de não substituir o homem com toda a sua capacidade crítica de contexto, quando utilizada de maneira responsável, diligente e alinhada aos princípios da Administração Pública, a IA tem potencial para transformar profundamente a forma como o controle externo é realizado.

Ela amplia a capacidade de fiscalização, contribui para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e possibilita que os órgãos de controle assumam postura antecipatória e preditiva diante dos riscos que não apenas podem resultar em dano ao erário, mas afetam direitos fundamentais das pessoas, como saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, entre outros. Como visto, a experiência recente dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas brasileiros demonstra que esse movimento de modernização, com o uso de ferramentas de IA, vem produzindo resultados concretos e positivos no desempenho do controle externo que lhes foi confiado pela Constituição da República.

Para que essa transformação seja conduzida de forma sustentável e ética, no entanto, é fundamental manter investimentos em qualificação profissional, garantir supervisão humana constante e preservar o compromisso com o interesse público. Não se pode perder de vista que inúmeros são os benefícios advindos da sua utilização, mas, na mesma proporção, existem os riscos dela decorrentes, como a possibilidade de alucinação (resultados incorretos ou imprecisos), da falta de transparência, de abuso ou vigilância excessiva, da produção de vieses e discriminação, que perpetuam desigualdades sociais existentes, entre tantos outros. Assim, somente com o uso adequado das soluções adotadas, sem dispensar permanente monitoramento e avaliação pelo homem do que está sendo produzido, transparência de todos os processos e decodificação dos algoritmos utilizados, será possível extrair plenamente os benefícios dessas inovações tecnológicas, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições de controle.

Em conclusão, observa-se que a inteligência artificial, se utilizada com responsabilidade, seriedade e consciência do seu papel auxiliar àquele que foi reservado ao homem (capaz de crítica não apenas diante de dados e informações, mas, também, de contextos), deixa de ser apenas uma novidade tecnológica e passa a exercer função estratégica para o fortalecimento do controle externo e aprimoramento da gestão pública, gerando impactos positivos diretos na qualidade dos serviços públicos prestados à população e, em consequência, na efetivação de direitos fundamentais.

# DOS DESAFIOS NA TRAVESSIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONTROLE ESTRUTURAL AO PROCESSO ESTRUTURAL DE CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS



## Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Residência Pós-Doutoral em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Direito pela Universidade do Minho. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Direito Processual pela Fundação Educacional Jayme de Altavila. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Procurador-Ouvidor do Ministério Público de Contas de Minas Gerais – biênio 2026-2028. Membro das Comissões de Estudos sobre Função Sancionatória e de Controle Externo e Tribunais de Contas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Presidente da Associação Nacional dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil (Ampcon).

A discussão sobre processos estruturais deixou de ser um tema exclusivo do processo civil e passou a ingressar, com força crescente, no universo do controle externo. Essa mudança não é casual. Ela decorre de uma percepção incômoda, mas inevitável: boa parte dos problemas que chegam aos Tribunais de Contas já não cabe no ortodoxo enquadramento do ilícito episódico, do ato isolado ou da desconformidade pontual. Há situações em que a irregularidade é apenas a face visível de uma engrenagem pública disfuncional, reiterada, burocraticamente reproduzida e socialmente danosa. Nesses casos, sancionar, determinar, recomendar e arquivar pode ser juridicamente correto, mas institucionalmente insuficiente.

A literatura contemporânea – de Owen Fiss<sup>1</sup> a Abram Chayes,<sup>2</sup> de Arenhart<sup>3</sup> a Vitorelli,<sup>4</sup> de Menegat<sup>5</sup> a Mello e Oliveira<sup>6</sup> – vem oferecendo instrumentos teóricos para superar a lógica do controle meramente retrospectivo. O ponto central não é abolir o processo clássico, nem desprezar sua importância, mas reconhecer que ele não é capaz, sozinho, de enfrentar patologias administrativas de caráter duradouro, irradiadas e complexas. O que está em jogo é a passagem de um controle que olha apenas o efeito para um controle que alcança a causa; de um processo que declara falhas para um processo que reorganiza estruturas; de uma atuação que reage ao passado para outra que também projeta o futuro.

Esse deslocamento dialoga, inclusive, com uma intuição cara a Sérgio Arenhart.<sup>7</sup> Quando o autor destaca a centralidade do espaço público, da pluralidade e da ação compartilhada na constituição

1 FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington; London: Indiana University Press, 1978.

2 CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, maio 1976.

3 ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix e OSNA, Gustavo (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

4 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

5 MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídico-administrativos complexos**. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

6 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de; OLIVEIRA, Márcio Luís de (Org.). **Processo estrutural comparado: entre o controle judicial, o controle externo e a construção de políticas públicas**. 1. ed. Belo Horizonte: Ampcon, 2025.

7 Arenhart, Jobim e Osna (Org.), **Processos estruturais**, *op. cit.*

da vida política, ele nos oferece uma chave de leitura relevante para o controle estrutural: problemas públicos persistentes não podem ser enfrentados por soluções privadas, opacas ou burocraticamente autocentradas. Eles exigem visibilidade, deliberação, participação e responsabilidade institucional. A crise estrutural não se resolve no silêncio do gabinete; ela se enfrenta na arena pública, com contraditório ampliado, informação consistente, participação plural dos atores envolvidos e compromisso democrático com resultados concretos.

Embora os Tribunais de Contas já disponham de instrumentos com potencial estrutural – a exemplo dos processos de controle estruturais, como: auditorias operacionais, acompanhamentos, monitoramentos, termos de ajustamento de gestão, audiências públicas, consultas e planos de ação –, esses mecanismos ainda se apresentam de forma fragmentada e assistemática. Daí a relevância da proposta de institucionalização de processos estruturais de controle externo, mediante marco normativo apto a conferir previsibilidade, racionalidade procedimental e maior efetividade às deliberações das Cortes de Contas, muito bem defendido pela auditora fiscal de controle externo do TCE-SC Júlia Santos em sua dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).<sup>8</sup>

Em outras palavras, o problema não é apenas de competência; é de método, de desenho processual e de cultura institucional.

Impõe-se, por isso, distinguir duas categorias que, embora próximas, não se confundem: o processo de controle estrutural e o processo estrutural de controle. A distinção é menos terminológica do que prática. Se mal compreendida, pode levar a duas distorções igualmente indesejáveis: ou se chama de estrutural qualquer fiscalização um pouco mais sofisticada, esvaziando o conceito; ou se imagina que somente existirá estrutura quando o Tribunal reinventar por completo o seu regime jurídico, o que também não corresponde à realidade.

O processo de controle estrutural, a meu ver, é aquele em que o Tribunal de Contas, no âmbito de um procedimento clássico de fiscalização – auditoria, acompanhamento, monitoramento, representação, inspeção, prestação de contas, entre outros –, passa a empregar incidentalmente métodos estruturantes. A natureza originária do processo não se altera. O que muda é o modo de condução. Em vez de se limitar à identificação de uma desconformidade e à expedição de uma determinação isolada, o Tribunal passa a mapear causas, a exigir planos progressivos, fixar metas, definir indicadores, sequenciar providências, dialogar com gestores e reavaliar periodicamente a execução das medidas adotadas.

Nessa configuração, o processo permanece sendo, formalmente, um processo clássico de controle externo, mas é adensado por técnicas estruturais. A lógica estrutural aparece como método incidental de qualificação da resposta institucional. O foco deixa de recair apenas sobre a ilicitude individualmente verificada e passa a alcançar a estrutura administrativa que produz a reiteração do problema. Aqui, a contribuição de Arenhart é especialmente útil: as decisões estruturais não se exaurem numa sentença final; desenvolvem-se em “provimentos em cascata”, com avanços, revisões e readaptações sucessivas. Não se trata, portanto, de um comando único e estático, mas de uma cadeia deliberativa orientada à transformação gradual da realidade.

Essa chave de leitura permite compreender por que auditorias operacionais, acompanhamentos e monitoramentos podem revelar, em seu interior, uma feição estrutural. Uma auditoria sobre falhas reiteradas na política de saúde, por exemplo, pode deixar de ser apenas um diagnóstico descritivo e

<sup>8</sup> SANTOS, Júlia Maria Leal dos. **Processos estruturais de controle**: elementos para a institucionalização nos Tribunais de Contas. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito), Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2026.

converter-se em plataforma de reorganização institucional: definição de metas de cobertura, revisão de fluxos, indicadores de desempenho, cronograma de correção, participação de órgãos setoriais, reavaliações periódicas, novas deliberações corretivas. O mesmo vale para políticas de educação, saneamento, mobilidade, assistência social ou segurança pública. O processo continua sendo de controle, mas passa a operar com racionalidade estrutural.

O processo estrutural de controle, por sua vez, é algo mais denso. Já não se trata apenas da inserção de técnicas estruturantes em procedimentos tradicionais, mas da conformação de um verdadeiro regime processual voltado ao enfrentamento de um problema estrutural em sentido próprio. Aqui estamos diante de um objeto coletivo, multipolar e prospectivo: um ilícito estrutural ou um estado de desconformidade persistente que produz efeitos irradiantes, continuados e duradouros sobre grupos, políticas públicas e instituições. O alvo do processo não é mais apenas o ato falho; é o modo de funcionamento da estrutura que fomenta ou viabiliza a violação, tendo como destinatária uma multipolaridade de atores em deveres e direitos, nos termos consagrados por Fuller e Winston,<sup>9</sup> na metáfora da “teia de aranha” sobre adjudicação e políticas públicas.

Nesse tipo de processo, a multipolaridade é decisiva. Sai de cena a figura do litígio angular – autor, juiz, réu – como molde suficiente da controvérsia. Entram em cena múltiplos atores institucionais, órgãos técnicos, gestores, unidades fiscalizadas, grupos atingidos, entidades representativas, especialistas e, em certos casos, outros poderes ou órgãos de controle. O contraditório deixa de ser estritamente bilateral e assume feição ampliada. Não porque a forma clássica deva ser abandonada por capricho teórico, mas porque a própria natureza do problema exige a ampliação do círculo deliberativo. Um déficit estrutural de política pública não atinge apenas as partes formais do processo; projeta efeitos sobre coletividades inteiras e cria obrigações a diversos atores do sistema sujeitos ao controle externo.

É aqui que Vitorelli se mostra particularmente importante.<sup>10</sup> Ao definir o processo estrutural como instrumento voltado à reorganização de uma estrutura burocrática pública ou privada que causa, fomenta ou viabiliza violações pelo modo como funciona, o autor desloca o centro da análise do ilícito isolado para a organização que o reproduz. O que interessa não é somente saber quem errou, mas por que a estrutura continua produzindo o erro, apesar de sucessivas decisões, sanções e advertências. No controle externo, essa pergunta é crucial. Quando o mesmo vício reaparece ano após ano, prestação após prestação, auditoria após auditoria, é provável que o verdadeiro objeto do controle não seja mais a infração individual, e sim a engrenagem institucional que a perpetua.

O processo estrutural de controle exige, por isso, uma sequência procedimental mais nítida. Primeiro, uma fase de identificação do objeto estrutural do litígio: diagnóstico aprofundado, coleta de dados, delimitação das causas sistêmicas, mapeamento dos atores relevantes, compreensão do impacto social e institucional da desconformidade. Depois, uma fase de elaboração do plano de atuação: definição de metas, cronograma, matriz de responsabilidades, critérios de aferição, indicadores de resultado e mecanismos de cooperação interinstitucional. Em seguida, a implementação propriamente dita: cumprimento progressivo, fiscalização da execução, possibilidade de adequações, audiências de acompanhamento, relatórios periódicos, suporte técnico e incentivos à conformação. Por fim, a revisão constante das medidas e o monitoramento continuado, sem os quais o processo perde sua vocação transformadora e retorna ao velho ritualismo da decisão sem consequência.

9 FULLER, Lon L; WINSTON, Kenneth I. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353-409, dec. 1978.

10 Vitorelli, *Processo civil estrutural*, *op. cit.*

Esse ciclo não é mero preciosismo metodológico. Ele é o coração do processo estrutural de gênese coletiva. *Brown v. Board of Education*, tão bem explorado por Fiss,<sup>11</sup> ensina que declarar a inconstitucionalidade da segregação foi apenas o começo. O desafio real surgiu quando se percebeu que dessegregar significava redesenhar matrículas, transportes, alocação de professores, critérios de construção escolar, distribuição de recursos, mecanismos de monitoramento e rotinas administrativas. A decisão inaugural não encerrou o caso; inaugurou a sua fase mais difícil. A grande lição, portanto, não é só a de que havia um direito violado, mas a de que a efetivação desse direito dependia de reorganização institucional monitorada ao longo do tempo.

Essa mesma lógica vale para o controle externo. Há problemas em que o Tribunal de Contas não produzirá resultado consistente se permanecer preso à lógica do juízo instantâneo. Quando a desconformidade é estrutural, a decisão final não pode ser pensada como um ponto de chegada definitivo, mas como o núcleo inicial de uma trajetória de transformação. Por isso o processo estrutural de controle é, em sentido forte, um processo-programa. Ele não opera apenas com conclusão normativa; trabalha com programação institucional da mudança.

Nesse ponto emerge o debate com Owen Fiss sobre o consensualismo. Em “Against Settlement”,<sup>12</sup> Fiss formula objeções poderosas, que não podem ser tratadas com leviandade. A primeira delas é a crítica à barganha privada: o acordo, segundo ele, tende a substituir a justiça pública por um arranjo contratual entre partes. A segunda é a desigualdade material entre os envolvidos: supor simetria negocial onde há assimetria de poder compromete a legitimidade do resultado. A terceira é a ausência de todos os afetados na mesa de negociação: em litígios de interesse público, a vontade das partes formais não esgota o universo de interesses em jogo. A quarta é a erosão da autoridade judicial: quando o caso se converte em mera composição, o juiz perde densidade institucional e a decisão tende a ter menor força transformadora.

Essas objeções são sérias e, em muitos contextos, corretas. Elas funcionam como advertência contra a idealização ingênua do consenso. Nem todo acordo é democrático; nem toda composição é justa; nem toda mesa de negociação é inclusiva; nem toda autocomposição produz resultado constitucionalmente adequado. Em ambientes marcados por desigualdade, captura burocrática, opacidade informacional ou urgência social, o consenso pode ser apenas o nome elegante da acomodação conservadora. Nesse sentido, Fiss presta um serviço decisivo: lembra-nos que o processo estrutural não pode ser reduzido a uma estética do diálogo.

Mas é preciso ir além de Fiss sem ignorá-lo. Superar suas objeções não significa negá-las; significa construir um consensualismo público, regulado e institucionalmente robusto. O primeiro passo para essa superação é recusar a ideia de que o acordo estrutural, no âmbito do controle externo, seja uma barganha privada. Não é – ou, pelo menos, não pode ser. O Tribunal de Contas não celebra negócios privados sobre interesses disponíveis; ele estrutura soluções públicas orientadas por parâmetros constitucionais, legais, financeiros e administrativos. O consenso admissível aqui é um consenso sob controle público, condicionado por publicidade, motivação, transparência, aderência a metas, indicadores verificáveis e possibilidade de revisão (sindicabilidade).

O segundo passo é enfrentar a desigualdade entre as partes não com romantismo, mas com desenho institucional. Se há assimetrias de informação, de capacidade técnica, de poder político ou de acesso à linguagem burocrática, o processo estrutural de controle precisa compensá-las. Isso se faz com suporte técnico independente, audiências públicas, consultas abertas, relatórios acessíveis, cronogramas

11 Fiss, *The civil rights injunction*, *op. cit.*

12 FISS, Owen. Against Settlement. *Yale Law Journal*, v. 93, n. 6, p. 1073-1090, 1984.

transparentes, publicidade ativa e participação de órgãos e grupos impactados (legitimidade dos atores do processo). Em vez de presumir igualdade, o procedimento deve trabalhar para produzi-la em medida suficiente à deliberação. Aqui, a lição de Arenhart sobre a pluralidade volta a ser útil: o espaço público não é legítimo quando silencia diferenças; é legítimo quando cria condições para que vozes distintas possam aparecer e influenciar a construção do comum, base da equidade consensual.<sup>13</sup>

O terceiro passo é responder à crítica da ausência dos afetados. Fiss tem razão ao lembrar que litígios estruturais não pertencem apenas às partes em juízo. Por isso, o processo estrutural de controle não pode prescindir de participação democrática. A legitimidade dos efeitos irradiantes depende da abertura procedimental àqueles que sofrerão as consequências do plano adotado. Não se trata de plebiscitar tecnicamente cada medida, mas de incorporar, ao menos quando pertinente, grupos impactados, especialistas, entidades representativas e instituições correlatas à construção do diagnóstico e à avaliação das alternativas. Pressupostos são indeclináveis: transparência, participação, audiências e consultas públicas como técnicas adequadas à condução do controle estrutural.

O quarto passo é responder à crítica da fraqueza judicial – ou, no caso, da fragilidade da autoridade heterocompositiva do órgão de controle. Aqui a resposta é decisiva: o consenso estrutural não substitui a autoridade do Tribunal; ele a qualifica. O problema não está em dialogar, mas em dialogar sem reserva de poder. Um processo estrutural de controle só é sério se o órgão julgador mantiver a capacidade de impor medidas, homologar planos, corrigir desvios, rejeitar soluções insuficientes, fixar metas vinculantes e acionar instrumentos coercitivos quando a cooperação interinstitucional fracassar. O consenso, em tal cenário, não é alternativa à decisão; é técnica de implementação da decisão constitucionalmente orientada. Chayes, ao valorizar a modelagem judicial do litígio de interesse público, oferece argumento importante: em casos complexos, a autoridade institucional não se enfraquece quando organiza espaços de negociação; enfraquece-se quando abdica de dirigir o processo rumo a um resultado justo e viável.<sup>14</sup>

Em outras palavras, a superação argumentativa de Fiss exige distinguir consensualismo de privatização, diálogo de renúncia, cooperação de captura e participação de improviso. O problema não é haver acordo; o problema é o acordo ser cego ao interesse público, alheio aos afetados, insensível às assimetrias e desconectado de monitoramento. Quando o processo estrutural de controle combina participação democrática, transparência, motivação, plano verificável e supervisão contínua, o consenso deixa de ser pacto opaco e passa a ser tecnologia institucional de transformação. Não substitui a sentença; dá concretude a ela.

Ainda assim, uma cautela precisa ser reiterada: Tribunais de Contas não são gestores nem governos paralelos. Seu papel como indutores de políticas públicas não autoriza invasão das competências exclusivas do Executivo ou do Legislativo. Esse ponto é essencial para evitar que a teoria estrutural seja confundida com voluntarismo institucional. O controle estrutural não legitima que a Corte escolha, discricionariamente, a política pública que prefere; legitima que ela exija do gestor a correção de uma desconformidade estrutural à luz da Constituição, da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e dos direitos fundamentais.

A diferença parece sutil, mas é decisiva. Induzir políticas públicas não é formulá-las em substituição ao administrador. É orientar a Administração para que cumpra deveres jurídicos vinculantes, enfrente causas sistêmicas de falha, organize planos consistentes e demonstre resultados compatíveis com o ordenamento. O Tribunal de Contas não deve dizer qual programa partidário o governo deve adotar, nem definir preferências políticas primárias. Pode, contudo, exigir que uma política existente deixe de

13 Arenhart, Jobim e Osna (Org.), **Processos estruturais**, *op. cit.*

14 Chayes, “The role of the judge in public law litigation”, *op. cit.*

operar de forma estruturalmente ineficaz, discriminatória, irrazoável ou financeiramente desordenada. Pode determinar que o gestor apresente plano, metas, cronograma, indicadores e justificativas técnicas. Pode monitorar a execução, avaliar o desempenho, comparar resultados e, se necessário, emitir novas deliberações corretivas.

Essa função indutora é inteiramente compatível com a separação de poderes quando exercida com autocontenção metodológica e firmeza normativa. A autocontenção impede a usurpação da escolha política legítima. A firmeza normativa impede a complacência com a inconstitucionalidade persistente. O ponto de equilíbrio está em exigir conformidade estrutural sem colonizar o espaço decisório reservado ao administrador. Em termos simples: o Tribunal não governa, mas também não pode se conformar em apenas descrever o fracasso governamental. Seu dever é controlar com efetividade.

Daí por que o controle de resultados, tão enfatizado por mim,<sup>15</sup> conecta-se organicamente ao processo estrutural de controle. A passagem do controle de conformidade ao controle de resultados não significa desprezo pela legalidade, mas superação da ilusão de que a legalidade formal esgota o bom controle. Em muitos cenários, a Administração cumpre papéis documentais e, ainda assim, fracassa materialmente. O controle estrutural obriga o órgão fiscalizador a perguntar não apenas se houve observância formal, mas se a estrutura administrativa foi capaz de produzir resultados minimamente compatíveis com os deveres públicos assumidos. É um passo adiante na direção de um Tribunal de Contas democrático, pedagógico, dialógico e transformador de realidades estruturais.

Esse tipo de abordagem também possui virtudes preventivas. Ao trabalhar com diagnósticos ampliados, metas e monitoramento, o processo estrutural de controle reduz a lógica “sisífica” da fiscalização pública – descrita em Júlia Santos: o eterno retorno das mesmas falhas, repetidas em ciclos anuais, sem mudança de fundo.<sup>16</sup> Uma corte que apenas aponta desconformidades, sem estruturar a sua superação, corre o risco de se tornar prisioneira da própria rotina. Corrige o efeito hoje para reencontrá-lo amanhã. O processo estrutural rompe esse ciclo porque desloca a atenção para a matriz institucional da falha.

Os desafios de implementação, contudo, são numerosos e não devem ser subestimados. O primeiro deles é cultural. Os Tribunais de Contas brasileiros foram historicamente treinados para a linguagem do apontamento, da responsabilização e da correção formal. Essa linguagem é importante e continuará sendo. O problema surge quando ela se converte em única gramática institucional. O processo estrutural exige outra disposição cognitiva: menos fascínio pelo ato isolado e maior atenção ao funcionamento sistêmico; menos conforto com o encerramento rápido e maior tolerância institucional ao acompanhamento prolongado; menos obsessão pelo produto decisório em si e maior cuidado com a arquitetura da implementação. Em suma, exige trocar o paradigma do expediente concluído pelo paradigma do problema efetivamente transformado.

O segundo desafio é normativo. Embora já existam movimentos de institucionalização no Judiciário, na Advocacia Pública, no Ministério Público, como também uma proposta legislativa dirigida aos Tribunais de Contas (anteprojeto de lei n. 3, de 2025), ainda persiste nas cortes um déficit de regulamentação clara sobre quando reconhecer o caráter estrutural de uma demanda, quais técnicas empregar, como organizar a participação, como formalizar planos de atuação, quais parâmetros usar para o monitoramento e em que condições extinguir o processo. Sem esse marco mínimo, a boa vontade metodológica pode se perder na improvisação. A institucionalização não é burocratização vazia; é a

15 MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. O Tribunal de Contas democrático: do controle de conformidade ao controle de resultados. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 90 anos, p. 129-135, 2025.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão**: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

16 Santos, **Processos estruturais de controle**, *op. cit.*

criação de linguagem comum, de critérios públicos e de segurança procedimental para que o controle estrutural não dependa exclusivamente da visão individual de um relator ou da sensibilidade ocasional de uma unidade técnica.

O terceiro desafio é informacional. Não há processo estrutural sério sem base empírica consistente. Diagnosticar um problema sistêmico requer dados, séries históricas, indicadores de desempenho, análise territorial, compreensão de fluxos administrativos, leitura orçamentária, conhecimento regulatório e, muitas vezes, integração de múltiplas bases institucionais. Isso significa que a transformação do controle externo passa também por inteligência institucional, capacidade analítica e interdisciplinaridade. Um Tribunal que pretenda atuar estruturalmente precisa dominar não apenas a linguagem jurídica do dever-ser, mas também a linguagem administrativa do funcionamento real. Sem isso, o risco é evidente: produzir planos retoricamente sofisticados, porém operacionalmente frágeis.

O quarto desafio é a definição do objeto. Uma das maiores dificuldades do processo estrutural de controle está em separar o que é falha estrutural do que é mera sucessão de ilegalidades desconexas. A tentação da expansão conceitual é grande. Toda repetição pode parecer estrutural; todo problema grave pode parecer estrutural; toda política pública frustrada pode sugerir intervenção mais intensa. Mas essa ampliação indiscriminada compromete a legitimidade do modelo. O reconhecimento do caráter estrutural precisa decorrer de elementos concretos: persistência temporal, causalidade organizacional, impacto coletivo, incapacidade de solução por técnicas tradicionais, necessidade de mudança prospectiva e relevância institucional da reorganização exigida. O bom processo estrutural começa por um bom diagnóstico tipológico coletivo; sem ele, o método corre o risco de ser excessivo – causas individuais erigidas a coletivas.

O quinto desafio é participativo. Fala-se muito em participação democrática, mas pouco se discute como torná-la útil, representativa e não performática. Audiências públicas esvaziadas, consultas formais sem efetiva incidência sobre o conteúdo da decisão ou participação restrita a atores já institucionalmente dominantes podem apenas ornamentar o processo, sem ampliar sua legitimidade. A participação, em matéria estrutural, precisa ser desenhada com propósito. Quem são os grupos realmente impactados? Quais informações precisam estar disponíveis para que possam participar de forma minimamente informada? Como evitar que a tecnicidade exclua? Como impedir a captura do debate por corporações burocráticas ou por interesses setoriais que falam em nome do público, mas apenas reproduzem seus próprios incentivos? A resposta não está em abolir a participação, e sim em levá-la a sério.

O sexto desafio é temporal. O processo estrutural não se ajusta ao imediatismo institucional. Ele exige duração, e duração exige governança da duração. Sem rotinas claras de acompanhamento, calendários de revisão, relatórios periódicos, responsabilidades definidas e critérios de sucesso, a longa duração converte-se facilmente em inércia elegante. O processo continua aberto, as reuniões se acumulam, novos documentos ingressam, mas a realidade pouco se altera. Aqui se encontra um dos maiores riscos do modelo: transformar a complexidade em desculpa para a procrastinação. O antídoto está no planejamento prospectivo, com metas concretas, indicadores verificáveis e marcos de reavaliação. A longa duração só é legítima quando orientada por progresso mensurável.

O sétimo desafio é o *enforcement*. O consenso, como já dito, é valioso, mas precisa operar sob reserva de autoridade. Planos podem fracassar, gestores podem protelar, burocracias podem resistir, prioridades governamentais podem mudar e a solução inicialmente pactuada pode revelar-se insuficiente. O processo estrutural de controle precisa prever como reagir a essas hipóteses. Isso inclui revisão das deliberações, escalonamento de medidas, readequação de cronogramas, responsabilização por descumprimento qualificado, comunicação a outros órgãos de controle e, em casos extremos,

intensificação da heterocomposição por medidas cautelares. O processo estrutural não deve ser rígido; mas também não pode ser ingênuo. Flexibilidade não é complacência.

O oitavo desafio é federativo e interinstitucional. Muitos problemas estruturais relevantes – saúde regionalizada, educação básica, saneamento, mobilidade, assistência social, segurança pública, gestão ambiental – atravessam competências distribuídas entre entes e órgãos diversos. O Tribunal de Contas, nesses cenários, não enfrentará uma única cadeia decisória, mas uma constelação de competências, omissões e responsabilidades compartilhadas. Isso exige cooperação interinstitucional, coordenação técnica e sensibilidade para os limites de cada esfera. Também exige abandonar a ficção de que a solução pode emergir de uma ordem unilateral simples. Em boa parte dos casos, será necessário construir arranjos cooperativos e interinstitucionais entre gestores, controladorias, ministérios públicos, defensorias, conselhos setoriais, parlamentos locais e órgãos reguladores. O processo estrutural de controle, se quiser ser efetivo, terá de aprender a operar em rede.

Há, ainda, um nono desafio: o da medida certa da intervenção. Um Tribunal de Contas omisso diante de um problema estrutural grave falha com a Constituição e suas competências ali desenhadas. Mas uma Corte que pretenda substituir integralmente o administrador também exorbita. O equilíbrio entre deferência e exigência não é simples. Exigir demais pode significar usurpação. Exigir de menos pode significar convivência. A melhor saída parece estar no uso de *standards* decisórios ancorados em deveres jurídicos objetivos: universalização progressiva quando constitucionalmente imposta, padrões mínimos de qualidade quando normativamente estabelecidos, racionalidade alocativa, coerência intertemporal, planejamento aderente a dados, transparência fiscal, motivação técnica e *accountability* de resultados. O Tribunal não escolhe o programa de governo; escolhe, isso sim, exigir que o governo respeite seriamente a ordem jurídica e enfrente as causas estruturais da sua ineficiência ou ilicitude.

Nessa linha, o processo de controle estrutural pode funcionar como escola institucional para a consolidação do processo estrutural de controle. Quando auditorias, acompanhamentos e monitoramentos passam a incorporar metas, indicadores, audiências, cronogramas e revisões, o Tribunal desenvolve musculatura para atuar, mais adiante, em procedimentos estruturalmente mais densos. Em vez de imaginar uma ruptura brusca, talvez o caminho mais prudente seja o da evolução incremental: primeiro, a expansão qualificada de técnicas estruturantes nos processos clássicos; depois, a consolidação normativa e prática de processos estruturais de controle em sentido próprio para casos selecionados de maior gravidade e complexidade. Trata-se de amadurecimento institucional, não de revolução improvisada.

Essa transição demanda, inevitavelmente, capacitação de membros e servidores: nosso décimo desafio. Não basta boa teoria. É necessário formar quadros aptos a trabalhar com desenho de indicadores, análise de políticas públicas, gestão por evidências, avaliação de impacto, construção de matrizes de responsabilidades, técnicas de facilitação participativa, leitura orçamentária e monitoramento de implementação. A *expertise* dos quadros dos Tribunais de Contas é vetor de facilidade. O controle estrutural é interdisciplinar por natureza. Quando permanece preso ao vocabulário exclusivamente jurídico afeto ao Poder Judicial, ele corre o risco de diagnosticar bem e implementar mal. A sofisticação do objeto pede sofisticação da capacidade institucional.

Em síntese, os desafios de implementação são reais: cultura, norma, informação, definição do objeto, participação, tempo, *enforcement*, *expertise*, cooperação e capacitação. Mas nenhum deles autoriza a desistência do modelo. Ao contrário, mostram por que ele deve ser levado a sério. Se o problema fosse simples, o processo clássico bastaria. É precisamente porque a realidade administrativa brasileira é complexa, desigual, reiterativa e muitas vezes estruturalmente defeituosa que o controle externo

precisa evoluir. O processo estrutural de controle não é panaceia, mas já se tornou uma exigência de maturidade institucional.

Creio residir aí a maior contribuição da distinção entre processo de controle estrutural e processo estrutural de controle. A primeira categoria mostra que já há, nas práticas clássicas das cortes de contas, um germe estrutural que pode e deve ser aperfeiçoado. A segunda revela que certos casos exigirão um salto qualitativo: um procedimento coletivo, multipolar, planejado, participativo e monitorado, voltado à superação perene de problemas sistêmicos. Uma categoria ajuda a reinterpretar o que já existe; a outra permite construir o que ainda falta.

O futuro do controle externo brasileiro talvez dependa dessa maturidade conceitual. Não basta importar a teoria dos processos estruturais do processo civil nem reproduzir, sem mediações, experiências judiciais. É preciso traduzi-la às peculiaridades constitucionais, procedimentais e institucionais dos Tribunais de Contas. Mas também não basta insistir no repertório tradicional como se a complexidade do Estado contemporâneo pudesse ser administrada por decisões pontuais e sanções isoladas. Entre a passividade formalista e o ativismo desmedido, há um caminho institucionalmente responsável: o de um controle estrutural democrático, tecnicamente robusto, juridicamente limitado e concretamente efetivo.

Se a Administração Pública produz problemas estruturais, o controle não pode continuar episódico. Se os efeitos da desconformidade são irradiantes e duradouros, a resposta institucional também precisa ser prospectiva e persistente. Se o problema é coletivo, a solução não pode ser solitária. E se a democracia exige publicidade, pluralidade e responsabilidade, então o processo estrutural de controle deve ser concebido, acima de tudo, como um espaço público de transformação institucional orientado por resultados, legitimado por participação e limitado pela Constituição.

Por fim, principais autores mobilizados neste texto de opinião foram: Abram Chayes, Owen Fiss, Sérgio Cruz Arenhart, Edilson Vitorelli, Márcio Luís Oliveira, Marcílio Barenco Corrêa de Mello e Júlia Santos.

# ANÁLISE DO TEMA N. 1.194 DO STF E DE SUAS REPERCUSSÕES NA TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE EM PROCESSOS DE CONTAS COM REFLEXO AMBIENTAL



## **Maria Cecília Borges**

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Subprocuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e de pós-graduação em cursos jurídicos. Membro do Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB).

## **Tainá Marques Rabelo**

Possui Pós-graduação em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela UFMG. Servidora pública do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Conforme desenvolvido no artigo de opinião “Da imprescritibilidade em processos de contas com reflexo ambiental”,<sup>1</sup> sempre que se verificar, em ato, contrato administrativo ou instrumento congênere apreciado em processos de contas, impactos, reflexos ou danos ambientais coletivos, deve ser reconhecida a imprescritibilidade dos danos ao erário apurados. A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas um papel essencial no controle externo da Administração Pública, em especial no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Entretanto, em releitura à sistemática constitucional, a atuação do poder público deve guiar-se pela efetividade dos direitos fundamentais, sendo um desses o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Carta Magna.

Dessa forma, ao dispor sobre a tutela ambiental, o constituinte atribuiu ao meio ambiente a natureza de bem de uso comum do povo, uma tipologia do gênero patrimônio público.<sup>2</sup> Do ponto de vista da preservação, cada um dos Poderes da República possui, portanto, o dever de proteção ao meio ambiente. No mesmo sentido, sendo um patrimônio a ser salvaguardado por todos os entes e órgãos públicos, o meio ambiente compõe o universo de bens cuja utilização, guarda, administração e conservação estão

1 Publicado neste mesmo periódico semestral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Cf. BORGES, Maria Cecília; RABELO, Tainá Marques. Da imprescritibilidade em processos de contas com reflexo ambiental. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 35-39, jan./jun. 2025.

2 NUNES, Viviam Klamfer; NASCIMENTO, José Orcélio. O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento das metas de meio ambiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, São Paulo, 2 Sem. 2023. p. 8. apud BARATO, Ana Flávia. Tribunal de Contas da União no controle da sustentabilidade. **Direito e Sociedade: Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares**, v. 8, n. 1, 2013.

sujeitas ao controle externo, para fins de avaliação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Por essa razão que a consecução das finalidades constitucionais dos Tribunais de Contas exige uma interpretação efetiva da atuação do controle externo, considerando os princípios informadores do Direito Ambiental,<sup>3</sup> bem como os precedentes jurisprudenciais das Cortes Superiores.

A proteção ambiental, por sua própria natureza, demanda do Estado posturas tanto preventivas quanto corretivas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem papel decisivo, não apenas na detecção de danos ambientais, mas principalmente em sua prevenção, assim como na imposição de medidas que assegurem a responsabilização dos gestores e a reparação dos prejuízos, especialmente financeiros, causados ao poder público. Contudo, para a consecução e efetividade dessa finalidade, *a imprescritibilidade dos processos de contas com reflexo ambiental é imperiosa*, uma vez que, nesses casos, o objeto da responsabilização transcende o mero aspecto contábil e financeiro, alcançando a proteção de bem jurídico de natureza difusa e constitucionalmente qualificado.

Nesse quadro, insere-se a relevância dos precedentes consolidados das Cortes Superiores sobre a temática. Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema n. 999, firmou entendimento de que a pretensão de reparação civil de dano ambiental é imprescritível.<sup>4</sup> Em igual sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) assentou que a pretensão de reparação do dano ambiental não é atingida pela prescrição, em função da essencialidade do meio ambiente.<sup>5</sup> No julgamento do Recurso Especial n. 1.120.117-AC, a Ministra Relatora Eliana Calmon, ao analisar a imprescritibilidade do dano ambiental, asseverou acertadamente que:

No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica *bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer –*, este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental.<sup>6</sup>

Tais precedentes ancoram-se na natureza difusa e coletiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como no caráter permanente e continuado dos danos ambientais, cujos efeitos muitas vezes se perpetuam no tempo, inviabilizando a fixação de marcos temporais rígidos para fins de responsabilização dos causadores. Assim, *admitir a prescrição significaria incentivar a degradação ambiental e comprometer o direito das presentes e futuras gerações*.

O entendimento consolidado, portanto, é de que a reparação do dano ao meio ambiente constitui direito fundamental indisponível e que, por essa razão, deve prevalecer em face do princípio da segurança jurídica, esse, um dos fundamentos-base do instituto da prescrição. Corroborando essa tese, Hugo Nigro Mazzilli<sup>7</sup> afirma que “não se pode dar à reparação da natureza o regime de prescrição patrimonial do direito privado”, indicando que, por ser um direito fundamental indisponível, não se submete à prescrição, haja vista que não se pode formar direito adquirido de poluir e degradar. Outrossim, em recente julgado,

3 Consolidados nos Enunciados da I Jornada de Direito do Patrimônio Cultural e Natural do Conselho da Justiça Federal – Centro de Estudos Judiciários, 2023. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/direito-do-patrimonio-cultural-e-natural/?\\_authenticator=ecdd75147a8b663d9c8abc5ac549d93eed8e44e8](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/direito-do-patrimonio-cultural-e-natural/?_authenticator=ecdd75147a8b663d9c8abc5ac549d93eed8e44e8). Acesso em: 15 mar. 2026.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias. STF reafirma que danos ao meio ambiente são imprescritíveis. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514714&ori=1>. Acesso em: 20 dez. 2025.

5 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.641.167/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 20 mar. 2018.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.120.117/AC, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19 nov. 2009. Grifou-se.

7 MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 34. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 810.

sob a sistemática da repercussão geral (Tema n. 1.194),<sup>8</sup> o STF reforçou seu entendimento ao fixar a tese de que “é imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, *ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos*”.

A lógica desenvolvida no *leading case* é a de que, como não há na lei ambiental regras específicas acerca da prescrição em casos de responsabilidade civil por danos ambientais que sejam compatíveis com a necessidade de garantir efetividade à tutela do meio ambiente, não se pode aplicar indiscriminadamente os prazos prescricionais, estipulados de forma genérica para demandas de natureza privada, uma vez que não se coadunam com a proteção de um bem jurídico difuso e indisponível como o meio ambiente. Ademais, na *ratio decidendi*, o Ministro Relator, Cristiano Zanin, apontou que a imperatividade constitucional da reparação ambiental e a natureza do bem jurídico protegido, de caráter transindividual, transgeracional e indisponível, submetem a responsabilidade civil ambiental a regime jurídico próprio.

Fala-se, portanto, na existência de um regime jurídico caracterizado pela responsabilidade objetiva, com destaque à relevância jurídica do risco e do dano, da solidariedade e imprescritibilidade do dano ambiental.<sup>9</sup> Dessa forma, compreendendo-se o direito ao meio ambiente como direito humano, conclui-se pela imprescritibilidade da responsabilização em decorrência de dano ambiental, inclusive se convertida em indenização pecuniária.

