

Catálogo na publicação (CIP)
Ficha Catalográfica

R359

Revista do TCE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. – v. 27, n. 1, (dez. 2025). – Natal/RN: Tribunal de Contas do RN, 2025.
160 p.: il

ISSN 2358-1476

Periodicidade anual

1. Administração Pública – Controle Externo. 2. Prestação de contas – Controle Interno. 3. Inteligência artificial – Controle inteligente: a inteligência artificial como aliada da fiscalização, da transparência e da boa governança. I. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

CDU 353(813.2) (05)

Michele Rodrigues Dias
Bibliotecária Documentalista
CRB/15 nº 780

A INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA

A tecnologia não é um fim em si mesmo. É um meio que só ganha sentido quando utilizada para melhorar a vida das pessoas. Este é o princípio que orienta o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte em sua trajetória de modernização: adotar a inovação como ferramenta a serviço do bem público.

Neste espírito, esta edição da *Revista do TCE* traz como tema central as mudanças que estão acontecendo em todos os setores da vida com a popularização da Inteligência Artificial. Não apenas como curiosidade tecnológica, mas como símbolo de uma era em que o trabalho se reinventa. E o controle externo, pelas suas nuances e forma de atuação, não poderia ficar de fora. Em artigos que vão da visão técnica à reflexão humanista, a revista mostra que a IA pode automatizar tarefas, revelar padrões e oferecer previsões, mas não substitui o olhar humano, a consciência ética e o propósito institucional que dão sentido à nossa atuação.

No TCE-RN, essa transformação já começou. A criação da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, com uma Diretoria exclusiva de Inovação Tecnológica, o desenvolvimento da plataforma Adelia e os programas de capacitação de servidores traduzem a convicção de que tecnologia e humanidade caminham juntas. A IA é uma ferramenta poderosa, mas o objetivo final do Tribunal permanece o mesmo: garantir que o uso dos recursos públicos resulte em políticas mais eficientes e, sobretudo, em uma vida melhor para os cidadãos.

Essa missão se fortalece com novas formas de atuação. O consensualismo, o GAEPE-RN (Gabinete de Articulação para a Efetividade das Políticas Públicas da Educação) e a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas são exemplos de uma mudança de paradigma: o TCE deixa de ser apenas um órgão de controle para se tornar também um órgão de orientação, acompanhamento e aprimoramento das políticas públicas. O foco está em evitar o desperdício, antecipar problemas e apoiar gestores no desafio de transformar cada investimento público em resultado social.

O avanço tecnológico é inevitável, mas cabe a nós decidir o que fazer com ele. No TCE-RN, a inovação não substitui a razão de ser do controle: ela a amplia. A Inteligência Artificial não substitui o humano, mas o auxilia para tornar o controle mais rápido, a gestão mais eficiente e o serviço público mais humano.

Que esta edição, com suas múltiplas vozes e olhares, inspire novas reflexões sobre o papel da tecnologia e da consciência no futuro do controle público.

Boa leitura!

Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes
Presidente do TCE/RN

Síntese Organizacional

CONSELHEIRO PRESIDENTE

Carlos Thompson Costa Fernandes

CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE

Antonio Ed Souza Santana

CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 2ª CÂMARA

Renato Costa Dias

CONSELHEIRO CORREGEDOR

Antonio Gilberto de Oliveira Jales

CONSELHEIRO OUVIDOR

Paulo Roberto Chaves Alves

CONSELHEIRO DIRETOR DA ESCOLA DE CONTAS**PROFESSOR SEVERINO LOPES DE OLIVIEIRA**

George Montenegro Soares

CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro

CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Ana Paula de Oliveira Gomes

SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO

Marise Magaly Queiroz Rocha

SECRETÁRIO DE CONTROLE EXTERNO

Marcelo Bergantin Oliveros

CONSULTOR GERAL

Leonardo Medeiros Junior

SECRETÁRIO CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Anderson Leonardo de Oliveira Brito

SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Marcelo Santos de Araújo

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**Procurador-Geral**

Luciano Silva Costa Ramos

PROCURADORES

Carlos Roberto Galvão Barros

Luciana Ribeiro Campos

Othon Moreno de Medeiros Alves

Ricart César Coelho dos Santos

Thiago Martins Guterres

Equipe editorial

DIRETOR DE COMUNICAÇÃO:

Viktor Vidal

EDITOR:

Eugênio Parcelle da Silva

PRODUÇÃO:

Heverton de Freitas

Maria de Fátima Silva de Moraes

Maíra Tavares Cavalcante

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:

Caroline Macedo (Designer)

Daiana Martins (Designer)

FOTOGRAFIAS:

Caroline Macedo

Freepik / Unsplash / Pexels

IMPRESSÃO:

Unigráfica

**CATALOGAÇÃO DA REVISTA E
REVISÃO DOS ARTIGOS TÉCNICOS:**

Michele Rodrigues Dias

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Av. Getúlio Vargas, 690 – Petrópolis -Natal/RN

CEP. 59.012-360 | Telefone: (84) 3642-7278

Site: www.tce.rn.gov.br | E-mail: tce-ccs@rn.gov.br

Facebook.com/tcedorn | X: TCE_RN

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

Sumário

Entrevista com o presidente	6
Caderno especial	11
<i>Inteligência Artificial</i>	
Gestão	53
Ministério Público de Contas	67
Artigos técnicos	97
Consultas jurídicas	156
Artigo geral	160



“A Inteligência Artificial é parte essencial da estratégia do TCE”

Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes
Presidente do TCE/RN

A edição 2025 da *Revista do TCE* traz como tema central a Inteligência Artificial, destacando os avanços e desafios da sua aplicação no setor público. A escolha não foi por acaso: a tecnologia está entre as prioridades da gestão do presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, conselheiro Carlos Thompson, que enxerga nela um instrumento capaz de transformar a forma como o Tribunal atua em benefício da sociedade.

Nos últimos meses, o TCE/RN deu passos importantes nessa direção. Criou o Núcleo de Inteligência Artificial, voltado para o desenvolvimento de soluções inovadoras, e iniciou uma série de capacitações voltadas aos servidores, com cursos que aliam teoria e prática sobre o uso da IA generativa para aumentar a produtividade. A iniciativa representa o início de uma mudança cultural dentro da instituição, preparando-a para lidar com os novos desafios impostos pelo volume e pela complexidade dos dados públicos. Já no final de 2025, esse Núcleo de IA se transformou numa Diretoria dentro da nova Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, a Setic.

Nesta entrevista, o presidente Carlos Thompson fala sobre a visão estratégica por trás dessa escolha, explica como a IA já está sendo incorporada ao cotidiano do Tribunal e aponta os benefícios esperados para o controle externo. Ele também projeta os próximos passos dessa agenda, que pretende consolidar a inovação como parte permanente da atuação do TCE/RN.



Presidente, por que a Inteligência Artificial foi escolhida como tema central da sua gestão?

A Inteligência Artificial é um caminho sem volta e representa uma das maiores transformações tecnológicas da nossa era. No âmbito dos Tribunais de Contas, ela abre a possibilidade de realizar um trabalho ainda mais eficiente, ágil e próximo da sociedade. Ao priorizarmos a IA na gestão 2025/2026, buscamos alinhar o TCE/RN às tendências internacionais de modernização do setor público. O nosso objetivo é garantir que a fiscalização e a análise de contas públicas acompanhem a velocidade das mudanças tecnológicas, fortalecendo o papel do Tribunal como instituição moderna, inovadora e cada vez mais preparada para enfrentar os desafios do futuro.

“Ao priorizarmos a IA na gestão 2025/2026, buscamos alinhar o TCE/RN às tendências internacionais de modernização do setor público.”

```

context->addTitle = true;
}
(void) attributes;
}
}
// libxml end element callback function
static void EndElement(void *voidContext,
const xmlChar *name)
{
Context *context = (Context *)voidContext;

if (COMPARE((char *)name, "TITLE"))
context->addTitle = false;

// Text handling helper function
static void handleCharacters(Context *context,
const xmlChar *chars,
int length)
{
if (context->addTitle)
context->title.append((char *)chars, length);

// libxml PCDATA callback function
static void Characters(void *voidContext,
const xmlChar *chars,
int length)
{
Context *context = (Context *)voidContext;

handleCharacters(context, chars, length);
}

static void cdata(void *voidContext,
const xmlChar *chars,
int length)
{
Context *context = (Context *)voidContext;

```

Quais iniciativas já foram implementadas nesse campo?

Já demos passos importantes. Criamos o Núcleo de Inteligência Artificial - que depois virou uma Diretoria dentro da nova Secretaria de TI -, setor estratégico dedicado a desenvolver e aplicar soluções inovadoras, e lançamos uma série de capacitações para os servidores. A primeira turma, ministrada por um especialista da área, trouxe o curso “Uso da Inteligência Artificial Generativa para aumentar a produtividade no TCE”. Essas formações são fundamentais porque vão além da teoria: apresentam casos práticos que mostram como a tecnologia pode ser aplicada no dia a dia do Tribunal. O que estamos construindo não é apenas um projeto pontual, mas sim uma política institucional para que a IA faça parte da rotina de trabalho de forma permanente. Além disso, também já entregamos para uso dos servidores o Adelia, nossa própria plataforma de IA.

E como os servidores estão sendo preparados para lidar com essa nova realidade?

A capacitação é um eixo central dessa estratégia. Estamos promovendo treinamentos que unem conhecimento conceitual e prática aplicada. No primeiro momento, os servidores têm acesso aos fundamentos da Inteligência Artificial e aprendem como essas ferramentas funcionam. Em seguida, trabalham com exemplos concretos, simulando situações do cotidiano de suas áreas. Isso garante que eles não apenas conheçam a tecnologia, mas saibam aplicá-la para resolver problemas reais. Queremos que cada setor do Tribunal se aproprie dessa inovação e a utilize como aliada para superar gargalos, otimizar rotinas e entregar melhores resultados à sociedade.



Que benefícios a Inteligência Artificial pode trazer diretamente para o controle externo?

A Inteligência Artificial tem um potencial transformador no controle externo. Ela permite processar grandes volumes de informações em tempo recorde, cruzar dados de diferentes fontes e identificar padrões de risco ou indícios de irregularidades que poderiam passar despercebidos. Isso significa que o Tribunal poderá agir de forma mais preventiva, evitando prejuízos ao erário antes mesmo que eles ocorram. Além disso, a automação de tarefas repetitivas libera tempo dos auditores e técnicos para atividades mais analíticas e estratégicas. No fim, quem mais se beneficia é o cidadão, que terá um Tribunal de Contas mais ágil, preciso e transparente em sua missão de zelar pelos recursos públicos.

“Queremos que as soluções testadas possam ser escaladas e aplicadas em larga escala, transformando a forma como trabalhamos.”

Quais são os próximos passos para consolidar o uso da IA no Tribunal?

Nosso próximo desafio é expandir essa cultura de inovação para todo o Tribunal. Isso significa levar as capacitações a todas as unidades, integrar as ferramentas de Inteligência Artificial aos sistemas internos e dar continuidade aos projetos-piloto desenvolvidos pela Diretoria de Inovação Tecnológica. Queremos que as soluções testadas possam ser escaladas e aplicadas em larga escala, transformando a forma como trabalhamos. Também vamos fortalecer parcerias com universidades, centros de pesquisa e outros órgãos de controle, para acompanhar de perto os avanços tecnológicos. O que está em curso é uma mudança de mentalidade: a de que a tecnologia não é acessória, mas sim parte essencial da estratégia institucional do TCE/RN.