Essa compreensão *corroborava ainda mais* a necessidade de se reconhecer a imprescritibilidade nos processos de contas com reflexo ambiental, uma vez que, ao desempenharem um papel fundamental na fiscalização da aplicação de recursos públicos que possam causar impactos ambientais coletivos, decorrentes de instrumento administrativo irregular, os Tribunais de Contas devem atuar ainda com mais rigor em face dos direitos fundamentais envolvidos. Observa-se que não apenas a reparação do dano ambiental é imprescritível, mas também sua conversão em indenização por perdas e danos. Isso porque o fato de a obrigação ter sido convertida em indenização “*não muda o caráter transindividual, transgeracional e indisponível do direito fundamental protegido*”, conforme fundamentos extraídos do precedente ora em discussão.<sup>10</sup>

Partindo dessa premissa, em processos de contas com reflexos ambientais, isto é, quando um ato ou contrato administrativo objeto de um processo no Tribunal de Contas resulta, direta ou indiretamente, em dano ambiental, *ensejando o devido ressarcimento ao erário, caracterizado por típica obrigação de pagar/indenizar o ente público lesado, a referida ação será imprescritível*. Se a conversão em indenização no âmbito do Poder Judiciário não modifica o caráter indisponível do direito fundamental ao meio ambiente, por interpretação análoga e integrativa, considerando a necessidade de harmonizar todo o ordenamento jurídico ao texto constitucional, a instauração de processo de contas com reflexos ambientais também não. Isso porque, embora os Tribunais de Contas possam não ter competência para perquirir única e exclusivamente acerca da reparação de dano ambiental, detêm competência para responsabilizar todos os envolvidos, garantindo que as políticas públicas respeitem a legislação ambiental, assim como perscrutar o devido ressarcimento ao erário decorrente de danos ambientais, nos limites de sua competência constitucional.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1352872, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 31 mar. 2025, Repercussão Geral – Mérito, DJe 7 abr. 2025.

9 MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Imprescritibilidade do dano ambiental comentários ao Recurso Especial n. 1.120.117-AC (2009/0074033-7). Responsabilidade Civil Ambiental, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Reparação Integral, Princípio da Melhoria da Qualidade Ambiental e Princípio *in Dubio pro Natura*. **Revista do Superior Tribunal de Justiça – RSTJ**, a. 27, n. 239, p. 23-424, julho/setembro 2015. p. 238.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1352872, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 31 mar. 2025, Repercussão Geral – Mérito, DJe 7 abr. 2025. p. 12.

Destarte, evidencia-se que, se o objeto do ato ou contrato administrativo analisado pelo Tribunal de Contas causar impacto ambiental coletivo devido à má gestão dos recursos públicos que acarretem desvio de finalidade ou omissão no cumprimento de determinações – sejam elas ambientais ou contratuais –, no âmbito da esfera de atuação das Cortes de Contas, *o controle externo deve imperiosamente ocorrer, independentemente do decurso do tempo.*

# A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA



## Sara Meinberg

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) pela PUC Minas. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

## Diego Felipe Mendes Abreu de Melo

Oficial de Controle Externo. Pós-Graduação em Gestão Pública (especialização) na Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

A função dos Tribunais de Contas está diretamente relacionada à fiscalização da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão pública que envolvem receitas e despesas estatais, ou seja, a atividade financeira estatal. Nesse arranjo institucional, o Ministério Público de Contas (MPC) exerce papel constitucional essencial na fiscalização democrática da atividade financeira estatal, funcionando como elo institucional entre a sociedade e os Tribunais de Contas. Trata-se de órgão vocacionado à defesa da ordem jurídica, da higidez das contas públicas e da própria democracia, ao atuar como *custos juris*, *custos constitutionis* e *custos societatis*.<sup>1</sup>

A missão de ambos os órgãos, portanto, transcende a verificação meramente formal de contas. Suas atuações na fiscalização da atividade financeira do Estado são vocacionadas à proteção do interesse público, à preservação da coisa pública e à concretização dos valores fundamentais previstos no texto constitucional de 1988, sempre.

A atividade financeira do poder público possui vital importância para o interesse nacional, pois, por meio dela, o braço operacional do Estado – a Administração Pública – consegue buscar a satisfação das necessidades públicas. Como os recursos do erário são escassos e as demandas são muitas, faz-se necessária a opção pelas mais importantes e prementes, o que ocorre mediante discussão e aprovação dos instrumentos legais de planejamento pelos parlamentares, representantes do povo.

A Constituição da República, ao ampliar o espectro de controle externo para além do aspecto da legalidade estrita, incorporou uma concepção material de fiscalização que exige a compatibilidade da atividade financeira com os fins constitucionalmente estabelecidos. A validade formal do gasto é insuficiente para sua juridicidade, pois é imprescindível que ele seja legítimo, isto é, orientado à realização das finalidades públicas constitucionalmente previstas.

<sup>1</sup> Sobre o assunto *vide* DUARTE, Sara Meinberg Schmidt de Andrade; MELO, Diego Felipe Mendes Abreu de. O papel do Ministério Público de Contas no controle social democrático perante os Tribunais de Contas. **Controle em Foco – Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 40-44, jul./dez. 2024.

Essa ampliação do controle decorre diretamente da forma de governo republicana. Em uma *res publica*, o poder é exercido em nome do povo e em seu benefício, e os recursos públicos pertencem à coletividade, o que veda as arbitrariedades dos governantes. Dessa forma, a atividade financeira do Estado encontra limites materiais claros, em especial, a finalidade pública, inferida imediatamente do ordenamento jurídico e, mediadamente, dos consensos das ações comunicativas que influem sobre a norma jurídica.<sup>2</sup> O vetor normativo funciona, portanto, como critério objetivo de racionalidade, legitimidade e controle da ação estatal, vinculando gestores, legisladores e órgãos de fiscalização.

É nesse ponto que se insere a temática dos direitos das pessoas com deficiência (PcD). O Brasil, ao ratificar, pelo rito do art. 5º, § 3º, da Constituição da República,<sup>3</sup> a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, bem como o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, conferiu a esses instrumentos *status* de emenda constitucional. Trata-se de marcos normativos de extraordinária relevância, que redefinem o lugar das PcD no sistema jurídico brasileiro; afastam, pois, concepções assistencialistas e afirmam um modelo fundado na dignidade, autonomia, inclusão e igualdade material.

Essas normas incorporadas à Constituição reconhecem direitos, bem como impõem deveres positivos ao Estado, especialmente no que se refere à formulação, ao financiamento e à execução de políticas públicas inclusivas. Por conseguinte, trazem consequências diretas para a atividade financeira do Estado e para o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Se os direitos das PcD possuem estatura constitucional, a destinação insuficiente, inadequada ou ineficiente de recursos públicos voltados à sua implementação não pode ser compreendida como mera opção política discricionária, imune ao controle externo. Ao contrário, é uma questão de constitucionalidade material da gestão pública. Esse dever-poder (competência) foi positivado na Lei n. 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão (LBI) –, em seu art. 93:

Art. 93. Na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.<sup>4</sup>

2 Nessa linha, encontra-se o princípio “nada sobre nós, sem nós” que opera, no plano jurídico-constitucional, como cláusula de participação qualificada que condiciona a legitimidade normativa e a juridicidade material das políticas públicas voltadas às PcD. Ele impõe aos Poderes Executivo e Legislativo a incorporação de mecanismos efetivos de consulta prévia, diálogo contínuo e coprodução de soluções com organizações representativas de PcD, desde a fase de planejamento (PPA/LOA/LDO, estudos técnicos, projetos básicos) até a execução e a avaliação (indicadores, auditorias operacionais, prestação de contas). Além disso, conselhos, comitês e instâncias de monitoramento devem ter composição representativa e condições materiais de atuação (acessibilidade comunicacional, ajustes razoáveis, dados abertos, prazos compatíveis), sob pena de participação meramente simbólica e, em matéria orçamentária, exige que a participação informada influencie os ciclos decisórios (priorização, alocação e execução), de modo que o gasto público reflita as necessidades e experiências de quem vivencia as barreiras. Sobre ações comunicativas e consenso, *vide* HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. v. 1, p. 169-189.

3 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” Cf. BRASIL. Decreto Legislativo n. 186, de 2008. Aprova o texto sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm). Acesso em: 20 abr. 2026.

4 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 2, 7 jul. 2015.

O comando legal ainda foi reforçado mediante compromisso pactuado por entidades nacionais com representação de diversos membros do sistema de controle externo,<sup>5</sup> ao emitirem a Nota Recomendatória Conjunta n. 01/2025, que orientou os Tribunais de Contas a adotarem medidas concretas para promover acessibilidade, inclusão e fiscalização focada na efetivação dos direitos das PcD. A nota destaca, entre outros pontos, a fiscalização de políticas públicas, a incorporação sistemática de critérios de acessibilidade nas auditorias, a criação de estruturas internas especializadas, a adaptação de ambientes e processos de trabalho e a capacitação de servidores.

Por sua vez, o Poder Legislativo tem reestruturado, ao longo da última década, o arcabouço legal do país para atender o novo paradigma constitucional.

A entrada em vigor da Lei n. 14.133/2021 – Lei de Licitações – inaugurou um novo paradigma no regime jurídico das licitações e contratos administrativos. Apesar de ser alvo de diversas críticas consistentes, a nova lei conseguiu promover maior alinhamento do sistema de compras públicas com os valores constitucionais, em especial quanto à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da eficiência administrativa e da efetivação de direitos fundamentais.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a centralidade do projeto básico como elemento estruturante da licitação, exigindo que ele seja elaborado com precisão suficiente para assegurar a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação. Nesse ponto, a previsão de acessibilidade não constitui mera diretriz programática, mas requisito jurídico obrigatório, em decorrência do art. 56, *caput*, da Lei n. 13.146/2015 (LBI) e do art. 45, VI, da Lei de Licitações.

#### **Lei Brasileira de Inclusão**

Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.<sup>6</sup>

\*\*\*

#### **Lei de Licitações**

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

[...]

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.<sup>7</sup>

Obras públicas, serviços de engenharia e fornecimentos que envolvam uso coletivo devem incorporar, desde a fase de planejamento, os princípios do desenho universal, garantindo o uso seguro e autônomo por todas as pessoas, independentemente de suas condições físicas, sensoriais ou cognitivas.

De igual modo, por expressa disposição legal, políticas públicas e certames voltados para transporte, *softwares*, comunicação e informação também deverão observar, sempre que possível, o princípio do desenho universal. Nesse sentido, cite-se o art. 55, *caput*, da LBI:

5 Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon), Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas (CNPGC) e Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

6 BRASIL, Lei n. 13.146/2015, *op. cit.*

7 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, edição extra – F, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 20 abr. 2026.

Art. 55. A concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade.

Ademais, a Lei de Licitações previu que, na fase de habilitação, deverá ser exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva legal de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (art. 63, IV). Essa obrigação também constará do contrato e deverá ser demonstrada ao longo de toda sua execução (art. 92, XVII e art. 116).

A omissão de itens de acessibilidade no projeto básico ou termo de referência e a inobservância das exigências de habilitação não configuram simples falha técnica, mas vício de legalidade material, por violar diretamente normas constitucionais e infraconstitucionais. Assim, a atuação dos Tribunais de Contas assume dimensão muito relevante, pois tem o dever-poder de determinar a correção de editais e projetos que desconsiderem o desenho universal, inclusive com a possibilidade de sustação cautelar de certames que afrontem direitos fundamentais das PcD.

Além disso, a contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra representa parcela significativa das despesas públicas e constitui espaço sensível para a efetivação (ou violação) dos direitos das pessoas com deficiência. A legislação impõe às empresas contratadas a manutenção de percentuais mínimos de PcD empregadas. Essa obrigação, frise-se, não se exaure no momento da habilitação, pois deve ser observada durante toda a execução contratual.

Não se trata de “reinventar a roda” do controle externo. A atuação dos Tribunais de Contas já alcança esse aspecto nos certames que examinam, haja vista que exigem da Administração contratante mecanismos eficazes de acompanhamento e controle. Afinal, não raro, empresas apresentam documentação regular na fase inicial do certame e deixam de cumprir, ao longo do contrato, as exigências do edital relativas à habilitação.

Nesse cenário, o controle externo do Tribunal de Contas incide, principalmente, sobre a atuação da Administração, que tem o dever jurídico de fiscalizar a execução do contrato. Nessa linha, eventual tolerância com o descumprimento reiterado dessas obrigações pode caracterizar conivência administrativa e ensejar responsabilização dos gestores públicos.

Outro ponto relevante para a atuação do controle externo, com o intuito de garantir a efetividade dos direitos fundamentais das PcD, consiste na fiscalização da acessibilidade em vias e prédios públicos como expressão do controle da legalidade material da despesa pública.

A Constituição da República, ao consagrar a dignidade da pessoa humana, a igualdade material e a erradicação das desigualdades como fundamentos e objetivos da República, impõe ao Estado deveres positivos de eliminação de barreiras físicas, comunicacionais e urbanísticas. Como ressaltado anteriormente, esse dever foi densificado na LBI, que estabelece a obrigatoriedade de observância de critérios de acessibilidade em edificações públicas e de uso coletivo, bem como em espaços e equipamentos urbanos. De igual modo, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento brasileiro com *status* constitucional, determina, em seu art. 9º, que os Estados Partes assegurem às pessoas com deficiência acesso ao ambiente físico, aos transportes e às instalações abertas ao público.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006. Ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 186/2008 e promulgada por meio do Decreto n. 6.949/2009.

Embora os Tribunais de Contas não exerçam poder de polícia urbanística nem substituam a Administração na formulação de políticas públicas, o objeto do controle não é o traçado da cidade ou a definição de prioridades políticas primárias, mas a conformidade da despesa pública com o ordenamento jurídico. Sempre que a construção, reforma ou manutenção de vias e prédios públicos envolver recursos orçamentários, a atuação do Tribunal de Contas é legítima para verificar se tais gastos observaram as normas legais obrigatórias, entre elas, as regras de acessibilidade.

De qualquer modo, a ausência de acessibilidade em obra pública ultrapassa a mera inadequação técnica, sendo violação direta de norma legal cogente. Como já salientado, o projeto básico de qualquer obra pública deve contemplar todas as exigências normativas aplicáveis, inclusive aquelas relativas à eliminação de barreiras arquitetônicas. O princípio republicano impõe que toda despesa pública esteja orientada à finalidade pública constitucionalmente definida. A construção de equipamento estatal que exclui parcela da população viola a própria razão de ser do gasto.

Portanto, se um prédio público é entregue sem rampas, elevadores acessíveis, sinalização tátil ou sanitários adaptados, a irregularidade encontra-se muito além de aspectos estéticos ou funcionais, trata-se de vício jurídico da execução contratual. A despesa realizada para construção de equipamento público inacessível afronta o princípio da legalidade, em infringência direta do mencionado art. 56, *caput*, da LBI. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas pode apontar irregularidade na execução da obra, determinar a adoção de medidas corretivas, responsabilizar gestores por falhas na fiscalização contratual e avaliar eventual dano ao erário decorrente de necessidade futura de adequações. Note-se que o objeto do controle não é a política urbana em abstrato, mas a conformidade jurídica das obras financiadas com recursos públicos.

Entretanto, o Tribunal de Contas pode e deve verificar se o ente federativo possui plano de acessibilidade urbana, se os recursos destinados à mobilidade urbana estão sendo aplicados conforme a legislação, se obras novas ou reformas estão sendo executadas com observância obrigatória das normas de acessibilidade e se há omissão injustificada na aplicação de recursos vinculados à inclusão.

Nesse campo, o controle incide sobre o planejamento, a execução orçamentária e a conformidade legal das obras, preservando-se os limites institucionais da atuação do órgão de controle externo, sem prejuízo do exame da efetividade, eficiência e eficácia por meio das auditorias operacionais.

Outra situação interessante é a dos edifícios e equipamentos construídos antes da consolidação normativa, sem reforma posterior; na mesma situação, encontram-se as vias públicas já existentes e as adaptações estruturais de larga escala. Em tais casos, o Tribunal de Contas não pode impor transformação imediata e integral do espaço urbano, pois tal decisão envolve planejamento orçamentário e escolhas políticas primárias. Obviamente, não haveria ilegalidade originária ou inconformidade retroativa. A Administração Pública não pode ser responsabilizada por não ter observado padrões inexistentes à época da construção, em observância à segurança jurídica e à vedação de aplicação retroativa de nova interpretação jurídica. Contudo, permanece o dever estatal de adaptação progressiva, porquanto a acessibilidade é direito fundamental e impõe obrigação contínua de adequação, mesmo que gradual e condicionada a planejamento orçamentário. Conquanto, nessa hipótese, o Tribunal de Contas não controle a “obra passada”, ele tem o dever de controlar a gestão presente. Nessa perspectiva, o artigo 4.2 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência admite que determinadas medidas estruturais possam ser implementadas progressivamente, considerando as limitações de recursos.<sup>9</sup>

9 “2. Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.” Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006.

A progressividade, entretanto, não deve ser confundida com inércia. Assim, o Estado, na definição de suas políticas, deve possuir planejamento institucional mínimo de acessibilidade, inclusão de metas nos instrumentos de planejamento orçamentário, destinação gradual de recursos para adaptações e critérios de priorização razoáveis. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas desloca-se do controle da obra específica para o controle do planejamento e da execução orçamentária. Pode-se examinar, por exemplo, a existência de programa de adaptação de prédios antigos, a incorporação de adaptações possíveis em reformas parciais, ou mesmo se recursos destinados à acessibilidade têm sido subexecutados. Quanto às vias públicas, aplica-se raciocínio semelhante. Não é juridicamente viável exigir reconstrução integral da malha urbana preexistente. Tal medida envolve escolhas políticas primárias e limitações orçamentárias relevantes.

Todavia, sempre que houver obras de requalificação urbana, intervenções de mobilidade, contratos de manutenção estrutural, novos projetos viários, a observância das normas de acessibilidade torna-se obrigatória. Ora, se o ente público executa sucessivas intervenções contemporâneas fora dos padrões legais vigentes, a irregularidade é atual, ainda que a via seja originalmente antiga.

Verifica-se, portanto, que a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência é compatível com o controle externo e depende fortemente dele. Ao fiscalizar a conformidade material das despesas públicas com as normas de acessibilidade e com os parâmetros constitucionais, os Tribunais de Contas asseguram que as políticas públicas atendam às finalidades republicanas que lhes são impostas. Assim, a acessibilidade deixa de ser tratada como mera diretriz administrativa e se afirma como exigência jurídica inderrogável, cuja violação compromete a legitimidade do gasto público.

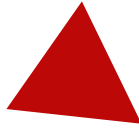
Nesse contexto, a atuação dos Tribunais de Contas revela-se instrumento essencial para impedir retrocessos, evitar omissões injustificadas e promover a inclusão de forma contínua e progressiva. Ao orientar gestores, identificar irregularidades e exigir correções, esses órgãos fortalecem a capacidade do Estado de cumprir o modelo constitucional inclusivo firmado pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos. Trata-se, portanto, de uma atuação que reafirma o compromisso republicano com a dignidade, a igualdade material e a participação plena das pessoas com deficiência na vida social.

De mesmo modo, o papel do Ministério Público de Contas na defesa dos direitos da PcD em face da atividade financeira do Estado possui vital importância, pois é legitimado a receber denúncias de irregularidades relativas à arrecadação e ao gasto público, o que permite amplificar a voz do cidadão, sobretudo diante de pressões, assimetrias e barreiras institucionais que poderiam silenciá-lo, haja vista a persistência de desigualdades estruturais que historicamente dificultam o exercício pleno da participação democrática.

# **Artigos de jurisprudência**

# ANTES OU DEPOIS?

## O TETO CONSTITUCIONAL E O CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE



### Maisa de Castro Sousa

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás. Graduação em Direito pela Uni-Anhaguera. Doutoranda em Direito e Políticas Públicas pela mesma instituição. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Controle Externo e Governança Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Público pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP).

Poucas situações revelam com tanta nitidez a dimensão humana do direito previdenciário quanto a morte de um servidor público. A pensão por morte é um benefício previdenciário pago aos dependentes do servidor público segurado em razão de seu falecimento, destinado a garantir-lhes proteção econômica diante da perda do ente responsável pelo sustento do núcleo familiar. Trata-se de benefício de risco de natureza não programável, uma vez que não é possível determinar previamente o momento em que ocorrerá o óbito do segurado e, por conseguinte, quando se dará a concessão do benefício.

No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sua concessão obedece a regras constitucionais e infraconstitucionais que, ao longo dos anos, foram sendo objeto de sucessivas reformas, com destaque para a Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que alterou substancialmente as bases de cálculo e os percentuais aplicáveis às pensões por morte dos servidores públicos – e que, como se verá, trouxe em seu bojo uma controvérsia interpretativa de relevante impacto prático.

Para compreender a dimensão da mudança promovida pela EC n. 103/2019, é necessário um breve recuo histórico. Antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 41/2003, publicada em 31 de dezembro de 2003, a pensão por morte concedida aos dependentes do segurado vinculado ao RPPS era de natureza integral, correspondendo ao valor total dos proventos ou da remuneração do servidor público. A partir da vigência da referida emenda, contudo, o benefício deixou de ser integral para os dependentes dos servidores cuja remuneração superasse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), passando a incidir um redutor de 30% sobre o valor excedente a esse limite.

Sob a égide da Emenda Constitucional n. 41/2003, a metodologia de cálculo da pensão por morte encontrava-se disciplinada no próprio texto da Constituição Federal, sendo uniforme para todos os entes federados, os quais não detinham competência para dispor de forma diversa da estabelecida constitucionalmente – isto é, integralidade até o teto do RGPS, com aplicação do redutor de 30% sobre o montante excedente.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 mudou essa lógica, promovendo a desconstitucionalização normativa da matéria e atribuindo a cada ente federativo autonomia para disciplinar, em lei própria, os critérios e a forma de cálculo do benefício de pensão por morte. Nesse sentido, a nova redação conferida ao § 7º do art. 40 da Constituição Federal estabelece que “o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo”, transferindo, assim, para o âmbito infraconstitucional a regulamentação do benefício.

Cumpra observar, todavia, que a Emenda Constitucional n. 103/2019 não estendeu automaticamente aos servidores públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a aplicabilidade das novas regras de cálculo, de elegibilidade e das respectivas regras de transição, ficando tais entes livres para aderir ou não ao novo regramento. Nesse contexto, o Estado de Goiás, por meio da Emenda Constitucional estadual n. 65, de 21 de dezembro de 2019, optou por aderir de forma integral ao plano de benefícios dos servidores públicos da União, sujeitando seus servidores às mesmas disposições aplicáveis ao servidor federal.

Essa adesão foi depois operacionalizada, no plano infraconstitucional, pela Lei Complementar estadual n. 161/2020, que veio regulamentar de forma detalhada o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás. Seu art. 61 não deixa margem a dúvidas: serão aplicadas aos segurados do RPPS/GO as mesmas regras permanentes, transitórias e de transição utilizadas pela União para seus servidores e respectivos dependentes, inclusive no que concerne ao cálculo dos benefícios. A EC estadual n. 65/2019 abriu a porta; a LC n. 161/2020 consolidou a travessia.

Com as novas diretrizes estabelecidas no artigo 23 da EC n. 103/2019 e o art. 84 da Lei Complementar estadual n. 161/2020, a pensão por morte deixou de ser calculada com base na integralidade dos proventos ou da remuneração do servidor, passando a adotar um sistema de cotas. A lógica é a seguinte: o benefício parte de uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria percebida pelo instituidor – ou daquela a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito –, à qual se acrescentam cotas individuais de 10 pontos percentuais por dependente, até o limite máximo de 100%.

A questão que se coloca – e que é o núcleo deste artigo – é aparentemente simples, mas de enorme relevância prática: em que momento deve incidir o corte do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal sobre o valor da pensão por morte? Deve o teto ser aplicado primeiramente sobre os proventos de aposentadoria do instituidor do benefício – reduzindo a base de cálculo – e só então calculado o percentual da pensão segundo o art. 23 da EC n. 103/2019? Ou, ao contrário, o teto deve incidir apenas ao final, sobre o valor já calculado da pensão, de modo que os proventos do instituidor, em sua totalidade, sirvam de base para a apuração do benefício?

A questão não é abstrata. Ela se manifesta de forma concreta e recorrente nos processos que chegam à apreciação da GoiasPrev – autarquia responsável pela gestão do RPPS no estado de Goiás – e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), no exercício do controle externo sobre os atos de concessão de benefícios previdenciários. Quem atua nesses espaços sabe que a divergência metodológica gera tratamentos assimétricos para situações idênticas, comprometendo a isonomia entre os jurisdicionados, a segurança jurídica de beneficiários e gestores e, em última análise, a confiança no próprio sistema previdenciário.

Foi exatamente diante de um caso concreto dessa natureza que a Gerência de Arrecadação e Cálculos Previdenciários da GoiasPrev formulou consulta à Procuradoria-Geral do Estado de Goiás acerca da forma correta de apuração do valor da pensão por morte, especificamente quanto ao momento de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Em resposta, a PGE-GO manifestou-se pela adoção da tese mais benéfica ao pensionista, firmando o entendimento de que o teto constitucional deve incidir apenas ao final do cálculo, sobre o valor já apurado da pensão, e não previamente sobre os proventos do instituidor do benefício. Segundo essa orientação, os proventos de aposentadoria do servidor instituidor devem ser considerados em sua integralidade como base de cálculo para a apuração das cotas familiares e individuais nos termos do art. 23 da EC n. 103/2019, sendo o limitador constitucional aplicado somente ao resultado final obtido.

Em suporte a essa conclusão, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás argumentou que o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal tem como destinatário direto o servidor público, e não o beneficiário da pensão, que é um terceiro dependente. A incidência do teto sobre os proventos do servidor falecido, antes do cálculo da pensão, importaria em transposição indevida de uma limitação subjetiva – voltada ao servidor – para a esfera de direitos do dependente sobrevivente, em nítido prejuízo a este último. Tal interpretação, no entender de seus adeptos, contraria a natureza protetiva da pensão por morte como instrumento de manutenção das condições de vida da família do servidor.

A esse argumento soma-se uma consideração de ordem sistemática: o art. 40, § 7º, da Constituição Federal, na redação da EC n. 103/2019, apenas remete aos critérios de cálculo da pensão e, separadamente, o art. 37, XI, fixa o teto remuneratório. Sendo normas de incidência e finalidades distintas, não haveria fundamento para que o teto constitucional fosse aplicado como filtro prévio sobre a base de cálculo da pensão, e não como limite final ao valor já apurado. Nessa linha, seria mais adequado proceder ao cálculo integral da pensão para, somente ao final, verificar se o resultado supera o limite constitucional e, caso positivo, promover o corte.

Em sentido oposto, a segunda corrente sustenta que o teto constitucional deve incidir sobre os proventos do servidor instituidor antes de se proceder ao cálculo percentual da pensão. O fundamento central dessa orientação reside na própria literalidade do art. 23 da EC n. 103/2019, que estabelece como base de cálculo do benefício o valor da aposentadoria recebida pelo instituidor. Ora, se o servidor, em vida, jamais poderia ter percebido proventos superiores ao limite previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, segue-se que a expressão “valor da aposentadoria” necessariamente se refere ao montante já submetido ao teto constitucional – e não a um valor hipotético que nunca chegou a ser efetivamente auferido. Tomar como base de cálculo da pensão um valor superior ao que o próprio instituidor tinha direito a receber importaria, assim, em contornar indiretamente o limite remuneratório constitucional.

Nessa perspectiva, a sequência lógica do cálculo seria: (i) apurar os proventos brutos do servidor; (ii) aplicar o teto constitucional, caso aqueles proventos excedam o limite previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal; (iii) sobre o valor resultante – já contido no teto –, calcular os percentuais da pensão conforme o art. 23 da EC n. 103/2019. Trata-se de interpretação que parte da premissa de que o teto constitucional é norma de eficácia plena e aplicação imediata, incidindo sobre qualquer parcela remuneratória de servidor público, inclusive os proventos que servem de parâmetro para o cálculo de benefícios previdenciários derivados.

Essa corrente encontra amparo, ainda, no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, na medida em que impede que a pensão supere os limites que o próprio instituidor jamais poderia ultrapassar em vida. Mais do que isso: sendo o RPPS de natureza contributiva, há uma exigência fundamental de que os benefícios concedidos guardem correspondência com as contribuições efetivamente recolhidas. Não tendo o servidor contribuído sobre parcelas que excediam o teto constitucional – uma vez que sobre elas não incidiu desconto previdenciário –, não haveria fundamento jurídico para que tais valores integrassem a base de cálculo de benefício por ele gerado.

Recentemente, na sessão virtual encerrada em 6 de fevereiro de 2026, esse entendimento foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 1.314.490 (Tema 1.167 da Repercussão Geral). A controvérsia teve origem em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia fixado entendimento no sentido de que o teto constitucional somente deveria ser aplicado ao final do cálculo do benefício, após a apuração do valor da pensão nos termos do art. 40, § 7º, da Constituição Federal. Inconformada, a São Paulo Previdência (SPPrev) recorreu ao

STF sustentando que a limitação constitucional deve incidir sobre a remuneração ou os proventos efetivamente percebidos pelo servidor em vida, antes da aplicação das regras de cálculo da pensão, sob pena de violação ao caráter contributivo do regime previdenciário e ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Ao votar, o ministro Flávio Dino, relator do caso, afastou a interpretação ampliada adotada pelo TJ/SP. Importa registrar que o caso concreto apreciado pelo STF envolvia pensão por morte regida pela EC n. 41/2003, uma vez que o óbito do servidor instituidor ocorreu sob a vigência daquele regramento. Naquele contexto normativo, como visto, a pensão correspondia à integralidade dos proventos até o teto do RGPS, com aplicação de redutor de 30% sobre o montante excedente. O ministro assentou que os termos “totalidade da remuneração” e “totalidade dos proventos”, previstos no art. 40, § 7º, da Constituição, não autorizam a inclusão de parcelas que excedam o teto constitucional e que não foram efetivamente percebidas pelo servidor instituidor. Destacou que a jurisprudência histórica do STF sempre aplicou o teto remuneratório como limitação inicial da base de cálculo dos benefícios previdenciários. Sublinhou, ainda, que admitir a incidência do teto apenas ao final do cálculo permitiria que pensionistas recebessem valores equivalentes ou até superiores aos proventos efetivamente pagos ao servidor em vida, esvaziando justamente o redutor constitucional então vigente – resultado manifestamente incompatível com a lógica do sistema.

A decisão do STF, contudo, não pode ter seu alcance restringido aos casos regidos pela EC n. 41/2003 – e aqui reside um ponto que merece ser sublinhado com clareza. A razão de decidir adotada pela Corte aplica-se igualmente às pensões concedidas sob a EC n. 103/2019, o que torna o precedente diretamente relevante para os casos atualmente em tramitação nos órgãos de controle. A lógica dos redutores permanece presente no sistema atual: o art. 23 da EC n. 103/2019 instituiu o sistema de cotas – cota familiar de 50%, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente –, o que significa que a pensão corresponde a uma fração dos proventos do instituidor, e não à sua integralidade. Se o teto constitucional não for aplicado previamente sobre esses proventos, o valor da pensão será calculado sobre uma base inflada, contornando indiretamente o limite remuneratório constitucional – exatamente o mesmo vício que o STF afastou sob a sistemática anterior.

A tese fixada pelo STF em sede de repercussão geral é, a esse respeito, categórica: o valor correspondente aos proventos ou à remuneração do instituidor da pensão por morte deve considerar apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo servidor, excluídos os valores que excedam o teto ou subteto remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal, posto que sobre eles não incidiu contribuição previdenciária. A sistemática constitucional, concluiu o STF, exige congruência entre custeio e benefícios – premissa que afasta, de forma definitiva, a possibilidade de se tomar como base de cálculo da pensão um valor que o próprio servidor jamais chegou a receber.

A divergência não é meramente acadêmica – ela produz efeitos financeiros expressivos e concretos sobre os dependentes de servidores públicos. A título ilustrativo, considere-se o caso de um servidor cujos proventos de aposentadoria, antes da aplicação do teto, somem R\$ 45.000,00. Submetidos ao limite do art. 37, XI – o qual, atualmente, corresponde ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal –, os proventos seriam cortados para, hipoteticamente, R\$ 41.650,92 (valor do teto vigente à época de determinado cálculo). Sobre esse valor já reduzido, aplicar-se-ia o percentual da pensão (por exemplo, 60%, correspondendo a uma cota familiar de 50% mais uma cota de dependente de 10%), resultando em uma pensão de R\$ 24.990,55.

Pela outra corrente, entretanto, o cálculo partiria da totalidade dos proventos brutos (R\$ 45.000,00), sobre os quais incidiria o percentual de 60%, chegando-se a R\$ 27.000,00. Apenas então se verificaria se esse valor ultrapassa o teto constitucional e, caso ultrapassasse, seria feita a limitação. A diferença entre

as duas metodologias pode representar, mensalmente, valores consideráveis, com impacto direto na subsistência das famílias afetadas e no erário.

Ao Tribunal de Contas incumbe, entre outras atribuições, apreciar a legalidade dos atos de concessão de benefícios previdenciários, inclusive as pensões por morte. A ausência de um entendimento uniforme sobre a metodologia de cálculo aplicável pode gerar tratamentos distintos para situações idênticas – comprometendo a isonomia entre os jurisdicionados e a segurança jurídica de beneficiários e gestores dos regimes próprios de previdência.

É nesse contexto que o Ministério Público de Contas assume papel verdadeiramente relevante: mais do que emitir pareceres, cabe-lhe contribuir para a construção de uma jurisprudência consistente nos Tribunais de Contas, apresentando manifestações que iluminem os aspectos controvertidos sem perder de vista a dupla perspectiva que caracteriza o controle previdenciário – a proteção dos direitos dos beneficiários e a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Com o julgamento do ARE n. 1.314.490, proferido em fevereiro de 2026, o STF ofereceu um referencial seguro – e oportuno – para orientar essa atuação. A tese fixada em repercussão geral vincula o Poder Judiciário e orienta todos os órgãos que aplicam o direito previdenciário dos servidores públicos, incluindo os gestores dos regimes e os Tribunais de Contas. No âmbito do TCE-GO, adotar esse posicionamento nos processos de controle externo não é apenas tecnicamente correto; é necessário para proteger o interesse público e a higidez financeira do RPPS/GO. Não há como admitir, à luz do que restou decidido pelo STF, que dependentes recebam benefícios calculados sobre uma base que o próprio servidor jamais percebeu em vida – e é precisamente esse tipo de distorção que o controle externo tem o dever funcional de coibir.

O Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da legalidade, tem papel central nesse processo. Cabe-lhe pugnar pela uniformização do entendimento e manifestar-se contra concessões que adotem metodologia incompatível com o que foi decidido pelo STF. A divergência de orientações entre órgãos de controle e gestores previdenciários, além de gerar insegurança jurídica, compromete a isonomia entre os beneficiários e onera indevidamente os cofres públicos. É de se esperar, portanto, que TCE-GO, Ministério Público de Contas e gestores do RPPS/GO alinhem sua atuação a esse entendimento – assegurando uniformidade nas decisões e previsibilidade para todos os envolvidos, especialmente para as famílias que dependem da pensão por morte como principal fonte de sustento.

# A COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



**Stanley Botti Fernandes**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA) – biênio 2026-2028. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará.

## 1 INTRODUÇÃO

A definição do órgão competente para o julgamento das contas de responsabilidade dos prefeitos municipais constitui tema recorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), sobretudo em razão dos relevantes efeitos jurídicos decorrentes desse julgamento, que se projetam não apenas sobre a esfera da gestão administrativa, mas também sobre o exercício dos direitos políticos dos agentes públicos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a interpretação dos arts. 31 e 71 do texto constitucional tem suscitado controvérsias quanto à delimitação das competências do Poder Legislativo municipal e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, especialmente nos casos em que o chefe do Poder Executivo atua na condição de ordenador de despesas.

A controvérsia assume especial relevância diante da necessidade de harmonizar o modelo constitucional de controle externo com a efetividade da fiscalização financeira e orçamentária, bem como com as consequências jurídico-eleitorais oriundas da rejeição de contas.

O presente artigo tem por objetivo examinar a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, com enfoque nos precedentes paradigmáticos firmados após a Constituição de 1988, notadamente nos julgamentos dos Recursos Extraordinários n. 132.747, n. 848.826 (Tema n. 835 da repercussão geral), do ARE n. 1.436.197 (Tema n. 1.287) e da ADPF n. 982, a fim de identificar os critérios adotados pela Corte para a definição da competência para o julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais.

## 2 PANORAMA CONSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

O princípio da separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) foram adotados nos textos de muitas constituições com o objetivo de evitar a concentração excessiva de poderes em um órgão ou instituição estatal mediante a instituição de mecanismos de controle recíproco entre os poderes. Por esse modelo, cada poder exerce funções próprias, sem prejuízo da possibilidade de fiscalizar e ser fiscalizado pelos demais, de modo a assegurar o equilíbrio institucional.

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente esse princípio em seu art. 2º e, ao longo de seu texto, atribuiu ao Poder Legislativo relevantes competências de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo. Entre tais atribuições, podem ser mencionadas a convocação de ministros de Estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado (CF, art. 50), a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V), a fiscalização e o controle, diretamente pelo Congresso Nacional ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X), o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CF, art. 86), entre outras hipóteses previstas no texto constitucional.

Entre as manifestações mais relevantes dessa função fiscalizatória, destaca-se o exercício do controle externo da Administração Pública, titularizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. No âmbito da União, o modelo constitucional estabelece que as contas do Presidente da República serão apreciadas anualmente pelo Congresso Nacional, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 49, inciso IX, c/c art. 71, inciso I), sistemática que, por força do princípio da simetria, deve ser reproduzida nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

No plano municipal, inclusive, o art. 31 do texto constitucional foi expresso ao dispor que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei”. Os §§ 1º e 2º desse dispositivo estabelecem que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual emitirá parecer prévio que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Questão tormentosa surge, no entanto, quando o prefeito, além de exercer a chefia do Poder Executivo municipal, atua na condição de ordenador de despesas. Isso porque o art. 71, inciso II, da Constituição Federal atribui aos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Em tais circunstâncias, então, a atribuição para o julgamento de suas contas permaneceria na Câmara Municipal ou teria o Tribunal de Contas competência para a apreciação dos atos de gestão praticados pelo prefeito como ordenador de despesas? A competência para o julgamento das contas é *ratione personae* ou depende da natureza das contas prestadas?

É precisamente a partir dessa tensão entre o critério subjetivo e o critério material de definição da competência que se desenvolveu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, cuja evolução será examinada a seguir, com especial atenção aos precedentes que trataram da delimitação das atribuições das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Contas no julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais.

### **3 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 132.747-2/DF**

No Recurso Extraordinário n. 132.747-2/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que compete ao Poder Legislativo o julgamento das contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo. A Corte entendeu que o Tribunal de Contas exerceria papel de mero órgão auxiliar do Poder Legislativo e que sua atuação no julgamento das contas de prefeitos municipais seria de natureza opinativa.

O recurso foi proposto em face de decisão do Tribunal Superior Eleitoral que negou provimento a recurso especial interposto pelo ex-prefeito do município de Aracaju contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral que julgou procedente o pedido de impugnação do registro de candidatura do recorrente ao cargo de senador da República com base no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990.

A inelegibilidade do recorrente foi declarada com base em decisões do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que examinaram processos relativos a contratos firmados pelo ex-prefeito na condição de ordenador de despesas. Destacou-se que, por não se tratar do julgamento de contas anuais, mas de “contas relativas a contratos negociais celebrados isoladamente e de modo nominado”, o Tribunal de Contas não apenas teria competência para o julgamento, afastando-se a aplicação do art. 31 da Constituição Federal, como também que tais decisões teriam “efeitos mais do que opinativos”.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal entendeu de forma diversa. Na esteira do voto do relator, ministro Marco Aurélio, a maioria dos integrantes da Corte decidiu que o acórdão prolatado pelo Tribunal Superior Eleitoral transgredira os arts. 31, §§ 1º e 2º, 71 e 75 da Constituição Federal ao afastar a competência privativa da Câmara Municipal para julgar as contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal.

Sustentou-se que o art. 71 da Constituição Federal, em seus incisos I e II, teria criado uma “dualidade de competência” em relação às atribuições dos Tribunais de Contas: em se tratando das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, a Corte de Contas limita-se a exarar parecer prévio, não chegando a emitir julgamento; com relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta e às contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, os Tribunais de Contas exerceriam verdadeiro julgamento, que não se limita ao campo opinativo.

Assim, argumentou-se que, enquanto nas contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo a Constituição Federal emprega o verbo “apreciar”, sendo a atuação da Corte de Contas limitada à emissão de um parecer prévio, no que se refere às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o texto constitucional emprega o verbo “julgar”, hipótese em que a manifestação dos Tribunais de Contas tem cunho decisório.

Para o Supremo Tribunal Federal, a “dualidade de tratamento” conferida pela Constituição coloca em relevo a condição político-administrativa do chefe do Poder Executivo, atribuindo o julgamento das contas deste não a “simples órgão administrativo auxiliar”, mas a outro poder – o Poder Legislativo –, estabelecendo uma garantia contra a sujeição do mandato eletivo a um órgão de caráter técnico-administrativo.

A par disso, a norma específica prevista no art. 31, § 1º, da Constituição Federal impediria que o Tribunal de Contas exerça julgamento definitivo sobre os atos praticados pelo prefeito, ainda que a análise ocorra de forma fracionada ou individualizada em processos específicos de empenhos, licitações e contratos. Tais análises, na ótica do Supremo, deveriam compor o exame prévio realizado pelo Tribunal de Contas, integrando as contas globais a serem julgadas pela Câmara Municipal.

Dessa forma, no que concerne às contas de responsabilidade dos prefeitos, o Supremo destacou que a atividade dos Tribunais de Contas é auxiliar e que o parecer prévio, enquanto não examinado pelos membros do Poder Legislativo, é de natureza meramente opinativa, sendo inapto a deflagrar, por si só, efeitos jurídicos gravosos como a inelegibilidade do gestor.

O ministro Carlos Velloso divergiu do relator, entendendo que, no caso, não se estava diante de um julgamento político-administrativo do chefe do Poder Executivo municipal, uma vez que a decisão questionada do Tribunal de Contas examinou os atos praticados pelo prefeito na condição de ordenador de despesas, hipótese que atrairia a competência da Corte de Contas para o julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. No entanto, o voto divergente não foi acompanhado pelos demais ministros da Corte.

Assim, por maioria, o Supremo Tribunal Federal adotou o critério subjetivo para a definição da competência, decidindo que somente à Câmara de Vereadores compete julgar as contas prestadas pelo prefeito municipal.

#### **4 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 848.826/CE (TEMA N. 835)**

A matéria voltou a ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826/CE, sob o regime da repercussão geral.

O recurso foi interposto contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que manteve decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará indeferindo o registro de candidatura do recorrente ao cargo de deputado estadual.

A decisão impugnada considerou o recorrente inelegível, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, sob o fundamento de que, para a caracterização da hipótese de inelegibilidade citada, é suficiente a existência do pronunciamento do Tribunal de Contas que rejeita contas do prefeito que ordena despesas.

O relator – ministro Luís Roberto Barroso – votou no sentido de que fosse negado provimento ao recurso e de que o Tribunal aprovasse a seguinte tese:

Por força dos arts. 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar em definitivo as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente.

O argumento central do voto era o de que a competência para o julgamento das contas é atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo responsável. Barroso partiu da premissa de que o art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal preconiza a existência de dois regimes jurídicos distintos de contas públicas: as contas de governo e as contas de gestão.

Segundo ele, a Constituição Federal atribui expressamente aos Tribunais de Contas o julgamento – e não a mera apreciação mediante parecer prévio – das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Quando o prefeito assume voluntariamente a função de ordenador de despesas – o que ocorre com maior frequência em municípios de menor porte –, ele se coloca na mesma posição jurídica de qualquer outro responsável por dinheiros públicos e, portanto, sujeita-se ao julgamento definitivo da Corte de Contas, sem necessidade de ratificação pela Câmara Municipal.

Somente nas hipóteses em que a execução orçamentária global do município, e não os atos de gestão isoladamente praticados, constitui o objeto da análise é que o julgamento das contas será realizado pelo Poder Legislativo municipal, por se tratar justamente de uma apreciação política da gestão do chefe do Poder Executivo. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas exerce função auxiliar, que se dá por meio da emissão de parecer prévio (CF, art. 31 § 2º):

Assim, os dois modos de proceder distinguem-se um do outro em razão do tipo de conta a ser avaliada. Significa dizer que não importa quem as presta, mas, sim, a natureza da própria conta. É essa natureza que determina qual deve ser o papel a ser exercido pelo Tribunal de Contas, ou seja, se será apenas o de *apreciar* ou, pelo contrário, o de *julgar* as contas a ele submetidas.

Barroso argumentou, por fim, que a ausência de julgamento das contas dos prefeitos pelo Tribunal de Contas poderia ensejar prejuízos à Administração Pública, instituindo-se uma espécie de imunidade aos prefeitos que ordenam despesas:

É que no chamado julgamento político (art. 71, I, CF) não há como se restituir aos cofres públicos os gastos indevidos ou mesmo responsabilizar os maus gestores pelas irregularidades comprovadas nas contas, por meio da decisão da Casa Legislativa correspondente. No caso de os Prefeitos ordenadores de despesas não estarem sujeitos ao julgamento pelo Tribunal de Contas, não seriam eles responsabilizados e nem outra pessoa poderá sê-lo, o que acarretaria violação às dimensões indenizatória e restituidora do processo de contas.

No entanto, prevaleceu, por maioria, o voto divergente do ministro Ricardo Lewandowski, para quem o órgão competente para julgar as contas dos prefeitos municipais – tanto as de natureza política quanto as contas de gestão – é a Câmara Municipal, uma vez que o Poder Legislativo é o órgão que representa a soberania popular, especialmente o contribuinte.

Para o ministro Lewandowski, o art. 31, § 1º, da Constituição Federal é expresso no sentido de estabelecer que cabe ao parlamento municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, o controle externo das contas municipais e que não há propriamente um julgamento de contas pelo órgão técnico. O papel das Cortes de Contas nessas hipóteses restringe-se apenas a produzir parecer prévio à decisão do Poder Legislativo (art. 31, § 2º), circunstância que atenuaria o caráter puramente político das Câmaras Municipais.

O argumento central do voto, no entanto, foi o de que a competência do Poder Legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas – se de gestão ou de governo –, mas pelo cargo de quem as presta – no caso, o de prefeito municipal. Assim, a Câmara Municipal seria o juiz natural para o julgamento de todas as contas do prefeito, sem distinção quanto à sua natureza.

Desse modo, a expressão “órgão competente”, constante do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, deveria ser interpretada como fazendo referência à Câmara Municipal, no que tange ao julgamento das contas prestadas pelos prefeitos.

Foi por essa razão que, ao fixar a tese no Tema n. 835 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal se limitou a delinear a competência para a apreciação das contas do prefeito a partir das consequências do julgamento sob a perspectiva de sua dimensão jurídico-eleitoral, isto é, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista na Lei Complementar n. 64/1990. Nesse contexto, assentou a seguinte tese:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

## **5 AGRADO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.436.197 RG/RO (TEMA N. 1.287)**

A discussão acerca da competência para o julgamento das contas de prefeito municipal voltou a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.436.197 RG/RO.

O ex-prefeito do município de Vale do Paraíso, em Rondônia, havia sido condenado pelo Tribunal de Contas daquele estado (TCE/RO), em procedimento de tomada de contas especial, ao pagamento de débito e multa por irregularidades na execução de convênio firmado entre o estado e o município. O ex-gestor ajuizou ação declaratória de nulidade de ato administrativo tentando anular essa decisão, alegando que o Tribunal de Contas não teria competência para julgá-lo, uma vez que o julgamento de suas contas caberia à Câmara Municipal. A ação foi julgada improcedente e o Tribunal de Justiça de Rondônia manteve a decisão do juízo de primeiro grau.

No caso, diferentemente das decisões anteriormente proferidas pelo Supremo Tribunal Federal mencionadas neste artigo, a discussão tinha como objeto a possibilidade, ou não, de imputação de débito e multa a prefeito, pelos Tribunais de Contas, em procedimento de tomada de contas especial, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos.

O relator – ministro Luiz Fux – argumentou que, embora a titularidade do exercício do controle externo tenha sido conferida ao Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas independentemente da participação direta daquele poder, entre as quais é de se mencionar o julgamento de prestações de contas, a realização de atividades de fiscalização – como inspeções e auditorias por iniciativa própria –, a apuração de denúncias e a aplicação de medidas cautelares, corretivas e sancionatórias.

O auxílio ao Poder Legislativo no exame da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo é apenas uma das atribuições constitucionalmente conferidas aos Tribunais de Contas, razão pela qual o fato de o Supremo Tribunal Federal ter decidido que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do prefeito para fins do reconhecimento de inelegibilidade não teria o condão de “impedir o natural exercício da atividade fiscalizatória, nem das demais competências dos Tribunais de Contas em toda a sua plenitude”.

Essa competência própria dos Tribunais de Contas, independentemente de posterior ratificação pelo Poder Legislativo, alcançaria, também, o julgamento de tomadas de contas especiais instauradas em face de ocupantes dos cargos de chefe do Poder Executivo municipal, razão pela qual, no caso concreto julgado, a imposição de débito e a aplicação de multa contra o ex-gestor municipal não se confundiriam com a definição da competência para o exame das contas anuais, que fora objeto da discussão enfrentada no Tema n. 835 da Repercussão Geral.

O ministro relator observou, ademais, que em outras oportunidades o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que as Cortes de Contas dispõem de competência para a imposição de sanções de natureza administrativa aos gestores públicos – inclusive chefes do Poder Executivo municipal – sujeitos a sua atividade fiscalizadora (ARE 1.289.627, ARE 1.430.075, RE 1.353.347 e RE 1.275.300-AgR).

Ao fim, o Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de seus membros, negou provimento ao recurso e firmou a seguinte tese, que passou a ser a Tese n. 1.287 de Repercussão Geral:

No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.

## **6 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 982/PR**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 982/PR discutiu a possibilidade de os Tribunais de Contas estaduais julgarem contas de gestão de prefeitos municipais que atuam na qualidade de ordenadores de despesas, com a consequente imputação de débito e aplicação de multa, à margem de qualquer ratificação pelo Poder Legislativo municipal.

A ação foi proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) contra um conjunto de decisões judiciais que vinham anulando sanções aplicadas a prefeitos municipais quando atuavam na qualidade de ordenadores de despesas, não apenas no tocante aos efeitos eleitorais – hipótese que se mostraria compatível com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários n. 729.744 e n. 848.826 –, mas também no que se refere à imposição de multas e à condenação ao ressarcimento ao erário.

O relator – ministro Flávio Dino – iniciou seu voto distinguindo o caso submetido à análise do Supremo Tribunal Federal em relação ao que fora decidido por aquela Corte nos Temas n. 157, 835 e 1.287 da Repercussão Geral. Nesses casos, como já visto, o Supremo havia debatido: a) a natureza do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas nas prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal (Tema n. 157); b) o órgão competente para o julgamento das contas do prefeito municipal para fins da aplicação do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990; e c) a competência das Cortes de Contas para o julgamento de tomada de contas especial decorrente de irregularidades na execução de convênio e condenação em débito e aplicação de multa ao gestor responsável.

Na ADPF sob análise, Dino argumentou que a ação discutia “a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento de prefeitos que agem como ordenadores de despesa, com possíveis imputações de débito ou aplicação de multa”. O ministro argumentou também que nenhum dos três precedentes vinculantes abordava especificamente a competência das Cortes de Contas para, fora do contexto de tomada de contas especial por irregularidades em convênios, imputarem débitos ou aplicarem multas a prefeitos que ordenam despesas no exercício regular de suas funções. A ausência de pronunciamento do Supremo quanto a esse tema foi o que justificou o conhecimento e o julgamento de mérito da ADPF.

O argumento central do voto repousa na distinção constitucional expressa entre duas modalidades de atuação dos Tribunais de Contas. O art. 71, inciso I, atribui às Cortes de Contas a competência para *apreciar*, mediante parecer prévio, as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo – parecer esse que, nos termos do art. 31, § 2º, apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O art. 71, inciso II, por sua vez, atribui aos Tribunais de Contas competência para o *julgamento* das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Por essa razão, a atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise, e não dos sujeitos que as prestam. Nesse sentido, as *contas de governo* (CF, art. 71, inciso I), que retratam a execução orçamentária global do município e têm caráter eminentemente político, submetem-se ao

juízo do Poder Legislativo, ao passo que as *contas de gestão* (CF, art. 71, inciso II), que traduzem a responsabilidade pessoal do administrador pela aplicação de recursos públicos em atos específicos, estão sujeitas ao juízo técnico dos Tribunais de Contas.

Assim, se o prefeito assume a função de ordenador de despesas, ele se sujeita ao mesmo regime de controle previsto para os “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta”:

Dessa feita, nos casos em que o Chefe do Poder Executivo Municipal exercer a função de ordenador de despesas, deverá prestar contas relacionadas com o gerenciamento patrimonial do ente público, caso em que sua regularidade será julgada definitivamente pelo Tribunal de Contas. De outro lado, quando se tratar de contas prestadas anualmente e relacionadas com a execução orçamentária global, função inescapável ao Prefeito, estas serão submetidas ao juízo político do Poder Legislativo, que analisará o parecer prévio elaborado pela Corte de Contas.

O ministro Dino observou a existência de precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Tribunais de Contas não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas instituições dotadas de autonomia e competência própria para o exercício do controle externo da Administração Pública. Essa premissa, afirmada no julgamento do RE n. 576.920/RS (Tema n. 47 da Repercussão Geral), foi retomada para sublinhar que a competência de julgamento das contas de gestão, exercida com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição, não depende de confirmação ou ratificação pelo Legislativo – diferentemente do parecer prévio, que instrumentaliza o julgamento das contas de governo.

Dino também invocou expressamente o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para fundamentar uma análise consequencialista da decisão. De acordo com ele, reconhecer que os Tribunais de Contas não possuem competência para imputar débitos e multas a prefeitos que ordenem despesas produziria, na prática, uma zona de imunidade sobre a gestão do município que, por via oblíqua, poderia ser artificialmente criada por qualquer prefeito ao avocar para si a função de ordenador de despesas. Além disso, esvaziaria a eficácia do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, que atribui natureza de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas que impliquem imputação de débito ou multa – dispositivo que revela a intenção do constituinte de conferir celeridade à reparação de danos ao erário e efetividade ao controle externo.

Por fim, invocou-se o princípio republicano para sustentar que “a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos aptos a conferir-lhe a máxima eficácia”, razão pela qual os atos praticados pelo prefeito na condição de ordenador de despesas não podem subtrair-se à análise técnica e ao julgamento a cargo dos Tribunais de Contas.

## 7 CONCLUSÃO

O exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da competência para o julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais revela uma evolução marcada pela progressiva delimitação dos critérios que determinam a atuação do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública.

Os precedentes analisados demonstram que o Supremo Tribunal Federal refinou gradualmente as premissas que orientam a distribuição de atribuições entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, transitando de uma visão inicial predominantemente subjetiva – centrada no cargo de quem presta as contas – para uma compreensão que leva em consideração tanto a natureza das contas quanto a modalidade de controle exercido.

Da análise conjunta dos precedentes examinados, é possível concluir que: 1) as *contas de governo* prestadas pelo prefeito municipal se submetem ao julgamento político da Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio cuja eficácia impositiva somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores; 2) as *contas de gestão* prestadas pelo prefeito na qualidade de ordenador de despesas, bem como as contas objeto de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na execução de convênios interfederativos, submetem-se ao julgamento técnico e autônomo dos Tribunais de Contas, com fundamento nos arts. 70, parágrafo único, e 71, II, VI e VIII, da Constituição Federal, competindo a essas Cortes a imputação de débito e a aplicação de sanções administrativas independentemente de ratificação ou aprovação posterior pelo Poder Legislativo.

A mudança na orientação jurisprudencial da Suprema Corte apresenta, a nosso ver, importantes aspectos positivos. Em primeiro lugar, preserva a coerência do sistema constitucional de controle externo, evitando interpretações que esvaziem as atribuições conferidas expressamente aos Tribunais de Contas. Em segundo lugar, assegura maior efetividade à fiscalização da gestão dos recursos públicos, impedindo a formação de zonas de imunidade incompatíveis com o princípio republicano e com o dever de responsabilização dos gestores. E, finalmente, promove a harmonização entre o critério subjetivo e o critério material de definição da competência, reconhecendo que o julgamento político das contas anuais do prefeito não exclui o julgamento técnico de atos de gestão que impliquem responsabilidade pessoal do administrador.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 dez. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 132.747-2/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 17 jun. 1992. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 18 set. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral). Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Plenário, julgado em 10 ago. 2016. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.436.197/RO (Tema 1.287 da Repercussão Geral). Relator: Min. Luiz Fux. Plenário, julgado em 18 dez. 2023. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR. Relator: Min. Flávio Dino. Plenário, julgado em fev. 2025. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 2025.

# **Artigos científicos**

# **AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO IGD PBF E CADÚNICO: APRIMORAMENTO PARA A AUTONOMIA SOCIOECONÔMICA**

## **GOVERNANCE ASSESSMENT OF THE IGD PBF AND CADÚNICO: ENHANCEMENT FOR SOCIOECONOMIC AUTONOMY**



Submissão: 30/01/2026  
Aceite: 05/05/2026

### **Adriano Higino Freire**

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), especialista em Controladoria e Finanças Empresariais e graduado em Administração. Servidor técnico-administrativo da UFLA desde 1994, tendo exercido funções de assessoramento e gestão nas áreas de governança, gestão de riscos, integridade e indicadores institucionais. É consultor externo de produto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID/ BID Invest), avaliador externo na Avaliação Executiva de Governança do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (CMAP 2024-2025), professor-facilitador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e docente credenciado da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

### **Leonardo Almeida Freire**

Doutorando e mestre em Ciência e Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e graduado em Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

### **Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga**

Auditor de Controle Externo, aposentado, pelo TCEMG. Diretor Geral do TCEMG entre 2019 e 2022. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG. Pós-Graduação em Administração Financeira, pela Fundação João Pinheiro/MG. Pós-Graduação em Controle Externo pela PUC Minas/Escola de Contas/TCEMG.

Economista pela PUC Minas. Advogado pela FUMEC/MG.

Professor da Pós-Graduação em Finanças Públicas da Escola de Contas/TCEMG.

Professor do MBA em Governança Pública da EBRADI.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Governança e avaliação; 2.1 Conceitos de governança pública; 2.2 Geração de valor público no contexto federativo; 2.3 O papel do planejamento estratégico integrado; 2.4 Desempenho, indicadores e eficiência de recursos; 2.5 Marco Regulatório do PBF, CadÚnico e IGD; 2.5.1 Objetivos do Programa Bolsa Família; 2.5.2 Inserção financeira e promoção da autonomia econômica; 2.5.3 O IGD como instrumento estratégico; 2.6 Avaliação executiva de governança; 3 Metodologia; 4 Institucionalização e processo decisório; 4.1 Atribuições e competências dos atores; 4.2 Articulação para a geração de valor público; 4.2.1 IGD como instrumento de valor público; 4.2.2 Desempenho atual e eficiência na alocação de recursos; 4.2.3 Objetivos legais e oportunidades de aprimoramento; 4.2.4 Fatores complementares: inclusão produtiva e autonomia socioeconômica; 5 Supervisão e coordenação da política; 5.1 Instâncias de coordenação e supervisão; 5.2 Metas do PPA e revisão de prioridades; 6 Monitoramento e avaliação da gestão; 7 *Accountability* e prestação de contas; 8 Participação social e transparência; 9 Gestão de riscos e integridade; 10 Considerações finais; Referências.

**Resumo:** Este artigo apresenta uma avaliação executiva da governança do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (CadÚnico). A análise sistematiza os achados de um consultor externo contratado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para uma avaliação inserida no ciclo metodológico 2024/2025 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O estudo

aponta que o IGD cumpre um papel fundamental no monitoramento das dimensões operacionais da gestão, como a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades. Ele opera como um mecanismo de indução de boas práticas ao aferir a qualidade da gestão e vincular o desempenho a repasses financeiros. Contudo, destaca-se que sua composição atual não incorpora fatores específicos para avaliar a promoção da autonomia socioeconômica, objetivo previsto no marco legal do programa para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza. A recomendação central é de que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) avalie a incorporação de fatores complementares ao cálculo do IGD, especialmente os relacionados à inclusão produtiva.

**Abstract:** This article presents an executive evaluation of the governance of the Decentralized Management Index (IGD) for the Bolsa Família Program and the Unified Registry for Social Programs (CadÚnico). The analysis systematizes the findings of an external consultant hired by the Inter-American Development Bank (IDB) for an evaluation that is part of the 2024/2025 methodological cycle of the Public Policy Monitoring and Evaluation Council (CMAP). The study points out that the IGD fulfills a fundamental role in monitoring the operational dimensions of management, such as cadastral updates and the follow-up of conditionalities. It operates as a mechanism to induce good practices by assessing the quality of management and linking performance to financial transfers. However, it is highlighted that its current composition does not incorporate specific factors to assess the promotion of socioeconomic autonomy, an objective established in the program's legal framework to interrupt the poverty reproduction cycle. The main recommendation is for the Ministry of Development and Social Assistance, Family and Fight Against Hunger (MDS) to evaluate the incorporation of complementary factors into the IGD calculation, especially those related to productive inclusion.

**Palavras-chave:** governança pública; Índice de Gestão Descentralizada (IGD); Programa Bolsa Família; avaliação de políticas públicas; inclusão produtiva.

**Keywords:** public governance; Decentralized Management Index (IGD); Bolsa Família Program; public policy evaluation; productive inclusion.

## 1 INTRODUÇÃO

A governança de políticas públicas assume um papel estratégico na gestão contemporânea, especialmente em programas de transferência de renda, que, por sua vasta escala e capilaridade, demandam uma complexa e contínua coordenação federativa. No Brasil, um país marcado por profundas heterogeneidades municipais, a efetividade de uma política de proteção social da magnitude do Programa Bolsa Família (PBF) depende de forma crítica da articulação entre os entes governamentais e do alinhamento de incentivos que promovam a qualificação da gestão local. Nesse contexto, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído pela Lei n. 14.601/2023, foi concebido como instrumento para responder a esses desafios, operando como mecanismo de indução de boas práticas ao aferir a qualidade da gestão e vincular o desempenho a repasses financeiros.

O IGD já cumpre um papel fundamental por monitorar com sucesso as dimensões operacionais da gestão, como a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades. O amadurecimento e a consolidação desses processos abrem uma oportuna janela para refletir sobre a próxima etapa de desenvolvimento do índice, buscando alinhar ainda mais sua estrutura aos objetivos de longo prazo da política. O marco legal do Bolsa Família estabelece uma visão ambiciosa, que progride da resposta emergencial de combate à fome à meta estratégica de “interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações”. A reflexão proposta neste trabalho é sobre como a robusta base de monitoramento do IGD pode ser expandida para também capturar e incentivar ações municipais voltadas à promoção da autonomia socioeconômica, criando uma ponte mais explícita entre a excelência operacional e o impacto social sustentável.

Este artigo, portanto, sistematiza os achados de um consultor externo contratado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O escopo do trabalho consistiu em subsidiar a análise da dimensão de governança, como parte da Avaliação Executiva de Governança da Política Pública do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico (IGD-PBF e CadÚnico), ciclo 2024/2025. Tal avaliação insere-se no ciclo metodológico do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), uma arquitetura institucional robusta que fomenta o aprimoramento contínuo das políticas federais. A proposta aqui desenvolvida é de que uma evolução técnico-regulatória do índice, ao avaliar a incorporação de fatores complementares, pode ampliar o alcance estratégico do IGD e fortalecer sua contribuição para a melhoria contínua da política pública.

## 2 GOVERNANÇA E AVALIAÇÃO

### 2.1 Conceitos de governança pública

A governança pública, enfatizada pelo Governo Federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para avaliar, direcionar e monitorar a administração. O Decreto n. 9.203/2017 (alterado pelo Decreto n. 9.901/2019) estabelece três mecanismos: I) Liderança (práticas para assegurar integridade e competência); II) Estratégia (definição de diretrizes e planos); e III) Controle (mitigação de riscos e execução ordenada das atividades). A avaliação da governança permite verificar se a estrutura de coordenação das políticas públicas é adequada à complexidade dos desafios enfrentados, garantindo maior efetividade e economicidade, além de estar diretamente relacionada à geração de valor público.<sup>1</sup>

O decreto estabelece como princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência. Esses princípios operacionalizam-se por meio de onze diretrizes que orientam desde a busca por resultados até a promoção de comunicação transparente, incluindo: direcionar ações para resultados, promover simplificação administrativa e modernização, monitorar desempenho, articular instituições, implementar controles baseados em gestão de risco, avaliar custos e benefícios de políticas, manter processo decisório baseado em evidências e definir formalmente funções e responsabilidades.

### 2.2 Geração de valor público no contexto federativo

O Decreto n. 9.203/2017 define valor público como os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues por uma organização que representem respostas efetivas às necessidades de interesse público e que promovam modificações na sociedade ou em grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Martins e Marini,<sup>2</sup> citado pelo TCU, sustentam que governança pública “*é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável*!”. Por essa razão, o fortalecimento da capacidade governamental e o esforço de governar em rede só fazem sentido na medida em que contribuem para a geração de valor público, demandando o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.<sup>3</sup>

1 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

2 MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 15 jun. 2026.

3 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

Uma cadeia de valor público implica não apenas a consideração de variáveis objetivas de desempenho (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), mas também variáveis subjetivas relacionadas a “expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo”.<sup>4</sup> Essa compreensão holística é essencial para avaliar adequadamente o desempenho governamental, reconhecendo que a legitimidade das políticas depende tanto de resultados mensuráveis quanto da confiança dos cidadãos.

Em federações como o Brasil, onde diferentes níveis de governo operam autonomamente, a construção de políticas consistentes enfrenta desafios devido à necessidade de acordos intergovernamentais complexos. Redes intergovernamentais são comuns em áreas como saúde e educação, exigindo articulação entre níveis nacional e local. A governança multinível torna-se essencial para coordenar ações entre governos e atores não estatais, superando limites jurisdicionais. A cooperação entre União, Estados e Municípios é determinante para a efetividade das políticas públicas.<sup>5</sup>

### 2.3 O papel do planejamento estratégico integrado

A governança eficaz exige objetivos claros e integração estratégica entre diferentes níveis do sistema. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca a necessidade de um Estado com visão de futuro e capacidade de implementação eficiente.<sup>6</sup> O BID enfatiza o fortalecimento do Centro de Governo (CG) para garantir coerência administrativa, planejamento estratégico e alinhamento orçamentário.<sup>7</sup> O CG define prioridades nacionais, traduzindo-as em políticas baseadas em evidências, alinhadas com estratégias fiscais e econômicas, assegurando que os planos operacionais estejam orientados para a eficácia e a real demanda social.<sup>8</sup>

Essa articulação materializa-se em uma estrutura integrada de planejamento que alinha diferentes horizontes temporais. A Figura 1 demonstra como diferentes horizontes e agendas se articulam hierarquicamente. No topo situa-se a Visão do País, orientando a Visão de Longo Prazo com agendas setoriais (Social, Econômica, Geopolítica, Recursos Humanos, Infraestrutura, Serviços, Fiscal Monetária e de Comércio, e Permissiva) que compõem a Agenda Diretiva. Em nível intermediário, a Visão de Médio Prazo contempla as Estratégias de Desenvolvimento Setorial e dos Ministérios. Na base, situam-se os Planos Operacionais de Curto Prazo. Essa arquitetura articula objetivos estratégicos de longo prazo com a execução operacional cotidiana.

---

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

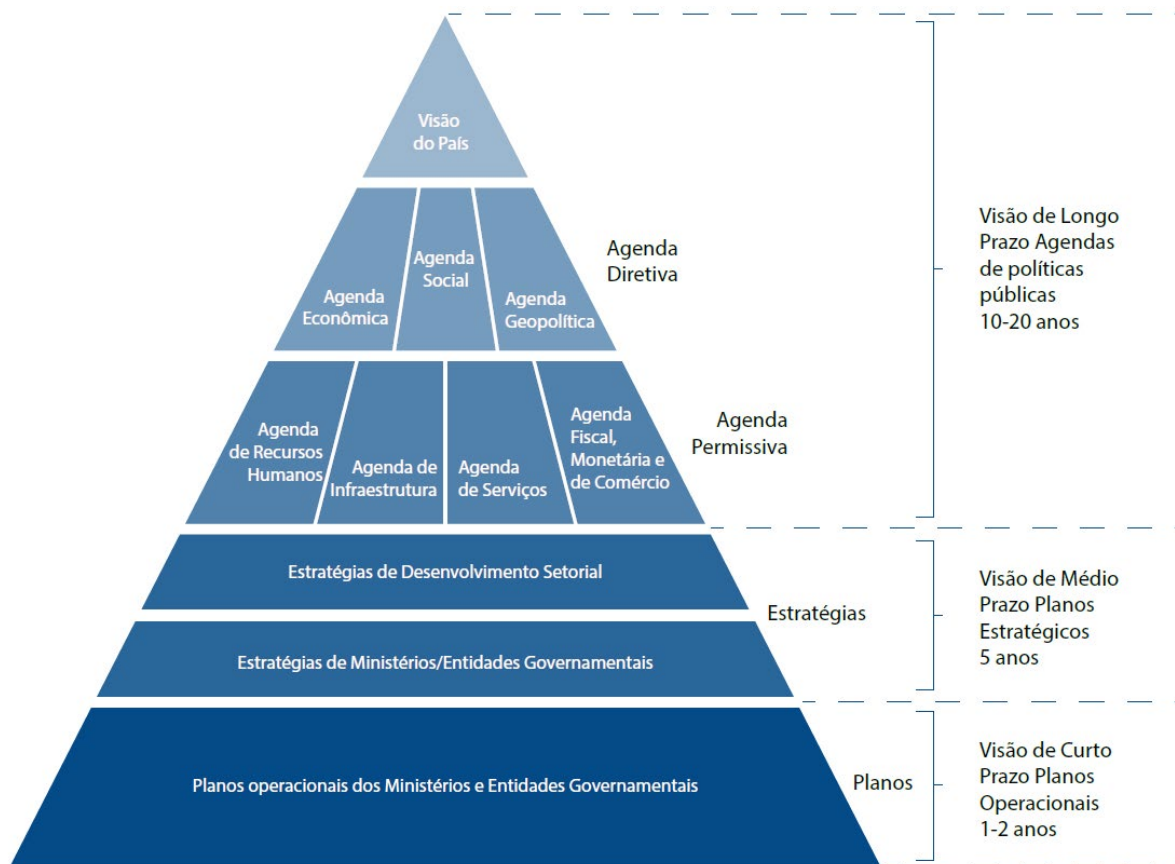
6 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Open Government in Latin America**. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 19 dez. 2014.

7 ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, oct. 2013. (IDB Technical Note, 591). DOI: <https://doi.org/10.18235/0009141>.

8 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

FIGURA 1

Estrutura integrada do planejamento de longo prazo e de curto prazo das políticas



Fonte: HADDAD, C.; KLOUCHE, M.; HENEINE, Y. **Center of government**: the engine of modern public institutions. New York: 2010.

## 2.4 Desempenho, indicadores e eficiência de recursos

A mensuração do desempenho é essencial para o processo decisório e a alocação eficiente de recursos. Diante da escassez de recursos frente às demandas sociais crescentes, torna-se imperativo adotar práticas de governança que promovam desenvolvimento econômico sustentável, gerando mudanças qualitativas como melhor distribuição de renda, educação, saúde e qualidade de vida, contribuindo para o bem-estar social.<sup>9, 10</sup>

Indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (governo, política, programa, organização, projeto), essenciais para monitoramento e avaliação, permitindo acompanhar metas, identificar avanços e corrigir problemas. Possuem duas funções básicas: descrever o estado real dos acontecimentos e analisar informações para realizar proposições valorativas. Não são simplesmente números, mas atribuições de valor conforme critérios como eficácia, efetividade e eficiência.<sup>11</sup> As dimensões de desempenho formam uma escala progressiva:<sup>12</sup>

9 FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

10 VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

11 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho na administração pública**. Brasília, 2009.

12 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

- a) **Eficiência:** uso racional dos recursos com menor custo e sem comprometer qualidade. Exemplo: articular transferência de renda com serviços de assistência social, educação e capacitação profissional.
- b) **Eficácia:** alcance de metas imediatas. Exemplo: alcançar, no período previsto, meta de beneficiar 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar.
- c) **Efetividade:** efeitos reais sobre beneficiários. Exemplo: famílias apresentarem avanços em segurança alimentar, saúde, frequência escolar e inserção no trabalho.
- d) **Impacto:** transformações estruturais e sustentáveis. Exemplo: redução persistente da pobreza e maior mobilidade social intergeracional.

Essa compreensão escalonada evidencia que o sucesso de uma política não se mede apenas por execução orçamentária ou metas quantitativas, mas pela capacidade de gerar transformações sustentáveis na qualidade de vida.

## 2.5 Marco Regulatório do PBF, CadÚnico e IGD

### 2.5.1 Objetivos do Programa Bolsa Família

A Lei n. 14.601/2023 estabelece três objetivos do Programa Bolsa Família:

- I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Esses objetivos refletem uma concepção ampliada de proteção social, fundamentada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988) e nos objetivos fundamentais da República de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF/1988). A análise desses objetivos evidencia uma progressão lógica: o combate à fome representa a resposta emergencial; a proteção social configura-se como estratégia de médio prazo; e a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza constitui o objetivo estratégico de longo prazo.

O artigo 32 da Lei n. 14.601/2023 determina que “as agências financeiras oficiais de fomento desenvolverão, de forma integrada e articulada, *instrumentos de crédito específicos para a inclusão produtiva das famílias beneficiárias*”. Essa disposição legal explicita que a inclusão produtiva constitui dimensão integrante da política pública, reconhecendo que a transferência de renda não é suficiente para romper o ciclo intergeracional da pobreza.

### 2.5.2 Inserção financeira e promoção da autonomia econômica

O Decreto n. 12.064/2024 dedica seção específica à inserção financeira, estabelecendo que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) realizará ações de promoção da educação financeira e conjugará esforços para o acesso a serviços financeiros adequados. O artigo 37 especifica as dimensões dessa inserção financeira, incluindo:

- I - a oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a *promoção da autonomia econômica e financeira das famílias beneficiárias*, de modo a respeitar a capacidade de comprometimento financeiro dos beneficiários;
  - II - o acesso amplo e fácil a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente quanto a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços;
- [...]

V - ações de educação financeira das famílias beneficiárias e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e

VI - a análise de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família, observado o disposto na Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.

A expressão “autonomia econômica e financeira”, constante do inciso I, constitui elemento central da arquitetura normativa do Programa, explicitando que o objetivo transcende a mera inclusão bancária ou acesso a serviços financeiros. Refere-se à capacidade das famílias de sustentarem-se com menor dependência da transferência de renda, em decorrência de maior resiliência econômica e social, conquistada mediante acesso a oportunidades produtivas, educação financeira e instrumentos adequados de crédito e poupança.

### 2.5.3 IGD como instrumento estratégico

A Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, institui o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, destinado a: I) aferir resultados da gestão em cadastramento, qualidade cadastral, gestão do programa, acompanhamento de condicionalidades, articulação intersetorial e *implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias*; II) incentivar resultados qualitativos; e III) calcular recursos a transferir aos entes federativos.

O IGD transcende a função de indicador técnico, atuando como instrumento estratégico que direciona incentivos financeiros via repasses mensais e bonificações vinculadas ao desempenho. Os resultados do IGD são fontes relevantes para o processo decisório, oferecendo subsídios para aprimoramento das ações conforme prioridades territoriais. Assim, potencializa a capacidade de estados e municípios de promover transformações concretas via articulação intersetorial e efetivação de políticas integradas em saúde, educação e assistência social, integrando a cadeia de valor público do Programa Bolsa Família e CadÚnico.

O Decreto n. 12.064/2024 estabelece duas modalidades: IGD-M (municípios e Distrito Federal) e IGD-E (estados), cujos valores indicarão os resultados alcançados na gestão. O artigo 8º determina que os recursos serão aplicados em ações de gestão descentralizada, especialmente atividades de promoção do desenvolvimento e autonomia das famílias. Destaca-se o inciso X:

X - realização de atividades voltadas à promoção do desenvolvimento e da autonomia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A Portaria MDS n. 1.041/2024 reforça essas finalidades no artigo 11, inciso X, nos mesmos termos, e define a composição do IGD-M:

I - fator de operação: Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e taxas de acompanhamento de condicionalidades (Frequência Escolar e Agenda de Saúde);

II - fator Requisitos SUAS;

III - fator de registro da comprovação de gastos; e

IV - fator de registro da aprovação da comprovação de gastos.

Observa-se que, embora o marco legal estabeleça explicitamente a promoção da autonomia econômica e financeira como objetivo estratégico e finalidade dos recursos do IGD, a composição atual do índice concentra-se em dimensões operacionais (atualização cadastral, acompanhamento de condicionalidades, prestação de contas), não incorporando fatores específicos que permitam avaliar, de forma mais abrangente, a capacidade dos municípios de promover a inclusão produtiva, a autonomia socioeconômica e a superação do ciclo intergeracional da pobreza.

## 2.6 Avaliação executiva de governança

A avaliação executiva fornece o panorama de uma política, identificando fragilidades na concepção, execução e implementação. Com duração de quatro a seis meses, possibilita intervenções tempestivas e direciona análises aprofundadas, subsidiando recomendações para ajustes e garantindo eficiência na alocação de recursos.<sup>13</sup>

As dimensões dessa avaliação do IGD - PBF e CadÚnico, ciclo 2024/2025, baseiam-se no modelo de componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Alinhadas ao Plano de Trabalho e ao Termo de Referência, essas dimensões visam garantir a execução eficiente e eficaz das avaliações. Como são interdependentes, seus componentes podem se sobrepor. “Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores” compartilha elementos com “Institucionalização”, e todos se conectam com “Planos e Objetivos”.