CADERNO ESPECIAL

2



Assistente nota 10

Tribunais de Contas avançam com uso da Inteligência Artificial

Eugênio Parcelle | Jornalista

A fiscalização da gestão pública no Brasil, tradicionalmente conduzida pelos Tribunais de Contas (TCs), passa por uma profunda transformação impulsionada pela tecnologia. O avanço do controle externo, com todo o aparato de novas ferramentas disponíveis, é visível e, ao mesmo tempo, desafiador — sobretudo por se tratar de algo novo, com procedimentos aos quais todos devem se adaptar.

Esta edição da *Revista do TCE* apresenta um panorama do uso da Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas e, diante das mudanças registradas praticamente todos os dias nesse universo tão amplo e dinâmico, é possível afirmar: trata-se apenas do início de uma nova história — desta vez, uma revolução provocada pela tecnologia.

Neste caderno especial, apresentamos uma série de projetos inovadores em andamento nos tribunais de contas de todo país, demonstrando a transição de uma fiscalização manual e reativa para um modelo proativo,

preditivo e em larga escala. A Inteligência Artificial (IA) emerge como o principal motor dessa revolução, com o Tribunal de Contas do Estado e diversas Cortes do país desenvolvendo ferramentas de ponta para otimizar processos internos e fortalecer o controle externo, com impactos e resultados diretos na sociedade.

Projetos como o Adelia, no TCE-RN, o Alice do TCU e o IAGO, do TCE-GO, entre tantos outros, exemplificam o uso da IA para aumentar a eficiência interna e apoiar auditores, liberando o capital humano para tarefas de maior complexidade. A fiscalização proativa, por sua vez, é aprimorada por sistemas como o ALICE e o IAGO na Estrada, que utilizam IA e análise de dados para identificar riscos em editais de licitação e fiscalizar infraestruturas em campo, como rodovias. A disseminação dessas inovações é acelerada pela colaboração interinstitucional, com o sucesso de ferramentas como a ANIA, do TCE-SP, servindo de ins-

piração direta para outras cortes, como o TCE-RO.

No entanto, a jornada da transformação digital não se limita à tecnologia. Uma análise inicial revela que o sucesso desses projetos depende de uma governança sólida, de políticas claras para o uso ético da IA e de investimentos contínuos na capacitação dos servidores. A criação de núcleos e laboratórios de inovação

reflete uma estratégia institucionalizada para conduzir essa mudança. Em suma, os projetos em curso nos TCs não são meras atualizações tecnológicas, mas componentes de uma estratégia abrangente que visa a um controle mais inteligente e eficaz, com o objetivo final de aprimorar a gestão pública e a entrega de serviços essenciais à sociedade.



Os TCs na Era Digital

A missão constitucional dos Tribunais de Contas do Brasil — fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e zelar pela probidade na gestão — tem se tornado progressivamente mais complexa na era digital. O volume crescente de informações, a velocidade das transações e a complexidade das contas públicas superam a capacidade de análise manual e reativa. Nesse cenário, a inovação e a transformação digital deixaram de ser uma opção e se tornaram um imperativo estratégico para que essas instituições mantenham a efetividade de seu trabalho.

O uso de tecnologias avançadas, como a Inteligência Artificial e a análise de grandes volumes de dados, é percebido como uma resposta essencial a esses novos desafios. A modernização visa não apenas a otimizar processos internos, mas, principalmente, a aprimorar a capacidade de fiscalização do controle externo, garantindo que os recursos públicos sejam geridos de forma mais transparente e responsável.

Assim, a adoção de tecnologias de ponta nos Tribunais de Contas não é um esforço isolado, mas o resultado de um planejamento estratégico institucionalizado. Essa abordagem

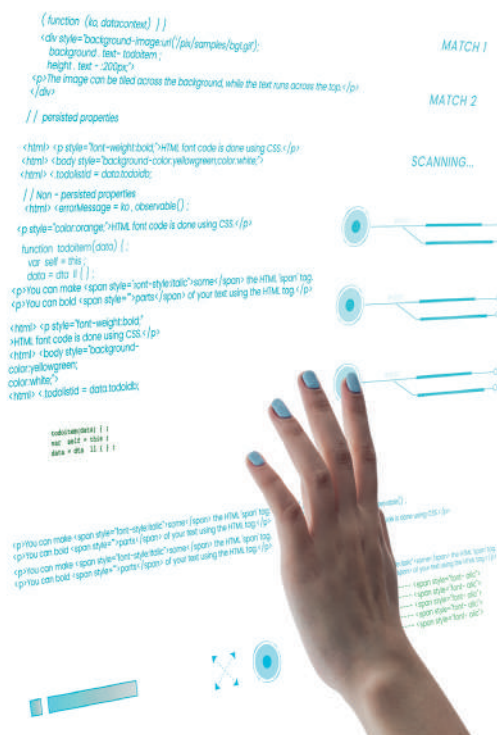
estruturada é fundamental para alinhar as iniciativas tecnológicas aos objetivos de longo prazo das cortes de contas.

A institucionalização da inovação é um dos sinais mais evidentes da seriedade com que os TCs encaram a transformação digital. O TCE-RN, por exemplo, reestruturou seu organograma para criar uma Secretaria de Tecnologia da Informação, agregando o uso de IA às ferramentas tecnológicas já existentes. A formalização dessas unidades demonstra a compreensão de que a tecnologia não é apenas uma ferramenta, mas parte integrante da estratégia institucional — que requer governança, políticas claras e equipes especializadas para seu desenvolvimento e uso ético.

A transformação digital é guiada por instrumentos de planejamento de longo prazo, como o Plano Estratégico e o Plano Dire-

tor de Tecnologia da Informação (PDTI). O TCE-RN utiliza esses documentos para definir diretrizes e premissas para o uso de tecnologias e orientar suas ações estratégicas. Essa abordagem visa à construção de um *tribunal data-driven*, capaz de alavancar tecnologias digitais para atingir seus objetivos de maneira mais eficiente e eficaz.

A transição de um modelo de trabalho baseado em documentos físicos para outro centrado em dados não é apenas uma digitalização de arquivos: representa uma mudança cultural e metodológica profunda, na qual dados primários e processáveis por máquina se tornam o insumo central para a fiscalização, permitindo uma abordagem mais proativa e baseada em riscos. Essa evolução tem implicações significativas na capacidade de detecção de fraudes e na eficiência geral do controle externo.



Panorama de projetos

A Inteligência Artificial já está sendo utilizada em uma variedade de projetos que visam a otimizar processos internos e aprimorar a capacidade de fiscalização dos Tribunais de Contas. As iniciativas se dividem em dois eixos principais: o suporte direto à produtividade do auditor e a fiscalização proativa em larga escala. De forma sucinta, apresentamos algumas experiências executadas em TCs no País.

TRIBUNAL	NOME DO PROJETO	TIPO DE TECNOLOGIA	PRINCIPAL APLICAÇÃO	BENEFÍCIOS REPORTADOS
TCU	ChatTCU	IA Generativa	Suporte interno, análise documental, pesquisa jurídica, resumo	Aumento da eficiência, agilidade na pesquisa e análise
	ALICE	<i>Machine Learning</i>	Análise de risco em licitações e editais públicos	Identificação de riscos, direcionamento da fiscalização
	SOFIA	Análise de Dados	Apoio à elaboração de relatórios e documentos técnicos	Otimização do trabalho do auditor, agilidade na documentação
	ÁGATA	Análise Textual	Criação de bases de dados para treinamento de algoritmos	Preparação de dados para modelos de classificação
TCE-SP	ANIA	IA Generativa	Análise e resumo de documentos em PDF para auditoria	Mais velocidade, maior produtividade, agilidade na fiscalização
TCE-RO	ContaAI	IA Generativa	Automação de processos internos e acesso a informações relevantes	Maior eficiência e precisão nas tarefas, automação
TCE-GO	IAGO	IA Generativa, Análise de Dados	Ecossistema de múltiplos módulos para otimizar rotinas	Modernização, otimização de rotinas, automação de processos
	IAGO na Estrada	Visão Computacional	Fiscalização de rodovias (buracos, erosões)	Redução de custos, tempo e riscos físicos para auditores
TCE-RN	Ferramenta de Jurisprudência	IA Generativa	Simplificação de decisões para o público em geral	Transparência, acessibilidade, compreensão facilitada

Percurso | Do Kairós ao Adelia

A busca pela modernização e aprimoramento institucional não é algo recente no TCE-RN. Várias iniciativas vêm sendo executadas utilizando modelos de Inteligência Artificial para qualificar e dar agilidade aos serviços de responsabilidade da Corte de Contas. Este ano, todos os setores do TCE passaram por capacitações, visando proporcionar conhecimento qualificado aos servidores, inclusive para o uso do “Adelia Chat”, sistema disponibilizado para acesso de todos os servidores em suas demandas.

O Adelia Chat, explicou Patrick Reinecke de Alverga, Diretor de Inovação Tecnológica do TCE-RN, é um ecossistema de IA que possui uma interface de interação direta com o usuário. Foi baseado na ideia de assistentes em que o usuário pode criar diversos assistentes, com instruções customizadas, permitindo compartilhar esses assistentes e/ou desenvolver conversas com esses assistentes.

Além disso, complementou, o Adélia possui um módulo para interação com outros sistemas do TCE, por exemplo a área restrita, permitindo atualmente que gabinetes possam minutar seus votos com apoio da IA. Outra funcionalidade é o uso deste módulo do Adelia para gerar os textos de linguagem simples da consulta de jurisprudência, incluindo a identificação e alinhamento com as ODS.

Na esteira de desenvolvimento para os próximos módulos estão o acoplamento de mais funcionalidades de IA integradas a minutagem de documentos da área de controle externo e administrativo e também o uso da IA para fazer a análise e apresentação de insights sobre o tema que o usuário estiver precisando, diretamente da ferramenta.

Atualmente o Adélia funciona com os modelos da OpenAI ChatGPT

4o Mini, 4o e 5 e em breve oferecerá também a possibilidade de usar outros modelos, como o Claude e o Gemini.

Antes disso, vale lembrar a experiência com o Kairós, resultado de um contrato assinado com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte que permite o uso do software desenvolvido por técnicos da UFRN visando à melhoria do atendimento da Ouvidoria de Contas e do acesso à Informação, por meio de inteligência artificial, aproximando ainda mais o Tribunal dos cidadãos.

“Estamos avançando”, ressaltou o presidente do TCE à época, conselheiro Paulo Roberto Alves, lembrando que o Kairós é um sistema que utiliza a inteligência artificial atrelada ao gerenciamento de processos com a finalidade de qualificar ainda mais o serviço realizado no âmbito da Ouvidoria de Contas, promovendo a melhoria significativa e contínua de seus indicadores, além de valorizar o trabalho essencialmente humano da equipe que realiza o tratamento das demandas.