Essa sobreposição é intencional, reforçando os componentes, já que raramente são abordados todos simultaneamente.<sup>14, 15, 16</sup> Também foi utilizada como referência neste trabalho a obra *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*.<sup>17</sup>

## 3 METODOLOGIA

Esta avaliação executiva utilizou como referencial metodológico principal o modelo do Tribunal de Contas da União para Avaliação de Governança em Políticas Públicas<sup>18, 19</sup> e, complementarmente, o Guia prático de análise *ex post*.<sup>20</sup> A análise estruturou-se em sete dimensões (Figura 2): Institucionalização; Planos e Objetivos; Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; Participação Social; e *Accountability*.

As dimensões do modelo apresentam interdependências e sobreposições conceituais que refletem a natureza integrada da governança pública. Por exemplo, ‘Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores’ compartilha elementos com ‘Institucionalização’, e ‘Planos e Objetivos’ relaciona-se com todas as demais dimensões. Tais intersecções são metodologicamente intencionais, pois fortalecem a análise ao permitir que aspectos da política sejam examinados sob múltiplas perspectivas complementares, aumentando a robustez dos achados.<sup>21, 22, 23</sup>

13 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

16 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. 2020.

17 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

18 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

19 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

20 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

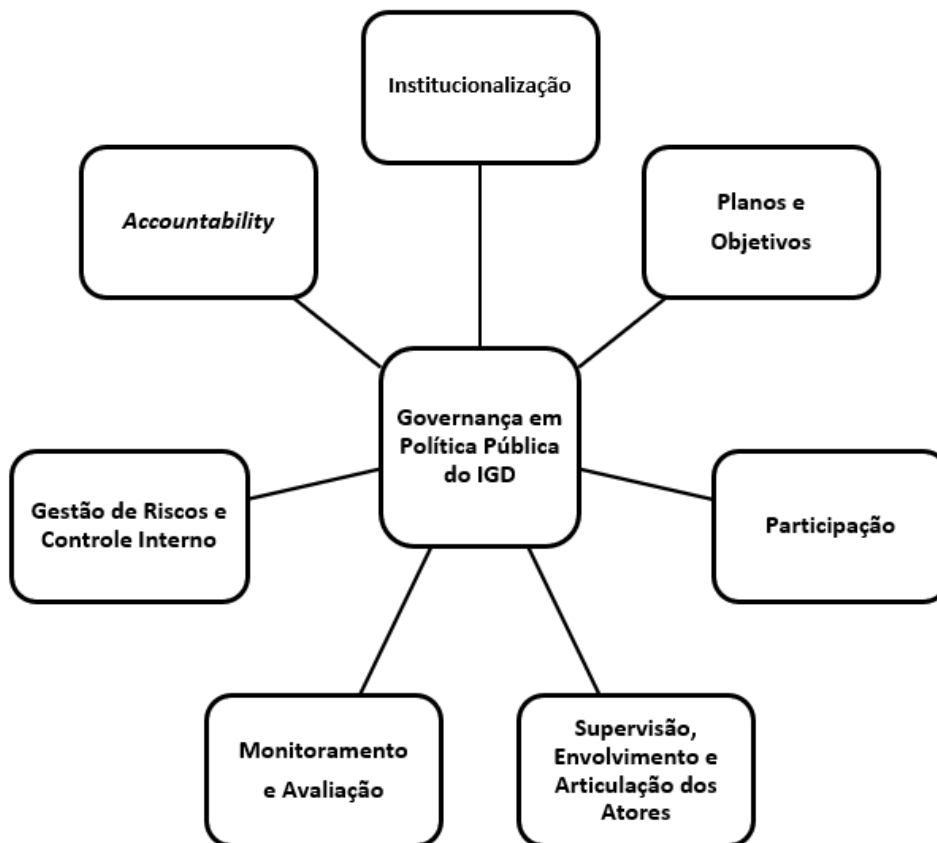
21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

23 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

FIGURA 2

**Dimensões da análise inspiradas nos componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**



Fonte: Adaptado de TCU.<sup>24, 25</sup>

Para coleta e análise das evidências, adotou-se abordagem multimétodo qualitativa visando à triangulação das informações:

- **Revisão Normativa e Documental:** Análise aprofundada do arcabouço legal do IGD-PBF e CadÚnico, além de documentos como o PPA 2024-2027 e o Planejamento Estratégico do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).
- **Reuniões Técnicas e Oficinas Colaborativas:** Foram conduzidas reuniões com gestores e servidores do MDS para aprofundar o entendimento sobre os processos operacionais e decisórios. A avaliação da consultoria, por meio de oficinas colaborativas com a participação de gestores e avaliadores, contribuiu para a construção de uma Árvore do Problema e de um Modelo Lógico específico para a política.
- **Aplicação de Questionário de Evidências:** Foi utilizado um questionário estruturado para a coleta sistemática de informações junto à equipe gestora da política.

24 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

25 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

- A presente análise constitui a avaliação técnica do consultor responsável, elaborada em conformidade com o escopo definido no Plano de Trabalho para Avaliação Executiva. As conclusões são fundamentadas em informações e respostas fornecidas pelo MDS, com a coleta de evidências encerrada em 16 de maio de 2025. Essa data representa o marco temporal definitivo para os dados considerados neste artigo.

O relatório desta consultoria foi um dos insumos técnicos entregues à Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento, que, por sua vez, submeteu sua versão consolidada à deliberação do CMAP. As sugestões e recomendações aqui apresentadas constituem, portanto, subsídios técnicos submetidos à apreciação dos órgãos competentes, não representando um posicionamento institucional consolidado. Reconhece-se, ademais, a possibilidade de que o MDS tenha implementado ações alinhadas a estas proposições em período subsequente à data de corte da análise.

## **4 INSTITUCIONALIZAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO**

### **4.1 Atribuições e competências dos atores**

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome regulamenta os critérios do IGD, sendo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) responsável pelo cálculo, gestão e descentralização dos recursos via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), conforme Portaria MDS n. 1.041/2024.

O arcabouço legal complementar inclui a Lei n. 14.600/2023 (competências do MDS); Decreto n. 11.392/2023 (estrutura regimental); Portaria MDS n. 1.013/2024 (unidades administrativas); além das Portarias n. 1.058/2025 (condicionalidades), n. 1.030/2024 (instrumentos de adesão), n. 1.014/2024 (correições), n. 930/2023 (Câmaras Técnicas) e n. 897/2023 (gestão de benefícios).

A Senarc executa o IGD em nível federal, com apoio da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Os recursos são transferidos pelo FNAS aos fundos subnacionais, sob controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e respectivos conselhos estaduais e municipais. Os Ministérios da Saúde (via Secretaria de Atenção Primária) e da Educação (via Secadi) acompanham as condicionalidades do PBF, mediante Comissões Intersetoriais.

As secretarias municipais de assistência social articulam ações com saúde e educação, enquanto os estados prestam apoio técnico e gerenciam o IGD-E. Os conselhos de assistência social, com composição paritária conforme a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/1993), Resolução CNAS n. 237/2006 e Resolução CNAS/MDS n. 100/2023, exercem controle social e fiscalizam os repasses. A intersetorialidade constitui elemento fundamental, promovendo cooperação entre atores e favorecendo o acompanhamento de serviços aos beneficiários, fortalecendo a eficácia do programa na redução das desigualdades e no enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza.

O MDS realiza acompanhamento mensal e anual do IGD, incluindo reuniões com coordenações estaduais, média de quatro reuniões anuais com Municípios Prioritários (MUPs) e comunicação por aplicativos, *lives* e *e-mails*. O monitoramento das condicionalidades ocorre bimestralmente na educação (sistema Presença) e semestralmente na saúde (sistema Saúde), com extrações mensais do CadÚnico. A atualização do CadÚnico ampliou a integração com Receita Federal, CNIS e Caixa Econômica Federal.

Embora respaldada por arcabouço legal robusto, revisão da Enap<sup>26</sup> identificou dificuldades históricas na articulação entre estados e municípios, como diálogo frágil com grandes municípios, ausência de instâncias estruturadas de coordenação e limitada capacidade técnica estadual. O MDS reiterou a relevância da participação dos entes subnacionais, mas se verificaram dificuldades de articulação das comissões intersetoriais municipais, indicando necessidade de estratégias para fortalecer a supervisão.

As competências estão fundamentadas no conjunto normativo, complementadas por sistemas de informações gerenciais e abordagens informais (aplicativos, e-mails, *lives*) que, observando princípios da Administração Pública, apoiam gestão ágil. O marco regulatório vigente mostra-se capaz de fortalecer a efetividade da política.

Sugere-se fortalecer as ações de capacitação, comunicação e divulgação do MDS aos entes subnacionais, com foco nas competências de cada agente (governos, conselhos, comissões, equipes técnicas), aperfeiçoando a disseminação de informações e promovendo melhoria da gestão descentralizada, contribuindo para o aprimoramento da supervisão, envolvimento e articulação dos atores. As ações de capacitação podem contribuir com a disseminação do Caderno de Orientações sobre o IGD 2025, orientando execução orçamentária mais eficiente dos recursos repassados.

## 4.2 Articulação para a geração de valor público

### 4.2.1 O IGD como instrumento de valor público

Conforme definido anteriormente (seção 2.2), valor público refere-se aos resultados que modificam aspectos da sociedade em resposta a demandas de interesse público.

O IGD - PBF e o CadÚnico constituem instrumento estratégico que direciona incentivos aos entes federativos, por meio de repasses financeiros mensais e bonificações vinculadas ao desempenho e à adoção de boas práticas de gestão. Tais incentivos visam apoiar e qualificar a execução descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único, fortalecendo a capacidade local de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade.

A sistemática de aferição e os resultados obtidos a partir do IGD - PBF e CadÚnico constituem fontes relevantes para o processo decisório dos gestores públicos. A análise do desempenho local, com base nas dimensões operacionais e intersetoriais do índice, oferece subsídios objetivos para o aprimoramento das ações e o redirecionamento de esforços conforme as prioridades identificadas no território. Dessa forma, o IGD potencializa a capacidade de estados e municípios de promover transformações concretas na vida de grupos sociais vulneráveis, por meio da articulação intersetorial e da efetivação de políticas públicas integradas, especialmente em saúde, educação e assistência social. Conclui-se que o IGD integra a cadeia de valor público da política que envolve o Programa Bolsa Família e do CadÚnico.

### 4.2.2 Desempenho atual e eficiência na alocação de recursos

Mesmo diante das necessidades de aprimoramento apontadas nesta avaliação, verifica-se que o IGD - PBF e o CadÚnico, em 2024, já haviam atingido as metas previstas no Plano Plurianual (PPA) para 2027. Os recursos repassados por meio do IGD têm se mostrado suficientes, inclusive com manutenção recorrente de saldos expressivos em conta bancária ao final de cada exercício. Em dezembro de 2024, havia saldo de 549,7 milhões de reais nas contas do IGD - PBF dos estados e municípios.

26 RIBEIRO, Aline; MELO, Ana Karolina Acris; BARBOSA, Rhaila Cortes; GUBERT, Vanessa Terezinha. Índice de Gestão Descentralizada: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de pesquisa, Evidência Express**. Brasília: Enap, fev. 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: 10 jun. 2026.

A versão prévia do Caderno de Orientações sobre o IGD - PBF e CadÚnico 2025, elaborada pelo MDS, apresenta importantes diretrizes aos entes subnacionais quanto à necessidade de aprimoramento da execução orçamentária dos recursos repassados, especialmente por meio de planejamento eficiente das despesas. Avaliar se a eficiência na utilização dos recursos públicos está alinhada à visão de futuro e à capacidade de implementação, assegurando coerência administrativa, planejamento estratégico e alinhamento orçamentário, está em consonância com os entendimentos da OCDE e do BID, já mencionados na apresentação desta seção de avaliação (item 2.3).

É fundamental que os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas, especialmente os gestores públicos, compreendam a necessidade de alocar eficientemente os recursos estatais. Diante da escassez desses recursos frente às demandas crescentes da sociedade, torna-se imperativo adotar práticas de governança que promovam o desenvolvimento econômico sustentável. Esse desenvolvimento, ao gerar mudanças qualitativas na sociedade, como melhor distribuição de renda, educação, saúde e qualidade de vida, contribui diretamente para a promoção do bem-estar social.<sup>27, 28</sup>

### 4.2.3 Objetivos legais e oportunidades de aprimoramento

Conforme estabelecido no art. 3º da Lei n. 14.601/2023 (ver seção 2.5.1), o PBF possui três objetivos: combate à fome, interrupção do ciclo intergeracional da pobreza e promoção do desenvolvimento das famílias vulneráveis. Para mensurar o desempenho da Administração Pública e o resultado do alcance desses objetivos, é necessária a utilização de indicadores estratégicos que possam subsidiar o processo decisório dos gestores públicos.

O IGD-M é um tipo de indicador estratégico composto que expressa a relação de quatro fatores e está instituído no marco regulatório do Programa Bolsa Família e do CadÚnico. Especificamente, a Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, estabelece o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada nos âmbitos estadual, distrital e municipal, cabendo ao Poder Executivo federal regulamentar seus parâmetros.

A relevância de contribuição do IGD para o alcance dos objetivos do PBF e CadÚnico pode ser melhor compreendida por meio do conhecimento dos arts. 6º a 14 do Decreto n. 12.064/2024, que regulamenta a Lei n. 14.601/2023. Depreende-se que o IGD deve contribuir com informações estratégicas para subsidiar o processo decisório dos gestores públicos com vistas ao alcance dos três grandes objetivos do Programa Bolsa Família e do CadÚnico e consequente geração de valor público.

Com base na análise dos dados disponibilizados pelo MDS e atuais finalidades de aferição de resultados e apoio à gestão descentralizada do IGD no âmbito do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, cabe destacar que, embora o alcance dos objetivos de combate à fome e a proteção social das famílias mais vulneráveis (art. 3º, incisos I e III, da Lei n. 14.601/2023) devam permanecer como prioridades centrais, é fundamental reconhecer que outro de seus objetivos, contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações (art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.601/2023), pode ser alcançado com maior eficiência mediante a utilização de indicadores que subsidiem o aprimoramento de políticas governamentais, promovendo maior efetividade e impacto social.

O IGD - PBF e o CadÚnico, como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, apresentam potencial para contribuir ainda mais com esse aspecto. A Portaria MDS n. 1.041/2024 estabelece os mecanismos de funcionamento do IGD - PBF e CadÚnico como instrumento de apoio à

27 FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

28 VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

gestão e à execução descentralizada, além de fortalecer a gestão intersetorial do Programa. A norma também define sua atual composição, estruturada em quatro fatores de cálculo, conforme disposto em seu art. 2º.

#### **4.2.4 Fatores complementares: inclusão produtiva e autonomia socioeconômica**

Constata-se que a atual composição do IGD ainda não incorpora fatores específicos que permitam avaliar, de forma mais abrangente, a capacidade dos municípios de promover a inclusão produtiva, a autonomia socioeconômica e a superação do ciclo intergeracional da pobreza, tais como: taxa de inserção no mercado de trabalho formal entre beneficiários, percentual de famílias com acesso a programas de qualificação profissional, ou número de beneficiários com acesso a crédito produtivo. Assim, recomenda-se que o MDS avalie a possibilidade de incorporar novos fatores complementares ao cálculo do IGD, especialmente aqueles relacionados à inclusão produtiva e à autonomia socioeconômica.

O objetivo é ampliar a capacidade do índice de orientar o processo decisório dos gestores públicos, promovendo gestão mais integrada e responsiva às necessidades de autonomia das famílias, em consonância com os objetivos legais do programa, em especial o previsto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.601/2023. Sugere-se que, nessa avaliação, sejam consideradas as eventuais capacidades de investimento governamental em tecnologia da informação e demais recursos necessários à implementação.

Ressalta-se que não se questiona a conformidade da atual composição do IGD com o marco normativo vigente. Trata-se de recomendação voltada à avaliação da possibilidade de aperfeiçoamento técnico-regulatório e, conseqüentemente, dos mecanismos de planejamento e controle no contexto da avaliação da governança de políticas públicas.

O propósito dessa recomendação é transformar o IGD em ferramenta de inteligência de dados que subsidie o Centro de Governo na otimização do uso de recursos e na maximização da entrega de valor público, contribuindo para um desenvolvimento econômico sustentável.

## **5 SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA**

### **5.1 Instâncias de coordenação e supervisão**

O conjunto normativo apresentado no item 4.1 permite identificar as instâncias de coordenação reconhecidas e a supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos na política do IGD - PBF e CadÚnico. O marco legal demonstra legitimidade e competência para regulamentar a atuação dos órgãos, instituições, esferas de governo e participação social. As instâncias de coordenação e a supervisão dos atores estão claramente definidas, possibilitando a adequada identificação de atribuições, responsabilidades, direitos e deveres.

Apesar da relevância do conjunto normativo, a adequada governança e gestão das instâncias responsáveis pela coordenação e supervisão dependem da existência de planejamentos institucionalizados. Esses planejamentos devem conter a definição de objetivos, metas, indicadores, estratégias, iniciativas, projetos e planos de ação, estruturados nos níveis estratégico, tático e operacional no âmbito do MDS. A utilização de instrumentos institucionais formais adequados poderá promover melhorias na articulação, coordenação e supervisão dos atores envolvidos.

Observou-se que o Plano Estratégico Institucional (PEI) 2023/2026 do MDS explicita as unidades responsáveis pelo alcance das metas, mas não contempla diretamente o IGD em avaliação. Também

não foram evidenciados planejamentos específicos nos níveis tático e operacional que envolvam o IGD, nem sua gestão de riscos de forma sistemática.

A governança no setor público consiste em processo permanente de definição e condução de decisões que orientam os objetivos institucionais e as estratégias para atingi-los, impactando diretamente o desempenho de políticas públicas. Elementos fundamentais como liderança, planejamento estratégico e mecanismos de controle devem atuar integradamente para aprimorar os sistemas de gestão, incluindo a administração de riscos, coordenação, monitoramento, supervisão de ações e avaliação de resultados.

Diante do exposto, e considerando a relevância do IGD e de seus componentes, recomenda-se sua inclusão no PEI 2023/2026 do MDS, assim como o desenvolvimento de suas estratégias nos planejamentos tático e operacional do Ministério. Recomenda-se, ainda, que essa inserção possibilite a integração do IGD ao ciclo de monitoramento, avaliação e revisão do referido plano.

Recomenda-se igualmente que a gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos relacionados ao IGD - PBF e CadÚnico seja sistematizada, abrangendo a identificação, análise e avaliação de eventos de riscos, além da elaboração e execução de plano de tratamento com medidas preventivas e de mitigação. Sempre que viável, é desejável que as partes interessadas, tais como outros ministérios e entes subnacionais, participem e se integrem a esses processos.

## 5.2 Metas do PPA e revisão de prioridades

O Decreto n. 12.064/2024 e a Portaria MDS n. 1.041/2024 estabelecem a delimitação do campo de atuação do IGD, definindo mecanismos de funcionamento, variáveis de qualidade da gestão descentralizada, finalidades de recursos aplicados em ações relacionadas à gestão e à execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, repasses e prestação de contas.

O IGD integra o PPA 2024-2027, instituído pela Lei n. 14.802/2024, por meio do objetivo 0296 - *Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem recursos do IGDM-PBF, vinculado ao Programa 5128 - Bolsa Família.*

Os indicadores do objetivo 0296 incluem o *Indicador 9520 - Percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF* e o *Indicador 9526 - IGDM-PBF*. O primeiro identifica municípios potenciais e analisa razões para o não recebimento de recursos. Sua linha de base foi 93,41%, com metas progressivas até 96% (2027). Conforme o portal Monitora MDS,<sup>29</sup> a meta de 2027 já foi superada, atingindo 98,24% em 2024. O Indicador 9526 representa o valor médio do IGD. Sua linha de base foi 0,7572, com meta de 0,85 para 2027, já atingida em novembro de 2024 (0,87).

A análise da governança pública exige que o alcance de resultados considere a eficiência na utilização dos recursos, conforme o art. 37 da Constituição Federal de 1988. Como mencionado no item 4.2, os recursos do IGD têm se mostrado suficientes, com saldos expressivos ao final de cada exercício. O Caderno de Orientações 2025 do MDS orienta os entes subnacionais a aprimorem a execução orçamentária, em consonância com os entendimentos da OCDE e do BID.

O PEI 2023-2026 do MDS, instituído pela Portaria MDS n. 907/2023 e revisado pela Portaria MDS n. 1.012/2024, não contempla objetivos, metas ou indicadores diretamente voltados ao IGD.<sup>30</sup> O MDS

29 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Monitora MDS**. Brasília: 2025. Disponível em: <https://mds.gov.br/monitora/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

30 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Planejamento Estratégico Institucional - PEI**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pei>. Acesso em: 15 mar. 2025.

informou que a gestão do IGD é acompanhada por rotinas e controles internos, com indicadores correlatos monitorados pelo Ministério. Diante do cumprimento antecipado das metas, sugere-se a revisão das metas do IGD no PPA para que reflitam a evolução da política e a capacidade operacional atual, estabelecendo novos patamares de desempenho.

A participação social ocorre por meio de plenárias estaduais, fóruns interconselhos e da plataforma Brasil Participativo. Entre maio e julho de 2023, ocorreram 27 plenárias e três edições do Fórum Interconselhos.<sup>31</sup> A participação também se dá pelos conselhos de assistência social. O CNAS, conforme a Lei n. 8.742/1993, aprova e normatiza a política de assistência social. O CEAS e o CMAS exercem funções semelhantes nos âmbitos estadual e municipal, conforme a LOAS e a Resolução CNAS n. 237/2006.

A Portaria MDS n. 1.030/2024 estabelece os instrumentos de adesão ao PBF e ao CadÚnico, prevendo criação obrigatória de comissões intersetoriais nos estados e facultativa nos municípios, coordenadas pelo gestor do PBF com representantes da assistência social, educação e saúde.

A delimitação do campo de atuação e a compreensão dos resultados demandam fortalecimento da articulação entre atores. Identificam-se possibilidades de melhoria na integração entre os níveis federativo e estadual durante a elaboração e revisão do PEI. A participação dos estados é fundamental na identificação das demandas municipais para subsidiar a redefinição de prioridades e metas. A utilização estratégica de tecnologias da informação, com maior integração entre sistemas e uso de inteligência artificial, apresenta-se como oportunidade para qualificar os processos de revisão, contribuindo para gestão mais responsiva e baseada em evidências.

## 6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, institui o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, regulamentado pelo Poder Executivo federal. O Decreto n. 12.064/2024 permite que o MDS defina regras adicionais para monitoramento nos estados, municípios e no Distrito Federal.

O acompanhamento da gestão do PBF e do CadÚnico é realizado por meio do IGD, que avalia o desempenho descentralizado com base em condicionalidades de saúde e educação, atualização cadastral e prestação de contas. A operacionalização envolve sistemas da Decon/Senarc, Sagicad e Deop, que subsidiam o cálculo dos indicadores IGD-M e IGD-E e a distribuição de recursos.

Os dados são disponibilizados publicamente pela plataforma VIS DATA. As informações de prestação de contas do IGD-M são coletadas mensalmente; os dados educacionais, bimestralmente; e os de saúde, semestralmente. O conjunto de informações disponibilizado possui periodicidade mensal e anual.

A supervisão contínua da qualidade dos dados do CadÚnico é essencial para garantir a correta focalização das políticas sociais. O monitoramento das condicionalidades, com o envolvimento dos entes federativos, contribui para a efetividade das ações em saúde e educação. O IGD estimula boas práticas de gestão e fornece subsídios para ajustes, fortalecendo a implementação da política.

Os avanços tecnológicos da nova versão do CadÚnico, além de aprimorar a interoperabilidade, possibilitam novas formas de integração com outros sistemas, como aqueles da Receita Federal, SUS e DATAPREV, o que favorece a interoperabilidade entre bases governamentais e amplia a capacidade de monitoramento. O IGD pode desempenhar papel estratégico ao avaliar a gestão descentralizada e

31 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório da participação social no PPA 2024-2027**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em: 8 mar. 2025.

incentivar boas práticas, orientando a destinação de recursos para fortalecer a capacidade dos entes federativos.

Há previsão de adoção de inteligência artificial e biometria, o que pode aprimorar a governança de dados, aumentando a confiabilidade na identificação dos beneficiários e reduzindo riscos de fraudes. Modelos de IA podem detectar inconsistências e antecipar riscos no cumprimento das condicionalidades, possibilitando ações preventivas. O aprimoramento do IGD, por meio da modernização dos processos de coleta e análise de dados, pode reforçar sua capacidade de monitorar a atualização cadastral, o cumprimento das condicionalidades e a transparência na prestação de contas, qualificando a gestão descentralizada e otimizando a alocação de recursos públicos.

Diante da previsão do MDS de aprimorar a integração dos sistemas de gestão do Programa Bolsa Família, do CadÚnico e de outros vinculados ao IGD, incluindo a incorporação de inteligência artificial e biometria para fortalecimento da governança de dados, não se faz necessária nova recomendação, além daquelas já mencionadas sobre a estrutura de planejamento institucional (item 5.1).

## **7 ACCOUNTABILITY E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A *accountability* na gestão pública é essencial para garantir transparência, comunicação eficiente e prestação de contas sobre as ações governamentais. Os responsáveis por uma política pública devem prestar informações claras à sociedade, documentar e divulgar resultados, além de garantir mecanismos que permitam fiscalização e correção de eventuais falhas. Avaliar a *accountability* envolve verificar se há regras definidas para prestação de contas, canais para comunicação com a população e instrumentos de supervisão que assegurem responsabilização por irregularidades e aprendizado contínuo.

Conforme a Lei n. 14.601/2023, os resultados da gestão do PBF e do CadÚnico pelos entes federativos serão aferidos pelo IGD com base na atuação na execução dos seguintes procedimentos: cadastramento e atualização cadastral; aprimoramento da qualidade cadastral; gestão do Programa Bolsa Família; acompanhamento de condicionalidades; articulação intersetorial; e implementação de ações para o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Esses resultados constituem a prestação de contas dos recursos transferidos.

Os entes subnacionais devem submeter suas prestações de contas aos respectivos conselhos de assistência social. Caso não sejam aprovadas, deverão restituir ao respectivo fundo de assistência social os recursos transferidos pela União.

A prestação de contas deve ser realizada anualmente pelo gestor do Fundo de Assistência Social, com apoio do coordenador local, e submetida ao Conselho de Assistência Social do ente federativo. O conselho é responsável por analisar, aprovar ou reprovar as contas e reportar eventuais irregularidades ao Fundo e ao MDS. Em caso de reprovação, os recursos devem ser restituídos. Todo o processo deve ser registrado em sistema informatizado, com regras e prazos definidos pelo Ministério.

A manipulação indevida do IGD para atingir os índices mínimos exigidos pode levar à suspensão de repasses, instauração de tomada de contas especial e aplicação de sanções administrativas, civis e penais, conforme art. 13 do Decreto n. 12.064/2024. A Portaria MDS n. 1.041/2024 regulamenta o funcionamento do IGD, detalhando o cálculo dos indicadores IGD-M e IGD-E, os critérios de transferência e uso dos recursos, bem como os procedimentos para prestação de contas e comprovação de gastos.

A Portaria MDS n. 1.014/2024 regulamenta o gerenciamento e supervisão das atividades de correição no MDS, alinhando-as às diretrizes do Sistema de Correição do Poder Executivo federal. A

Corregedoria é responsável por processos correccionais, incluindo apuração de ilícitos administrativos e responsabilização de entes privados conforme a Lei n. 12.846/2013. Também atua na prevenção de infrações funcionais, promovendo integridade, ética e transparência.

Em atendimento à disposição constitucional e à Instrução Normativa n. 84/2020 do TCU, o MDS realiza periodicamente a prestação de contas da gestão, por meio de Relatório de Gestão, em formato de Relato Integrado. Na prestação de contas do exercício de 2024, são apresentadas informações relativas ao IGD, bem como do Programa Bolsa Família e do CadÚnico.<sup>32</sup>

Verifica-se que o conjunto de informações fornecidas pelas prestações de contas pode contribuir com o processo de tomada de decisão, especialmente ao utilizar os dados de resultados para retroalimentar o planejamento, bem como a definição de indicadores e metas, visando ao aprimoramento contínuo da alocação de recursos públicos no âmbito da política do IGD do PBF e do CadÚnico.

## 8 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

O IGD do PBF e do CadÚnico integra o PPA 2024-2027, que conta com participação social por meio de plenárias estaduais, fóruns interconselhos e da plataforma Brasil Participativo. Esses canais permitem contribuições da sociedade na definição de prioridades e na avaliação da gestão, e as sugestões recebidas subsidiam a análise da Secretaria Nacional de Planejamento. Adicionalmente, a participação social no IGD ocorre por meio dos conselhos de assistência social (municipal, estadual e federal), que fiscalizam a execução do Bolsa Família e do CadÚnico.

A transparência da política do IGD está estruturada nas plataformas institucionais do MDS, que disponibilizam indicadores, relatórios e acesso a sistemas como o Monitora MDS e o VIS DATA. Outras informações para o monitoramento, como o Relatório de Prestação de Contas do MDS e Cadernos do IGD, também estão disponíveis nas páginas do MDS. Adicionalmente, dados sobre o PBF, CadÚnico e IGD são divulgados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Recomenda-se a centralização de todos os dados do IGD na plataforma VIS DATA. Atualmente, informações detalhadas dos fatores do índice estão dispersas em planilhas externas, enquanto o portal exibe apenas os componentes do Fator I. A integração desses dados em um único local é fundamental para ampliar a transparência.

Considerando os aspectos analisados, a transparência da política do IGD está adequada, com a ressalva da recomendação anterior. A transparência atual facilita o controle social e fortalece o ciclo de aprimoramento da política, promovendo a participação ativa dos cidadãos e gestores. Sugere-se manter a busca contínua por melhorias para assegurar a evolução e a eficiência da política.

## 9 GESTÃO DE RISCOS E INTEGRIDADE

A Política de Gestão de Riscos (PGRMDS), instituída pela Portaria MDS n. 934/2023, orienta a identificação, avaliação e tratamento estruturado de riscos, em alinhamento ao PEI - MDS e ao Decreto n. 9.203/2017.<sup>33</sup> A gestão de riscos está integrada ao planejamento estratégico, operações e projetos do Ministério e a execução da PGRMDS é conduzida pelo Comitê Interno de Governança (CIGMDS), responsável pela

32 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Prestação de Contas – Exercício 2024**. Brasília, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2024.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf). Acesso em: 16 abr. 2025.

33 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Política de Gestão de Riscos do MDS**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/gestao-de-riscos>. Acesso em: 15 mar. 2025.

promoção da gestão de riscos, controles internos, integridade e transparência, conforme Portaria MDS n. 903/2023.

O MDS coordena 26 colegiados de governança, sendo oito com participação da sociedade civil, além de representar o governo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).<sup>34</sup>

A estrutura legal inclui o Programa de Integridade Inspira,<sup>35</sup> instituído por meio da Portaria MDS n. 940/2023, em conformidade com o Decreto n. 11.529/2023; a Comissão de Ética<sup>36</sup> (Portaria MDS n. 225/2023); e a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único (Decreto n. 11.762/2023). Em 2024, destacaram-se a publicação da Cartilha de Condutas Vedadas, a Missão São Paulo e a adesão da Atricon e de 29 Tribunais de Contas ao Acordo de Cooperação n. 1/2024.<sup>37</sup>

A estrutura legal sustenta a governança, gestão de riscos e controles internos no MDS, incluindo ouvidoria, corregedoria, auditoria e sistemas do PBF, CadÚnico e IGD. Entretanto, conforme recomendado no item 5.1, é necessário que o MDS assegure que a gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos do IGD - PBF e CadÚnico seja sistematizada, abrangendo identificação, análise e avaliação de eventos de riscos, além da elaboração e execução de planos de tratamento com medidas preventivas e de mitigação.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IGD consolidou-se como um instrumento estratégico para a governança do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, oferecendo um panorama objetivo sobre o desempenho da gestão descentralizada. Para que seu potencial seja plenamente realizado, é fundamental que os gestores públicos o incorporem de maneira sistemática em seus ciclos de planejamento e decisão, utilizando suas evidências para qualificar a alocação de recursos e definir prioridades territoriais, um processo que tende a ser potencializado por inovações em inteligência de dados.

Nesse contexto de amadurecimento, a recomendação central deste trabalho é de que o MDS avalie a incorporação de fatores complementares ao cálculo do índice, adicionando métricas capazes de aferir as ações municipais voltadas à inclusão produtiva e à autonomia socioeconômica. Ressalta-se que as análises e sugestões apresentadas estão respaldadas tanto pela hermenêutica sistemática, que interpreta a norma considerando todo o sistema jurídico, incluindo legislação, regulamentos, princípios e objetivos do ordenamento, quanto pela hermenêutica teleológica, que busca compreender a norma com base em sua finalidade e nos objetivos sociais que motivaram sua criação, indo além do texto literal para alcançar o propósito maior da política pública.

Tal evolução transformaria o IGD de um excelente indicador de conformidade operacional em um sofisticado instrumento de inteligência social. Um monitoramento mais abrangente das trajetórias das famílias beneficiárias ampliaria a capacidade de identificar lacunas e orientar intervenções mais eficazes, em plena consonância com o objetivo legal máximo da política, que é a interrupção do ciclo

34 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Colegiados de Governança de Políticas Públicas e Programas do MDS**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/colegiados-de-governanca-de-politicas-publicas-e-programas-do-mds>. Acesso em: 15 mar. 2025.

35 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa de Integridade Inspira**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/integridade>. Acesso em: 16 mar. 2025.

36 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Comissão de Ética**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/comissao-de-etica>. Acesso em: 16 mar. 2025.

37 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Prestação de Contas – Exercício 2024**. Brasília, 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2024.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf). Acesso em: 16 abr. 2025.

intergeracional da pobreza. Ao fortalecer o IGD com essa nova dimensão analítica, o poder público estaria mais bem equipado para formular políticas integradas e sustentáveis.

Por fim, a disponibilidade de informações mais precisas e estratégicas sobre a autonomia das famílias catalisaria um ciclo virtuoso de melhoria contínua: gestores bem informados desenham ações mais efetivas, aprimoram os resultados e, ao retroalimentar o sistema com esse aprendizado, elevam o padrão da governança pública e, conseqüentemente, o impacto social da política em vigor.

## REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, oct. 2013. (IDB Technical Note, 591). DOI: <https://doi.org/10.18235/0009141>.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Monitora MDS**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://mds.gov.br/monitora/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Planejamento Estratégico Institucional - PEI**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pei>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Gestão – Exercício 2024**. Brasília, mar. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2024.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf). Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Política de Gestão de Riscos do MDS**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/gestao-de-riscos>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Colegiados de Governança de Políticas Públicas e Programas do MDS**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/colegiados-de-governanca-de-politicas-publicas-e-programas-do-mds>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa de Integridade Inspira**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/integridade>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Comissão de Ética**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/comissao-de-etica>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório da participação social no PPA 2024-2027**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho na administração pública**. Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

HADDAD, C.; KLOUCHE, M.; HENEINE, Y. **Center of government**: the engine of modern public institutions. New York: Booz & Company, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 15 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Open Government in Latin America**. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 19 dez. 2014.

RIBEIRO, Aline; MELO, Ana Karolina Acris; BARBOSA, Rhaila Cortes; GUBERT, Vanessa Terezinha. *Índice de Gestão Descentralizada*: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de pesquisa, Evidência Express**. Brasília: Enap, fev. 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: 10 jun. 2026.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

## COMO CITAR

FREIRE; Adriano Higino; FREIRE, Leonardo Almeida; BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro. Avaliação da governança do IGD - PBF e CadÚnico: aprimoramento para a autonomia socioeconômica. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 60-79, jan./jun. 2026.

# GOVERNANÇA NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## GOVERNANCE IN SOLID WASTE MANAGEMENT AS A DRIVER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT



Submissão: 03/02/2026

Aceite: 08/05/2026

**Ernesto Tavares Victoria**

Mestrando em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia, possui MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e MBA em Desenvolvimento Humano de Gestores pela mesma instituição. Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp e Graduação em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Atuação profissional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), em exercício do cargo de Procurador do Ministério Público de Contas (MPC/RO). Professor de Direito Público, com ênfase em Direito Financeiro.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A governança no gerenciamento de resíduos sólidos; 2.1 Conceito e perspectivas de governança; 2.2 Governança aplicada à gestão de resíduos sólidos; 3 Investimentos no manejo de resíduos sólidos como estratégia de desenvolvimento sustentável; 4 Considerações finais; Referências.

**Resumo:** Este artigo analisa a governança aplicada à gestão de resíduos sólidos como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, com ênfase na necessidade de investimentos em infraestrutura como elemento estruturante das políticas públicas ambientais, especialmente em áreas urbanas. Parte-se da constatação de que, apesar de avanços institucionais e normativos no setor de saneamento básico, persistem déficits relevantes na destinação adequada de resíduos e na coordenação entre os diversos atores envolvidos. O problema de pesquisa consiste em compreender de que forma a governança pode contribuir para a superação dessas limitações, especialmente no que se refere à viabilização de investimentos e à melhoria da eficiência das políticas públicas. A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, baseada na análise de literatura especializada, documentos institucionais e marcos normativos do setor. Sustenta-se que a efetividade da governança está diretamente relacionada à capacidade dos agentes públicos e privados de estabelecer diretrizes institucionais e financeiras aptas a assegurar a expansão da infraestrutura e a sustentabilidade econômica no setor, sendo a alocação orçamentária concebida sob uma perspectiva intertemporal, orientada pelos impactos econômicos, ambientais e sociais das decisões presentes sobre as gerações futuras. Nesse contexto, a governança compartilhada configura-se como mecanismo central para a integração entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas mais eficientes. Conclui-se que o fortalecimento de arranjos institucionais voltados à coordenação, ao financiamento e ao planejamento é condição necessária para o avanço do desenvolvimento sustentável no país.

**Abstract:** This article examines governance in solid waste management as a driver of sustainable development, emphasizing the need for infrastructure investment as a fundamental component of environmental public policies, particularly in urban areas. It is based on the premise that, despite institutional and regulatory advances in the basic sanitation sector, significant deficiencies persist in significant deficiencies persist in solid waste management and disposal, as well as in the coordination among the various stakeholders involved. The research seeks to understand how governance can address these limitations, particularly by enabling infrastructure investment and enhancing the effectiveness of public policies. The study adopts a qualitative approach based on bibliographical and documentary research, drawing upon specialized literature, institutional documents, and the regulatory framework governing the sector. It argues that the effectiveness of governance depends directly on the capacity

of public and private actors to establish institutional and financial guidelines capable of ensuring infrastructure expansion and the sector's economic sustainability. In this context, budget allocation should be conceived from an intertemporal perspective, considering the economic, environmental, and social impacts of present-day decisions on future generations. Shared governance is therefore understood as a key mechanism for integrating the State, the private sector, and civil society in the formulation and implementation of more effective public policies. The study concludes that strengthening institutional arrangements aimed at coordination, financing, and long-term planning constitutes a necessary condition for advancing sustainable development in Brazil.

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; governança; gestão de resíduos sólidos; infraestrutura; investimentos.

**Keywords:** sustainable development; governance; solid waste management; infrastructure; investments.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão de resíduos sólidos, enquanto pilar essencial das políticas públicas ambientais, transcende o manejo tradicional baseado exclusivamente na coleta e destinação final, exigindo uma abordagem integrada que contemple a mitigação da geração de resíduos e a adoção de estratégias inovadoras de reaproveitamento. No contexto global contemporâneo, a intensificação da urbanização e do consumo agrava os desafios relacionados ao controle da destinação de resíduos. Estimativas recentes indicam que a população mundial atingiu 8 bilhões de pessoas em 2022, com projeções de crescimento para aproximadamente 9,7 bilhões até 2050.<sup>1</sup>

Nesse cenário, projeta-se que cerca de 68% da população mundial residirá em áreas urbanas até 2050, conforme dados do UN-Habitat,<sup>2</sup> o que tende a intensificar a pressão sobre as cidades e a demandar a ampliação e modernização das infraestruturas de saneamento e de manejo de resíduos sólidos.

No Brasil, onde o crescimento populacional e o aumento do consumo são acompanhados pela intensificação da geração de resíduos, os desafios associados à governança no setor tornam-se particularmente evidentes. Dados do Instituto Trata Brasil indicam que mais de 90 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto, cerca de 32 milhões vivem sem acesso à água potável e aproximadamente 4,4 milhões não possuem banheiro em suas residências, indicando persistência de déficits estruturais no saneamento básico e a necessidade de ações coordenadas que enfrentem, de forma simultânea, desigualdades sociais e problemas ambientais.<sup>3</sup>

A construção de um modelo sustentável para a política de resíduos sólidos exige o aprimoramento das estruturas existentes e a incorporação de tecnologias que permitam a redução da produção de resíduos na fonte, a reutilização de materiais e o reaproveitamento energético. A ausência de sistemas robustos de gestão intensifica os impactos à saúde pública e ao meio ambiente, bem como representa entrave significativo ao desenvolvimento econômico sustentável, ao desperdiçar oportunidades de geração de valor a partir do aproveitamento de resíduos.

Sob esse viés, a governança emerge como elemento central para a implementação de estratégias eficazes de gestão de resíduos sólidos, uma vez que promove a articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil. Conforme destacam Cruz e Bodnar, a governança ambiental pressupõe a coordenação entre múltiplos atores e a construção de arranjos institucionais capazes de viabilizar políticas públicas mais eficientes.<sup>4</sup>

1 UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2022**. New York: UN, 2022.

2 UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **World Cities Report 2024**. Nairobi, 2024.

3 INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento básico 2023**. São Paulo, 2023.

4 CRUZ, P. M.; BODNAR, Z. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012.

Um modelo de governança estruturado deve ser capaz de fomentar políticas públicas orientadas à mitigação da geração de resíduos, por meio de incentivos à economia circular, ao consumo responsável e à inovação tecnológica. Paralelamente, a destinação ambientalmente adequada dos resíduos e o aproveitamento de seu potencial energético e material configuram dimensões indispensáveis para a consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o avanço tecnológico desempenha papel relevante. Segundo Carmichael, o uso de tecnologias como biodigestão, pirólise e incineração controlada, associado à implementação de sistemas de logística reversa e triagem automatizada, potencializa a redução dos impactos ambientais e a geração de oportunidades econômicas, ampliando a participação do setor privado, inclusive por meio de parcerias público-privadas.<sup>5</sup> Tal dinâmica também estimula a criação de empregos verdes, compreendidos como aqueles que constituem fator relevante a preservação ou restauração do meio ambiente, seja pela redução de impactos ambientais, seja pela promoção da eficiência no uso de recursos, seja pela incorporação de práticas sustentáveis nos processos produtivos.<sup>6</sup>

A insuficiência de estrutura operacional adequada, aliada à escassez de investimentos em tecnologias de processamento e destinação, constitui fator determinante para os elevados índices de descarte inadequado de resíduos. Essa realidade compromete o alcance das metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 11, voltado à promoção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.<sup>7</sup>

Adicionalmente, a limitação de investimentos no setor de saneamento básico impacta diretamente a realização do ODS 6, que busca assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos. A ausência de sistemas adequados de coleta e tratamento de resíduos sólidos afeta a eficiência do ciclo produtivo e dificulta a implementação de políticas integradas de gestão de água e resíduos. Esse diagnóstico é corroborado por análises institucionais que apontam desafios persistentes no cumprimento dessas metas no Brasil, especialmente no que se refere à universalização do acesso e à qualidade dos serviços de saneamento.<sup>8</sup>

A inter-relação entre a gestão de resíduos sólidos e os sistemas de saneamento básico reforça a necessidade de abordagens integradas, capazes de fortalecer as capacidades institucionais, melhorar as condições de saúde pública e promover ambientes urbanos mais sustentáveis.<sup>9</sup>

No plano normativo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) estabeleceu diretrizes relevantes, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a implementação da logística reversa. Posteriormente, a Lei n. 14.026/2020 promoveu alterações estruturais no marco legal do saneamento básico, reforçando a centralidade da universalização dos serviços, da regionalização, da regulação e da segurança jurídica como elementos essenciais para a atração de investimentos e para a ampliação da infraestrutura do setor.

5 CARMICHAEL, C. J. **Economic and social aspects of food waste composting alternatives for New York State communities**. 1999. Tese (Doutorado), State University of New York, Syracuse, 1999.

6 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Desenvolvimento sustentável, trabalho decente e empregos verdes**. Relatório apresentado na 102ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 2013, p. 27-28.

7 ANGELO, A. G. P.; SARAIVA, P. M. Promoção de cidades sustentáveis: reflexões sobre o ODS 11 e o desenvolvimento sustentável no Brasil. **Amadeus International Multidisciplinary Journal**, v. 8, n. 15, p. 47-63, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14295/aimj.v8i15.208>.

8 AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **ODS 6 no Brasil**: visão da ANA sobre os indicadores. 2. ed. Brasília: ANA, 2022.

9 HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública e gestão de serviços de saneamento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, n. 3, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>.

Diante desse cenário, a insuficiência de investimentos em saneamento básico, especialmente na política de resíduos sólidos, configura um dos principais entraves ao desenvolvimento sustentável no Brasil, refletindo-se em elevados custos socioeconômicos e na perpetuação de desigualdades regionais.<sup>10</sup> Além disso, a concretização das políticas ambientais depende cada vez mais da articulação entre governança, cadeias produtivas e incentivos econômicos, especialmente em contextos de economias globalizadas, nos quais as dinâmicas de produção e consumo influenciam diretamente os resultados ambientais.<sup>11</sup>

A problemática pode ser sintetizada na seguinte questão: *em que medida a governança aplicada à gestão dos resíduos sólidos pode atuar como instrumento de superação dos déficits estruturais do setor, especialmente no que se refere à viabilização de investimentos, à melhoria da infraestrutura e à promoção do desenvolvimento sustentável?*

Parte-se da hipótese de que a efetividade da gestão de resíduos sólidos depende de um modelo de governança capaz de articular instrumentos jurídicos, mecanismos de financiamento e planejamento intertemporal, no qual a alocação orçamentária seja orientada pelos impactos econômicos, ambientais e sociais das decisões presentes sobre as gerações futuras.

A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, fundamentada na análise de literatura especializada, documentos institucionais e marcos normativos relacionados à governança, resíduos sólidos e saneamento básico.

## 2 A GOVERNANÇA NO GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

### 2.1 Conceito e perspectivas de governança

Conforme destacado por Diniz, a noção de *governance* emergiu a partir de estudos promovidos principalmente pelo Banco Mundial, com o objetivo de aprofundar a compreensão das condições necessárias para assegurar um Estado eficiente.<sup>12</sup> Essa abordagem deslocou o enfoque das meras consequências econômicas da atuação estatal para uma perspectiva mais ampla, que incorpora as dimensões sociais e políticas da Administração Pública. Nesse contexto, a eficácia governamental passou a ser analisada pelos resultados das políticas implementadas e pela maneira como o governo exerce sua autoridade.

O termo, que tem origem em um vocábulo grego relacionado à direção, reflete essa ideia de direcionamento da economia e da sociedade em busca de objetivos coletivos. O processo de governança envolve tanto a identificação de metas quanto a definição de meios para alcançá-las. Embora a lógica da governança seja clara e os mecanismos necessários para atingir essas metas sejam amplamente discutidos nas áreas de ciência política e Administração Pública, sua aplicação prática permanece complexa. Bell e Hindmoor ressaltam a dificuldade intrínseca à implementação da governança, mesmo com o reconhecimento de seus princípios fundamentais.<sup>13</sup>

Assim, a governança tornou-se um conceito amplamente debatido tanto no campo acadêmico quanto nas discussões práticas sobre o modo como o setor público e outras instituições organizam

10 ROSA, Gesmar *et al.* **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. DOI: <https://doi.org/10.38116/td2587>.

11 LOOMIS, John James; PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Understanding dynamics between public policy and global value chains (GVCs): governance for sustainability in the Brazilian Amazon beef cattle GVC. **International Journal of Logistics Management**, v. 36, p. 1410-1438, 2025.

12 DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

13 BELL, S.; HINDMOOR, A. **Rethinking governance: the centrality of the state in modern society.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

suas estruturas internas e gerenciam suas interações com a sociedade. Peters destaca que essa ênfase reflete uma preocupação crescente com a capacidade dos sistemas políticos de atuar de forma eficiente diante dos desafios sociais, respondendo às demandas públicas de maneira alinhada aos princípios de boa gestão.<sup>14</sup>

No contexto global, Paterson propõe três modos distintos de análise.<sup>15</sup> O primeiro, fundamentado na teoria dos regimes internacionais, aborda a governança como fenômeno essencialmente interestatal, operando no sistema global de modo a complementá-lo. Essa abordagem considera questões de legitimidade relacionadas à participação de atores não estatais e ao surgimento de novas demandas. O segundo modo de análise, inspirado nos estudos de Rosenau, compreende a governança global como esforço para conduzir os efeitos da globalização, integrando relações transnacionais e superando limites territoriais.<sup>16</sup>

Por fim, a terceira perspectiva explora uma concepção mais consolidada da governança transnacional, reconhecendo a existência de uma ordem que opera para além das relações entre Estados e inclui a atuação de uma sociedade civil transnacional. Essas abordagens revelam a complexidade e a amplitude da governança em um cenário global interdependente. Com base nessa leitura, a governança reflete a busca por maior eficiência e democratização nas estruturas sociais, políticas e econômicas. Conforme argumenta Peters, sua relevância está diretamente ligada à capacidade de responder aos desafios contemporâneos por meio da conciliação de interesses e da promoção de ações cooperativas.<sup>17</sup>

Em formulações mais recentes, a governança passou a ser compreendida como capacidade efetiva de coordenação entre múltiplos atores e níveis decisórios envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, ultrapassando a visão estritamente institucional dos primeiros estudos sobre o tema. Em vista disso, a literatura contemporânea enfatiza que a eficácia da governança depende da articulação entre estruturas formais e dinâmicas colaborativas, especialmente em contextos marcados por interdependência econômica e ambiental.<sup>18</sup>

Logo, diferentemente do governo, que se fundamenta em uma autoridade centralizada, a governança opera em um ambiente policêntrico, envolvendo múltiplos atores e estabelecendo relações que ultrapassam os limites tradicionais do poder estatal.

## 2.2 Governança aplicada à gestão de resíduos sólidos

Para Cavalcante, a governança ambiental pode ser compreendida como um conjunto institucional que engloba regras, processos e comportamentos que influenciam a forma como o poder é exercido nas políticas voltadas à interação entre sociedade e meio ambiente.<sup>19</sup> Nesse aspecto, a gestão de resíduos sólidos, tema central para a sustentabilidade ambiental, social e econômica, exige abordagem que supere os tradicionais modelos de comando e controle.

14 PETERS, B. G. **Governance and public administration**. London: Routledge, 2010.

15 PATERSON, M. Interpreting trends in global environmental governance. **International Affairs**, v. 75, n. 4, p. 793-802, 1999.

16 ROSENAU, J. N. Governança sem governo. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.

17 Peters, **Governance and public administration**, *op. cit.*

18 PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio; QIAN, Haoqi. Perspectives in global environmental governance. **Global Public Policy and Governance**, v. 3, p. 5-11, 2023.

19 CAVALCANTE, C. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 1, p. 1-10, 2004.

Siqueira *et al.* reforçam que a governança pode ser entendida como um conjunto de diretrizes e atividades administrativas e operacionais, como planejamento, direção, controle e alocação de recursos, voltadas à geração de efeitos positivos sobre o meio ambiente.<sup>20</sup> Essas ações buscam mitigar danos e prevenir novos impactos ambientais.

Por esse ângulo, a governança torna-se imperiosa, uma vez que promove a articulação entre diferentes atores na formulação e implementação de estratégias públicas voltadas ao gerenciamento de resíduos. No âmbito do poder público, a governança no gerenciamento de resíduos sólidos transcende a formulação normativa, abrangendo decisões estratégicas, coordenação intersetorial e definição de diretrizes voltadas à eficiência dos serviços e à mitigação de impactos socioambientais. Embora a iniciativa privada constitua agente estratégico, cabe ao Estado a função de coordenador e articulador, conforme estabelecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.<sup>21</sup>

Cruz, ao tratar da relação entre direito, transnacionalidade e sustentabilidade, destaca a importância da tecnologia e da ciência para a consecução de objetivos coletivos.<sup>22</sup> À vista disso, a governança efetiva exige estratégias que vão além da regulação, incorporando planejamento integrado, incentivos à inovação tecnológica e fortalecimento da infraestrutura de gestão.

Paralelamente, a sociedade civil deve atuar como agente de controle social, cooperando para o monitoramento e a transparência das políticas públicas, enquanto a iniciativa privada e as organizações não governamentais devem alinhar suas práticas às diretrizes públicas e aos objetivos de sustentabilidade.

Para Siqueira *et al.*, a governança compartilhada exige a definição clara de responsabilidades entre os diferentes agentes, com vistas à eficiência e à sustentabilidade das políticas públicas.<sup>23</sup>

No campo jurídico, Machado destaca a centralidade do princípio da responsabilidade compartilhada, ressaltando que o descarte de resíduos não exime o gerador de sua responsabilidade pelos impactos ambientais, o que reforça a necessidade de atuação articulada entre os diversos atores.<sup>24</sup> A participação social constitui elemento relevante para o aprimoramento da governança, especialmente por meio de mecanismos de transparência e controle social, que promovem a legitimidade e efetividade das políticas públicas.

No plano institucional, Lenton, Wright e Lewis afirmam que a ausência de instituições adequadas e as falhas estruturais nos arranjos existentes configuram barreiras relevantes à ampliação do acesso a serviços de saneamento.<sup>25</sup> Entre essas falhas, destacam-se a incapacidade institucional, a falta de incentivos adequados e a fragilidade dos mecanismos de *accountability*.

Nesse contexto, a literatura indica que a superação dessas limitações institucionais depende da construção de arranjos colaborativos capazes de integrar diferentes níveis de governo e atores sociais. Experiências baseadas em redes institucionais e cooperação multinível têm demonstrado potencial

20 SIQUEIRA, Denise Shimitt *et al.* Gestão de resíduos sólidos e sustentabilidade: desafios e perspectivas. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, p. 123-138, 2018.

21 BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 3 ago. 2010.

22 CRUZ, P. M. **Direito, transnacionalidade e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

23 Siqueira *et al.*, "Gestão de resíduos sólidos e sustentabilidade", *op. cit.*

24 MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

25 LENTON, R.; WRIGHT, A.; LEWIS, K. (Ed.). **Health, dignity and development: what will it take?** London: Earthscan, 2005.

para ampliar a capacidade de implementação das políticas ambientais, especialmente no âmbito local, onde se concentram os principais desafios operacionais da gestão de resíduos.<sup>26</sup>

A transparência, no mesmo sentido, é determinante, por garantir o acesso às informações e fortalecer a confiança entre os atores envolvidos. A eficiência na prestação dos serviços deve abranger todas as etapas do processo, desde a coleta até a destinação final, com vistas à redução de impactos e à racionalização dos recursos. A logística reversa, prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos, constitui outro instrumento relevante quando atribui aos fabricantes e distribuidores a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, favorecendo a redução da geração de resíduos e incentivando práticas de economia circular.<sup>27</sup> Por fim, a cooperação entre setores público e privado e a sociedade civil revela-se indispensável para a construção de soluções inovadoras e sustentáveis.

A governança no gerenciamento de resíduos sólidos, portanto, transcende a mera aplicação de normas jurídicas e envolve a construção de uma cultura de responsabilidade compartilhada e colaboração. Conforme argumenta Ribeiro, trata-se de um processo dinâmico que articula poder social, Estado e mercado na busca por soluções sustentáveis.<sup>28</sup>

Todavia, a efetividade desses arranjos de governança não se esgota na definição de competências ou na articulação entre os diferentes atores institucionais. A implementação das políticas públicas de gestão de resíduos sólidos depende, de forma decisiva, da existência de condições materiais que viabilizem sua execução. Assim sendo, a governança deve ser compreendida em sua dimensão operacional, o que implica a articulação entre planejamento institucional e capacidade de investimento.

A ausência de base material compromete tanto a eficiência dos serviços quanto a própria concretização das diretrizes estabelecidas nos marcos normativos, atestando que a governança, para produzir resultados efetivos, exige suporte financeiro e priorização orçamentária. Nesse contexto, a relação entre arranjos institucionais e capacidade de financiamento constitui aspecto fundamental para a compreensão dos desafios enfrentados pelo setor, justificando a análise dos investimentos no manejo de resíduos sólidos como elemento estruturante do desenvolvimento sustentável.

### **3 INVESTIMENTOS NO MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A infraestrutura para o gerenciamento de resíduos sólidos configura-se como elemento indispensável ao resultado prático da governança ambiental, compondo um dos pilares centrais das discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento urbano. A ausência de sistemas eficazes de coleta, tratamento e destinação final intensifica os impactos ambientais, amplia desigualdades sociais e representa risco direto à saúde pública. Apesar de avanços institucionais e normativos, muitas cidades ainda enfrentam obstáculos significativos na construção de estruturas integradas que contemplem desde a coleta seletiva até a disposição final ambientalmente adequada, revelando a necessidade de planejamento estruturado e investimentos estratégicos.

Esse cenário é confirmado nos Relatórios da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, que indicam que parcela significativa dos resíduos sólidos urbanos ainda é destinada de forma inadequada no Brasil, com persistência de lixões e soluções precárias, o que revela

26 PICAVET, Marc Eric Bada *et al.* How can transnational municipal networks foster local collaborative governance regimes for environmental management? **Environmental Management**, v. 71, p. 505-522, 2023.

27 COSENZA, J. P.; ANDRADE, E. M.; ASSUNÇÃO, G. M. Economia circular como alternativa para o crescimento sustentável brasileiro. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 9, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5585/geas.v9i1.16147>.

28 RIBEIRO, W. C. **Governança ambiental global**. São Paulo: Annablume, 2012.

limitações estruturais na implementação das políticas públicas.<sup>29</sup> De forma complementar, estudos de revisão sistemática sinalizam que a gestão de resíduos no país permanece marcada por fragmentação institucional e dificuldades de integração entre os diferentes níveis de governo.<sup>30</sup>

A relevância do saneamento básico para o bem-estar da população e para o desenvolvimento socioeconômico é amplamente reconhecida na literatura internacional. O Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation aponta que o acesso a serviços adequados de saneamento está diretamente associado à melhoria das condições de saúde e qualidade de vida.<sup>31</sup> Por conseguinte, investimentos no setor reduzem externalidades negativas e promovem ganhos econômicos relevantes.

Segundo Hutton e Hutton e WHO, os investimentos voltados à universalização dos serviços de abastecimento de água e saneamento apresentam elevada taxa de retorno econômico.<sup>32</sup> Estima-se que, em termos globais, cada unidade monetária investida retorne aproximadamente 4,3 unidades, podendo alcançar 5,2 unidades na América Latina e no Caribe, o que reforça o caráter estratégico desses investimentos para o desenvolvimento regional.

Os componentes do saneamento básico – (i) abastecimento de água, (ii) esgotamento sanitário, (iii) manejo de resíduos sólidos e (iv) drenagem urbana – demandam aportes expressivos em infraestrutura. Conforme Kuwajima *et al.*, esses investimentos são majoritariamente viabilizados por financiamento público, demonstrando a atuação central do Estado na estruturação e expansão desses serviços essenciais.<sup>33</sup>

No contexto brasileiro, dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento<sup>34</sup> apontam crescimento recente nos investimentos no setor. Contudo, a distribuição regional desses recursos revela fortes assimetrias, com concentração em regiões mais desenvolvidas e menor aporte em áreas historicamente desassistidas, o que indica desigualdades estruturais na alocação orçamentária.

Embora se observe aumento nos investimentos, os valores ainda se mostram insuficientes frente à magnitude das demandas por infraestrutura. Essa limitação compromete a universalização dos serviços, sinalizando a necessidade de políticas públicas orientadas à alocação eficiente e estratégica de recursos, especialmente em regiões com maior vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse cenário, a gestão de resíduos sólidos constitui peça-chave no âmbito do saneamento básico, sendo disciplinada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>35</sup> e pela Política Federal de Saneamento Básico,<sup>36</sup> posteriormente atualizada pela Lei n. 14.026/2020. Essa atualização normativa introduziu diretrizes voltadas à regionalização dos serviços, à ampliação da participação privada e ao fortalecimento

29 ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2021**. São Paulo: ABRELPE, 2021. Ver também ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2022**. São Paulo: ABRELPE, 2022.

30 FREITAS, M. F.; PIRES, M. M.; BENINCÁ, D. Gestão de resíduos sólidos urbanos: uma revisão sistemática aplicada à realidade brasileira. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 21, n. 5, 2023. DOI: <http://doi.org/10.55905/oeelv21n5-001>.

31 WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020**. Geneva: WHO, 2021.

32 HUTTON, G. Global costs and benefits of reaching universal coverage of sanitation and drinking-water supply. **Journal of Water and Health**, v. 11, n. 1, p. 1-12, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2166/wh.2012.105>. Ver também HUTTON, G.; WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions**. Geneva: WHO, 2012.

33 KUWAJIMA, J. I. *et al.* **Investimentos em saneamento básico no Brasil: análise e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020.

34 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água esgotos – 2022**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023.

35 BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 3 ago. 2010.

36 BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 8 jan. 2007.

da segurança jurídica, elementos essenciais para a atração de investimentos e a expansão da estrutura operacional do setor.

A integração entre esses marcos normativos revela que o manejo de resíduos sólidos transcende a dimensão ambiental, constituindo componente estratégico do planejamento urbano e do desenvolvimento econômico. A eficiência na coleta, no tratamento e na destinação final exige abordagens integradas que articulem aspectos técnicos, institucionais, econômicos e sociais.

Sob essa perspectiva, a sustentabilidade deve ser compreendida de forma multidimensional. Sachs<sup>37</sup> destaca a necessidade de conciliar relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, enquanto Oliveira<sup>38</sup> enfatiza que a construção da sustentabilidade ocorre de maneira gradual, por meio da interação de múltiplos fatores estruturais.

A gestão de resíduos sólidos no Brasil ainda apresenta limitações relevantes. Avaliações de planos municipais de gestão integrada sugerem fragilidades institucionais, ausência de indicadores consistentes e dificuldades de implementação, o que compromete a efetividade das políticas públicas no nível local.<sup>39</sup> Ademais, verifica-se que mesmo em contextos com maior capacidade institucional persistem desafios relacionados à fiscalização, à destinação adequada e à integração entre os agentes envolvidos.<sup>40</sup>

Diante dessas limitações, a incorporação de modelos baseados na economia circular emerge como alternativa relevante. Segundo Cosenza, Andrade e Assunção, esse paradigma propõe a reinserção de resíduos no ciclo produtivo, promovendo maior eficiência econômica e redução de impactos ambientais.<sup>41</sup> Abdalla e Sampaio complementam essa perspectiva destacando que a economia circular rompe com a lógica linear de produção e descarte, incentivando sistemas produtivos mais sustentáveis.<sup>42</sup>

No mesmo sentido, a logística reversa constitui instrumento essencial para a internalização de responsabilidades pelo setor produtivo, garantindo o retorno de materiais ao ciclo produtivo e reduzindo a pressão sobre os sistemas de destinação final.<sup>43</sup>

A experiência internacional demonstra que a integração entre instrumentos regulatórios e mecanismos econômicos é fundamental para a viabilização de sistemas sustentáveis de manejo de resíduos. Políticas de compras públicas sustentáveis e modelos contratuais orientados à economia circular têm sido utilizados como ferramentas de indução de mercado e estímulo à inovação, fortalecendo a governança do setor.<sup>44</sup>

A concretização da governança ambiental está diretamente relacionada à capacidade de mobilização de recursos financeiros e à priorização orçamentária voltada à infraestrutura. Conforme Siqueira *et al.*,

37 SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

38 OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Arquitetura e urbanismo nas cidades sustentáveis. In: SEMANA OFICIAL DA ENGENHARIA, DA AGRICULTURA E DA AGRONOMIA, 61. Congresso Nacional dos Profissionais. **Anais...** São Luís: Confea, 2004. p. 169-182.

39 CHAVES, G. L. D.; SIMAN, R. R.; SENA, L. G. Ferramenta de avaliação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos: parte 1. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 25, p. 167-179, 2020.

40 ANDRADE, J. F. C.; SANTOS, E. P. R. Avaliação da gestão dos resíduos da construção civil no estado de São Paulo, Brasil. **urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 17, e20240161, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.017.e20240161>.

41 Cosenza; Andrade, "Economia circular como alternativa para o crescimento sustentável brasileiro", *op. cit.*

42 ABDALLA, F. A.; SAMPAIO, A. C. F. Os novos princípios e conceitos inovadores da economia circular. **Revista Entorno Geográfico**, n. 15, p. 82-102, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Entorno-Geografico/publication/353687653>. Acesso em: 4 maio 2026.

43 NASCIMENTO, J. R. H.; LIMA, R. A. O sistema de logística reversa como forma de desenvolvimento das empresas brasileiras. **Veredas do Direito**, v. 15, n. 32, p. 201-217, 2018.

44 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Circular economy procurement implementation plan and framework**. Toronto, 2018.

a gestão eficiente de resíduos demanda soluções tecnológicas e operacionais complexas, cujos custos exigem planejamento financeiro consistente e de longo prazo.<sup>45</sup>

Leite, Neto e Bezerra ressaltam que a existência de um marco regulatório robusto é condição essencial para a adequada aplicação de recursos, fiscalização das atividades e viabilidade econômica das soluções implementadas.<sup>46</sup> Contudo, a capacidade de execução dessas medidas depende da articulação entre entes federativos e da compatibilização entre decisões políticas e compromissos orçamentários.

A insuficiência de investimentos compromete a prestação de serviços essenciais e afeta diretamente a concretização de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,<sup>47</sup> bem como prejudica o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.<sup>48</sup> Nessa lógica, a alocação orçamentária deve ser concebida sob uma perspectiva intertemporal, considerando os impactos econômicos, sociais e ambientais das decisões presentes sobre as gerações futuras.

Adicionalmente, a agenda internacional de desenvolvimento sustentável reforça a necessidade de integração entre governança, financiamento e implementação, e observa-se que o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável depende da capacidade dos Estados de articular políticas públicas, recursos financeiros e arranjos institucionais eficientes.<sup>49</sup>

A viabilidade da sustentabilidade no setor exige, portanto, gestão eficiente dos recursos públicos e privados, aliada à adoção de mecanismos que assegurem previsibilidade e estabilidade dos investimentos, como fundos ambientais, incentivos fiscais e parcerias público-privadas estruturadas. A incorporação de tecnologias limpas e de práticas de economia circular amplia a eficiência do sistema e reduz as externalidades negativas.

Em síntese, a governança do saneamento básico está intrinsecamente associada à capacidade de planejamento e financiamento de longo prazo. A consolidação de um modelo sustentável depende de compromisso político, coordenação institucional e alocação adequada de recursos, elementos indispensáveis para a construção de cidades mais resilientes e ambientalmente equilibradas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão dos resíduos sólidos, sob a perspectiva da governança e da sustentabilidade, configura-se como elemento fundamental para a promoção de um desenvolvimento econômico e social equitativo, assegurando que a atividade humana se desenvolva de forma ordenada e compatível com a necessidade de preservação ambiental. A interdependência entre a gestão de resíduos e a infraestrutura de saneamento básico evidencia que o fortalecimento desse setor depende da realização de investimentos estratégicos e contínuos, capazes de mitigar impactos ambientais, reduzir desigualdades sociais e promover melhorias concretas nas condições de saúde pública.

A alocação de recursos, diante desse quadro, deve ser orientada por uma perspectiva intertemporal, que assegure previsibilidade orçamentária, estabilidade dos investimentos e racionalidade na tomada de

45 Siqueira *et al.*, "Gestão de resíduos sólidos e sustentabilidade", *op. cit.*

46 LEITE, C. H. P.; NETO, J. M. M.; BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 27, n. 5, p. 1041-1047, 2022.

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

48 BRASIL. Decreto n. 11.043, de 13 de abril de 2022. Aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 14 abr. 2022.

49 ANDRADE, I. O. *et al.* **Organização das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14**: desafios para o Brasil na Década do Oceano. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12243/1/TD\\_2881\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12243/1/TD_2881_web.pdf). Acesso em: 4 maio 2026.

decisões públicas. Isso implica a adoção de instrumentos financeiros capazes de ampliar a capacidade de investimento, como fundos específicos de financiamento ambiental, incentivos fiscais direcionados e parcerias público-privadas estruturadas, de modo a otimizar a aplicação dos recursos e ampliar a efetividade das políticas públicas.

A governança do saneamento básico não se limita à execução de ações isoladas, exigindo uma abordagem integrada que articule o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. O fortalecimento do arcabouço normativo e regulatório, aliado à incorporação de tecnologias e à promoção da inovação, constitui fator decisivo para o aprimoramento das práticas de manejo de resíduos sólidos. Nesse panorama, a adoção de modelos orientados pelos princípios da economia circular favorece a redução dos impactos ambientais e a otimização do uso dos recursos disponíveis, mediante a reinserção de materiais no ciclo produtivo.

Além disso, os achados do presente estudo indicam que as limitações observadas na gestão de resíduos sólidos no Brasil não decorrem exclusivamente da falta de normas ou diretrizes, mas, sobretudo, de dificuldades relacionadas à implementação, ao financiamento e à coordenação institucional das políticas públicas. Essa constatação reforça a necessidade de aprimoramento dos arranjos de governança, com ênfase na integração entre planejamento, regulação e execução.

Por fim, a consolidação de um sistema de gestão de resíduos sólidos eficiente e sustentável depende de compromisso político e financeiro contínuo, orientado pela ampliação da infraestrutura e pela melhoria da capacidade institucional dos entes envolvidos. A adoção de estratégias coordenadas e a manutenção de investimentos consistentes são condições indispensáveis para a promoção de cidades mais resilientes, ambientalmente equilibradas e capazes de assegurar qualidade de vida às gerações presentes e futuras.

## REFERÊNCIAS

ABDALLA, F. A.; SAMPAIO, A. C. F. Os novos princípios e conceitos inovadores da economia circular. **Revista Entorno Geográfico**, n. 15, p. 82-102, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Entorno-Geografico/publication/353687653>. Acesso em: 4 maio 2026.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2021**. São Paulo: ABRELPE, 2021.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2022**. São Paulo: ABRELPE, 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. 2. ed. Brasília: ANA, 2022.

ANDRADE, I. O. *et al.* **Organização das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14: desafios para o Brasil na Década do Oceano**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12243/1/TD\\_2881\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12243/1/TD_2881_web.pdf). Acesso em: 4 maio 2026.

ANDRADE, J. F. C.; SANTOS, E. P. R. Avaliação da gestão dos resíduos da construção civil no estado de São Paulo, Brasil. **urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 17, e20240161, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.017.e20240161>.

ANGELO, A. G. P.; SARAIVA, P. M. Promoção de cidades sustentáveis: reflexões sobre o ODS 11 e o desenvolvimento sustentável no Brasil. **Amadeus International Multidisciplinary Journal**, v. 8, n. 15, p. 47-63, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14295/aimj.v8i15.208>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004**: resíduos sólidos – classificação. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BELL, S.; HINDMOOR, A. **Rethinking governance**: the centrality of the state in modern society. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

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

BRASIL. Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 12 jan. 2022.

BRASIL. Decreto n. 11.043, de 13 de abril de 2022. Aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 3 ago. 2010.

BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 16 jul. 2020.

CARMICHAEL, C. J. **Economic and social aspects of food waste composting alternatives for New York State communities**. 1999. Tese (Doutorado), State University of New York, Syracuse, 1999.

CAVALCANTE, C. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, p. 1-10, 2004.

CHAVES, G. L. D.; SIMAN, R. R.; SENA, L. G. Ferramenta de avaliação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos: parte 1. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 25, p. 167-179, 2020.

COSENZA, J. P.; ANDRADE, E. M.; ASSUNÇÃO, G. M. Economia circular como alternativa para o crescimento sustentável brasileiro. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 9, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5585/geas.v9i1.16147>.

CRUZ, P. M. **Direito, transnacionalidade e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

CRUZ, P. M.; BODNAR, Z. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FREITAS, M. F.; PIRES, M. M.; BENINCÁ, D. Gestão de resíduos sólidos urbanos: uma revisão sistemática aplicada à realidade brasileira. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 21, n. 5, 2023. DOI: <http://doi.org/10.55905/oelv21n5-001>.

GARCIA, D. S. S. A importância da gestão ambiental para a proteção ambiental. In: GARCIA, D. S. S.; SOUZA, M. C. S. A. (org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2013.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública e gestão de serviços de saneamento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, n. 3, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>.

HUTTON, G. Global costs and benefits of reaching universal coverage of sanitation and drinking-water supply. **Journal of Water and Health**, v. 11, n. 1, p. 1-12, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2166/wh.2012.105>.

HUTTON, G.; WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions**. Geneva: WHO, 2012.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento básico 2023**. São Paulo, 2023.

KUWAJIMA, J. I. *et al.* **Investimentos em saneamento básico no Brasil: análise e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020.

LENTON, R.; WRIGHT, A.; LEWIS, K. (Ed.). **Health, dignity and development: what will it take?** London: Earthscan, 2005.

LEITE, C. H. P.; NETO, J. M. M.; BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 27, n. 5, p. 1041-1047, 2022.

LOOMIS, John James; PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Understanding dynamics between public policy and global value chains (GVCs): governance for sustainability in the Brazilian Amazon beef cattle GVC. **International Journal of Logistics Management**, v. 36, p. 1410-1438, 2025.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NASCIMENTO, J. R. H.; LIMA, R. A. O sistema de logística reversa como forma de desenvolvimento das empresas brasileiras. **Veredas do Direito**, v. 15, n. 32, p. 201-217, 2018.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Arquitetura e urbanismo nas cidades sustentáveis. In: SEMANA OFICIAL DA ENGENHARIA, DA AGRICULTURA E DA AGRONOMIA, 61. Congresso Nacional dos Profissionais. **Anais**. São Luís: Confea, 2004. p. 169-182.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Circular economy procurement implementation plan and framework**. Toronto, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Desenvolvimento sustentável, trabalho decente e empregos verdes**. Relatório apresentado na 102ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 2013, p. 27-28.

PATERSON, M. Interpreting trends in global environmental governance. **International Affairs**, v. 75, n. 4, p. 793-802, 1999.

PETERS, B. G. **Governance and public administration**. London: Routledge, 2010.

PICAVET, Marc Eric Bada *et al.* How can transnational municipal networks foster local collaborative governance regimes for environmental management? **Environmental Management**, v. 71, p. 505-522, 2023.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio; QIAN, Haoqi. Perspectives in global environmental governance. **Global Public Policy and Governance**, v. 3, p.5-11, 2023.

RIBEIRO, W. C. **Governança ambiental global**. São Paulo: Annablume, 2012.

ROSA, Gesmar et al. **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil**: trajetórias, desafios e incertezas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. DOI: <https://doi.org/10.38116/td2587>.

ROSENAU, J. N. Governança sem governo. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SIQUEIRA, Denise Shimitt *et al.* Gestão de resíduos sólidos e sustentabilidade: desafios e perspectivas. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, p. 123-138, 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água esgotos – 2022**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2022**. New York: UN, 2022.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2024**. New York: UN, 2024.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **World Cities Report 2024**. Nairobi, 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020**. Geneva: WHO, 2021.

## COMO CITAR

VICTORIA, Ernesto Tavares. Governança na gestão dos resíduos sólidos como vetor do desenvolvimento sustentável. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 80-93, jan./jun. 2026.

# INVESTIMENTOS EM DRENAGEM PLUVIAL URBANA NO BRASIL: DESAFIOS, MECANISMOS DE FINANCIAMENTO E PERSPECTIVAS DE SUSTENTABILIDADE

## *INVESTMENTS IN URBAN STORMWATER DRAINAGE IN BRAZIL: CHALLENGES, FINANCING MECHANISMS, AND SUSTAINABILITY PERSPECTIVES*



Submissão: 15/01/2026  
Aceite: 07/04/2026

### **Frederico Ferreira de Vasconcelos**

Engenheiro Civil e Sanitarista. MBA em Gestão de Negócios e em Direito da Infraestrutura.

### **Patricia Helena Gambogi Boson**

Engenheira Civil. Coordenadora da Comissão Técnica de Recursos Hídricos e Saneamento da Sociedade Mineira de Engenheiros (SME).

### **Tácito Ribeiro de Matos**

Advogado. Especialista em Direito Tributário e em Direito Administrativo.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Contexto dos serviços no Brasil; 3 Norma de Referência 12/2025 da ANA e os mecanismos de sustentabilidade financeira; 4 Modelos de cobrança pelo serviço de drenagem pluvial; 4.1 Experiências nacionais em Santo André/SP e Porto Alegre/RS; 4.2 Formas de financiamento da infraestrutura de drenagem pluvial urbana; 5 Perspectivas futuras; Referências.

**Resumo:** Nas últimas décadas, o crescimento urbano desordenado, aliado às variabilidades climáticas, tem colocado em evidência a falta e ineficiência das infraestruturas de drenagem urbana no Brasil, resultando em vulnerabilidade de pessoas e bens a extremos climáticos. Este artigo analisa o déficit de investimentos em sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais no contexto do novo conceito da justiça climática, enfatizando a importância de mecanismos inovadores de cobrança e de sustentabilidade financeira que garantam a prestação contínua e eficiente dos serviços públicos. Aborda a evolução dos modelos de drenagem, a implementação da NR 12/2025 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) – que consolida diretrizes para a estruturação e regulação dos serviços de drenagem – e experiências práticas, destacando os casos de Santo André/SP e de Porto Alegre/RS. Ademais, discute-se o potencial das parcerias público-privadas (PPP) no contexto da proposta de unificação das leis de concessões e PPP por meio de uma Lei Geral de Concessões (LGC) e a necessidade de marcos legais de orientação para que os aportes financeiros se aproximem dos valores estimados (cerca de R\$22,3 bilhões anuais) para assegurar a resiliência das cidades frente a eventos climáticos extremos. A gestão de águas pluviais urbanas exige aporte significativo de recursos para operação, manutenção, reabilitação e expansão da infraestrutura. Por fim, propõe-se uma reflexão sobre a viabilidade de integração dos serviços de drenagem a instrumentos econômicos como o PSA (pagamentos por serviços ambientais), de forma integrada com a Política Nacional de Recursos Hídricos.