O sistema foi disponibilizado pela UFRN de forma gratuita para o TCE, a partir de uma parceria trabalhada pelo então conselheiro ouvidor, Tarcísio Costa. Na ocasião da assinatura da parceria, o reitor da UFRN, José Daniel Diniz Melo, destacou o salto de qualidade dado na ouvidoria da Universidade com a implantação do programa: “O tempo de resposta passou de 280 para dois dias e meio. A lei de acesso à informação, de 30 dias para apenas um dia”, relatou, ressaltando a importância da UFRN estar desenvolvendo projetos que possam ser executados. “Contribuir com o TCE é contribuir com nosso Estado”, finalizou.

A parceria entre o TCE e a UFRN não é nova. Várias iniciativas foram e vêm sendo efe-



tivadas, tais como a realização do curso de graduação tecnológica para servidores que só tinham nível médio; programas de Residência em Tecnologia da Informação; projeto Sexta de Contas, com debates qualificados com a presença de professores da Universidade e a divulgação do índice de dados abertos, entre outras.



Eficiência interna e suporte ao Auditor

A transformação digital nos Tribunais de Contas não se limita aos projetos de Inteligência Artificial. Ela engloba uma série de iniciativas que buscam melhorar a governança, a transparência e a eficiência por meio de sistemas de informação robustos e programas de modernização institucional.

A proliferação de assistentes virtuais baseados em IA generativa é uma estratégia comum entre as cortes de contas para otimizar suas atividades-meio. O TCU se destaca com o ChatTCU, um assistente virtual interno que, desde 2023, apoia mais de 1.400 servidores em tarefas como análise documental, pesquisa jurídica e consultas administrativas. Seu desenvolvimento, com a solução Microsoft Azure OpenAI Service e sua integração aos sistemas internos do Tribunal, permite o uso de dados,

jurisprudência e conhecimento da própria Casa para fornecer respostas precisas e contextualizadas.

De forma semelhante, o TCE-SP desenvolveu a ANIA (*Assistente Natural com Inteligência Artificial*), uma ferramenta que agiliza a análise de documentos em PDF, elabora resumos e categoriza arquivos, acelerando significativamente o trabalho de auditoria. A adoção dessas ferramentas demonstra uma prioridade estratégica: ao automatizar tarefas rotineiras e burocráticas, os TCs liberam o tempo e o talento de seus auditores para se concentrarem em atividades mais complexas e de maior impacto, como a análise de casos relevantes e a tomada de decisões. Esse foco na eficiência interna é um pré-requisito para o fortalecimento do controle externo.



Governança, modernização e transparência

A transparência na gestão pública é um dos pilares da atuação das Cortes de Contas. A disponibilização de dados abertos é um passo fundamental para alcançar esse objetivo. O TCE-BA, por exemplo, adere aos princípios de dados abertos, que exigem que as informações sejam completas, primárias, atuais e processáveis por máquina, permitindo que a sociedade utilize-as livremente para fins de controle social e inovação. Essa iniciativa vai ao encontro do entendimento do TCU de que a publicidade das informações é obrigatória por lei e viabiliza a participação da sociedade na melhoria dos serviços públicos.

O TCE-PR, por sua vez, modernizou a análise de contas públicas municipais com o Sistema de Informações Municipais (SIM). Este sistema agiliza a coleta de dados de planejamento, finanças, patrimônio, licitações e obras, servindo como um instrumento de controle externo e incentivando as administrações municipais a operarem de forma mais racional e alinhada aos princípios da legalidade e publicidade.

Para que as ferramentas tecnológicas sejam plenamente eficazes, é necessário um esforço institucional para modernizar a própria instituição. O TCE-CE, por exemplo, lançou o programa TCE 5.0, uma iniciativa de transformação digital que visa a modernizar os produtos e serviços oferecidos tanto aos servidores quanto ao cidadão.

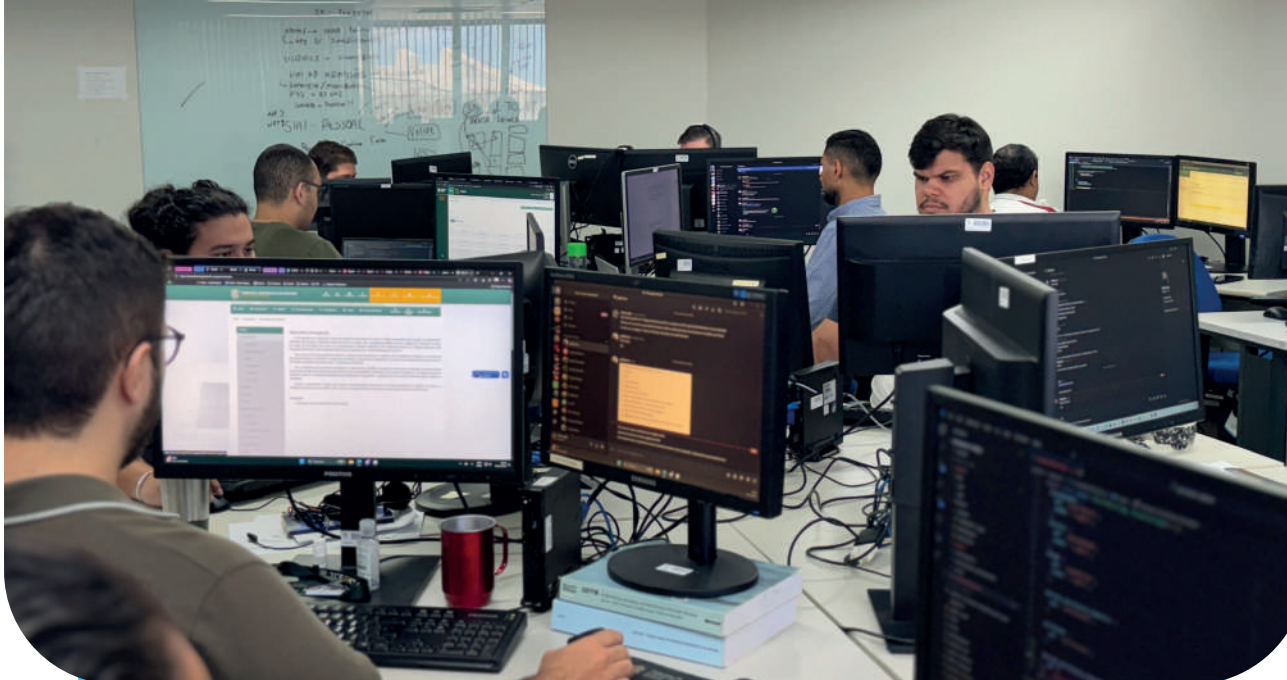
Além disso, o sucesso na adoção de novas tecnologias está intrinsecamente ligado à capacitação do capital humano. O TCE-RO tem investido em treinamentos para servidores sobre o uso eficiente de ferramentas de IA, com o objetivo de disseminar conhecimento e definir estratégias de solução para os desafios existentes. No TCE-SC, o Laboratório de Inovação do Controle Externo (Lince) tem promovido oficinas e eventos para estimular a colaboração interna e o desenvolvimento de propostas inovadoras. Essas iniciativas demonstram que a inovação não é apenas a aquisição de novas tecnologias, mas uma transformação holística que envolve a capacitação dos servidores, a reformulação de processos e a criação de uma cultura interna voltada para a mudança.

Uma revolução em todos os setores

No futuro, a IA não deve ser vista como uma substituta para a humanidade, mas como uma parceira. A colaboração entre humanos e máquinas pode potencializar capacidades criativas e analíticas, permitindo a resolução de problemas globais em uma escala sem precedentes. As máquinas podem assumir tarefas repetitivas e perigosas, enquanto os humanos se concentram em atividades

que demandam empatia, julgamento ético e criatividade.

Um exemplo de colaboração entre humanos e IA é o uso de algoritmos para ajudar cientistas a desenvolver novos medicamentos. A IA pode analisar milhões de combinações químicas em questão de horas, acelerando o processo de descoberta de tratamentos para doenças complexas. Enquanto isso, os cientistas humanos continuam



responsáveis por interpretar os resultados e tomar decisões estratégicas.

Ainda na saúde, algoritmos avançados estão sendo desenvolvidos para prever doenças com maior precisão, personalizar tratamentos e realizar diagnósticos remotos. Por exemplo, sistemas de IA já são capazes de analisar exames de imagem, como ressonâncias magnéticas e radiografias, com maior precisão do que médicos humanos em alguns casos. No futuro, essas tecnologias podem ser integradas a dispositivos que monitoram a saúde em tempo real, permitindo intervenções precoces e salvando vidas.

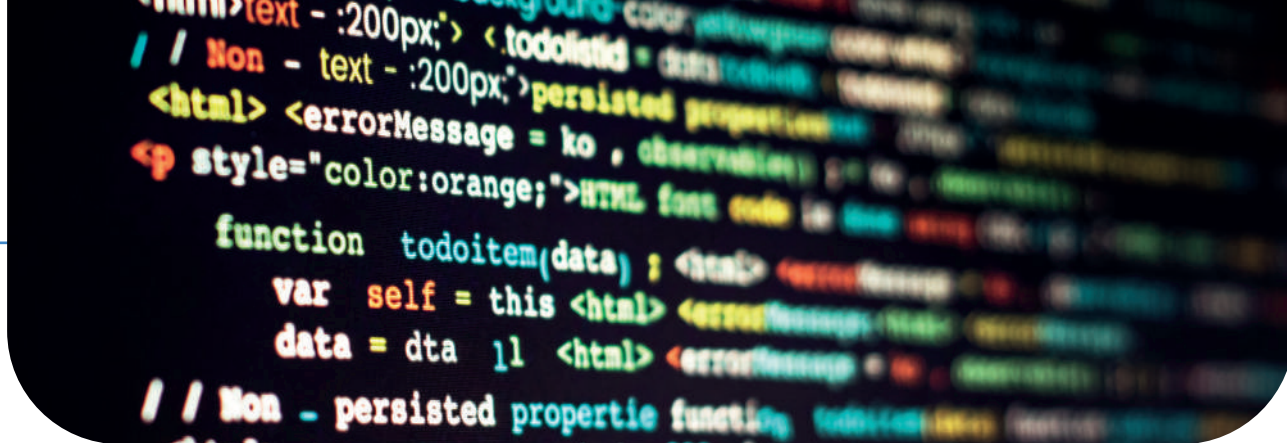
Na educação, a IA pode transformar a forma como aprendemos. Sistemas inteligentes podem criar currículos adaptados às necessidades individuais de cada aluno, promovendo uma aprendizagem mais inclusiva e eficaz. Imagine um professor virtual que entende os pontos fortes e fracos de cada estudante e oferece conteúdos personalizados para maximizar o aprendizado. Além disso, a IA pode facilitar o acesso à educação em regiões remotas, democratizando o conhecimento.

A IA também pode ser usada para promover a inclusão social. Ferramentas de reconhecimento de voz e tradução automática podem quebrar barreiras linguísticas, per-

mitindo que pessoas de diferentes culturas e idiomas se comuniquem de forma mais eficaz. Tecnologias assistivas baseadas em IA podem melhorar a qualidade de vida de pessoas com deficiências, oferecendo maior autonomia e integração na sociedade.