**Abstract:** In recent decades, unplanned urban growth, combined with climatic variability, has highlighted the insufficiency and vulnerability of urban drainage infrastructure in Brazil. This article examines the investment deficit in stormwater drainage and management systems within the framework of the emerging concept of climate justice, emphasizing the importance of charging new mechanisms and financial sustainability to ensure the continuous and efficient provision of public services. It addresses the evolution of drainage models, the implementation of

ANA's NR 12/2025—which consolidates guidelines for the structuring and regulation of drainage services—and practical experiences, with emphasis on the cases of Santo André/SP and Porto Alegre/RS. Furthermore, the article considers the potential of Public-Private Partnerships (PPPs) in the context of the proposal to unify concession and PPP legislation through a General Concessions Law (LGC), as well as the need for regulatory frameworks to guide financial contributions toward the estimated amounts (approximately R\$22.3 billion per year) required to ensure urban resilience in the face of extreme events, since urban stormwater management demands significant resources for the operation, maintenance, rehabilitation, and expansion of infrastructure. Finally, the article reflects on the feasibility of integrating drainage services with economic instruments, such as Payments for Environmental Services (PES), aligned with the principles and instruments of the National Water Resources Policy—particularly water-use charging.

**Palavras-chave:** drenagem pluvial urbana; sustentabilidade financeira; Norma de Referência ANA n. 12/2025; cobrança de taxas; parcerias público-privadas (PPP); Lei Geral de Concessões; resiliência urbana.

**Keywords:** urban stormwater drainage; financial sustainability; ANA Reference Standard No. 12/2025; fee collection; public-private partnerships (PPP); General Concessions Law; urban resilience.

## 1 INTRODUÇÃO

A drenagem pluvial urbana é um componente essencial do saneamento básico, pois sua eficácia impacta diretamente a qualidade de vida da população, a segurança urbana e a sustentabilidade ambiental. Afinal, tem resultado em perdas de vidas e perdas econômicas que ultrapassam a casa de centenas de bilhões.

Historicamente tratada de forma reativa, a drenagem urbana no Brasil passou por um lento processo de evolução – da drenagem higienista, voltada somente para o escoamento rápido das águas, à adoção de modelos que consideram o manejo sustentável e integrado das águas pluviais. Entretanto, o cenário atual revela defasagens significativas: muitas cidades ainda não contam com sistemas eficientes e os investimentos realizados estão abaixo do necessário para a universalização do serviço, ainda mais considerando a adaptação às mudanças climáticas. Estudos recentes indicam que, enquanto os aportes médios entre 2017 e 2023 giram em torno de R\$10 bilhões anuais, seria imprescindível alcançar patamares próximos a R\$22,3 bilhões anuais para enfrentar o volume de eventos extremos e reduzir riscos – dado corroborado por pesquisas do Instituto Trata Brasil e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Sinisa).

Além da insuficiência de recursos, a cobrança pela prestação dos serviços de drenagem pluvial, pouco compreendida pelo cidadão (que é beneficiário direto e indireto desse serviço), apresenta desafios jurídicos, operacionais e sociais. A experiência de municípios como Santo André/SP demonstra que a tentativa de instituir uma taxa específica para o financiamento desses serviços esbarra em dificuldades legais e na falta de parâmetros técnicos para a individualização da cobrança. De outro lado, iniciativas que buscaram a concessão dos serviços de drenagem urbana juntamente com a gestão de água e esgoto – como ocorreu em Porto Alegre/RS – trazem o desafio do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços.

Em verdade, “o problema do financiamento de águas pluviais urbanas combina as duas questões de *quem paga?* e *para quê?*”.<sup>1</sup> Conforme destacado por Grigg, “a gestão de águas pluviais é um serviço público coletivo, difuso e natural, mais difícil de ser medido diretamente de forma individual devido a

1 TASCA, F. A.; ASSUNÇÃO, L. B.; FINOTTI, A. R. Modelos e valores de taxas e incentivos para o financiamento da drenagem urbana sustentável. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, MG, v. 31, p. 1-24, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14393/SN-v31-2019-46237>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/JyBY6ht38RkXnVVqX4JYTys/?lang=pt>.

atividades como limpeza de drenagem, detenção de escoamento, proteção contra inundações de rios, entre outras”<sup>2</sup>

A falta de parâmetros técnicos para a individualização da cobrança se agrava quando as soluções de drenagem não se traduzem em obras tradicionais de engenharia (como sarjetas, bocas de lobo, ralos e galerias de águas pluviais etc.), portanto, referência para os valores de investimento em uma análise clássica de custo-benefício. Cada vez mais necessárias e utilizadas, as soluções com base na natureza, ou infraestruturas verdes (como jardins de chuva, poços, trincheiras e valas etc.), tornam a análise de *investimento versus benefícios* de difícil definição, devido às suas características estruturais muito elásticas.

Outro complicador é o fato de que não apenas equipamentos e construções urbanas privadas são portadoras de efeitos agravantes para o escoamento sustentável das águas pluviais; “alguns aspectos são puramente públicos, uma vez que vias e edifícios públicos também contribuem para o escoamento excessivo, causando externalidades ao meio ambiente”<sup>3</sup>

Uma questão fundamental a ser discutida é o modelo ideal de execução e remuneração dos serviços de drenagem, quiçá por meio de concessão, sustentado pelo aporte de investimentos públicos e privados que possam viabilizar a sustentabilidade financeira do serviço.

No contexto, pode-se citar o instituto das parcerias público-privadas (PPP). Recentes debates e projetos legislativos, que preveem a unificação das regras de concessões (Lei n. 8.987/1995) e de PPP (Lei n. 11.079/2004) em uma Lei Geral de Concessões (LGC), apontam para a possibilidade de atração de investimentos privados, desde que os marcos regulatórios orientem a estruturação dos contratos de forma a garantir a continuidade, a eficiência, a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro destes.

Este artigo não se propõe a esgotar o tema. Ao contrário. Propõe uma reflexão e levanta questionamentos, conforme pontuado no artigo “An integrated hydro-finance approach towards sustainable urban stormwater and flood control management”<sup>4</sup>

[...] independentemente do sistema de taxas escolhido, uma estratégia de financiamento que deva: (a) financiar de forma sustentável os serviços de gerenciamento de águas pluviais necessários, (b) garantir o compartilhamento equitativo de custos e (c) sinalizar o valor econômico da externalidade do escoamento para aumentar a conscientização ambiental e promover o desenvolvimento urbano de baixo impacto.

Como se vê, o país precisa pensar e implantar soluções sustentáveis, tanto ambiental quanto economicamente, para a drenagem pluvial urbana, sobretudo quando se projeta o crescimento vertiginoso dos centros urbanos e o aumento dos riscos climáticos associados ao tema.

## 2 CONTEXTO DOS SERVIÇOS NO BRASIL

A trajetória histórica dos sistemas de drenagem urbana no Brasil revela uma transição importante: dos modelos convencionais, focados no rápido escoamento das águas por meio de galerias de concreto e canalizações, para abordagens mais integradas e sustentáveis, que incorporam elementos

2 GRIGG, Neil S. Stormwater Programs: Organization, Finance, and Prospects. **Public Works Management & Policy**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 5-22, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/1087724X12461259>.

3 Grigg, “Stormwater Programs: Organization, Finance, and Prospects”, *op. cit.*

4 MARQUES, Guilherme; POSSANTTI, Iporã; DALCIN, Ana Paula; DAIELLO, Júlia; GONZÁLEZ, Itzayana; TODESCHINI, Fernando; GOLDENFUM, Joel. An integrated hydro-finance approach towards sustainable urban stormwater and flood control management. **Journal of Cleaner Production**, v. 470, 10 sept. 2024. Tradução livre.

de infraestrutura verde e azul. A drenagem *cinza* tradicional, apesar de ter sido eficaz para combater problemas sanitários na época da urbanização acelerada do século XX, hoje se mostra inadequada para lidar com os impactos das chuvas intensas e da impermeabilização do solo.

A partir da promulgação da Lei federal n. 11.445/2007 (“Lei do Saneamento”), a drenagem e o manejo das águas pluviais passaram a ser formalmente integrados ao conceito de saneamento básico. Contudo, a consolidação de políticas públicas voltadas ao manejo sustentável só ganhou contornos mais definidos com a implementação do Novo Marco do Saneamento (Lei federal n. 14.026/2020) e, recentemente, com a publicação da NR 12/2025 pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Esse contexto de inovações normativas evidencia a urgência de se repensar os modelos de drenagem urbana para que alcancem níveis adequados de universalização e segurança urbana.

Convém ainda destacar que o Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/2001), ao instituir o Plano Diretor Municipal, definiu Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDU) como instrumento de planejamento que visa orientar e coordenar as ações para o manejo das águas pluviais em áreas urbanas. O PDDU deve ser estabelecido por lei municipal. Em que pese a questão legal, o diagnóstico do Sinisa revelou que apenas 263 municípios no Brasil possuem Planos Diretores de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais,<sup>5</sup> o que representa 5,3% do total dos municípios brasileiros, mesmo sendo essa uma ferramenta essencial para o planejamento estratégico e a redução de riscos associados a eventos hidrológicos extremos.

Pelo lado dos investimentos, dados compilados pelo Sinisa e pelo Instituto Trata Brasil apontam que, entre 2017 e 2023, os investimentos em drenagem e manejo de águas pluviais no país, somaram uma média anual de aproximadamente R\$10 bilhões – valor que está significativamente aquém do ideal. Estudos recentes, inclusive o “Estudo sobre o setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil” (de 22 de abril de 2025), indicam a necessidade de elevar esse patamar para cerca de R\$22,3 bilhões anuais, considerando a expansão do serviço e a universalização prevista até 2033.<sup>6</sup>

### 3 NORMA DE REFERÊNCIA 12/2025 DA ANA E OS MECANISMOS DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

A NR 12/2025, aprovada pela Resolução 245/2025 da ANA, estabelece diretrizes essenciais para a estruturação dos serviços públicos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (DMAPU). Entre seus objetivos primordiais estão:

- a definição dos conceitos e das infraestruturas necessárias – sejam elas de caráter cinza (tradicional), verde (soluções baseadas na natureza) ou azul (integração desses elementos) – para a gestão eficiente das águas pluviais;
- a integração dos sistemas de drenagem com os demais componentes do saneamento básico, de forma a evitar conflitos operacionais e promover o (eventual) reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviços;
- o incentivo à regionalização e à prestação conjunta dos serviços, o que pode favorecer ganhos de escala e reduzir os custos operacionais;

5 BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento. **Relatório dos Serviços de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas**: Sinisa 2025 – ano de referência 2024. Brasília: Ministério das Cidades, 2026. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO\\_SINISA\\_AGUAS\\_PLUVIAIS\\_2025.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO_SINISA_AGUAS_PLUVIAIS_2025.pdf). Acesso em: 20 maio 2026

6 INSTITUTO TRATA BRASIL. **Estudo sobre o setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 22 abr. 2025.

- a criação de parâmetros técnicos e operacionais para que os municípios, os prestadores e as entidades reguladoras possam adotar modelos de cobrança que permitam a sustentabilidade financeira do serviço.

Conforme a NR 12/2025, o poder público titular (os municípios), em consonância com a entidade reguladora infranacional e o prestador designado (seja por meio da administração direta, seja por meio de contratos), deve estruturar a operação, manutenção e monitoramento dos sistemas de DMAPU de forma a garantir não só a eficiência operacional, mas também a resiliência diante de eventos extremos. A possibilidade de agregar determinadas obras e serviços de operação e manutenção das redes de drenagem urbana aos contratos de concessão de água e esgoto, por meio de reequilíbrio econômico-financeiro aos contratos existentes ou originalmente em novos contratos, pode induzir o desenvolvimento desses serviços, sobretudo a partir da sinergia entre as redes de esgotamento sanitário e drenagem urbana (sistema unitário de coleta), facilitando a universalização. Essa possibilidade permitiria o subsídio cruzado entre serviços e a integração das redes de forma inédita no Brasil, possibilitando uma “virada de chave” na drenagem urbana.

Nesse contexto, a NR 12/2025 orienta que a sustentabilidade financeira e econômica da prestação dos serviços de DMAPU deve ser assegurada por meio de mecanismos que incluam:

- **cobrança tarifária e taxas específicas:** a norma prevê, assim como em outros componentes do saneamento, que os serviços de DMAPU possam ser remunerados por taxas ou tarifas – desde que observados os princípios da especificidade e da divisibilidade, conforme os fundamentos do Código Tributário Nacional;
- **ajuste e reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos:** em contratos já estabelecidos, a NR 12/2025 permite a inclusão de cláusulas de reequilíbrio que ajustem o valor dos serviços prestados, considerando variações de custos e a necessidade de investimentos complementares;
- **integração das prestações de serviços:** a possibilidade de unificar a operação dos serviços de drenagem com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode reduzir custos administrativos e otimizar o uso de recursos, potencializando a sustentabilidade financeira dos sistemas;
- **instrumentos de regulação tarifária e controle:** O normativo também orienta que as entidades reguladoras infranacionais devem definir indicadores e metas para o acompanhamento da eficiência dos serviços, o que contribui para a transparência e para a correção de distorções financeiras.

A consolidação desses mecanismos é crucial para que os municípios possam não só ampliar os investimentos – que atualmente estão abaixo das necessidades –, mas também estruturar um ciclo sustentável de financiamento que permita a manutenção e a expansão das redes de drenagem, aliado ao desenvolvimento que vem ocorrendo de investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

## 4 MODELOS DE COBRANÇA PELO SERVIÇO DE DRENAGEM PLUVIAL

### 4.1 Experiências nacionais em Santo André/SP e Porto Alegre/RS

A cobrança dos serviços de drenagem urbana, seja por meio de taxas específicas seja por preços públicos, enfrenta diversos entraves no Brasil. A dificuldade para individualizar o custo do serviço em função das características dos lotes e do grau de impermeabilização dos solos é um dos principais

desafios. Estudos de caso indicam que a cobrança via tarifa pode ser juridicamente desafiadora, sobretudo por se tratar de um serviço de natureza coletiva, com caráter de bem público e regime de monopólio natural.

No entanto, experiências inovadoras demonstram que, se definidos parâmetros adequados de cobrança e se houver a disponibilização de dados precisos (por meio de inventários, cadastramentos, mapeamentos e diagnósticos das condições da drenagem), seria possível cobrar o serviço prestado aos usuários de forma proporcional ao uso e ao impacto sobre o sistema.

O caso de Santo André/SP<sup>7</sup> evidencia que a instituição de uma taxa de drenagem, embora enfrente resistências jurídicas e operacionais, pode – se bem estruturada – integrar uma parte dos recursos necessários para a manutenção e a expansão da infraestrutura da DMAPU. Contudo, como a taxa (encargo tributário) só pode reembolsar o custo do serviço público, não seria suficiente.

Ademais, a falta de parâmetros técnicos precisos e de um arcabouço normativo robusto ocasionou inúmeras disputas judiciais e insegurança quanto à formatação dessa taxa. No caso concreto antes citado, a cobrança tem sido contestada por falta de definição do percentual de impermeabilização e pela inadequação da base de cálculo adotada. Esses elementos geram problemas de mensuração e de individualização dos custos, expondo a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados por meio de sistemas integrados que possam orientar o desenho tarifário adequado.

Outra experiência de gestão da drenagem urbana aconteceu em Porto Alegre.<sup>8</sup> Nesse caso, houve a tentativa de conceder os serviços de drenagem pluvial com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa abordagem integrada visava não só otimizar a operação e a manutenção, mas também criar uma economia de escala e proporcionar maior equilíbrio econômico-financeiro para todos os serviços. Contudo, a iniciativa encontrou resistências – tanto internas, nos processos administrativos, quanto externas, no que se refere à aceitação dos usuários e operadores. Entre os desafios enfrentados, destacam-se a complexidade de se ajustar os contratos de concessão já existentes, a dificuldade em mensurar os custos operacionais de cada componente do serviço e a necessidade de garantias jurídicas para a continuidade do investimento. Apesar das dificuldades, o caso de Porto Alegre aponta que a integração dos serviços por meio de concessões pode ser uma via promissora, desde que acompanhada de um sólido aparato regulatório e de mecanismos de transparência, como os previstos na NR 12/2025.

## 4.2 Formas de financiamento da infraestrutura de drenagem pluvial urbana

Alternativa bastante promissora para superar o déficit de investimentos em drenagem pluvial é a formalização de parcerias público-privadas. Em um cenário de restrições orçamentárias do setor público, as PPPs possibilitam a injeção de capital privado e a adoção de inovações tecnológicas que podem reduzir custos operacionais e garantir a qualidade e a expansão dos serviços. No Brasil, diversas experiências no saneamento básico, em especial em abastecimento de água e tratamento de esgoto, demonstraram resultados positivos com a adoção desse modelo, embora o setor de drenagem pluvial ainda seja pouco explorado no contexto das concessões.

7 CORDIDO, Ruth Maria de Barros Reicao *et al.* Cobrança dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: estudo de caso do município de Santo André - SP. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 104-138, maio 2023.

8 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Estudos de modelagem da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana do município de Porto Alegre (RS)**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-em-andamento/concessao-dos-servicos-de-agua-esgoto-e-drenagem-urbana-de-porto-alegre>. Acesso em: 20 maio 2026.

Atualmente, a Lei n. 8.987/1995 regula as concessões de serviços públicos e a Lei n. 11.079/2004 trata das PPPs propriamente ditas (concessões administrativas e patrocinadas). Há uma proposta de mudança legislativa em curso para unificar esses dois instrumentos em uma Lei Geral de Concessões (LGC),<sup>9</sup> o que poderia proporcionar maior clareza, flexibilidade contratual e segurança jurídica aos projetos que envolvam a participação de investidores privados em serviços de drenagem pluvial. A unificação legislativa talvez possa viabilizar a adoção de mecanismos de equilíbrio econômico e a definição mais precisa dos riscos assumidos pelo concessionário, estimulando o investimento privado e, conseqüentemente, a melhoria da infraestrutura de drenagem urbana.

Tendo em vista esse cenário, são apresentadas, a seguir, diversas alternativas legais para a prestação dos serviços de drenagem urbana porque a transição dos sistemas tradicionais de drenagem (cinza) para modelos que integrem soluções baseadas na natureza (verde ou azul) enfrenta muitas dificuldades, especialmente em áreas urbanas consolidadas. As infraestruturas de drenagem construídas com materiais impermeáveis e projetadas para o escoamento rápido das águas pluviais dificultam a implantação de soluções sustentáveis, que demandam área adicional, muitas vezes indisponível em centros urbanos adensados, e altos investimentos para readequação.

Em áreas densamente urbanizadas, a falta de espaço, aliada à sobreposição de usos e à resistência de gestores e da população, agrava os custos e a complexidade da implementação de novas tecnologias. E esses desafios precisam ser enfrentados com urgência. A insuficiência de recursos financeiros e investimentos na DMAPU têm aumentado a vulnerabilidade das infraestruturas urbanas, deixando-as suscetíveis a desastres naturais. Chuvas intensas frequentes, aliadas ao crescimento desordenado e à falta de monitoramento e manutenção, têm gerado um número crescente de eventos catastróficos, como enchentes e inundações, a exemplo do que aconteceu no Rio Grande do Sul. Investir na modernização dos sistemas de drenagem é imperativo para reduzir os impactos negativos, evitar perdas humanas e diminuir os prejuízos econômicos decorrentes desses eventos. Os gestores públicos e legisladores terão de ser criativos, inovadores e resolutos para encontrarem formas de viabilizar os serviços de drenagem urbana. Engenharia avançada e aplicável não falta.

As mudanças climáticas têm intensificado a frequência e a severidade de eventos extremos, como chuvas torrenciais, inundações e deslizamentos de terra, associando o risco geológico e a ocupação urbana, muitas vezes desordenada e irregular, à falta de infraestrutura de drenagem pluvial. Esse cenário impõe a necessidade de modernizar e ampliar os sistemas de drenagem, tornando-os mais adaptados e resilientes, enxergando-os como parte integrante e fundamental do tecido urbano, capaz de garantir a segurança socioambiental e a capacidade da cidade em absorver e mitigar as mudanças climáticas. A incorporação de tecnologias inovadoras, de soluções sustentáveis e de uma operação integrada às demais funcionalidades urbanas pode ser o caminho para que os centros urbanos minimizem os riscos e os danos decorrentes desses eventos, protegendo a população e preservando o meio ambiente. Portanto, desenvolver modelos de financiamento e de cobrança que considerem as peculiaridades locais é crucial para garantir a inclusão social e a modernização equitativa das cidades.

Como já dito, a evolução dos serviços de drenagem enfrenta diversos desafios. Do ponto de vista operacional, é possível destacar, entre outros: sistema de coleta unitário *versus* separador absoluto, com potencial impacto nas Estações de Tratamento de Esgoto (ETE); (in)disponibilidade de áreas para infraestruturas verdes e azuis; serviços de água e esgoto já concedidos *versus* sistema de drenagem sob

9 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 7.063, de 8 de março de 2017. Altera a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2124888> Acesso em: 20 maio 2026.

gestão municipal. Do ponto de vista econômico, há dois desafios principais: falta de recursos públicos para investimentos em drenagem, (in)viabilidade econômica da concessão dos serviços – uma vez que o investimento na infraestrutura de coleta, transporte, tratamento e disposição de águas pluviais é vultoso e supera a capacidade econômica de pagamento dos usuários, tanto mais quando somados às tarifas de distribuição de água tratada e coleta, transporte, tratamento e disposição de esgoto.

Mas não apenas isso. Ainda que os desafios operacionais e econômicos fossem superados, há desafios jurídicos significativos a considerar. Embora o ato administrativo da ANA tenha incentivado a adição dos serviços de drenagem a serviços concedidos de água e esgoto, entende-se haver obstáculos jurídicos relevantes. Nada impede que uma nova concessão contemple os três serviços de saneamento (distribuição de água tratada, esgotamento sanitário doméstico e drenagem urbana). Nesse caso, o desafio é de viabilidade econômica, não jurídica. Entretanto, no caso de concessões já realizadas, não nos parece lícito aditar contratos para incluir esse novo serviço, sob pena de violação das regras originais da licitação.

Uma nova concessão desses serviços via PPP pode ser uma saída. Os desafios jurídicos da estruturação e implementação desse modelo seriam superados, mas as PPPs municipais podem não ser atrativas aos investidores, considerando a situação orçamentária da maioria dos municípios e os precedentes de PPP com problemas de recebimento dos aportes públicos, inclusive por falta de fundo garantidor.

Os desafios jurídicos perpassam ainda pela forma de cobrança dos serviços de drenagem urbana. A instituição de taxa não parece ser suficiente. Taxa é uma obrigação pecuniária compulsória cobrada pelo ente público pelo serviço prestado ou colocado à disposição do cidadão. E a base de cálculo da taxa deve ser o custo do serviço prestado. Nota-se, portanto, que o município só pode cobrar taxa pela água pluvial coletada do imóvel privado e o valor cobrado deve ser equivalente ao reembolso do custo dos serviços de coleta, transporte, tratamento e diluição da água descartada pelo imóvel privado na rede pública. Essa segregação de custos e critérios de rateio de investimento para definir exatamente o valor a ser cobrado de cada cidadão é um desafio que poucos municípios conseguiriam superar. Ainda que superassem, dita cobrança só sustentaria uma parte (talvez a menor parte) dos serviços, uma vez que grande parte das águas pluviais deriva de áreas públicas (cujos serviços não seriam cobráveis aos cidadãos).

No caso de concessão dos serviços, as tarifas (cobradas pelas concessionárias) teriam limitação similar. Embora não aplicável o conceito de reembolso do custo do serviço (já que as tarifas são definidas em processo licitatório), só poderiam ser cobrados dos cidadãos os serviços a eles prestados (coleta, transporte, tratamento e diluição da água descartada pelo imóvel privado na rede do concessionário). Ou seja, a tarifa também só sustentaria uma parte dos serviços, cabendo ao ente público pagar a outra parte (o que pode não ser atrativo aos investidores).

Uma vez que se conclua que a cobrança de taxa ou tarifa não é suficiente para viabilizar os serviços de drenagem urbana, restam soluções de financiamento misto, como a seguir brevemente se sugere. Não se propõe deixar de cobrar taxa ou tarifa. Isso porque o usuário dos serviços de drenagem deve entender que não há meios de se financiar a infraestrutura e sua operação sem alguma forma de preço público. Assim, por um lado, há de se desenvolver arcabouço jurídico, econômico e contábil que permita segregar exatamente o *custo do serviço prestado a cada usuário*, como antes exposto. Mas não apenas isso. Há também de se criar incentivos fiscais e econômicos para que cada imóvel adote soluções de infraestrutura verde que reduzam ao máximo o descarte de águas pluviais na rede pública de drenagem urbana.

De outra parte, talvez se possa considerar o instituto da *contribuição de melhoria*. Embora seja um tipo tributário pouco utilizado, prevê que os proprietários de imóveis que obtiverem ganho imobiliário em função de obras públicas devem compartilhar parte desses ganhos como forma de *indenização* das obras realizadas. É certo que a construção de redes de drenagem eficientes, que impeçam alagamentos, aumenta o valor de imóveis na área beneficiada. Então a cobrança de contribuição de melhoria pode ser mais uma fonte complementar de recursos para o município que executa tais obras.

Por fim, talvez se possa viabilizar economicamente os serviços de drenagem com contribuições voluntárias com fins de sustentabilidade (os famosos investimentos em ESG<sup>10</sup>).

Em 2021, foi editada a Lei dos Pagamentos por Serviços Ambientais e Ecosistêmicos (Lei n. 14.119/2021). Essa norma reconheceu o pagamento a provedores (no caso os municípios ou concessionárias) que prestem serviços (ambientais) que beneficiem a gestão do ciclo hídrico. Nos termos da Lei do Saneamento e da NR 12/2025 da ANA, os serviços de drenagem urbana beneficiam a gestão do ciclo hídrico, uma vez que: (i) devem gerir fluxos, evitando alagamentos e promovendo reservação; (ii) devem estimular a recarga de aquíferos; (iii) devem tratar as águas pluviais antes de diluição nos rios. Não parece restar dúvidas de que tais serviços podem ser entendidos como serviços ambientais remuneráveis, nos termos da Lei do PSA.

Essa qualificação pode estimular pagamentos voluntários desses serviços por empresas que tenham verbas destinadas a investimentos ambientais (ESG). De um lado, o município (ou concessionária dos serviços) receberia recursos que viabilizariam economicamente os serviços. De outro, empresas registrariam o PSA como um ativo ambiental em seus balanços de sustentabilidade, sem prejuízo de obter vários benefícios indiretos, não limitados a: minimização ou eliminação de alagamentos que afetem sua produção, redução de afastamentos de empregados por doenças de veiculação hídrica e garantia de logística (facilidade de transporte e redução do custo de frete).

## 5 PERSPECTIVAS FUTURAS

O panorama dos investimentos em drenagem pluvial urbana no Brasil revela a urgente necessidade de repensar as abordagens tradicionais e aplicar novos modelos operacionais e de financiamento em longo prazo. A defasagem dos recursos, a dificuldade de implantar um sistema tarifário adequado e a insuficiência de um arcabouço regulatório já comprometem a capacidade dos municípios de operar de maneira adequada seus sistemas de drenagem, que dirá modernizar e expandir suas infraestruturas, tornando-as resilientes frente às mudanças climáticas e aos eventos catastróficos.

A NR 12/2025 da ANA representa um avanço significativo ao estabelecer diretrizes integradoras que orientam tanto a prestação dos serviços quanto a adoção de mecanismos que assegurem a sustentabilidade financeira. Contudo, a sua efetiva implantação dependerá da adesão dos municípios, especialmente na instituição de taxas ou tarifas que reflitam os custos reais dos investimentos e da operação, da atualização dos sistemas de monitoramento e da articulação entre os setores público e privado, em especial na modelagem de PPP.

Do ponto de vista financeiro, talvez seja necessário considerar um modelo misto. Há de se buscar a convergência entre a adequação tarifária ou o estabelecimento de taxa com cobrança diferenciada e proporcional ao uso e ao impacto dos serviços. Não se descarta a criação de fundos específicos, que poderiam ser alimentados por outorgas advindas de concessões municipais que podem viabilizar parcerias público-privadas.

10 Environmental, Social and Governance. Em tradução livre, Governança Ambiental e Social.

De outro lado, é imperiosa a oferta de incentivos fiscais e econômicos que possam instigar a redução das águas descartadas pelos imóveis privados nas redes de coleta, facilitando a universalização dos serviços e a construção de cidades resilientes frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Não parece, contudo, que tais sugestões sejam suficientes. Os entes públicos devem ser criativos e considerar a cobrança de contribuição de melhoria e, ainda mais relevante, a adoção de mecanismos de PSA que incentivem e viabilizem pagamentos voluntários de pessoas que serão direta e indiretamente beneficiadas por um sistema de drenagem eficiente.

Em última análise, as políticas públicas para a DMAPU devem ser estruturadas de forma inovadora e integrada, garantindo a segurança dos investimentos, a transparência nas cobranças e, sobretudo, a proteção da população por meio de sistemas modernos e sustentáveis que minimizem os riscos dos eventos extremos. O desafio principal está em garantir a viabilidade econômico-financeira para a operação e o cumprimento integral dos contratos de prestação de serviços através de PPP.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. [Publicações e notícias sobre o setor de saneamento e drenagem urbana]. Brasília, DF: EBC, 2025-2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 20 maio 2025.

AGÊNCIA INFRA. [Notícias e análises sobre infraestrutura, concessões e regulação]. Brasília, DF, 2025-2026. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com>. Acesso em: 20 maio 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Estudos de modelagem da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana do município de Porto Alegre (RS)**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Resolução n. 245/2025 e Norma de Referência n. 12/2025**: diretrizes para a estruturação e sustentabilidade financeira dos serviços públicos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Brasília, DF: ANA, 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 7.063, de 8 de março de 2017**. Altera a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 [Propostas para a unificação na Lei Geral de Concessões]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento. **Relatório dos Serviços de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas: Sinisa 2025 – ano de referência 2024**. Brasília: Ministério das Cidades, 2026. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO\\_SINISA\\_AGUAS\\_PLUVIAIS\\_2025.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/RELATORIO_SINISA_AGUAS_PLUVIAIS_2025.pdf). Acesso em 20 maio 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Nacional de Saneamento (Planasa)**. Brasília, DF, 1971. [Referência histórica].

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 1917, 14 fev. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 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, seção 1, p. 6, 31 dez. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico temático**: manejo de águas pluviais e drenagem urbana. Brasília, DF: MDR, 2024.

CORDIDO, Ruth Maria de Barros Reicao *et al.* Cobrança dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: estudo de caso do município de Santo André - SP. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 104-138, maio 2023.

GRIGG, Neil S. Stormwater Programs: Organization, Finance, and Prospects. **Public Works Management & Policy**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 5-22, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/1087724X12461259>.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Estudo sobre o setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no Brasil**. São Paulo: ITB, 22 abr. 2025.

MARQUES, Guilherme; POSSANTTI, Iporã; DALCIN, Ana Paula; DAIELLO, Júlia; GONZÁLEZ, Itzayana; TODESCHINI, Fernando; GOLDENFUM, Joel. An integrated hydro-finance approach towards sustainable urban stormwater and flood control management. **Journal of Cleaner Production**, v. 470, 10 sept. 2024.

TASCA, F. A.; ASSUNÇÃO, L. B.; FINOTTI, A. R. Modelos e valores de taxas e incentivos para o financiamento da drenagem urbana sustentável. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, MG, v. 31, p. 1-24, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14393/SN-v31-2019-46237>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/JyBY6ht38RkXnVVqX4JYTys/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

## COMO CITAR

VASCONCELOS, Frederico Ferreira de; BOSON, Patricia Helena Gambogi; MATOS, Tácito Ribeiro de. Investimentos em drenagem pluvial urbana no Brasil: desafios, mecanismos de financiamento e perspectivas de sustentabilidade. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 94-104, jan./jun. 2026.

# CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS AVANÇOS, LACUNAS E OPORTUNIDADES DE FORTALECIMENTO À LUZ DOS DIAGNÓSTICOS NACIONAIS DO CONACI EM PARCERIA COM O BANCO MUNDIAL (2023 E 2025)

## *INTERNAL CONTROL IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: AN ANALYSIS OF ADVANCES, GAPS, AND OPPORTUNITIES FOR STRENGTHENING IN LIGHT OF THE NATIONAL DIAGNOSTICS OF CONACI IN PARTNERSHIP WITH THE WORLD BANK GROUP (2023 AND 2025)*



Submissão: 15/04/2026  
Aceite: 30/04/2026

**Giovanna Bonfante**

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Analista de Controle Externo lotada em Gabinete do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Referencial teórico; 3 Metodologia; 4 Resultados e discussões; 5 Considerações finais; Referências.

**Resumo:** O controle interno tem se consolidado como instrumento essencial de governança no setor público. No contexto brasileiro, embora haja progressos, a estruturação dos sistemas de controle interno ainda ocorre de forma desigual entre os entes federativos. Este artigo analisa avanços, lacunas e oportunidades de fortalecimento, com base em comparação dos níveis de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno (UCCIs) do Poder Executivo de estados e municípios. Trata-se de pesquisa documental e analítica, de abordagem qualitativa e quantitativa, fundamentada nos dados dos Diagnósticos Nacionais dos Sistemas de Controle Interno realizados pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) em parceria com o Banco Mundial, divulgados em 2023 e 2025. A análise toma como referência o nível de estruturação das UCCIs. Os resultados indicam elevado grau de maturidade nos estados, em contraste com o cenário municipal, marcado pela ausência de UCCIs em parcela significativa dos entes e pela predominância de estruturas frágeis e pouco institucionalizadas, o que aponta a necessidade de estratégias direcionadas ao seu fortalecimento.

**Abstract:** Internal control has increasingly been consolidated as an essential governance instrument in the public sector. In the Brazilian context, despite noticeable progress, the structuring of internal control systems remains uneven across federative entities. In this regard, this article aims to analyze the advances, gaps, and opportunities associated with strengthening internal control in the Brazilian public sector, based on a comparison of the levels of structuring of the Central Internal Control Units (CICUs) within the Executive Branch of States and Municipalities. Methodologically, this study comprises documentary and analytical research, adopting both qualitative and quantitative approaches, grounded in data from the National Diagnostics of Internal Control Systems conducted by the National Council of Internal Control (Conaci) in partnership with the World Bank, published in 2023 and 2025. The analysis is based on the level of structuring of the CICUs. The results indicate that the States exhibit a high degree of internal control maturity, whereas the Municipalities present a critical scenario, characterized by the absence of CICUs in a significant portion of entities and by the predominance of fragile and weakly institutionalized structures, thus requiring the adoption of specific strategies.

**Palavras-chave:** controle interno; municípios; estados; nível de estruturação; Unidades Centrais de Controle Interno; Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

**Keywords:** internal control; municipalities; states; level of structuring; Central Internal Control Units; Committee of Sponsoring

## 1 INTRODUÇÃO

O controle interno tem se consolidado como elemento estratégico no âmbito da Administração Pública contemporânea, especialmente diante das crescentes exigências por transparência, eficiência, integridade e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

Para além de sua função tradicional de prevenção de irregularidades e correção de falhas, o controle interno passou a ser concebido como instrumento de governança, apoio à tomada de decisões e fortalecimento da gestão orientada a resultados, em consonância com modelos internacionalmente reconhecidos, como o *framework* do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

No contexto jurídico-institucional brasileiro, a relevância do controle interno ganhou maior densidade normativa a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), que tornou obrigatória a manutenção de sistemas de controle interno em cada poder, com a finalidade de apoiar o controle externo, avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade e aferir a eficiência da gestão pública.<sup>1</sup> Normas posteriores, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçaram esse papel, ampliando a centralidade do controle interno no debate sobre governança e responsabilidade fiscal no setor público.

Apesar dos avanços normativos e institucionais observados nas últimas décadas, a estruturação dos sistemas de controle interno no Brasil ainda se apresenta de forma desigual entre os entes federativos. Em especial, verifica-se a existência de disparidades relevantes entre os níveis de maturidade das Unidades Centrais de Controle Interno (UCCIs) do Poder Executivo dos estados e municípios, o que evidencia lacunas estruturais e operacionais que comprometem a efetividade dessas instâncias, sobretudo no âmbito municipal.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar os avanços, as lacunas e as oportunidades existentes na busca pelo fortalecimento do controle interno no setor público brasileiro, com base na comparação dos níveis de estruturação das UCCIs do Poder Executivo dos estados e municípios. Para tanto, são examinados os dados provenientes dos Diagnósticos Nacionais dos Sistemas de Controle Interno realizados pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) em parceria com o Banco Mundial, divulgados em 2023 e 2025, os quais se fundamentam no Índice Sintético de Controle Interno (ISCI), elaborado com base nos componentes do modelo COSO I.<sup>2</sup>

Ao realizar esse cotejo, busca-se não apenas evidenciar os progressos alcançados, especialmente no âmbito estadual, mas também escancarar as lacunas ainda persistentes nos municípios, de modo a contribuir para a reflexão crítica e a formulação de estratégias voltadas ao fortalecimento dos sistemas de controle interno, condição indispensável para o aprimoramento da governança, da integridade e da eficiência da gestão pública no Brasil.

1 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 dez. 2025.

2 Cf. CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. **Diagnóstico Nacional do Controle Interno**: Uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos municípios brasileiros baseada no COSO I e IA-CM. 1. ed. Vitória/ES, 2023. Disponível em: <https://conaci.org.br/conaci-em-acao/>. Acesso em: 30 dez. 2025. Cf. também CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. **Diagnóstico nacional do controle interno**: estados e capitais. 2. ed. Vitória/ES, 2025. 130 p. Disponível em: <https://conaci.org.br/conaci-em-acao/>. Acesso em: 30 dez. 2025.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O controle interno é comumente definido como uma plêiade de atividades, planos, métodos e procedimentos utilizados para assegurar que as políticas públicas sejam executadas de acordo com as normas, metas e objetivos estabelecidos. Ele atua na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da eficiência administrativa.

Para Castro, é possível resumir a noção de controle interno como um conjunto de métodos, processos e recursos empregados pela própria estrutura interna que produz o ato, objetivando impedir a falha, a fraude, a ineficiência para realizar com perfeição a legalidade almejada da atuação administrativa.<sup>3</sup> Entre suas principais finalidades, estão a garantia da conformidade dos atos com as normas vigentes, a segurança quanto à confiabilidade das informações contábeis e gerenciais, a promoção da eficiência operacional e da gestão de riscos e a proteção de ativos contra perdas, fraudes ou uso indevido.