O transporte também será profundamente impactado pela IA. Veículos autônomos prometem reduzir acidentes e otimizar o tráfego urbano, enquanto sistemas de gerenciamento de transporte baseados em IA podem melhorar a eficiência dos serviços públicos e reduzir a emissão de gases poluentes. Cidades inteligentes, equipadas com sensores e algoritmos avançados, podem usar a IA para prever congestionamentos e ajustar automaticamente o fluxo de tráfego.

Na governança pública, ferramentas de IA podem melhorar a eficiência administrativa, aumentar a transparência e combater a corrupção. Por exemplo, algoritmos podem ser usados para analisar contratos públicos e detectar irregularidades, enquanto sistemas de análise preditiva podem ajudar governos a antecipar crises e tomar decisões mais informadas. A IA pode ser usada para facilitar a interação entre cidadãos e instituições públicas, por meio de chatbots e plataformas digitais.



Desafios, riscos e recomendações

Apesar dos avanços notáveis, a jornada de transformação digital nos Tribunais de Contas não está isenta de desafios e riscos. A adoção de novas tecnologias exige uma reflexão contínua sobre a governança e a ética para garantir que o uso da IA seja responsável e transparente. Uma das principais preocupações é a ausência de políticas e diretrizes claras para o uso da tecnologia, o que pode levar a inconsistências nos programas de treinamento e a uma falta de preparo dos servidores para utilizarem a IA de forma eficaz e segura.

Para que o avanço tecnológico continue de forma sustentável, as Cortes de Contas devem focar em três pilares: a formalização e disseminação de políticas e diretrizes éticas para o uso da IA, o investimento em programas de capacitação continuada para o corpo técnico, e o fortalecimento da colaboração interinstitucional e com ecossistemas externos de inovação, como universidades e startups. Essa abordagem integrada garantirá que a tecnologia seja uma força para o bem, aprimorando a fiscalização e a gestão pública de forma responsável e eficaz.



O futuro da fiscalização

Os projetos em andamento nos Tribunais de Contas do Brasil demonstram um ecossistema de inovação vibrante e estratégico. A Inteligência Artificial, a análise de dados e as ferramentas de transformação digital estão sendo aplicadas de forma abrangente, desde a otimização de rotinas internas até a fiscalização proativa de obras, saúde e rodovias. A liderança do TCU, o sucesso de iniciativas estaduais como as do TCE-SP e TCE-GO, a experiência do TCE-RN com o sistema Adelia e a crescente colaboração entre as Cortes são fatores que indicam um futuro promissor para o controle externo no país.

A inovação nos TCs não é um fim em si mesma, mas um meio para

fortalecer sua missão fundamental. Ao adotarem tecnologias que ampliam a capacidade de análise, direcionam a fiscalização para áreas de maior risco e promovem a transparência, essas instituições não apenas modernizam suas operações, mas também se posicionam como parceiras estratégicas na promoção de uma gestão pública mais inteligente, eficiente e alinhada com as necessidades da sociedade. O caminho a seguir exige um compromisso contínuo com a governança, a ética e o desenvolvimento do capital humano, garantindo que o avanço tecnológico se traduza em benefícios reais para o cidadão.



Desafios éticos e sociais

O futuro da IA também apresenta desafios significativos. Questões éticas, como o viés em algoritmos, a privacidade de dados e o impacto no emprego, são preocupações centrais. Com a automação de funções humanas, milhões de postos de trabalho podem ser substituídos, exigindo uma requalificação massiva da força de trabalho global. Profissões que dependem de tarefas repetitivas ou previsíveis, como operadores de máquinas e atendentes de *call centers*, estão entre as mais vulneráveis.

Além disso, o uso de IA levanta questões sobre privacidade e segurança. Algoritmos que coletam e analisam grandes volumes de dados podem ser usados de forma abusiva, compro-

metendo a privacidade dos indivíduos. O controle dessas tecnologias será um desafio para governos e empresas, que precisarão implementar regulamentações rigorosas para proteger os direitos dos cidadãos.

Outro aspecto importante é o viés em algoritmos. A IA aprende com os dados que recebe e, se esses dados contiverem preconceitos ou discriminações, os resultados gerados pela IA podem perpetuar essas desigualdades. Por exemplo, sistemas de recrutamento baseados em IA já foram criticados por favorecer candidatos masculinos em detrimento de mulheres, devido a vieses presentes nos dados usados para treinar os algoritmos.



As novas digitais do TCE-RN

Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
impulsiona a transformação digital e inaugura a era
da Inteligência Artificial no TCE-RN

Criada em 2025, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) consolidou um dos pilares da modernização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. A nova unidade, que agora abriga uma diretoria exclusiva de Inteligência Artificial, vem conduzindo uma série de iniciativas estratégicas que reposicionam o TCE-RN na vanguarda da inovação entre os órgãos de controle do país.

Mais do que reformular estruturas, a SETIC tem apresentado resultados concretos e projeções ambiciosas em projetos de infraestrutura, segurança digital, desenvolvimento de sistemas, análise de dados e soluções em IA, redefinindo a experiência de trabalho na instituição e fortalecendo a capacidade de fiscalização do Tribunal.



Infraestrutura preparada para o futuro

A modernização tecnológica iniciou pela base: a **infraestrutura crítica de TI do Tribunal**.

Entre as principais entregas estão a aquisição de oito servidores Dell Appliance hiperconvergentes, que ampliam a capacidade operacional e garantem maior desempenho, além de uma nova solução de backup e a construção de uma Sala Segura para proteger ativos sensíveis de dados.

Com foco na conectividade, a SETIC também adquiriu 72 novos switches de rede, substituindo equipamentos obsoletos.

As plataformas colaborativas avançaram: as licenças do Google Workspace passaram de 20 para 43, permitindo o uso de ferramentas como o Gemini, enquanto a implantação do

Microsoft 365 trará mais eficiência para as rotinas dos usuários.

Na área de segurança, duas iniciativas estratégicas estão previstas para 2026: a contratação de um Serviço de Monitoramento de Segurança (SOC) 24/7, reforçando o combate a ameaças cibernéticas, e a remodelagem do serviço de suporte técnico e central de atendimento.

Outro passo significativo é a implantação do Site de Contingência, garantido redundância para os serviços essenciais, além da substituição de computadores e notebooks e da contratação de um novo link de internet com maior disponibilidade.

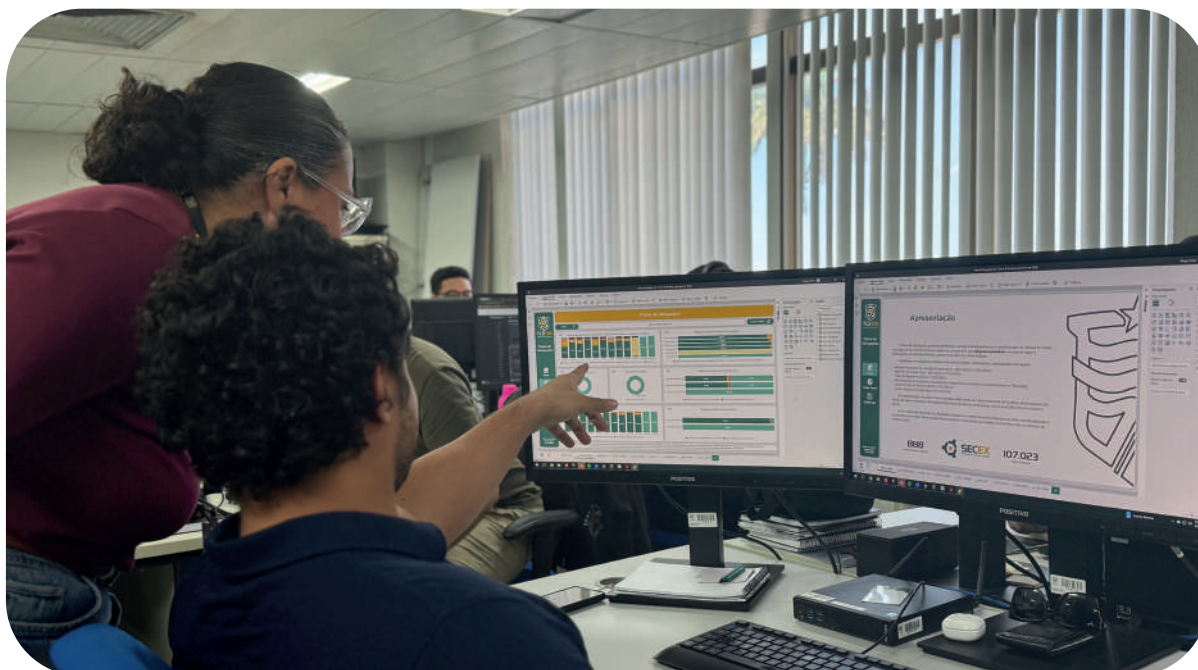


Modernização de sistemas e entrega de novas soluções

A transformação digital também avança nos sistemas corporativos e finalísticos do Tribunal

Entre os destaques:

- **Jurisprudência 2.0**, que moderniza o acesso às decisões e oferece leitura em linguagem simples por meio de IA;
- **SISDOCS**, com o novo módulo do Diário Oficial Eletrônico;
- **Adélia Chat**, nossa solução de IA generativa para interação direta com usuários;
- O **e-Contas**, novo sistema de Processo Eletrônico do Tribunal, com alguns módulos já implantados, destacando-se o de Comunicação Processual Eletrônica. Além disso, o e-Contas possuirá soluções integradas de IA, como a geração automática de resumos processuais e de minutas de atos processuais, já em fase de testes.
- **BB Pay** - Modernização na ferramenta eletrônica de cobrança de multas, com novas alternativas para pagamento via PIX e Cartão de Crédito por meio do BB Pay.
- E o **SIAI-AP Concessões**, que moderniza a coleta e análise dos atos de Concessões de Benefícios Previdenciários.





A inteligência artificial como vetor de transformação

Com uma diretoria dedicada ao tema, a SETIC posiciona a Inteligência Artificial como eixo central da estratégia tecnológica do Tribunal

Entre as iniciativas previstas estão:

- uso do *Microsoft Copilot* para apoiar a produção de documentos e análises;
- ferramentas de triagem automática de processos;
- análises aprofundadas para auxiliar decisões de controle;
- resumos automáticos no Plenário Virtual;
- apoio à elaboração de despachos administrativos.

Além das soluções de IA, a SETIC prepara para 2026 o lançamento do aplicativo móvel do TCE-RN e a modernização completa do portal institucional, fortalecendo a comunicação com a sociedade e ampliando a transparência.



Um futuro digital em construção

A criação da SETIC marcou o início de um novo ciclo no TCE-RN. Ao combinar infraestrutura robusta, sistemas inteligentes e iniciativas pioneiras de IA, a Secretaria está ajudando a transformar a atuação do Tribunal, tornando-o mais eficiente, seguro, transparente e alinhado às melhores práticas tecnológicas do país.

A unidade não apenas moderniza o presente, mas constrói, dia a dia, as bases do futuro digital do TCE-RN.