No Brasil, os primeiros vestígios do controle de gastos públicos remontam ao início do século XIX, quando foram criados o Erário Régio – encarregado de guardar os tesouros reais – e o Conselho da Fazenda, responsável pelo controle dos gastos públicos.<sup>4</sup> Esse arranjo inicial evoluiu, no século XX, com a edição da Lei n. 4.320/1964, que constituiu a primeira norma geral sobre direito financeiro e na qual se definiu, entre outros, o controle interno como mecanismo de verificação prévia, concomitante e subsequente da execução orçamentária, financeira e patrimonial.<sup>5</sup>

No âmbito constitucional, a Constituição de 1967 introduziu o conceito de controle interno, atribuindo-lhe, entre suas funções essenciais, a tarefa de assegurar a máxima eficácia do controle externo. Ainda assim, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que o sistema de controle interno passou a assumir maior destaque e relevância no ordenamento constitucional brasileiro.<sup>6</sup> Assim, nos termos dos arts. 70 e 74 da Carta Magna, tornou-se obrigatória a manutenção, por cada poder, de sistema de controle interno destinado a apoiar o controle externo (Tribunais de Contas) e garantir o cumprimento de metas, a legalidade dos atos e a avaliação da gestão pública.

Com o passar do tempo, normas posteriores trouxeram novidades para o regramento do controle interno brasileiro, cumprindo destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que reforçou a importância do controle interno para transparência fiscal.

Atualmente, o controle interno não se limita a evitar fraudes ou erros contábeis. Consolidou-se como pilar da governança pública, orientando a tomada de decisões estratégicas, a proteção do patrimônio e a disseminação de uma cultura organizacional pautada na responsabilidade e na ética. Nesse contexto, passa a ser compreendido como instrumento de gestão alinhado a padrões internacionais, a exemplo do modelo COSO, com ênfase na gestão de riscos, na integridade e na eficiência.

Estabelecidas tais premissas, tem-se que, para que o controle interno de um ente funcione de forma satisfatória, cogente que se estabeleça e se mantenha uma estrutura eficaz, com regras de controle bem definidas e recursos humanos tecnicamente capacitados e envolvidos. Só assim o controle passará

3 CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 3. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 135-136.

4 BALBE, Ronald da Silva. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coords.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 39.

5 Ibidem, p. 41.

6 Castro, **Sistema de controle interno**, *op. cit.*, p. 142.

a representar um instrumento gerencial capaz de proporcionar a necessária segurança para que os objetivos institucionais sejam alcançados.<sup>7</sup>

Entretanto, não é essa a realidade verificada no setor público brasileiro, de modo geral. Antes da Reforma Administrativa de 1967, por exemplo, havia apenas dois órgãos de controle interno no nível estadual, sendo a pioneira a Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, estabelecida por meio da Lei n. 521/1948. No plano municipal, não há registros de estruturas formais de controle interno antes da década de 1990, sequer nas capitais.<sup>8</sup> Mesmo na atualidade, conforme se verifica dos resultados alcançados nos diagnósticos realizados pelo Conaci e Banco Mundial, persistem lacunas na estruturação dos sistemas de controle interno nos entes federativos brasileiros. Tais estudos evidenciam a importância da realização de diagnósticos que permitam aferir o grau de maturidade dessas estruturas, identificando-se avanços, fragilidades e oportunidades de aperfeiçoamento.

Nesse cenário, adota-se como referencial analítico o *framework* COSO, amplamente reconhecido no plano internacional, que organiza o controle interno em cinco componentes interdependentes:

- **Ambiente de controle:** fornece a disciplina e a estrutura, definindo o tom da organização quanto à cultura do controle e incluindo princípios de integridade e valores éticos;
- **Avaliação de riscos:** envolve práticas contínuas de identificação, análise e gestão dos riscos que podem impedir a organização de atingir seus objetivos;
- **Atividades de controle:** compreendem atividades preventivas e/ou detectivas que permitem a redução dos riscos que ameaçam a consecução dos objetivos da organização;
- **Informação e comunicação:** consiste em sistemas que permitem a troca de informações relevantes de forma irrestrita pelos distintos níveis da organização; e
- **Monitoramento:** consiste no acompanhamento contínuo para verificar se os componentes do controle interno estão presentes e funcionando adequadamente, ajustando-os quando necessário.

Os diagnósticos que adotam esse referencial permitem revelar o estágio de desenvolvimento dos sistemas de controle interno, subsidiando a identificação de lacunas e a formulação de estratégias de fortalecimento institucional. À luz desse marco teórico, estabelece-se o arcabouço conceitual e metodológico da presente pesquisa, que busca analisar critérios utilizados na avaliação da estruturação do controle interno no setor público brasileiro, bem como examinar os avanços, as limitações e as perspectivas de seu aperfeiçoamento.

### 3 METODOLOGIA

Visando examinar avanços, lacunas e oportunidades na busca do fortalecimento do controle interno no setor público brasileiro, foram analisados dados constantes de Diagnósticos Nacionais dos Sistemas de Controle Interno, realizados, em parceria, pelo Conselho Nacional de Controle Interno e pelo Banco Mundial. Os diagnósticos tomados para este estudo tiveram por objeto Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo, um deles focado nos estados e capitais (disponibilizado em 2025) e outro nos municípios (divulgado em 2023).

7 *Ibidem*, p. 137.

8 Balbe, "Controle interno no Brasil", *op. cit.*, p. 40-41.

A pesquisa caracteriza-se como documental e analítica, com abordagem qualitativa e quantitativa, combinando revisão de literatura, análise comparativa e interpretação dos indicadores produzidos pelos diagnósticos. Para fins de comparação, adotaram-se os níveis de estruturação das UCCLs verificados para estados e municípios como principal métrica de análise. Esses níveis são aferidos com base no Índice Sintético de Controle Interno – o ISCI –, cuja metodologia se ancora nos componentes do modelo COSO I, referência internacional para avaliação de estruturas de controle interno.

### QUADRO 1 – Componentes utilizados para avaliação das UCCLs

Componentes do modelo COSO I	
Componentes	Subcomponentes
Ambiente de Controle	Cursos e Treinamentos Integridade
Avaliação de Risco	Funcionários Efetivos Experiência em Controle Segregação de Funções Previsão Legal
Atividades de Controle	Transparência Ouvidoria Corregedoria Auditoria Prevenção e Combate à Corrupção
Informação e Comunicação	Informação Comunicação
Monitoramento	Autonomia Supervisão

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Diagnósticos 2023 e 2025 do Conaci/Banco Mundial.

Com base nesses componentes, foram estruturadas questões aplicadas às UCCLs, destinadas a verificar a existência e o grau de implementação dos mecanismos institucionais de controle interno. As respostas obtidas resultaram na atribuição de pontuações aos subcomponentes, permitindo a construção de um índice agregado de estruturação.

### QUADRO 2 – Níveis de estruturação das UCCLs

Faixa (ISCI)	Nível de estruturação das UCCLs	O que representa:
0	Sem unidade de controle interno	Não há órgão central de controle interno.
0,01-0,20	B3	Estrutura quase inexistente, controle interno informal ou nominal.
0,21-0,40	B2	Unidade criada sem regulamentação completa, processos frágeis.
0,41-0,60	B1	Estrutura mínima, atuação burocrática, sem gestão de riscos.
0,61-0,80	A2	Estrutura avançada, mas com lacunas (pouca automação, integração parcial, etc.).
0,81-1,00	A1	Estrutura robusta, gestão baseada em riscos, tecnologia e relatórios estratégicos.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Diagnósticos 2023 e 2025 do Conaci/Banco Mundial.

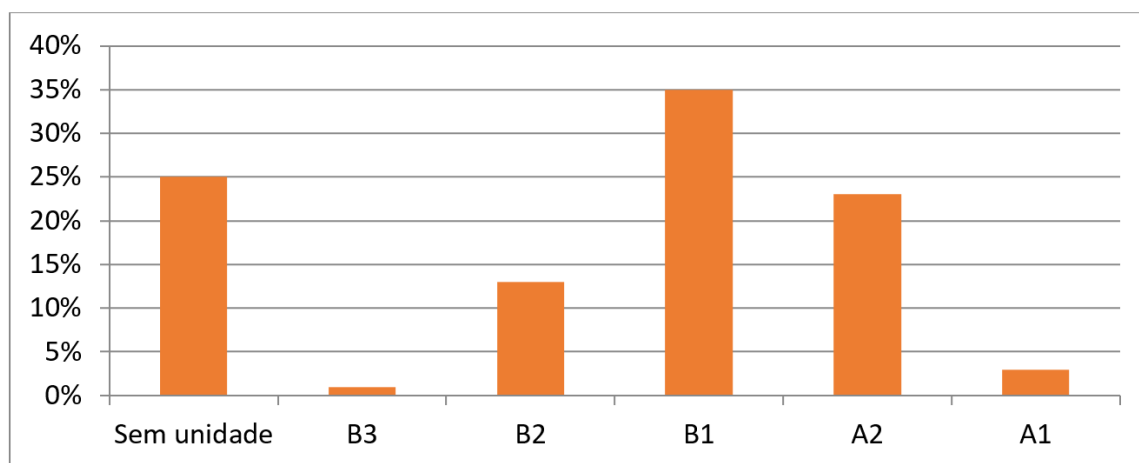
Com base nesse índice, as UCCLs foram classificadas em níveis de desenvolvimento institucional, possibilitando a comparação entre os entes analisados e a identificação de padrões de maturidade e fragilidade. Cumpre destacar que os dados utilizados decorrem de processos de autoavaliação dos próprios entes federativos, o que pode introduzir vieses. Além disso, a comparação envolve realidades administrativas distintas, com diferentes capacidades institucionais. Ainda assim, os resultados oferecem um panorama consistente do estágio de desenvolvimento das UCCLs no Poder Executivo brasileiro, permitindo identificar tendências e subsidiar reflexões sobre seu aperfeiçoamento.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Do cotejo do diagnóstico realizado em 2023 pelo Banco Mundial e Conaci acerca do nível de estruturação das UCCLs do Poder Executivo dos municípios brasileiros, verifica-se que menos de 3% das unidades de controle pesquisadas possuem alto nível de estruturação (nível A1, ou ISCI > 0,80). Além disso, apenas em 23% dos municípios as UCCLs estão em nível intermediário superior (nível A2, ISCI entre 0,61 e 0,80). Chama atenção, ainda, o fato de aproximadamente 25% dos municípios não possuírem UCCL formalmente estruturada, o que evidencia, em parcela relevante desses entes federativos, a ausência de instância responsável pelo controle interno na estrutura de seus Poderes Executivos.

Tais resultados são representados no gráfico a seguir, elaborado com base nos dados extraídos do Diagnóstico de 2023.

**GRÁFICO 1 – Nível de estruturação das UCCLs nos municípios brasileiros**



Fonte: Elaborado pela autora, com base no Diagnóstico 2023.

Outros achados relevantes indicam que, em mais de 83% dos municípios com UCCL instituída, as equipes são compostas por menos de cinco servidores, limitando a efetividade e a capacidade de atuação. Ademais, a dimensão “Ambiente de Controle” figura como a menos estruturada, com ausência de programas de integridade, baixa formalização e lacunas na realização de atividades de controle e no que se refere ao monitoramento.

Diante desse quadro, observa-se que parcela expressiva dos municípios não dispõe de unidade estruturada e, mesmo entre aqueles que a instituíram, predominam níveis reduzidos de maturidade. Apenas um grupo restrito alcança patamares mais avançados (A1 e A2), enquanto a maioria opera

com estruturas incipientes, equipes reduzidas e baixa institucionalização de práticas de governança e integridade.

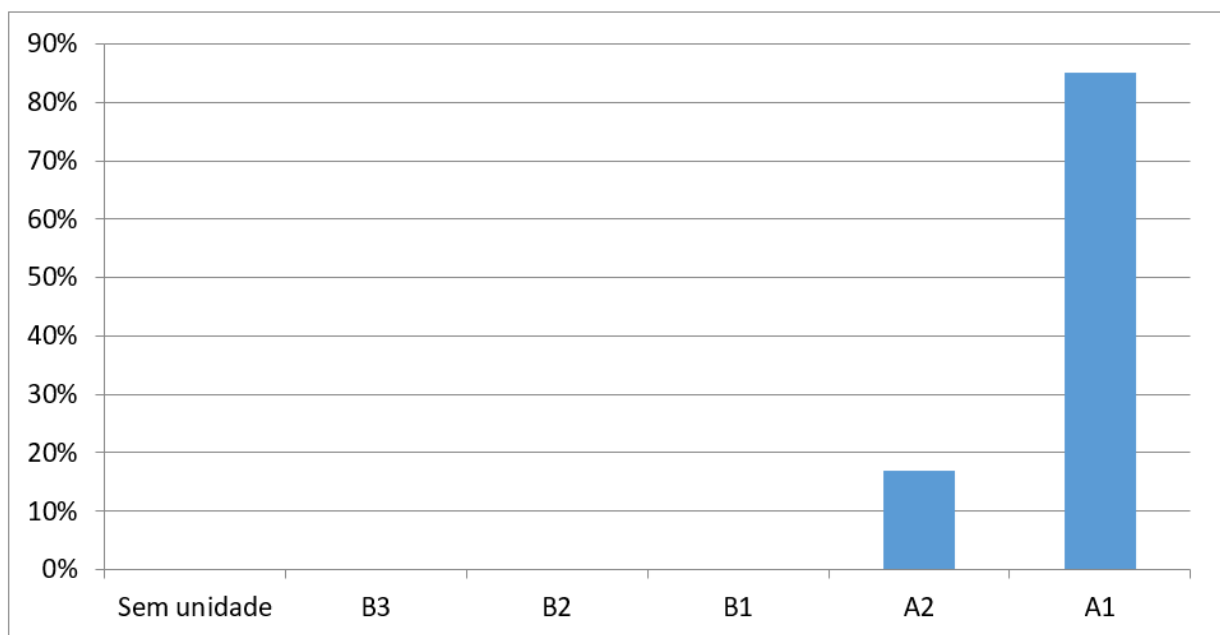
No que se refere ao diagnóstico realizado em 2025, também pelo Banco Mundial e pelo Conaci, relativo aos estados e capitais – com foco, neste trabalho, nos resultados dos estados –, verifica-se evolução em relação ao levantamento anterior (2020), com crescimento médio de 13,54% no ISCI.

Para mais, referido diagnóstico revelou que os maiores avanços foram verificados nos componentes Ambiente de Controle, Monitoramento e Avaliação de Riscos. Assim, quanto às UCCIs dos estados, foi detectado progresso significativo, podendo-se destacar, entre outros, o incremento da adoção de programas próprios de integridade, o aumento da autonomia técnica e profissional dos servidores da UCCI em relação às unidades controladas, bem como maior adesão à regulamentação da Lei Anticorrupção.

O diagnóstico aponta, ainda, que 100% dos estados possuem UCCI estruturada, ou seja, nenhum deles está sem unidade de controle no âmbito do Poder Executivo. Ademais, há predominância de níveis elevados de maturidade (A1 e A2), indicando elevada aderência ao modelo COSO e consolidação de práticas mais robustas de controle.

Os resultados são representados no Gráfico 2, elaborado com base nos dados extraídos das estatísticas gerais dos subcomponentes ISCI por macrorregião (estados) em 2024, constantes do Diagnóstico de 2025:

**GRÁFICO 2 – Nível de estruturação das UCCIs nos estados brasileiros**



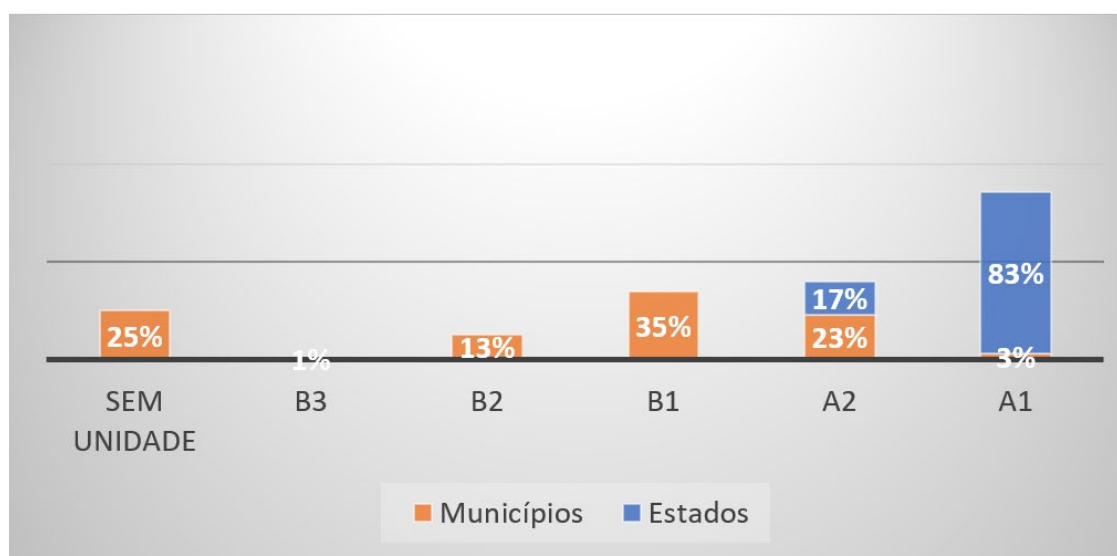
Fonte: Elaborado pela autora, com base no Diagnóstico 2025.

Destarte, observa-se, a uma, que houve, em relação ao Diagnóstico de 2020, progressos significativos nas UCCIs dos estados, e, a duas, que tais UCCIs se encontram em estágio avançado de maturidade, contemplando estruturas mais completas, com equipes especializadas, regulamentações consolidadas, maior fortalecimento da cultura de integridade, entre outros, tornando-se, cada vez mais, um verdadeiro

pilar para a gestão, auxiliando na tomada de decisões estratégicas, na proteção do patrimônio e na promoção de uma cultura de responsabilidade e ética em toda a organização.

Pois bem. Apresentados os panoramas quanto às UCCLs do Poder Executivo dos municípios (2023) e dos estados (2025), cumpre trazer um comparativo de modo a escancarar as lacunas ainda existentes na busca do fortalecimento do controle interno no setor público brasileiro, conforme Gráfico 3, que utiliza dados dos gráficos anteriores desta seção.

**GRÁFICO 3 – Comparativo de níveis de estruturação de UCCLs de estados e municípios brasileiros**



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Diagnósticos 2023 e 2025.

Pelo simples cotejo do gráfico, verifica-se, de forma patente, a disparidade existente entre os níveis de estruturação das UCCLs dos estados em relação àqueles dos municípios. Nos estados há predominância nos níveis A1 (83%) e A2 (17%), enquanto nos municípios o cenário é crítico: 25% estão sem UCCL, quase 50% possuem UCCLs nos níveis B1/B2/B3, 23% no nível A2 e apenas 3% no nível A1. Essa assimetria aponta a existência de lacunas na estruturação das UCCLs no âmbito municipal, evidenciando a necessidade de medidas direcionadas ao fortalecimento dessas unidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, os resultados deste estudo evidenciam que, embora haja avanços relevantes na estruturação do controle interno no setor público brasileiro, especialmente no âmbito estadual, persistem lacunas significativas na esfera municipal, na qual grande parte das UCCLs ainda apresenta baixos níveis de maturidade ou sequer se encontra formalmente instituída.

Esse cenário de disparidade indica que o fortalecimento do controle interno no setor público brasileiro depende, sobretudo, do aprimoramento das estruturas municipais, que concentram as maiores fragilidades em termos de institucionalização, capacidade operacional e qualificação técnica. Entre os principais desafios identificados, destacam-se a complexidade normativa, a ausência de modelos estruturais padronizados, a baixa priorização do tema na agenda pública local, a limitação de recursos tecnológicos e, sobretudo, a escassez de pessoal qualificado para atuar nas atividades de controle interno.

Diante disso, mostra-se de grande relevância a atuação coordenada de instituições ligadas ao campo do controle, a exemplo do Conaci, dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas, no sentido de fomentar a criação e o fortalecimento das UCCLs municipais. Tal atuação envolve a oferta de capacitação continuada, a elaboração de guias simplificados de implementação, o incentivo à regulamentação de práticas de integridade e gestão de riscos, bem como o apoio ao acesso a soluções tecnológicas adequadas. E, ainda, a promoção de redes de cooperação e de compartilhamento de experiências entre entes federativos, que podem contribuir para a difusão de boas práticas e para a evolução gradual dos níveis de estruturação das UCCLs municipais.

Concomitantemente, mostra-se pertinente a realização de estudos voltados à identificação da necessidade de criação de modelos de funcionamento para os órgãos de controle interno mais compatíveis com a capacidade estatal dos municípios, o que poderá, eventualmente, subsidiar o aprimoramento e a atualização da legislação vigente.

Por fim, reforça-se que a consolidação de sistemas de controle interno mais estruturados e efetivos tende a refletir diretamente na melhoria da qualidade do gasto público e na entrega de políticas públicas mais eficientes. Nesse sentido, o fortalecimento do controle interno configura-se como elemento essencial para o aprimoramento da governança pública, promovendo maior transparência, confiança institucional e melhores resultados para a sociedade.

## 6 REFERÊNCIAS

BALBE, Ronald da Silva. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. *In*: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coords.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-60.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 dez. 2025.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 3. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. **Diagnóstico Nacional do Controle Interno**: Uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos municípios brasileiros baseada no COSO I e IA-CM. 1. ed. Vitória/ES, 2023. Disponível em: <https://conaci.org.br/conaci-em-acao/>. Acesso em: 30 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; WORLD BANK GROUP. **Diagnóstico nacional do controle interno**: estados e capitais. 2. ed. Vitória/ES, 2025. 130 p. Disponível em: <https://conaci.org.br/conaci-em-acao/>. Acesso em: 30 dez. 2025.

## COMO CITAR

BONFANTE, Giovanna. Controle interno no setor público brasileiro: uma análise dos avanços, lacunas e oportunidades de fortalecimento à luz dos diagnósticos nacionais do Conaci em parceria com o Banco Mundial (2023 e 2025). **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 105-113, jan./jun. 2026.

# DIREITO À MORADIA E SEU ADEQUADO FINANCIAMENTO PÚBLICO

## THE RIGHT TO HOUSING AND ITS ADEQUATE PUBLIC FUNDING



Submissão: 22/04/2026

Aceite: 10/06/2026

### José Maurício Conti

Livre-docente em Direito Financeiro e Doutor e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito e em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração, ambas da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Financeiro na FDUSP. Juiz aposentado do Poder Judiciário do Estado de São Paulo. Consultor em Direito Financeiro.

### Leandro Maciel do Nascimento

Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Doutor e Pós-doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre e Doutorando em Filosofia, especialista em Direito Constitucional e graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, ex-Procurador da Fazenda Nacional, ex-Procurador Federal e ex-Assessor Jurídico (concursado) do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Ex-professor de Direito na UFPI.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Acesso à moradia: um direito fundamental prestacional, que tem custos relevantes e demanda financiamento adequado; 3 Direito fundamental à moradia: significado e características; 4 Breve histórico das políticas nacionais de moradia; 5 Programa Minha Casa Minha Vida: características e financiamento; 6 Conclusão; Referências.

**Resumo:** O trabalho aborda o acesso à moradia com base em sua perspectiva jurídica, seu caráter interdisciplinar e na necessidade de sustentabilidade do financiamento das políticas estatais que buscam a concretização desse direito fundamental. Adota-se como premissa teórica a constatação de que, em um Estado Democrático e Social de Direito, o pleno desenvolvimento humano transcende a condição individual (segundo a qual bons resultados seriam consequência apenas de esforços pessoais) e demanda diagnósticos e ações coletivas. Na primeira parte, a moradia é caracterizada como uma demanda prestacional complexa, que tem custos relevantes e exige adequado financiamento público. Na segunda, apresentam-se o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da fundamentalidade (formal e material) do direito à moradia. Na terceira, são indicados os principais marcos normativos das políticas nacionais de moradia no período republicano. Por fim, expõe-se o desenho do maior programa brasileiro de habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida, com a indicação das normas legais que o regem, objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento. Em conclusão, diante do compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e democrática e em erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir desigualdades, o acesso à moradia não pode ser negligenciado pelos governos e deve ser objeto de políticas públicas que considerem sua interdisciplinaridade, que assegurem o adequado financiamento e que sejam objeto de constantes avaliações de resultados (CRFB/88, art. 37, § 16) e, em sendo o caso, redesenhos de objetivos e de processos.

**Abstract:** The article addresses access to housing from its legal perspective, its interdisciplinary nature, and the need for sustainability in the financing of state policies that seek to realize this fundamental right. The theoretical premise adopted is the observation that, in a Social and Democratic State governed by the rule of law, full human

development transcends the individual condition (according to which good results would only be consequences of personal efforts) and demands collective diagnoses and actions. In the first part, housing is characterized as a complex social right, which has significant costs and requires adequate public funding. The second part presents the meaning, characteristics, and scope of the mandatory rights that stem from the fundamental nature (formal and material) of the right to housing. The third part indicates the main normative frameworks of national housing policies in the republican period. Finally, the design of the largest Brazilian housing program, the Minha Casa Minha Vida Program, is presented, indicating the legal norms that govern it, its objectives, target audience, requirements, and sources of funding. In conclusion, given the constitutional commitment to building a free, just, and democratic society and to eradicating poverty and marginalization, as well as reducing inequalities, access to housing cannot be neglected by governments and must be the subject of public policies that consider its interdisciplinarity, ensure adequate funding, and are subject to constant evaluations of results (Brazilian Federal Constitution of 1988, art. 37, § 16) and, if necessary, redesigns of objectives and processes.

**Palavras-chave:** direitos fundamentais; direito à moradia; políticas públicas; financiamento adequado.

**Keywords:** fundamental rights; right to housing; public policies; adequate financing.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o acesso à moradia com base em sua perspectiva jurídica, seu caráter interdisciplinar e na necessidade de sustentabilidade do financiamento das políticas estatais que buscam a concretização desse direito fundamental.

Adota-se como premissa teórica a constatação de que, em um Estado Democrático e Social de Direito, o pleno desenvolvimento humano transcende a condição individual (segundo a qual bons resultados seriam consequências apenas de esforços pessoais) e demanda diagnósticos e ações coletivas. Principalmente, intervenções governamentais por meio de políticas públicas, com vistas ao afastamento de obstáculos à melhor (e mais equilibrada) distribuição dos benefícios da vida em sociedade entre todos os seus membros. Nesse sentido, o desenvolvimento “requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.<sup>1</sup> Para isso, parte-se da constatação de que há uma necessária e “acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual”<sup>2</sup>

Com efeito, políticas públicas que visam assegurar o direito à moradia têm esta natureza e este objetivo: afastar a insegurança habitacional (sem prejuízo das inseguranças sanitárias, educacionais e alimentares, entre outras) como um relevante fator prejudicial ou mesmo impeditivo do pleno desenvolvimento da dignidade humana.

No caso brasileiro, o tema torna-se ainda mais relevante em virtude dos indicadores de desigualdade de renda e patrimônio,<sup>3</sup> resultante da concentração de propriedade (imobiliária, principalmente) e de renda, com destaque para as receitas oriundas da exploração de capital – como aluguéis, dividendos e investimentos financeiros em geral.<sup>4</sup> Nesse sentido, reduzir o passivo habitacional brasileiro, principalmente diante dos efeitos do avanço do processo de urbanização, tornou-se uma demanda

1 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16-17.

2 *Ibidem*, p. 10.

3 SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda dentre os ricos no Brasil 1926-2013. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

4 MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. p. 106.

pública a ser administrada pelo poder público, a qual vem sendo gerida, com avanços e retrocessos, ao longo dos séculos XX e XXI. Nesse período, a evolução da legislação brasileira indica que o tema é objeto de constante preocupação das autoridades públicas brasileiras durante todo esse período.

Dito isso, o artigo traz uma abordagem jurídica do tema a partir de quatro perspectivas e, para tanto, divide-se em quatro partes. Na primeira, a moradia é caracterizada como uma demanda prestacional complexa, que tem custos relevantes e exige adequado financiamento público. Na segunda parte, o objetivo é apresentar o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da fundamentalidade (formal e material) do direito à moradia. Na terceira, são indicados os principais marcos normativos das políticas públicas nacionais de moradia, desde os programas financiados a partir de recursos de carteiras de previdência e assistência de categorias profissionais, no começo do século XX, até os programas mais recentes, com recursos do sistema financeiro nacional e dos orçamentos públicos. Por fim, expõe-se o desenho do maior programa de habitação em execução no Brasil, tanto em valores monetários quanto em alcance territorial e em quantidade de beneficiários: o Programa Minha Casa Minha Vida, com a indicação das normas legais que o regem, seus objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento.

## 2 ACESSO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL PRESTACIONAL, QUE TEM CUSTOS RELEVANTES E DEMANDA FINANCIAMENTO ADEQUADO

A partir da vigência da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia foi incluída expressamente no art. 6º da Constituição da República (CRFB/1988). Não obstante a inovação legislativa, a habitação já estava no rol de direitos humanos, em declarações, convenções e tratados internacionais, especialmente os que tratam de direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>5</sup> Além disso, as preocupações com o acesso à habitação já tinham previsão em outros dispositivos do texto constitucional, entre os quais:

1. a previsão, como direito dos trabalhadores, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, do recebimento de salário com um valor mínimo nacional, “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (CRFB/1988, art. 7º, IV);
2. a previsão de competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive *habitação*, saneamento básico e transportes urbanos” (CRFB/1988, art. 22, XX);
3. a previsão de “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” para a promoção de “programas de construção de *moradias* e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (CRFB/88, art. 23, IX); e
4. a previsão de regras mais flexíveis para a regularização da posse e para a aquisição da propriedade de pequenos imóveis (“até duzentos e cinquenta metros quadrados”), quando destinados à moradia de seus ocupantes, por meio de usucapião especial (“desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”), tanto em áreas urbanas (CRFB/1988, art. 183) quanto em

5 “Se partirmos do critério do reconhecimento expresso pela ordem jurídica positiva de um direito fundamental à moradia, deixando, portanto, de lado manifestações no plano da legislação infraconstitucional e até mesmo outros direitos fundamentais conexos, especialmente a função social da propriedade, verifica-se ter sido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), onde, pela primeira vez – na esfera internacional – os assim denominados direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia, foram objeto de previsão expressa na condição de direitos humanos e fundamentais.” Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal**: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 687.

zonas rurais, no caso de imóvel com área “não superior a cinquenta hectares”, desde que tornado produtivo “por seu trabalho ou de sua família, tendo nela[e] sua *moradia*” (CRFB/1988, art. 191);

5) a previsão de que a “política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente”, entre outras diretrizes, “a *habitação* para o trabalhador rural” (CRFB/1988, art. 187, VIII);

Desse modo, “o direito à moradia é reconhecido como um direito fundamental e universal”<sup>6</sup> e isso traz consequências jurídicas, como a superação de questionamentos quanto à sua fundamentalidade,<sup>7</sup> que havia antes da Emenda Constitucional n. 26/2000. Isso porque sua positivação “imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz respeito a sua eficácia e efetividade”<sup>8</sup>.

Muito embora políticas de desenvolvimento do setor de moradia, com fundamento na legislação infraconstitucional, sejam planejadas, executadas diretamente ou fomentadas pelos governos brasileiros desde pelo menos o início do século XX,<sup>9</sup> não há dúvida de que a inclusão expressa no art. 6º do texto constitucional incrementou o aspecto simbólico e reforçou expectativas dos potenciais beneficiários do direito à moradia.

No entanto, a constitucionalização trouxe questionamentos, como: 1. O que significa elevar um bem jurídico à categoria de direito fundamental social? 2. Quais direitos subjetivos passam a existir quando o poder constituinte decide tratar um bem da vida como direito fundamental? 3. Será que todo brasileiro pode exigir do poder público (inclusive pela via judicial) uma casa própria? 4. Quais obrigações passam a existir aos destinatários desse direito? 5. Os governos (federal, estadual e/ou municipal) têm o dever de construir (ou adquirir) habitações e disponibilizar aos interessados? 6. Ou o dever estatal consiste em diagnosticar necessidades, elaborar e executar políticas para a efetivação, na maior medida possível, do acesso à moradia? 7. Como contornar os limites econômicos e garantir recursos financeiros para a efetivação de tais políticas? Apenas com recursos dos orçamentos públicos ou mediante contrapartida dos interessados?

Os direitos fundamentais sociais em geral e o direito à moradia em particular possuem natureza prestacional. Muito embora todas as modalidades de direitos demandem a atuação estatal e recursos financeiros para sua concretização,<sup>10</sup> os tipicamente prestacionais são os que exigem a atuação positiva do poder público em todas as etapas de sua caracterização e efetivação. Nesse sentido, “o âmbito

6 CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 68.

7 “Diante do reconhecimento do direito à moradia enquanto direito fundamental, seja em sua vertente individual, seja em sua vertente social, pode-se afirmar que o Estado Brasileiro, através dos seus três poderes constituídos, tem a obrigação de realizar, plenamente, o direito à moradia no Brasil, criando condições adequadas para que cada cidadão tenha uma moradia adequada para viver.” Cf. ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 23.

8 Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 692.

9 COSTA, Laryssa Kruger da; PACHECO, Tainá Souza. Política de habitação social no Brasil: trajetória de acesso e perspectivas futuras. In: SALTO, Felipe; VILAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução**: o Brasil nos anos 20. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 335-358.

10 “Se os direitos fossem meras imunidades à intromissão do poder público, a maior virtude do governo (pelo menos no que diz respeito ao exercício dos direitos) seria a paralisia ou a debilidade. Um Estado débil, no entanto, é incapaz de proteger liberdades pessoais, mesmo aquelas que parecem completamente ‘negativas’, como o direito de não ser torturado por policiais e carcereiros. O Estado incapaz de organizar visitas de inspeção a prisões públicas por parte de médicos pagos com o dinheiro do contribuinte e dispostos a apresentar provas críveis como testemunhas numa audiência judicial é também incapaz de proteger eficazmente os presidiários contra a tortura e o espancamento. Todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário.” Cf. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 31.

de proteção de um direito social é composto pelas ações estatais que fomentam a realização desse direito”.<sup>11</sup> O direito à moradia segue esse padrão.

A resposta ao primeiro dos questionamentos acima é intuitiva: a previsão da moradia como um direito constitucional não gera um direito subjetivo a cada um dos brasileiros (ou dos “estrangeiros residentes no país”) a exigir um imóvel do poder público. Muito menos “obriga que a Administração Pública construa todo o parque habitacional do país”.<sup>12</sup> Assim, o principal motivo (embora não o único) da restrição das obrigações estatais é a capacidade financeira dos governos. Ademais, questões envolvendo incentivos comportamentais e externalidades negativas impedem a adoção de um alcance tão amplo para esse direito. Assim: “sabedora da dificuldade de concretização do direito à habitação no seu aspecto definitivo, a Constituição Federal relegou às políticas públicas do Poder Executivo a melhor forma de implementá-lo”.<sup>13</sup>

Partindo de tal premissa, constata-se que políticas públicas de moradia são complexas, no sentido de que devem levar em conta diversos aspectos que ultrapassam a mera construção de unidades habitacionais. Há inúmeras variáveis, que não se restringem “aos aspectos físicos da residência, como tamanho e qualidade dos materiais, mas englobam também amenidades, refletindo características do entorno, como acesso a serviços, arborização e segurança”,<sup>14</sup> e que influenciam a qualidade de vida e o valor final do imóvel e de seu entorno.

Desse modo, para assegurar em toda a sua plenitude o direito à moradia, é indispensável garantir, pelo menos: 1. acesso físico ao imóvel (por meio de vias públicas pavimentadas e de um sistema de transporte público que permita deslocamentos com fluidez); 2. abastecimento de água tratada e coleta de esgoto e de lixo doméstico; 3. fornecimento de energia elétrica e de acesso à internet; e 4. mecanismos de recolhimento e destinação de águas pluviais (de modo a evitar ou reduzir o impacto de alagamentos e de enchentes, eventos que impactam diretamente o direito à moradia e que se tornaram recorrentes nos últimos anos).

Ademais, para efetivar o direito em sua plenitude, as moradias devem dispor de acesso a infraestruturas mínimas que assegurem dignidade aos ocupantes, permitindo o acesso à saúde básica, creches e escolas de educação infantil, fundamental e médio. Isso sem contar com a garantia de condições de conforto urbano, como o acesso a mercados, atividades de lazer, esporte e manifestações culturais e religiosas.<sup>15</sup>

Trata-se de rol exemplificativo de requisitos para uma boa qualidade habitacional, cuja relevância e imprescindibilidade são reconhecidas pelo direito positivo brasileiro desde o final dos anos 1970, quando da entrada em vigor da Lei n. 6.766/1979, que estabelece as regras e condições para o parcelamento (loteamento ou desmembramento) do solo nas cidades. Entre outras exigências, constam a previsão de áreas comuns para a circulação de pessoas e meios de transporte<sup>16</sup> e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público (art. 4º, I, desde sua redação original).

Outro exemplo visando reforçar o caráter complexo e sistêmico das políticas de moradia diz respeito à escolha do local destinado à execução de programa de habitação, a qual deveria priorizar áreas com infraestrutura já instalada (ou em condições de ser instalada, mediante ampliação de redes já existentes)

11 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 77.

12 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 27.

13 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 68.

14 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 335.

15 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 13-14.

16 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 179.

de transporte coletivo, abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, saúde, educação e outros serviços.

Regiões que dispõem dessas facilidades são mais valorizadas em comparação com as áreas que não as possuem. Como consequência, terrenos mais baratos tendem a ser localizados em regiões periféricas das cidades, distantes dos polos atrativos de trabalho na indústria, na prestação de serviços e no comércio. A falta de estrutura e o impacto do tempo de deslocamento refletem-se na avaliação econômica dos imóveis, os quais são menos valorizados nessas regiões.<sup>17</sup> Tal efeito abrange as famílias e o poder público, no caso de desapropriações de imóveis para serem destinados a moradias.

Além disso, ocorre “um *trade-off* entre o preço da terra e a sua distância do centro de negócios. A justificativa é dada pelo custo de transporte, que aumenta conforme a residência se afasta desse centro”. Com efeito, as “terras mais distantes do centro são, portanto, mais baratas, e essa distância é relativa, pois depende da conectividade oferecida pelo sistema de transporte”. Como consequência, “a política de habitação não pode ser separada da política de transportes e planejamento das cidades. Só um planejamento integrado entre habitação e transporte público consegue garantir que a moradia exista em áreas de acesso a oportunidades”.<sup>18</sup>

Além de possuir natureza prestacional (o que, por si, demanda uma atuação positiva por parte do poder público), o direito fundamental à moradia pressupõe atuação coordenada e harmonizada em diversas áreas da atuação estatal. A intersetorialidade é um aspecto marcante das políticas públicas voltadas ao setor habitacional. Dessa maneira, sua efetiva concretização requer uma cadeia complexa que, se bem desenhada, bem executada e bem gerida, proporciona externalidades positivas, com benefícios econômicos e sociais.