O TCE DO FUTURO: IA QUE AJUDA, HUMANOS QUE DECIDEM

Leonardo Medeiros Junior¹

INTRODUÇÃO

A consolidação de um Estado comprometido com a boa governança, a eficiência e a integridade exige reconhecer que a incorporação de tecnologias digitais avançadas, dentre elas, a inteligência artificial (IA), deixou de representar mera inovação administrativa para se firmar como exigência estrutural da Administração Pública contemporânea.

Assim como os direitos fundamentais sociais dependem de políticas públicas adequadamente formuladas, os instrumentos de fiscalização demandam novas capacidades analíticas capazes de lidar com a complexidade crescente da gestão estatal. A IA, nesse sentido, emerge como ferramenta auxiliar indispensável para ampliar a capacidade do Estado de identificar riscos, interpretar dados massivos e orientar decisões estratégicas.

No âmbito do controle externo, os Tribunais de Contas assumem protagonismo natural nesse processo de transformação. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), guardião da legalidade e da racionalidade das políticas públicas, encontra-se diante do desafio de produzir uma atuação que seja, simultaneamente, tecnicamente sofisticada e constitucionalmente orientada. Isso implica com-

¹ Consultor Jurídico do TCE/RN. Professor da graduação e pós-graduação do UNIRN e pós-graduação do DAMÁSIO. Docente com formação de formadores pela ENFAM (Fófo Nível I e II). Mestre em Direito (UFRN), pós-graduado em Direito Público, Direito Digital e MBA em Administração (FIA/USP). Membro do Comitê de Assessoramento da Previdência Complementar (CAPC) no RN. Atualmente Consultor Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

preender que a adoção de IA não se limita à implementação de ferramentas, mas exige a formação de servidores capazes de dialogar criticamente com esses sistemas, avaliando seus limites, seus vieses e seus impactos. Trata-se, em última análise, de reconhecer que o exercício contemporâneo da fiscalização depende de agentes públicos dotados de letramento digital específico, condição indispensável para assegurar uma atuação estatal responsável e alinhada aos valores constitucionais.

A transição histórica do governo analógico ao governo eletrônico, e deste ao governo digital, revela que a evolução tecnológica não se resume a ganhos de eficiência: ela reestrutura padrões de atuação, redefine papéis institucionais e impõe novas exigências éticas. O advento de um governo orientado por dados e IA, fase atual dessa trajetória, inaugura uma mudança paradigmática em que o Estado passa a operar com base em informações em tempo real, análises preditivas e instrumentos de detecção automatizada.

Assim como a Lei nº 14.133/2021 modernizou o regime das contratações públicas, a incorporação da IA redefine metodologias de auditoria, aperfeiçoa o combate à fraude e fortalece a atuação preventiva do controle externo. Essa transição, entretanto, não diminui a centralidade do auditor; ao contrário, amplia sua responsabilidade ao exigir maior capacidade crítica e domínio de tecnologias complexas.

Diante desse cenário, é imprescindível reafirmar que a inteligência artificial não substitui o julgamento humano. A tecnologia, por mais sofisticada que seja, opera com base em modelos que refletem escolhas, critérios e limitações inerentes. A análise final, a ponderação dos princípios, a compreensão do contexto fático e a responsabilidade jurídica da decisão permanecem, como sempre, nas mãos das pessoas. O TCE/RN, ao se posicionar na vanguarda da transformação digital, precisa reafirmar essa premissa: a IA é mecanismo de apoio que amplia o olhar humano, mas jamais o suplanta.

Este artigo tem como propósito examinar, sob perspectiva histórica e crítica, a evolução tecnológica que conduz do Estado analógico ao Estado inteligente,

delineando as implicações dessa transição para o controle externo. Busca-se ainda apresentar fundamentos para o uso responsável da IA, destacando que a legitimação dessa tecnologia depende de sua compatibilidade com o texto constitucional, com os direitos fundamentais e com os valores que orientam a Administração Pública. Pretende-se, portanto, evidenciar que a inteligência artificial, quando compreendida e aplicada com prudência, pode fortalecer o papel institucional do TCE/RN sem comprometer o princípio que deve orientar todo processo de inovação: a tecnologia deve servir ao ser humano, e não o contrário.

1. DA ERA DO PAPEL AO ESTADO INTELIGENTE

Para entender por que a inteligência artificial se tornou tema incontornável, vale voltar alguns passos. Durante boa parte do século XX, o Estado brasileiro se organizou em torno do papel. Tudo passava por processos físicos, pastas, arquivos, ofícios. A decisão andava na velocidade do servidor que carregava o volume de um setor a outro. A prestação de contas, quando chegava, vinha sempre atrasada em relação aos fatos, quase como um retrato em preto e branco de uma realidade que já tinha mudado.

Com a modernização administrativa dos anos 1990, esse cenário começou a ceder espaço ao chamado governo eletrônico. Foi o momento de trocar papel por tela: criação de sistemas internos, uso de e-mail, primeiros portais de transparência, consulta on-line de informações. Era um passo importante, mas ainda tímido. Digitalizava-se o procedimento, sem mudar de verdade a lógica de funcionamento. Continuávamos com “ilhas” de informação, pouco diálogo entre sistemas e uma visão fragmentada do cidadão e das políticas públicas.

O salto seguinte veio com o governo digital. Não se tratava mais apenas de ter sistemas, mas de fazer esses sistemas conversarem entre si, integrar bases, padronizar cadastros, oferecer serviços em plataformas unificadas. Exemplos como o Gov.br mostram bem essa virada: o cidadão deixa de peregrinar fisicamente entre repartições e passa a acessar boa parte do Estado pela tela

do celular. Do lado de dentro, isso significa uma Administração mais transparente, com menos barreiras internas, pressionada a pensar a jornada do usuário e não apenas o trâmite do processo.

A própria OECD ajuda a iluminar esse percurso quando propõe uma leitura histórica em três grandes momentos: o governo analógico, o governo eletrônico e o governo digital². É uma classificação didática, mas ela permite visualizar com clareza como o Estado foi deixando para trás o papel, o carimbo e o fluxo físico de informações para adotar, primeiro, sistemas isolados e, depois, estruturas integradas voltadas ao cidadão. Ainda assim, é importante reconhecer que essas fases não são estanques: convivem, se sobrepõem, deixam rastros umas nas outras. A Administração Pública evolui de forma fluida, quase sempre em ondas que avançam e recuam, mas que, no conjunto, apontam para um sentido claro: a transição para um Estado inteligente, capaz de usar dados e tecnologia para compreender melhor a realidade e agir de forma mais estratégica.

A chegada da inteligência artificial inaugura uma etapa qualitativamente distinta: o governo inteligente. Nessa fase, o Estado deixa de atuar exclusivamente de forma reativa, passando a operar com capacidade preditiva, identificando riscos antes de sua materialização. A IA, ao cruzar milhões de informações de modo contínuo e automatizado, altera o próprio sentido da fiscalização, permitindo ao controle externo antecipar problemas e direcionar esforços de forma mais estratégica.

Aqui vale recuperar o pensamento de Clóvis Reimão³, que ajuda a ampliar esse horizonte. Como ele bem observa, a transformação digital do Estado é um fenômeno complexo, tecido ao longo de décadas e movido pelo desejo de alcançar um patamar mais alto de maturidade digital. Para

ele, um governo verdadeiramente digital é aquele que funciona de ponta a ponta, totalmente conectado, acessível na palma da mão do cidadão, ativo vinte e quatro horas por dia. Um governo capaz de oferecer serviços automatizados e personalizados, operar de forma inteligente, aberta, inovadora, flexível e orientada por dados, mas com o foco real nas necessidades das pessoas. Essa visão reforça que a transformação digital não é apenas adoção de tecnologia, mas uma mudança profunda na cultura estatal, no desenho institucional e na relação entre Estado e sociedade.

Para os Tribunais de Contas, essa evolução impõe o desafio de conciliar tecnologia, responsabilidade e constitucionalidade. Não basta utilizar ferramentas avançadas: é necessário compreendê-las, auditá-las e submetê-las ao crivo do interesse público. E é justamente nesse ponto que reside a contribuição essencial do TCE/RN para a consolidação de um Estado inteligente que não se afaste dos valores da República.

2. LETRAMENTO EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: A NOVA COMPETÊNCIA ESSENCIAL DO AGENTE PÚBLICO

A incorporação da inteligência artificial na Administração Pública inaugura um cenário em que o desempenho institucional não depende mais apenas da capacidade técnica tradicional dos servidores, mas de uma nova competência estruturante: o letramento em IA. Assim como a implementação de direitos fundamentais sociais exige compreensão sistêmica das políticas públicas e dos limites orçamentários, o uso responsável de sistemas inteligentes requer domínio conceitual, crítico e ético por parte dos agentes públicos. Não se trata de habilidade meramente operacional; trata-se de uma mudança epistemológica na forma como o servidor interpreta dados, compreende riscos e atribui significado ao resultado produzido pela tecnologia.

Essa compreensão também aparece de forma particularmente clara em estudos recentes da doutrina brasileira. Renata de Castro Vianna Prado, ao comentar as conclusões de Vasilakopoulos e colegas (2024),

2 OECD. Digital Government Index: 2019 results. OECD Public Governance Policy Papers No.03, Paris, 2019, p.15. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/digital-government-index_cec25265/4de9f5bb-en.pdf Acesso em 21/11/2025

3 REIMÃO, Clóvis. GOVERNO DIGITAL: em defesa do ser humano. Londrina, PR, Thoth, 2025.

lembra que a Administração Pública só conseguirá usar a inteligência artificial de modo seguro e constitucionalmente orientado se investir, desde já, na formação continuada de seus servidores⁴.

O letramento em IA abrange competências cognitivas complexas. Envolve decidir o que pode ou não ser delegado a um sistema automatizado, compreender a lógica do modelo, suas hipóteses e premissas, e reconhecer que algoritmos, assim como normas jurídicas, carregam escolhas estruturais que podem ampliar desigualdades ou comprometer a eficiência da ação estatal. Assim como na judicialização dos direitos sociais, em que o magistrado precisa compreender a complexidade da política pública antes de decidir, o auditor que utiliza IA precisa discernir quando o modelo oferece apoio legítimo e quando apresenta riscos, vieses ou insuficiências.

Para o TCE/RN, essa competência assume dimensão estratégica. O agente público desta Corte, em sua função constitucional, atua em ambiente de alta complexidade decisória e precisa lidar com informações cada vez mais densas, dinâmicas e interconectadas. O uso de IA, se realizado sem letramento adequado, pode gerar riscos simétricos àqueles da atuação judicial não fundamentada: decisões precipitadas, análises reducionistas e compromissos éticos fragilizados. Por outro lado, quando incorporado com maturidade institucional, o letramento em IA permite fiscalizações mais preventivas, avaliações mais precisas e proteção ampliada dos recursos públicos.

Essa competência, entretanto, não surge espontaneamente. Assim como a efetivação dos direitos sociais exige políticas públicas, planejamento orçamentário e participação democrática, o desenvolvimento do letramento em IA demanda ações institucionais deliberadas e atuação direta da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira.

4 PRADO, Renata de Castro Vianna. Inteligência artificial na administração pública brasileira: aplicações, desafios e uma análise comparativa multivariada com modelos de governança digital na comunidade europeia. 2025. 66 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Elétrica) — Universidade de Brasília, Brasília, 2025. pág. 23

Ao consolidar essa política formativa, o TCE/RN afirma que a inteligência artificial é mecanismo complementar e não substitutivo da autonomia humana. O letramento em IA assegura que a tecnologia seja utilizada com prudência, proporcionalidade e alinhamento aos valores constitucionais, transformando a inovação em ferramenta efetiva de proteção do interesse público.

3. LIMITES, VIESES E RESPONSABILIDADES ÉTICAS DA IA NO SETOR PÚBLICO

O uso de inteligência artificial no setor público, embora promissor, carrega consigo um conjunto de riscos que exigem atenção constante das instituições de controle. Assim como a teoria dos custos dos direitos revelou que toda política pública demanda recursos e escolhas trágicas, a incorporação da IA revela que toda tecnologia embute premissas, vieses e limitações que podem comprometer direitos fundamentais, gerar distorções decisórias e afetar a própria legitimidade do Estado.

Um dos desafios mais sensíveis diz respeito aos vieses algorítmicos. Modelos de IA treinados a partir de bases de dados incompletas, desbalanceadas ou contaminadas por práticas históricas injustas tendem a reproduzir desigualdades estruturais. Assim como ocorre na atomização das demandas judiciais para efetivação de direitos sociais, em que soluções individuais podem produzir injustiça sistêmica, algoritmos enviesados podem gerar conclusões aparentemente técnicas, mas estruturalmente injustas. A IA não produz neutralidade: ela reflete a lógica dos dados que a compõem.

Outro problema crítico é a opacidade algorítmica. Enquanto o processo judicial exige fundamentação, motivação e transparência, alguns modelos de IA operam como verdadeiras “caixas-pretas”, impossibilitando a compreensão dos critérios utilizados para chegar a determinada conclusão. No setor público, esse fenômeno é incompatível com o dever de publicidade, com a motivação dos atos administrativos e com a própria possibilidade de auditoria. O TCE/RN, como instituição responsável pela proteção da legalidade e da transparência,

precisa ser capaz de examinar não apenas os resultados, mas o próprio funcionamento dos sistemas utilizados pelos gestores públicos potiguares.

Há, ainda, o risco da dependência tecnológica. Assim como o excesso de judicialização pode fragilizar o protagonismo dos poderes eleitos, a automação acrítica pode enfraquecer a autonomia técnica dos servidores, levando-os a aceitar conclusões algorítmicas sem o devido questionamento.

Por fim, a proteção de dados pessoais, especialmente aqueles classificados como sensíveis, representa dimensão essencial dessa agenda. A IA, ao operar com grandes volumes de informações, pode comprometer a privacidade dos cidadãos e a segurança institucional se não for adequadamente regulada. O respeito à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) deve ser parâmetro mínimo para qualquer solução tecnológica adotada pelo setor público, e o TCE/RN desempenha função central na fiscalização desse requisito.

Assim, a responsabilidade ética pelo uso da IA ultrapassa o cumprimento formal de normas e alcança a necessidade de consolidar uma cultura de prudência, transparência e respeito aos direitos fundamentais. A tecnologia amplia capacidades, mas não elimina a necessidade de discernimento, sensibilidade social e compromisso constitucional.

Em apertada síntese: o digital deve servir ao ser humano; e é essa premissa que deve orientar toda inovação no setor público.

4. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO GUARDIÃO DIGITAL

O avanço da inteligência artificial no Estado brasileiro vem ampliando as responsabilidades das instituições de controle, que passam a acompanhar não apenas os atos administrativos, mas também as tecnologias que os influenciam. Nesse novo cenário, os Tribunais de Contas assumem um papel estratégico na proteção dos direitos digitais, na promoção da transparência dos sistemas algorítmicos e na prevenção de riscos associados ao uso inadequado dessas ferramentas.

A auditoria algorítmica constitui eixo estruturante desse novo modelo de controle. Ela exige examinar modelos de IA, identificar fontes de viés, verificar a qualidade das bases de dados, analisar impactos jurídicos e assegurar que os sistemas utilizados pelos gestores estejam alinhados às exigências constitucionais. A fiscalização deixa de incidir apenas sobre atos administrativos e passa a incidir sobre a própria racionalidade que orienta esses atos.

Além disso, o TCE/RN assume missão de caráter pedagógico e indutor. Assim como a formulação de políticas públicas deve ser orientada por critérios de igualdade e universalidade, o uso da IA pelos municípios e órgãos estaduais deve ser guiado por padrões mínimos de transparência, governança de dados, mitigação de riscos e proteção de direitos. A elaboração de normativos, guias técnicos, manuais e recomendações fortalece esse papel orientador e evita implementações tecnológicas improvisadas, potencialmente lesivas ao interesse público.

A inovação, entretanto, não pode ser compreendida como valor absoluto. O Tribunal deve equilibrar criatividade institucional e prudência regulatória, criando condições para o avanço tecnológico sem desconsiderar limitações técnicas, orçamentárias e humanas. Tal como ocorre com as políticas públicas tradicionais, a incorporação da IA exige escolhas institucionais fundamentais, motivadas e compatíveis com a realidade dos jurisdicionados.

Por fim, o TCE/RN também desempenha papel interno de experimentação responsável. Núcleos de IA, laboratórios de dados e equipes multidisciplinares permitem ao Tribunal desenvolver modelos próprios para apoiar auditorias, priorizar fiscalizações e antecipar riscos. Essa internalização de capacidades fortalece a autonomia institucional e evita dependência excessiva de fornecedores externos.

Assim, ao conjugar fiscalização, orientação e inovação, o Tribunal de Contas torna-se verdadeiro guardião digital, responsável por assegurar que a IA seja utilizada como instrumento de fortalecimento do Estado e proteção do cidadão, e não como mecanismo de opacidade, desigualdade ou arbitrariedade.

5. CONCLUSÃO

O processo de transformação digital da Administração Pública representa momento decisivo para o futuro do Estado brasileiro. A inteligência artificial, embora potente e promissora, não altera o fundamento republicano da ação estatal: a tecnologia deve servir ao ser humano, jamais o contrário. Assim como a concretização dos direitos fundamentais sociais exige políticas públicas responsáveis e escolhas trágicas pautadas pela Constituição, a incorporação da IA exige prudência, critérios éticos rigorosos e servidores capazes de compreender a complexidade dessa nova realidade.

Nesse cenário, o TCE/RN assume papel institucional incontornável. Cabe ao Tribunal orientar e fiscalizar o uso da inteligência artificial no âmbito público, assegurando que a tecnologia opere em consonância com os princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência, da igualdade e da proteção dos direitos fundamentais. A inovação, quando descolada de valores públicos, pode produzir

assimetrias e riscos; quando guiada por discernimento humano, fortalece a governança e aperfeiçoa a prestação estatal.

É por isso que o letramento em IA deve ser compreendido como política institucional permanente. Ele protege a autonomia do auditor, preserva o julgamento crítico e impede que decisões públicas fiquem sujeitas a automatismos opacos. A máquina calcula, mas não interpreta; identifica padrões, mas não pondera consequências; sugere caminhos, mas não assume responsabilidades. A decisão pública, por sua natureza, permanece humana.

Ao conjugar inovação tecnológica e responsabilidade constitucional, o TCE/RN se afirma como instituição capaz de conduzir o Estado potiguar à era do governo inteligente, sem renunciar à centralidade do ser humano, à ética pública e à integridade do processo decisório. Em um futuro cada vez mais orientado por dados, permanece inalterado o princípio que deve orientar a transformação digital: a tecnologia ilumina o caminho, mas é o ser humano quem decide.



6. BIBLIOGRAFIA

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Gabriel Teixeira. **A implementação da inteligência artificial enquanto serviço público de combate à corrupção.** Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 50, n. 155, dez. 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil.** Seqüência, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

OECD. **Digital Government Index: 2019 results.** OECD Public Governance Policy Papers No.03, Paris, 2019, p.15. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/digital-government-index_cec25265/4de9f5bb-en.pdf Acesso em 21/11/2025

PINHO, Maria Nazaré Gonçalves; GOUVEIA, Luís Borges. **O uso do governo digital pelo controle social no combate à corrupção pública brasileira.** Revista Controle, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 206-237, jul./dez. 2019.

PRADO, Renata de Castro Vianna. **Inteligência artificial na administração pública brasileira: aplicações, desafios e uma análise comparativa multivariada com modelos de governança digital na comunidade eu-**

ropeia. 2025. 66 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Elétrica) — Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

REIMÃO, Clóvis. **GOVERNO DIGITAL: em defesa do ser humano.** Londrina, PR, Thoth, 2025.

TAVARES, André Afonso. **Governo digital e aberto como plataforma para o exercício do controle social de políticas públicas.** Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 1, p. 1-75, 2022.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital.** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 115-136, ene. / jun. 2021. DOI 10.14409/redoeda.v8i1.103303

ZELINSKI, Renata Brindaroli. **O paradigma do governo digital e a prestação de serviços públicos eletrônicos: reflexões sobre um necessário enfrentamento do analfabetismo digital e dos impactos negativos das novas tecnologias no desenvolvimento sustentável.** International Journal of Digital Law | IJDL, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, edição especial suplementar, mar. 2021. Comunicados científicos do Seminário Internacional de Integração. DOI: <https://doi.org/10.47975/digital.law.vol.2.n.1.especial>



Inteligência Artificial e o Controle Externo: Potencial Transformador e Desafios Regulatórios para a Gestão Pública Eficiente

Fábio Correa Xavier¹

Resumo: O presente artigo analisa a inserção da Inteligência Artificial (IA) no âmbito do controle externo, com foco nos Tribunais de Contas. Partindo de uma análise comparativa das estratégias de instituições superiores de controle internacionais, como o *National Audit Office* (Reino Unido) e a *Courdes Comptes* (França), e do pioneirismo de instituições brasileiras como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), o trabalho investiga o potencial transformador da IA para a auditoria governamental. Examina-se a arquitetura regulatória em construção, com destaque para a Lei nº 14.133/2021, o Projeto de Lei nº 2338/2023 e o *EU AI Act*, propondo um modelo de governança baseado em risco. A análise aprofunda a dualidade da IA, contrapondo os ganhos de eficiência com os riscos sistêmicos de vieses algorítmicos e opacidade decisória. Por fim, delineia-se um roteiro para que os Tribunais de Contas adotem a IA de forma ética, transparente e que fortaleça a governança democrática.

Palavras-chave: inteligência artificial (IA); controle externo; auditoria governamental; Tribunal de Contas; IA Generativa.

¹ Mestre em Ciência da Computação pela Universidade de São Paulo, MBA em Gestão Executiva de Negócios pelo IBMEC, Especialista em Network Engineer pela JICA-Japão e certificações internacionais como IAPP CIPM e CDPO. CIO do TCESP. Autor dos *best sellers* *CIO 5.0* e *Mapa da Liderança*, dentre outros.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública global atravessa um ponto de inflexão impulsionado pela transformação digital. O volume massivo de dados gerados pela gestão de políticas e contratos governamentais tornou as ferramentas tradicionais de fiscalização, baseadas em amostragem, insuficientes para uma supervisão abrangente e tempestiva. Nesse cenário, a Inteligência Artificial (IA) emerge como a fronteira tecnológica decisiva, prometendo redefinir a auditoria governamental com uma capacidade analítica preditiva e em larga escala (MDPI, 2025). Contudo, essa promessa é indissociável de riscos sistêmicos, como vieses algorítmicos, opacidade decisória e falhas na prestação de contas, que ameaçam os pilares da governança democrática.