Toda essa cadeia pressupõe, necessariamente, o adequado financiamento público, pois a garantia de recursos é um dos aspectos mais importantes a ser enfrentado por todos os envolvidos na concepção e na execução das políticas públicas de moradia.<sup>19</sup> Nesse sentido, a concretização do direito à moradia apresenta especificidades que devem ser levadas em consideração pelo poder público, beneficiários e estudiosos.

Em primeiro lugar, não há previsão constitucional de um gasto mínimo obrigatório para as políticas de moradia, ao contrário do que ocorre com os direitos sociais relativos à educação e à saúde.<sup>20</sup>

Em segundo lugar, o adequado financiamento de tais ações passa por, pelo menos, dois tipos de coordenação de ações: uma, no âmbito público e de natureza intergovernamental, requer ações conjuntas e harmônicas, envolvendo órgãos, entidades e agentes públicos de todas as esferas, evidenciando seu aspecto interfederativo;<sup>21</sup> a outra ação coordenada deve ocorrer entre os governos e os particulares, uma vez que a participação do setor privado é intensa e relevante nesse setor, por meio do fomento de um ambiente de negócios que seja atrativo para a iniciativa privada (empresas de construção civil, de fornecimento de bens e prestação de serviços diretamente envolvidos na cadeia econômica) e que, ao mesmo tempo, seja favorável, tenha credibilidade e desperte a confiança dos

17 KRAUSE, Cleandro; BALBIN, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Texto para discussão n. 1853. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ed9afa62-ebe5-44d6-b5ab-f63e0805faad/content>. Acesso em: 15 mar. 2026.

18 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 335-337.

19 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 67.

20 PINTO, Élda Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 19.

21 CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 29 jul. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

beneficiários (quase sempre famílias de renda mais baixa e que não têm acesso ao mercado de crédito bancário).<sup>22</sup>

E, em terceiro lugar, o financiamento de políticas de moradia utiliza recursos de fontes variadas, a partir, por exemplo: 1) dos orçamentos públicos; 2) de fundos (como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); 3) de captação privada via sistema bancário (como a Caderneta de Poupança); 4) de captação privada via mercado de títulos mobiliários; 5) de mecanismos de renúncia de receitas via gasto tributário; e 6) de subvenções e/ou subsídios creditícios,<sup>23</sup> executados por bancos estatais (como é o caso atualmente da Caixa Econômica Federal, que absorveu a carteira, o patrimônio, os direitos e as obrigações do extinto Banco Nacional da Habitação<sup>24</sup>).

Quanto ao financiamento, o conjunto mencionado é exemplificativo e visa ilustrar a variedade das fontes de recursos destinados às políticas públicas de moradia no Brasil. Ao longo dos últimos cem anos, foram adotadas diversas combinações entre as modalidades indicadas.

### 3 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: SIGNIFICADO E CARACTERÍSTICAS

Tendo sido reconhecida como um direito humano e fundamental, de natureza complexa, prestacional, intersetorial e, no caso brasileiro, interfederativo, a moradia caracteriza-se como verdadeiro direito a ter direitos. Isso porque ter acesso a uma habitação adequada é condição, pressuposto e ponto de partida para o exercício de inúmeros outros, abrangidos na promoção da dignidade humana,<sup>25</sup> incluindo a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade, conforme expressamente elencados no *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Conforme José Afonso da Silva, o “direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar” e, nesse “morar”, encontra-se “a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente”.<sup>26</sup> Da mesma forma, “inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia, de tal sorte que morar constitui um existencial humano”.<sup>27</sup>

Em uma primeira abordagem, a moradia apresenta um caráter de direito individual, cujo núcleo essencial abrange a possibilidade de resistência contra terceiros, próximo à ideia de propriedade e seus atributos. Um típico direito de defesa, que autoriza o habitante do imóvel a se insurgir diante de ameaças e de ataques de quem quer que seja.<sup>28</sup>

22 Note-se o disposto no art. 1º, da Lei n. 4.380/1964, que instituiu “a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria”, criou “o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” e deu “outras providências”: “Art. 1º O *Governo Federal*, através do Ministro de Planejamento, formulará a *política nacional de habitação* e de planejamento territorial, *coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada* no sentido de estimular a *construção de habitações de interesse social* e o *financiamento da aquisição da casa própria*, especialmente pelas classes da *população de menor renda*” (Grifou-se).

23 JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 359.

24 Decreto-lei n. 2.291/1986: “Art. 1º É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF”.

25 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 133-134.

26 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 318.

27 PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZAROBBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da constituição**. Coimbra/São Paulo: Coimbra/Revista dos Tribunais, 2008. p. 112.

28 Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 705.

Ainda nessa abordagem individual, deve ser ressaltado o papel que a moradia exerce no reforço e na garantia de outros direitos fundamentais, como é o caso da proteção da intimidade e da privacidade dos moradores. A interpretação sistemática dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (com destaque para a dignidade humana) e do catálogo de direitos fundamentais permite chegar a essa conclusão.

Nesse sentido, é ilustrativo o comando segundo o qual “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (art. 5º, XI, da CRFB/1988). Para tanto, as moradias devem ser adequadamente dimensionadas, “em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.<sup>29</sup> Essa premissa constitui um dos fundamentos das normas que impõem limites à liberdade de construção de unidades habitacionais.<sup>30</sup>

Ressalte-se que não se trata, conforme dito, de assegurar a propriedade de uma casa a todos os que demandem moradia do poder público. Como o texto constitucional não prevê esse direito subjetivo, fica evidente que as noções de moradia e propriedade, embora tenham alguma proximidade, não são coincidentes.<sup>31</sup>

Dessa forma, os beneficiários do direito à moradia não são apenas os proprietários (ou potenciais proprietários), mas também os possuidores em geral, bem como aqueles que, não sendo detentores de posse, não possuem um local para morar. “Caso contrário, quem não possuísse recursos econômicos para tornar-se proprietário não mereceria tutela ao seu direito de morar”,<sup>32</sup> conclusão que não é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, em uma segunda abordagem, constata-se que a dimensão negativa e individual, embora relevante, não representa todas as potencialidades e não abrange todos os aspectos jurídicos relacionados à moradia. Primeiramente, porque protege apenas o ocupante (proprietário ou não) do imóvel e exclui todo um conjunto de pessoas que não possui moradia. Além disso, considerando sua natureza de direito social, a caracterização unicamente individual ignora o positivo e prestacional e, conseqüentemente, não leva em consideração a necessidade de elaboração e de execução de políticas públicas para sua efetivação. Essa “natureza positiva do direito à moradia apresenta-se, por sua vez, em ‘prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental’”.<sup>33</sup>

De todo modo, é justamente na dimensão social (positiva e prestacional) que podem ser encontradas as maiores dificuldades de delimitação do conteúdo do direito à moradia, como também a origem da maior parte das controvérsias jurídicas (e judiciais) sobre seu sentido e alcance. Essa dimensão apresenta como núcleo básico a garantia dos beneficiários de viverem com segurança, paz e dignidade, desde que o conjunto dos “seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: (i) Segurança Jurídica da Posse; (ii) Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura; (iii) Custo da Moradia Acessível; (iv) Habitabilidade; (v) Acessibilidade (vi) Adequação Cultural”.<sup>34</sup>

29 Silva, **Curso de direito constitucional positivo**, *op. cit.*, p. 318.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10. ed. Atualizado por Adilson de Abreu Dallari, Daniela Libório di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. E Maria Novis. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 30.

31 Silva, **Curso de direito constitucional positivo**, *op. cit.*, p. 318.

32 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 24.

33 MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 755.

34 Pansieri, “Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia”, *op. cit.*, p. 115. No mesmo sentido: Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 702.

Dessa forma, tendo em conta essa dimensão metaindividual, o direito à moradia não gera, automaticamente, o direito subjetivo de exigir do Estado uma prestação individualizada. Em vez disso, está relacionado à garantia de proteção e igualdade substancial, assegurando que diferentes grupos sociais, inclusive e principalmente os mais vulneráveis, tenham acesso a esse bem essencial, bem como à participação na organização e no uso do ambiente urbano como um todo, a propiciar benefícios que transcendem a dimensão individual.<sup>35</sup>

Trata-se, portanto, de um direito humano e fundamental multifacetado, com natureza dúplex (individual e prestacional) e que demanda do Estado ações intersetoriais para a concepção e execução de políticas públicas com vistas à sua concretização.

## 4 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE MORADIA

Até o final do século XIX, a maior parte da população brasileira residia em áreas rurais. Em razão dessa distribuição demográfica, a demanda por moradia não era considerada um problema que justificasse a intervenção estatal nos espaços urbanos. Em consequência, programas habitacionais não eram objeto de atuação dos governos e foram relegados à exploração da iniciativa privada. No entanto, com o progressivo aumento da população urbana a partir da primeira metade do século XX, acentuado por ondas migratórias em todo o território nacional, questões relativas à moradia passaram a receber atenção do poder público.<sup>36</sup>

Em regra, a industrialização e os resultantes movimentos migratórios para as cidades estão intimamente relacionados e geraram processos (desordenados) de urbanização nos países que passaram por esses fenômenos. Uma das primeiras (e mais urgentes) consequências foi a crescente necessidade por moradia, agravada pelo aumento populacional urbano ao longo desse mesmo período.<sup>37</sup> Em resposta, a “produção de conjuntos habitacionais foi uma das soluções fornecidas pelo poder público, como também por empreendedores privados, tanto no Brasil como na Europa, para suprir a demanda habitacional”.<sup>38</sup>

Em linhas gerais, a disponibilização de acesso à moradia (em todos os segmentos de renda) pode ser concretizada a partir de duas modalidades principais: definitiva (por meio do acesso à propriedade) ou provisória (por mecanismo de acesso à posse regular, via aluguel,<sup>39</sup> ou outras modalidades de uso sem transferência de domínio). Cada uma dessas formas tem seus aspectos positivos e negativos, inclusive no que diz respeito ao desenho jurídico e aos incentivos comportamentais que promovem. Ao longo dos anos, as políticas governamentais brasileiras combinaram esses dois modelos, ora enfatizando o acesso à propriedade, ora regulando o uso, ora priorizando a regularização de posses precárias ou mesmo irregulares.

“O período compreendido entre 1889-1930, entretanto, pode ser considerado aquele em que houve o primeiro surto de crescimento urbano no país e de proliferação de áreas com precariedade urbana e habitacional.”<sup>40</sup> Nesse contexto, a primeira grande política habitacional adotada no Brasil ocorreu

35 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021. p. 269.

36 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 107.

37 WILSON, Ben. **Metrópole: a história das cidades, a maior invenção da humanidade**. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2024. p. 231-232.

38 BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Unesp, 2011. p. 102-127. p. 103. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287/2092>. Acesso em: 31 jan. 2025.

39 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 72.

40 ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. **Controle judicial de políticas públicas de moradia: uma proposta metodológica**. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.p. 34.

nos anos 1920 e anos 1930. Primeiramente, com incentivos fiscais para iniciativa privada. Depois, por meio das caixas de assistência e pensões, que foram autorizadas a financiar a aquisição de casas. Em seguida, com a atuação direta dos institutos de assistência e previdência, os "IAPs", que, entre outros fatores, vislumbraram no setor imobiliário uma oportunidade de diversificação de investimentos do patrimônio administrado de cada fundo.<sup>41</sup> Na ocasião, houve o direcionamento de valores para a construção e a locação de imóveis, visando ao retorno lucrativo com a venda ou com o aluguel das unidades construídas.<sup>42</sup>

Esse modelo trouxe efeitos negativos. Primeiramente, mostrou-se inviável do ponto de vista econômico e gerou graves dificuldades (financeiras e atuariais) aos diversos institutos de assistência e previdência. Isso porque, como a prioridade era a construção para exploração de aluguéis, tais entidades ficaram muito expostas aos riscos de inadimplência. Esses, por sua vez, geraram risco de crédito quanto ao pagamento de aposentadorias e pensões (que era o objeto principal dessas instituições de previdência). "A estratégia de construção para o mercado de aluguéis dos IAPs foi comprometida a partir da promulgação da lei do inquilinato, de forma que os esforços dos institutos passaram a se concentrar na provisão de moradia para venda a trabalhadores com provimentos mais altos."<sup>43</sup>

Posteriormente, os IAPs foram extintos e absorvidos por outros órgãos de assistência e previdência, que passaram a adotar o modelo de repartição simples.<sup>44</sup> "A efetivação dessa uniformização, porém, só veio a deslançar depois de 1966, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, o INPS foi finalmente instalado, unificando em uma mesma estrutura seis IAPs."<sup>45</sup> Assim, as autarquias previdenciárias deixaram progressivamente de destinar os recursos arrecadados a programas habitacionais, extinguindo-se, portanto, essa relevante fonte de financiamento da moradia no Brasil.

Uma outra consequência, do ponto de vista urbanístico e social, oriunda do modelo de construção de moradias a partir dos IAPs foi a acentuação do processo desordenado de periferação das cidades brasileiras.<sup>46</sup> Nesse sentido, uma das consequências desse modelo de ocupação do solo urbano passa pela restrição ou impedimento do acesso "a infraestruturas, serviços e oportunidades, além da necessidade de percorrer longos deslocamentos diários para trabalhar e estudar. Essa forma de ocupação do espaço urbano gera desgastes tanto no plano individual como de piora da qualidade de vida e funcionamento geral da cidade".<sup>47</sup>

Em 1946, foi criada a primeira estrutura institucionalizada, de âmbito nacional e específica para o enfrentamento de questões habitacionais e urbanísticas. No caso, a Fundação Casa Popular, a qual absorveu a carteira de investimentos imobiliários/habitacionais, até então gerida pelos IAPs. Essa fundação atuou nesse setor até ser extinta, nos anos 1960.<sup>48</sup>

No contexto das reformas do Estado brasileiro realizadas nos anos 1960, foram criados o Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação e o Serviço de Habitação e Urbanismo. "Se estruturava, então, uma política verdadeiramente nacional de habitação, em que o BNH contava com agentes promotores a níveis estaduais e federais."<sup>49</sup>

41 *Ibidem*, p. 36.

42 Baron, "A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões", *op. cit.*, p. 104-105.

43 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 338.

44 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2016, p. 299.

45 *Ibidem*, p. 297.

46 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 14.

47 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 338.

48 MANOEL, Sálua Kairuz. **Fundação Casa Popular (1946-1964)**: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004. p. 6.

49 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 340.

Ainda nos anos 1960, as políticas públicas de habitação passaram a contar com uma fonte de recursos regular e de baixo custo de captação, por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (1966) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (1966). Desde então, tanto os depósitos compulsórios (por parte dos empregadores) para o FGTS quanto os depósitos voluntários na “caderneta de poupança” passaram a ser as principais fontes de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.<sup>50</sup>

Contudo, o modelo adotado pelo SFH, financiado pelo FGTS e pela poupança e executado pelo BNH, não contemplava famílias de baixa renda, e isso contribuiu para o agravamento do déficit habitacional no Brasil.<sup>51</sup>

As consequências da adoção de tal desenho não tardaram a ocorrer. Na época, sem um modelo alternativo e diante de “uma demanda por moradia muito maior do que a oferta existente, a população crescente nos centros urbanos, que ficava à margem do financiamento habitacional, acabava criando loteamentos irregulares, favelas, cortiços e ocupações de terra – também nas franjas das cidades”.<sup>52</sup> Além disso, em razão das crises econômicas e inflacionárias ocorridas no Brasil nos anos 1970 e 1980, o modelo de financiamento entrou em crise. Assim, aproximadamente vinte anos depois, o BNH foi extinto e suas atribuições foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal.

Entre a extinção do BNH, em 1986, e o final dos anos 1990, a gestão das políticas nacionais de moradia passou por um período de crescente desarticulação institucional e descontinuidade. Uma das causas foi a crise econômica em boa parte desse período, com efeitos inflacionários e impactos negativos nos níveis de emprego. Tal contexto gerou redução na captação de recursos para o FGTS e da caderneta de poupança, cujos investidores estavam mais expostos ao desemprego e à inflação. Com efeito, na ausência de um efetivo direcionamento nacional (de recursos e de projetos), as políticas de habitação foram desenhadas e executadas a partir dos estados e dos municípios.<sup>53</sup>

Por outro lado, nesse intervalo, merecem destaque importantes inovações legislativas, que reforçaram a atuação do poder público em matéria de moradia. Em nível constitucional:

1. o estabelecimento da política habitacional como competência comum para todos os entes federativos, tendo a União como responsável pela articulação nacional do sistema (art. 23, IX, CRFB/1988);
2. o reforço da exigência de função social da propriedade urbana e sua vinculação ao plano diretor municipal (art. 182, § 2º, CRFB/1988);
3. a autorização para: o “parcelamento ou edificação compulsórios”; a cobrança de IPTU progressivo no tempo, bem como a “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas” (e não com pagamento prévio e em dinheiro) (art. 182, § 4º, CRFB/1988);
4. a previsão do usucapião especial urbano de pequenos imóveis urbanos, para fins de moradia (art. 183, CRFB/1988); e
5. o reconhecimento da moradia como um direito fundamental social (art. 6º, CRFB/1988) por meio de emenda constitucional (EC n. 26), em 2000.

50 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 110.

51 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 342

52 *Ibidem*.

53 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 113-114.

Outro marco importante foi o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). A partir de sua vigência, a moradia foi inserida no rol das funções sociais da cidade e da propriedade, passando a ser regulada em interação dinâmica com diversos aspectos que contribuem para a qualidade de vida nos centros urbanos, como saneamento básico, circulação (ruas, avenidas, calçadas e passeios públicos), em perspectiva intergeracional (“para as presentes e futuras gerações”).<sup>54</sup>

Com efeito, a partir dos anos 2000, foram retomadas as políticas de moradia, inclusive com a participação de segmentos do mercado nesse setor econômico. Principalmente, a partir de alterações legais e jurisprudenciais, que possibilitaram a reintegração de posse de imóveis residenciais nas hipóteses de inadimplência. Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, houve um reforço de atuação (direta ou indireta) do setor público nessa área, pelo menos no âmbito federal, refletindo-se no Plano Nacional de Habitação de 2004.<sup>55</sup>

Com o objetivo de corrigir uma falha estrutural do modelo de financiamento anterior, que excluía famílias de baixa renda,<sup>56</sup> o Sistema Financeiro da Habitação passou a ser dividido em dois segmentos: 1. o Sistema Nacional de Habitação de Mercado e 2. o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. No caso do primeiro, “os recursos são provenientes do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo<sup>57</sup>] e do mercado de capitais e buscam atender famílias de renda média (mais de três salários-mínimos)”. O segundo subsistema, para habitação popular, passou a contar com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a partir de recursos de fundos como o FGTS e do Orçamento Geral da União,<sup>58</sup> conforme a Lei n. 11.124/2005.

Considerando os objetivos do presente trabalho, o Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado não será objeto de maiores detalhamentos. Quanto ao Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social, serão apresentados detalhes sobre o financiamento de seu instrumento de atuação mais conhecido e de maior alcance: o Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>59</sup> Este, lançado em 2009 e com algumas alterações (inclusive quanto à denominação, entre 2019 e 2022 – “Programa Casa Verde e Amarela”<sup>60</sup>), tornou-se o principal mecanismo de execução das políticas de moradia de interesse social no Brasil, voltadas especificamente a famílias de baixa renda. Suas principais características e seu modelo de financiamento serão expostos a seguir.

54 CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 25.

55 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 345.

56 Araújo, **Controle judicial de políticas públicas de moradia**, *op. cit.*, p. 72.

57 Nos termos da Resolução Banco Central n. 4.676, de 31 de julho de 2018:

“Art. 2º O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, por meio da captação e do direcionamento dos recursos de depósitos de poupança.

Parágrafo único. Integram o SBPE os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo e as cooperativas de crédito autorizadas a captar depósitos de poupança na forma da regulamentação vigente. (Redação dada pela Resolução n. 4.763, de 27 de novembro de 2019).” Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res\\_4676\\_v1\\_O.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res_4676_v1_O.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

58 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 345.

59 Além do Programa Minha Casa Minha Vida, merecem destaque no âmbito do financiamento de habitação de interesse social:

1) o programa Moradia Digna (com “recursos do Orçamento Geral da União (OGU), não onerosos, para apoiar municípios, estados e o Distrito Federal no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem no acesso à moradia digna, regular e dotada de serviços públicos, destinada à população de baixa renda, em localidades urbanas ou rurais” com vistas à “a) Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; b) Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e c) Requalificação de Imóveis Urbanos” e

2) o programa Habitação Popular (que é “uma linha de financiamento especial oferecida pela Caixa Econômica Federal, destinada a famílias de baixa renda” e que “pode ser utilizado para compra, construção, reforma ou melhoria do imóvel”. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI\\_Portaria\\_12662022.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI_Portaria_12662022.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

60 Lei n. 14.118/2021.

## 5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: CARACTERÍSTICAS E FINANCIAMENTO

A Lei n. 14.620/2023 reinstituíu o Programa Minha Casa Minha Vida. Criado originalmente pela Lei n. 11.977/2009, inspirado em programas estrangeiros de habitação destinados a famílias de baixa renda.<sup>61</sup>

Sua configuração atual vai além do direito individual à moradia e reforça sua dimensão social e a importância do chamado “direito à cidade”, tudo em sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º da CRFB/1988.

Além disso, o programa enfatiza o caráter intersetorial das ações e a necessidade de programas habitacionais promoverem, como finalidade geral, a busca pela melhoria da qualidade de vida da população, em termos urbanísticos, econômicos, ambientais, sociais e culturais. É o que dispõe o art. 1º da mencionada lei:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade *promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais*, associado ao *desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural*, à *sustentabilidade*, à *redução de vulnerabilidades* e à *prevenção de riscos de desastres*, à *geração de trabalho e de renda* e à *elevação dos padrões de habitabilidade*, de *segurança socioambiental* e de *qualidade de vida da população*, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal.

Reforçando essa natureza e essas finalidades, o programa possui os seguintes objetivos:

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - *reduzir as desigualdades* sociais e regionais do País;

II - *ampliar a oferta de moradias* para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da *população de baixa renda* e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;

III - *promover a melhoria de moradias existentes*, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais;

IV - *estimular a modernização do setor habitacional* e a *inovação tecnológica* com vistas à redução dos custos e prazos de produção e entregas, à sustentabilidade ambiental, climática e energética e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento habitacional;

V - *apoiar o desenvolvimento*, o fortalecimento e a ampliação da atuação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa;

VI - *fortalecer o planejamento urbano* e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra *desastres naturais*;

VII - *ampliar o acesso à terra urbanizada* pela população de baixa renda;

VIII - *fortalecer o acesso à infraestrutura* e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais;

IX - *gerar emprego e renda* em uma economia estruturada em bases sustentáveis;

X - *estimular e facilitar a implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet* para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais. (Grifou-se.)

Note-se que são objetivos amplos e necessariamente interligados. No caso, a ampliação da oferta de moradia para o segmento de baixa renda, bem como a melhoria da qualidade das habitações já existentes. A busca pela redução das desigualdades (sociais e regionais) está na priorização do público-

61 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 73.

alvo do programa e na ênfase às regiões de maiores déficits habitacionais. O principal instrumento utilizado é a disponibilização de crédito subsidiado, tendo em vista as peculiaridades do público-alvo. De um lado, as famílias com renda menor e instável e que “não conseguem acessar crédito e muito menos poupar, de forma que dependem quase que integralmente de subsídios governamentais para ter acesso à moradia”; e, de outro, as famílias de renda baixa, as quais “têm capacidade de pagamento de um financiamento, mas não conseguem acessar o crédito por conta da necessidade de entradas e pela instabilidade na renda”.<sup>62</sup>

Além da disponibilização de crédito, o Programa Minha Casa Minha Vida visa também à modernização do setor habitacional como um todo, incluindo a pesquisa e inovação tecnológica, aliadas à sustentabilidade ambiental, energética e climática. Enfatiza-se a conciliação do programa com o planejamento urbano e o reforço das ações de prevenção e reparação dos efeitos de desastres naturais. Inclui-se o reforço do acesso à infraestrutura urbana, bem como a importância de equipamentos urbanos culturais e educacionais perto das moradias. Realça-se a importância da geração de emprego e renda, como externalidade positiva das cadeias produtivas, e, por fim, estimula-se a redução de lacunas digitais, informacionais e culturais, por meio da implantação de serviços de telecomunicação, conectividade e internet.

Como alcançar tais metas? A Lei n. 14.620/2023 elenca, em rol exemplificativo, as seguintes linhas de atendimento:

Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as *necessidades habitacionais*, tais como:

I - *provisão subsidiada de unidades habitacionais* novas, requalificadas ou retrofitadas, em *áreas urbanas ou rurais*;

II - *provisão subsidiada de unidades habitacionais* derivadas da requalificação ou *retrofit* de *prédios degradados*, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em *áreas centrais e históricas e os de pequeno porte*, assim compreendidos aqueles que resultem em até 200 (duzentas) unidades;

III - *provisão financiada de unidades habitacionais* novas, usadas, requalificadas ou retrofitadas, que serão consideradas novas, em *áreas urbanas ou rurais*;

IV - *fomento à criação de mercados de locação social* de imóveis em *áreas urbanas*;

V - *provisão de lotes urbanizados*, dotados da adequada infraestrutura;

VI - *melhoria habitacional* em *áreas urbanas e rurais*;

VII - *apoio financeiro* a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios;

VIII - *projeto Moradia Primeiro*;

IX - *regularização fundiária*.

Uma das críticas mais relevantes dirigidas ao Programa Minha Casa Minha Vida, desde suas versões iniciais, é a constatação de que o foco é o incentivo à aquisição da casa própria, e não a efetivação do direito à moradia em sentido mais amplo, e que essa configuração, aliada a outros fatores, contribui para o não atingimento dos objetivos do programa.

Em primeiro lugar porque ele visa, sobretudo, à aquisição habitacional (terreno e imóvel), que é uma das formas – e a mais onerosa – de se concretizar o direito à moradia. Em segundo lugar, porque um dos principais critérios para a participação do programa é o valor da renda (famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 [estabelecido em 2011,

62 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 336-337.

majorado para R\$ 8.000,00 em 2023], valor que não pode ultrapassar 10 salários mínimos), e não o fato de a família estar ou não desamparado no tocante ao direito à moradia.

A própria obrigação de os entes federativos doarem terrenos em áreas urbanas consolidadas (art. 3º, § 1º, I, da Lei [n. 14.620/2023] demonstra como a priorização de uma política pública habitacional de aquisição de terrenos e propriedade imobiliária pode provocar uma seleção adversa e atrair justamente famílias que teriam condições de crédito para aquisição de casa própria ou, ao menos, de custear um aluguel em uma região metropolitana.<sup>63</sup>

Analisando-se as linhas de atendimento expostas acima (art. 4º), bem como a adoção da renda familiar como o principal critério para a seleção dos beneficiários (art. 5º),<sup>64</sup> verifica-se que a crítica ainda é pertinente. Com efeito, das onze modalidades de atuação previstas na lei, apenas o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas” (art. 4º, IV) e, de certo modo, o “projeto Moradia Primeiro” (art. 4º, VIII), dirigido especificamente à população em situação de rua, não estão diretamente voltados à aquisição de casa própria. O restante, tal qual os modelos anteriores, continua a focar na aquisição individual (mediante subsídios governamentais ou regularização fundiária de áreas de ocupação) da propriedade de unidades habitacionais ou de terrenos.

A predominância do uso dos recursos onerosos do SBPE e FGTS frente ao baixo gasto orçamentário indica o não enfrentamento do problema de provisão habitacional para a população de mais baixa renda, que concentra o déficit habitacional no país. É necessário refletir sobre o modelo dominante de financiamentos individuais para obtenção da propriedade privada de novas unidades, que não se mostraram efetivos ou suficientes, perpetuando desigualdades e não resolvendo a questão habitacional no país, por vezes agravando-a com o aumento de preços e diminuição do acesso. *Deveria ser priorizado o desenvolvimento de maior diversidade de políticas como, por exemplo, a locação social, a utilização de imóveis públicos, o uso da legislação sobre abandono e o emprego mais racional do espaço urbano com o combate à ociosidade especulativa dos imóveis.*<sup>65</sup>

Para atingir as finalidades e para custear as linhas de atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, a Lei n. 14.620/2023 prevê as seguintes fontes de financiamento:

Art. 6º O Programa será constituído pelos seguintes recursos, a serem aplicados com observância à legislação específica de cada fonte e em conformidade com as dotações e disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis e nos planos de aplicação anuais:

I - dotações orçamentárias da União;

II - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;

63 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 73.

64 Lei n. 14.620/ 2023:

“Art. 5º O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), consideradas as seguintes faixas:

I - famílias residentes em áreas urbanas:

- a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais);
- b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais);
- c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

II - famílias residentes em áreas rurais:

- a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais);
- b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais);
- c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).”

65 SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação**: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 140.

III - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001;

IV - Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de que trata a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;

V - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de que trata a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS);

VI - Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

VII - emendas parlamentares;

VII-A - Fundo Social (FS), criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010; (incluído pela Lei nº 15.164, de 2025)

VIII - operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito e destinadas à implementação do Programa;

IX - contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada;

X - doações públicas ou privadas destinadas aos fundos de que tratam os incisos II, III, IV e V;

XI - outros recursos destinados à implementação do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais;

XII - doações ou alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis da União, observada legislação pertinente;

XIII - recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), quando os recursos orçamentários e financeiros constantes dos incisos I a IX não estiverem disponíveis e o beneficiário tenha tido o único imóvel perdido em razão de situação de emergência ou calamidade formalmente reconhecida pelos órgãos competentes ou esteja em estado de vulnerabilidade a desastres ambientais iminentes, reconhecidos pelos órgãos competentes.

Note-se que se trata de um desenho financeiro que conta com diversas fontes e envolve recursos de dotações orçamentárias do Governo Federal (art. 6º, I); doações públicas ou privadas (art. 6º, X); contrapartidas financeiras (art. 6º, IX), operações de crédito de iniciativa da União (art. 6º, VII), emendas parlamentares (art. 6º, VII) e “outros recursos destinados à implementação do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais” (art. 6º, XI), entre outras. Além disso, pode-se afirmar que as principais fontes de recursos são os seguintes fundos: 1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (art. 6º, II); 2. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (art. 6º, III); 3. Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (art. 6º, IV); 4. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (art. 6º, V); 5. Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) (art. 6º, VI) e 6. Fundo Social (FS) (art. 6º, VII-A).

Quanto aos fundos, destaque-se a previsão da utilização de valores do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), quando os recursos previstos nos “incisos I a IX [do art. 6º] não estiverem disponíveis e o beneficiário tenha tido o único imóvel perdido em razão de situação de emergência ou calamidade formalmente reconhecida pelos órgãos competentes ou esteja em estado de vulnerabilidade a desastres ambientais iminentes, reconhecidos pelos órgãos competentes” (art. 6º, XIII).

A análise global de todas as receitas e despesas movimentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida demanda uma abordagem específica e detalhada, a qual foge aos objetivos e ao espaço do presente trabalho. Isso por conta de sua natureza intersetorial e interfederativa e que movimentava valores de vários órgãos e entidades (desde inúmeros ministérios até fundos com regramentos muito específicos, como é o caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). A título ilustrativo, mencionam-

se dois “sub” programas vinculados ao Minha Casa Minha Vida, nos termos da Lei n. 15.121/2025, que veicula o orçamento anual da União (LOA) para 2025.

No primeiro caso, a LOA prevê o montante de aproximadamente R\$ 18 bilhões para a ação “Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida”, vinculada ao programa de operações especiais “Financiamentos com retorno” (código 0902), sob a responsabilidade do órgão “Encargos Financeiros da União” (código 71000), executada pela unidade orçamentária “Fundo Social” (código 71903).<sup>66</sup>

No segundo caso, o programa “Moradia Digna” (código 2320), sob a responsabilidade do Ministério das Cidades (código 56000), tem dotação prevista do valor aproximado de R\$ 12 bilhões, executados pelo próprio ministério e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Note-se, no contexto do programa “Moradia Digna”, que a previsão de destinação de recursos (integralização, subvenções e transferências) do Ministério das Cidades para o Fundo de Arrendamento Residencial (o maior volume, no total de R\$ 9,2 bilhões) e o Fundo de Desenvolvimento Social (R\$ 902 milhões), ambos mencionados em lei como fontes de recursos para o Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>67</sup>

Para indicar a dimensão do Programa Minha Casa Minha Vida, em termos de valores (da ordem de centenas de bilhões de reais), menciona-se o trecho de recente relatório de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União:

18. O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é um programa federal de habitação, sob gestão do Ministério das Cidades, que oferece subsídio e taxa de juros abaixo do mercado para facilitar a aquisição de moradias populares e conjuntos habitacionais na cidade ou no campo até determinados valores, de acordo com a faixa de renda do beneficiário.

19. Lançado em 2009, por meio da Lei 11.977, de 7/7/2009, o MCMV foi o principal programa habitacional do país, até o ano de 2020, quando foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (CVA), por meio da Lei 14.118, de 12/1/2021. Em 2023, o MCMV foi retomado, por meio da Medida Provisória 1.162/2023, convertida na Lei 14.620, de 13/7/2023. O programa atual possui as mesmas premissas e o modo de funcionamento do programa anterior que leva o mesmo nome, com algumas melhorias e aperfeiçoamentos, conforme será explicado adiante.

20. Do ponto de vista de recursos disponíveis, conforme site da Casa Civil (<https://www.gov.br/casacivil/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/minha-casa-minha-vida>, acesso em 16/8/2023), o PMCMV receberá investimentos do Novo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o qual destina, dentre outros, recursos para as políticas habitacionais e para Cidades Sustentáveis e Resilientes. O investimento é de R\$ 609,7 bilhões, divididos em R\$ 557,1 bilhões de 2023 a 2026 e R\$ 52,6 bilhões após 2026, sendo que para o novo PMCMV é previsto R\$ 345,4 bilhões, 56,65% do valor total, destrinchados em R\$ 316,7 bilhões de 2023 a 2026 e R\$ 28,7 bilhões após 2026.<sup>68</sup>

Trata-se, portanto, do maior programa de habitação popular em execução no Brasil, tanto em alcance territorial quanto em recursos movimentados e em quantidade de beneficiários. No seu atual desenho normativo, tenta-se aliar o objetivo de redução do histórico déficit habitacional no segmento de baixa renda, agregando-se externalidades positivas, reduzindo as negativas e associando a moradia (com todos os bens e serviços a ela inerentes) com usufruto, em toda a sua plenitude, do direito à cidade.

66 BRASIL. Lei n. 15.121/2025, Anexo II (“Consolidação dos Programas de Governo”), p. 79. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121-VOLUME%20I.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121-VOLUME%20I.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

67 *Ibidem*, p. 17.

68 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida. TC n. 019.691/2023-8. **Acórdão n. 1.110/2023**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, 05 de junho de 2024. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 15 mar. 2026.

## 6 CONCLUSÃO

O acesso à moradia de qualidade, no sentido mais amplo da expressão, é condição indispensável ao pleno desenvolvimento pessoal. Trata-se de bem da vida de natureza complexa. Envolve questões relativas tanto à localização (tendo como referência os polos atrativos de trabalhadores e fornecimento de bens e serviços) quanto aos detalhes construtivos (dimensões, materiais e regras de vizinhança), como infraestrutura ao seu redor (saneamento básico, transporte, resiliência ambiental, segurança física e patrimonial, saúde, educação e convivência comunitária). A falha em qualquer desses aspectos gera consequências negativas para a qualidade de vida das pessoas. Diante de sua relevância no cotidiano das pessoas e das famílias, a habitação é ponto de partida para o exercício dos demais direitos fundamentais.

Em razão de sua natureza interdisciplinar, a concretização da moradia não é possível apenas a partir de ações individuais e requer a ação governamental, por meio de políticas públicas. Essas, por sua vez, exigem recursos públicos em valores relevantes, cuja sustentabilidade desse modelo exige atuação federativa, sob a coordenação da União (CRFB/88, art. 23, IX).

Nesse contexto, o presente trabalho aborda o acesso à moradia a partir de sua perspectiva jurídica, de seu caráter interdisciplinar e da necessidade de se garantir o adequado financiamento das respectivas políticas estatais. Além de caracterizar a moradia como um conjunto complexo de prestações jurídicas e materiais, apresentaram-se o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da constitucionalização do direito à moradia. Foram indicados também os principais marcos das políticas nacionais, desde o insucesso dos programas financiados a partir de recursos de carteiras de previdência e assistência de categorias profissionais e suas externalidades negativas, no começo do século XX, até os programas mais recentes, com recursos do sistema financeiro nacional e dos orçamentos públicos. Por fim, expôs-se o desenho do Programa Minha Casa Minha Vida, como o maior programa de habitação em execução no Brasil, tanto em valores monetários quanto em alcance territorial e em quantidade de beneficiários, detalhando-se as normas legais que o regem, seus objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento.

Em conclusão, diante do compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e democrática e em erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir desigualdades, o acesso à moradia não pode ser negligenciado pelos governos e deve ser objeto de políticas públicas que considerem a interdisciplinaridade do tema, que assegurem o adequado financiamento (a partir de fontes públicas e privadas) e que sejam objeto de constantes avaliações de resultados (CRFB/88, art. 37, § 16) e, em sendo o caso, redesenhos de objetivos e de processos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. **Controle judicial de políticas públicas de moradia**: uma proposta metodológica. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Unesp, 2011. p. 102-127. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287/2092>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida. TC n. 019.691/2023-8. **Acórdão n. 1.110/2023**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, 05 de junho de 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu>.

[gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](http://gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 15 mar. 2026.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 21-26.

CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 29 jul. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a sério**: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 67-83.

COSTA, Laryssa Kruger da; PACHECO, Tainá Souza. Política de habitação social no Brasil: trajetória de acesso e perspectivas futuras. In: SALTO, Felipe; VILAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução**: o Brasil nos anos 20. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 335-358.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2016.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

KRAUSE, Cleandro; BALBIN, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Texto para discussão n. 1853. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ed9afa62-ebe5-44d6-b5ab-f63e0805faad/content>. Acesso em: 15 mar. 2026.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

MANOEL, Sálua Kairuz. **Fundação Casa Popular (1946-1964)**: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10. ed. Atualizado por Adilson de Abreu Dallari, Daniela Libório di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. E Maria Novis. São Paulo: Malheiros, 2011.

PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de

Tarso. **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da constituição. Coimbra/São Paulo: Coimbra/Revista dos Tribunais, 2008. p. 111-136.

PINTO, Élida Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal**: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 687-721.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16-17.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação**: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda dentre os ricos no Brasil 1926-2013. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

WILSON, Ben. **Metrópole**: a história das cidades, a maior invenção da humanidade. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

## COMO CITAR

CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Direito à moradia e seu adequado financiamento público. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 114-133, jan./jun. 2026.



**MPC-MG**

**Ministério Público de Contas  
do Estado de Minas Gerais**

Av. Raja Gabaglia, 1315, 5º andar - Luxemburgo

Belo Horizonte - Minas Gerais - CEP 30380-435

(31)3348-2628 | [revistampc@mpc.mg.gov.br](mailto:revistampc@mpc.mg.gov.br)

Horário de atendimento ao público: 7h às 12h e 13h às 17h