Diante dessa dualidade, o problema de pesquisa que norteia este artigo é: Como os Tribunais de Contas podem adotar a Inteligência Artificial para potencializar a eficácia do controle externo, ao mesmo tempo em que gerenciam os riscos inerentes à tecnologia e garantem a preservação da *accountability*, da transparência e dos direitos fundamentais?

O objetivo geral é, portanto, analisar os paradigmas de adoção, as oportunidades estratégicas, os riscos sistêmicos e os modelos de governança para a implementação da IA no controle externo. Para tanto, emprega-se como metodologia uma revisão bibliográfica e documental com abordagem qualitativa e analítica, utilizando como *corpus* relatórios de instituições de controle, produção acadêmica e legislação pertinente. O desenvolvimento do artigo explora o cenário internacional, o ecossistema de inovação brasileiro, a arquitetura regulatória em construção e o dilema da *accountability* algorítmica. Por fim, a conclusão sintetiza os achados e propõe recomendações estratégicas para os órgãos de controle.

2. PARADIGMAS INTERNACIONAIS DE ADOÇÃO DE IA NO CONTROLE EXTERNO

A jornada de implementação da IA no controle externo não segue um roteiro único. As experiências internacionais revelam arquétipos distintos que oferecem lições valiosas sobre os diferentes equilíbrios entre inovação, governança e aversão a risco.

O modelo britânico, documentado pelo *National Audit Office* (NAO), é marcado por uma notável cautela. Apesar da ambição estratégica do governo de se tornar um líder global em IA, a realidade da implementação no setor público é incipiente. Uma pesquisa de 2023 revelou que apenas 37% dos órgãos governamentais haviam implantado alguma forma de IA, e somente 21% possuíam uma estratégia formal para a tecnologia (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2024). A forte ênfase na mitigação de riscos legais, de precisão e de segurança parece ter gerado um efeito colateral de “paralisia da governança”, no qual a busca por um modelo de gestão de riscos perfeito acaba por inibir a experimentação prática e a aprendizagem que dela advém.

Em contraste, a França apresenta um modelo mais pragmático e orientado a resultados. A *Cour des Comptes* já reporta economias mensuráveis geradas por sistemas de IA, como os 20,4 milhões de euros economizados em 2022 pelo Ministério da Economia e Finanças (COUR DES COMPTES, 2024). Contudo, a instituição francesa oferece uma visão crítica, alertando para os custos ocultos e os efeitos sistêmicos da tecnologia. Um desses fenômenos é o “efeito rebote da eficiência algorítmica”, onde a otimização de uma tarefa, como a detecção de fraudes, pode aumentar a carga de trabalho em outra: a verificação manual dos casos detectados. Essa análise levou a *Cour des Comptes* a propor o inovador conceito de “IA Frugal”: uma abordagem que defende a sobriedade no uso de dados e modelos, visando a não apenas a eficiência, mas também à robustez dos sistemas e à soberania tecnológica do Estado (COUR DES COMPTES, 2024).

Acima desses modelos nacionais, a União Europeia estabeleceu um paradigma

regulatório com o *EU AI Act*, a mais ambiciosa legislação sobre o tema até hoje (EUROPEAN UNION, 2024). Sua principal característica é a abordagem baseada em risco, que impõe obrigações rigorosas a sistemas de “alto risco” — aqueles com potencial para impactar direitos fundamentais, como os usados no acesso a serviços públicos ou na aplicação da lei (HOLISTICAI, 2025). As exigências incluem governança de dados, transparência, supervisão humana e documentação técnica detalhada. A implicação mais transformadora para o controle externo é que o *EU AI Act* cria, na prática, a “auditoria de IA” como uma nova e fundamental competência. Os órgãos de controle europeus deixam de ser apenas *usuários* para se tornarem *auditores* da conformidade dos sistemas de IA, uma mudança que exige um profundo investimento em novas capacidades técnicas e metodológicas.

2.2. O ECOSSISTEMA DE INOVAÇÃO NO CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO

No Brasil, a inovação em IA para o controle floresceu de forma notável dentro dos próprios órgãos de fiscalização, posicionando-os como protagonistas no desenvolvimento e na difusão da tecnologia. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) são os principais expoentes desse movimento.

O TCU optou por um caminho de desenvolvimento interno, construindo um sofisticado arsenal de ferramentas customizadas, como os sistemas ALICE (Análise de Licitações e Editais) e SOFIA (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor). A inovação mais disruptiva é o ChatTCU, um assistente de auditoria baseado em Grandes Modelos de Linguagem (LLMs). Sua principal característica técnica é o uso de Geração Aumentada por Recuperação (*Retrieval-Augmented Generation* - RAG), uma técnica que permite ao sistema ancorar suas respostas em bases de conhecimento internas e confiáveis do tribunal, como sua jurisprudência e relatórios de auditoria. Isso reduz drasticamente o risco de “alucinações” (informações factualmente incor-

retas) e garante a pertinência do conteúdo gerado (Silva; Bezerra; Miranda, 2024).

Seguindo uma trajetória similar de vanguarda, o TCESP também trilhou o caminho do **desenvolvimento interno e da aplicação da técnica RAG**, sendo pioneiro ao lançar, em maio de 2023, a plataforma ANIA (Assistente Natural com Inteligência Artificial). Concebida como uma plataforma para agregar diversas ferramentas de IA Generativa, a ANIA busca modernizar e otimizar as atividades da Corte de Contas paulista. Seu primeiro produto permitiu que os servidores analisem documentos extensos em formato PDF por meio de perguntas em linguagem natural, sendo capaz de processar o conteúdo, gerar resumos e estruturar informações, mantendo a segurança e a privacidade dos dados em um ambiente controlado pelo TCESP.

A inovação de maior impacto, contudo, foi a integração nativa da ANIA com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que deu origem à ANIA.SEI. Essa integração permite que os servidores interajam diretamente com os processos eletrônicos dentro da própria interface do SEI, sem a necessidade de alternar entre sistemas. Com isso, torna-se possível “conversar” com o processo, solicitando análises automáticas, resumos, identificação de informações-chave e *insights* que auxiliam na elaboração de despachos e manifestações processuais, posicionando o TCESP como uma instituição de vanguarda no desenvolvimento e integração de IA Generativa.

Essas iniciativas de vanguarda se inserem em um contexto nacional de ampla, ainda que heterogênea, adoção de IA pelos órgãos de controle. Uma pesquisa abrangente realizada em julho de 2024 pelo Comitê de TI do Instituto Rui Barbosa (IRB), em parceria com a ATRICON e o TCESP, revelou que 60% dos Tribunais de Contas do Brasil já implementaram soluções de IA em áreas de controle externo. O estudo aponta que os principais objetivos para essa adoção são a detecção de fraudes, a automação de tarefas repetitivas e a melhoria da eficiência operacional (INSTITUTO RUI BARBOSA; ATRICON; TCESP, 2024). Contudo, o mesmo levantamento evidencia os desafios que permeiam esse avanço: a falta de conhe-

cimento técnico especializado (apontada por 70% dos TCs), dificuldades na contratação de serviços (55%) e resistências institucionais à mudança (48%) são as barreiras mais significativas, demonstrando que o progresso tecnológico precisa ser acompanhado por um forte investimento em capacitação e gestão da mudança (INSTITUTO RUI BARBOSA; ATRICON; TCESP, 2024).

Tanto o TCU quanto o TCESP atuam como centros de difusão, compartilhando suas tecnologias com outros órgãos de controle pelo país. Esse modelo de rede acelera a modernização e gera economia de escala, mas também introduz um risco sistêmico relevante: o de uma “monocultura tecnológica”. A adoção em larga escala de ferramentas baseadas em modelos de IA similares pode levar à homogeneização das abordagens de auditoria, criando pontos únicos de falha. Um viés não detectado ou uma vulnerabilidade em um modelo subjacente poderia ser replicado em escala nacional, comprometendo a resiliência de todo o sistema de controle. Contudo, forçosa é a conclusão de que os benefícios do compartilhamento em rede superam - em muito - os riscos.

2.3. A ARQUITETURA REGULATÓRIA E O IMPERATIVO DA GOVERNANÇA

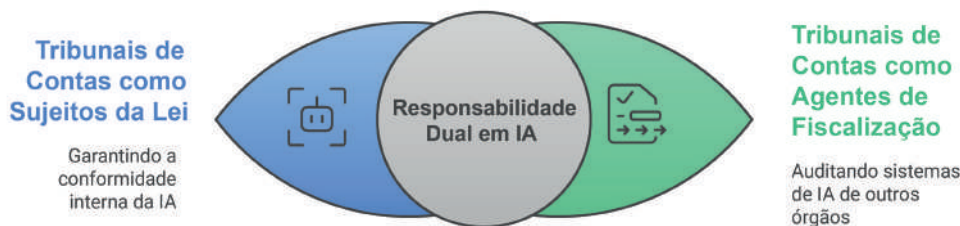
A adoção da IA no setor público brasileiro é moldada por uma arquitetura regulatória em plena construção. A Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), funciona como um importante vetor de modernização. Ao exigir a gestão de riscos com “recursos

de tecnologia da informação” (art. 169) e ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para centralizar os dados (art. 174), a lei cria o ecossistema de dados digitalizados e centralizados que serve de “combustível” essencial para qualquer sistema de IA (BRASIL, 2021). Essa estrutura legal pavimenta o caminho para uma fiscalização contínua e baseada em dados populacionais, superando a antiga dependência de amostras.

Enquanto a Nova Lei de Licitações e Contratos fornece a infraestrutura de dados, o Projeto de Lei nº 2.338/2023 busca estabelecer o Marco Legal da IA no Brasil, definindo direitos, deveres e responsabilidades (BRASIL, 2023). Inspirado em tendências globais como o EU AI Act, o projeto adota uma abordagem baseada em risco e estabelece princípios como transparência, explicabilidade e não discriminação.

A futura aprovação deste marco criará um cenário de “*accountability* em duas vias” para os Tribunais de Contas. Por um lado, eles serão **sujeitos** da lei, obrigados a garantir que seus próprios sistemas de IA, como o ChatTCU e a ANIA, cumpram todos os requisitos de transparência e governança. Por outro, e de forma mais ampla, serão os principais **agentes** de fiscalização do cumprimento da lei pela administração pública, auditando os sistemas de IA adquiridos e utilizados por outros órgãos governamentais. Essa dualidade impõe uma imensa responsabilidade, exigindo que os TCs desenvolvam a capacidade técnica e a legitimidade para fiscalizar os algoritmos alheios, ao mesmo tempo, em que garantem a integridade dos seus.

Figura 1: Responsabilidade dual em IA



Fonte: O autor

2.4. O DILEMA DA ACCOUNTABILITY ALGORÍTMICA E A IA EXPLICÁVEL (XAI)

A tensão mais profunda na implementação da IA no controle externo reside no que pode ser chamado de “dilema da *accountability* algorítmica”. Os sistemas de IA mais eficazes para detectar fraudes complexas e padrões sutis são, frequentemente, os mais opacos. Modelos baseados em redes neurais profundas operam como “caixas-pretas”, tornando virtualmente impossível rastrear a lógica exata que levou a uma determinada conclusão. Essa opacidade colide frontalmente com princípios fundamentais do Estado de Direito, como a motivação das decisões administrativas e o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Se um Tribunal de Contas baseia uma decisão sancionatória em um achado gerado por um sistema “caixa-preta”, como pode fornecer ao gestor responsabilizado uma justificativa clara, detalhada e contestável, conforme exige o devido processo legal? A pesquisa de Elliott e MacCarthaigh (2025) destaca como diferentes tipos de IA geram diferentes “pontos cegos” na prestação de contas, com os sistemas opacos representando o maior desafio à transparência. A escolha de uma tecnologia de IA deixa, portanto, de ser uma decisão puramente técnica para se tornar um ato de ponderação de valores constitucionais.

A principal resposta técnica e metodológica para este dilema é a **IA Explicável (Explainable AI - XAI)**. Técnicas como SHAP (SHapleyAdditiveexPlanations) e LIME (Local Interpretable Model-agnosticExplanations) são projetadas para serem aplicadas sobre modelos complexos, fornecendo justificativas compreensíveis para suas decisões. Em vez de um alerta genérico de “risco de fraude”, um sistema com XAI pode indicar quais variáveis específicas (valor da transação, relação entre fornecedores, cláusula atípica no contrato, dentre outras) mais contribuíram para aquele resultado. A adoção da XAI não é apenas uma boa prática técnica; é antes um imperativo para legitimar o uso da IA em decisões de controle, fortalecendo a materialidade probatória dos achados e ga-

rantindo a conformidade com os princípios do devido processo legal.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.1. CONCLUSÃO

A integração da Inteligência Artificial no controle externo é uma transformação irreversível e profunda, que reconfigura processos, exige novas competências e levanta questões fundamentais sobre poder, transparência e justiça. A análise do cenário internacional demonstra que não há um modelo único de adoção, mas um espectro de abordagens que equilibram de formas distintas a inovação e a governança. O Brasil, por sua vez, desenvolveu um ecossistema de inovação peculiar e distribuído, liderado pelos próprios órgãos de controle, cujo principal desafio é conciliar a colaboração com a necessidade de diversidade metodológica para garantir a resiliência do sistema.

Nesse cenário, a governança da IA está em um ponto de inflexão, migrando de um vácuo normativo para um ambiente regulado que imporá uma dupla responsabilidade aos Tribunais de Contas. A conclusão central deste artigo é que o desafio mais crítico para a implementação da IA não é de natureza puramente técnica, mas sim um dilema de governança e de direito: **como conciliar a busca por máxima eficácia com a garantia de uma *accountability* robusta e transparente**. A opacidade dos algoritmos mais potentes desafia diretamente os pilares do Estado de Direito, e a solução para esse conflito definirá a legitimidade da auditoria governamental na era digital.

3.2. RECOMENDAÇÕES

Para navegar neste cenário complexo, recomenda-se que os Tribunais de Contas brasileiros adotem uma estratégia proativa, fundamentada em quatro pilares:

1. Instituir uma Governança de IA Robusta:

É essencial criar uma instância formal e multidisciplinar (Comitê ou Nú-

cleo de IA) para pilotar a estratégia de IA. Essa governança deve, como boa prática, classificar internamente os sistemas de auditoria como de “alto risco” e aplicar voluntariamente os rigorosos requisitos de gestão de riscos, governança de dados e supervisão humana previstos em marcos regulatórios como o *EU AI Act*, antecipando a legislação nacional.

2. Priorizar a IA Explicável (XAI):

O investimento em pesquisa e desenvolvimento deve ser direcionado para a criação de soluções que incorporem nativamente técnicas de XAI. A capacidade de explicar as decisões algorítmicas não devem ser vista como um recurso adicional, mas como um **requisito fundamental** para qualquer sistema cujos resultados possam subsidiar atos sancionatórios, garantindo assim o devido processo legal.

3. Estabelecer uma Política de Aquisição Consciente:

O poder de compra do Estado deve ser utilizado para fomentar um mercado de IA mais transparente e responsável. As políticas de aquisição (*procurement*) devem exigir contratualmente que os fornecedores ofereçam documentação técnica detalhada, relatórios de avaliação de viés e garantias de explicabilidade, rejeitando o uso de “caixas-pretas” incompatíveis com a missão do controle e evitando o aprisionamento tecnológico (*vendorlock-in*) (UNIVERSITY OF PITTSBURGH, 2025).

4. Investir em Capacitação

Humana Contínua:

O ativo mais crítico para o sucesso dessa transformação é o capital humano. É imperativo desenvolver **programas de treinamento contínuos que capacitem os servidores não apenas no uso, mas na avaliação crítica da IA**, combinando competências em ciência de dados, direito digital e ética algorítmica.

Figura 2: Estratégia proativa para implementação de IA



Made with Napkin

Fonte: O autor

A jornada para uma auditoria aumentada pela inteligência artificial está apenas começando. Os órgãos de controle que a liderarem com visão estratégica, rigor na governança e um compromisso inabalável com o interesse público estarão mais bem preparados para os desafios de fiscalização do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

COUR DES COMPTES. **L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances**. Paris, 2024. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lintelligence-artificielle-dans-https://tecnoblog.net/responde/referencia-site-abnt-artigos/les-politiques-publiques-lexemple-du-ministere-de>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ELLIOTT, Marc T. J.; MACCARTHAIGH, Muiris. Accountability and AI: Redundancy, Overlaps and Blind-Spots. **Government Information Quarterly**, 21 abr. 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/15309576.2025.2493889>. Acesso em: 27 ago. 2025.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). **Official Journal of the European Union**, L, 2024/1689, 12.6.2024.

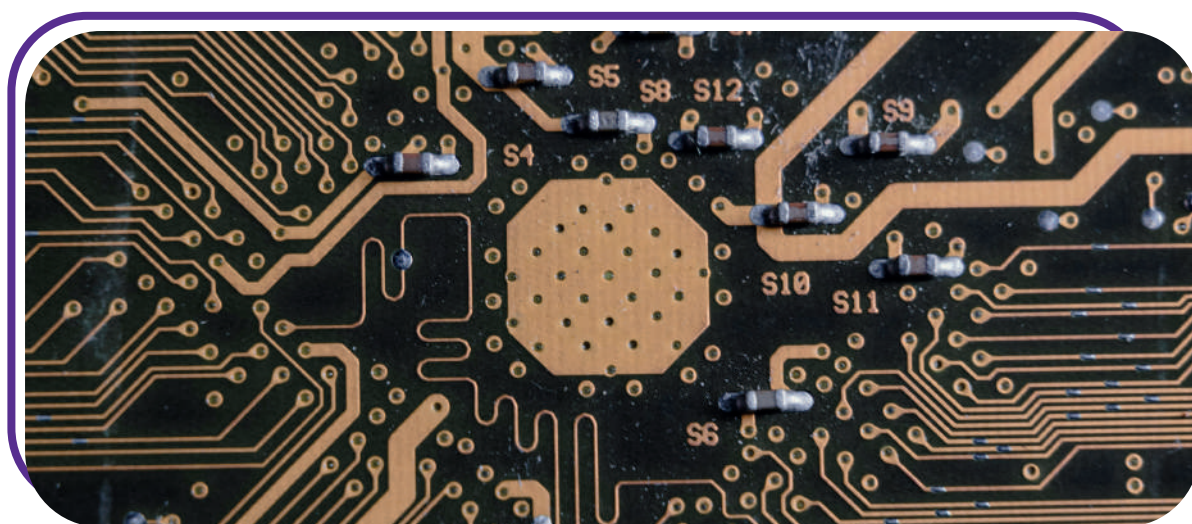
INSTITUTO RUI BARBOSA; ATRICON; TCESP. **Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios**. Brasília: IRB, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MDPI. Artificial Intelligence for Financial Accountability and Governance in the Public Sector: Strategic Opportunities and Challenges. **MDPI**, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-3387/15/2/58>. Acesso em: 27 ago. 2025.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Use of artificial intelligence in government**. London: NAO, 2024. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/reports/use-of-artificial-intelligence-in-government/>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SILVA, Eric Hans Messias da; BEZERRA, Sarah Lima; MIRANDA, Selmison Campelo de. ChatTCU: Inteligência Artificial como assistente do auditor. **Revista do TCU**, n. 153, p. 18-29, 2024.

UNIVERSITY OF PITTSBURGH INSTITUTE FOR CYBER LAW, POLICY, AND SECURITY. **Procuring Public-Sector AI: Guidance for Local Governments**. Pittsburgh, PA, abr. 2025.



REGULAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PRESERVANDO A AGÊNCIA HUMANA EM UMA ERA DE TRANSFORMAÇÃO TECNOLÓGICA

Patrick Reinecke de Alverga¹

Resumo: Este artigo discute aspectos importantes sobre a utilização da Inteligência Artificial no ambiente organizacional. Se por um lado o mercado impõe uma pressão para adoção massiva desta tecnologia, por outro há um crescente receio sobre o impacto dessa adoção nas pessoas, especialmente no mercado de trabalho. Discutir opções para implementar estas tecnologias inovadoras, mantendo a autonomia humana nos processos e decisões, é importante para mitigar os impactos que a IA trará para a sociedade.

O artigo apresenta uma revisão de normativos institucionais já publicados e marcos legais em discussão para entender os caminhos que estão sendo delineados. Se por um lado muitas atividades humanas podem ser potencializadas de forma exponencial trazendo ganhos para a sociedade, por outro o avanço da IA pode tornar obsoleta uma parcela da força de trabalho.

Ao final, o artigo apresenta os cuidados que estão sendo inseridos nos dispositivos legais e que devem estar refletidos nas tecnologias, de forma a preservar a autonomia humana nos processos que envolvam IA, além de uma sugestão das etapas que organizações devem seguir ao adotar a IA em suas atividades.

¹ Diretor de Inovação Tecnológica do TCE/RN. É Formado em Engenharia de Computação, com mestrado em Engenharia de Produção e Doutorado em Administração, além de MBA's em Data Science e Neurociências. Já atuou na área de análise de dados e IA há uns 15 anos e na área de TI há 28 anos.

INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos historicamente transformam as atividades humanas. Desde sempre, novas ferramentas e tecnologias disruptivas modificam o mercado de trabalho e, por consequência, geram impacto na vida das pessoas e no funcionamento das organizações. Empregos nem sempre são recriados na mesma velocidade com que se tornam obsoletos, e no caso da IA esta realidade parece ainda mais acentuada, uma vez que esta tecnologia tem aplicação em praticamente todas as áreas do conhecimento e atuação humana.

Há algumas décadas vemos soluções de IA apresentar modelos preditivos, equipar dispositivos que interagem com pessoas por voz como a Alexa, e buscar padrões em dados. Entretanto, vivemos uma era em que a IA ganhou capacidade computacional suficiente para processar grandes volumes de dados e construir grandes modelos de linguagem (LLMs), baseados em dados disponibilizados pelas empresas de tecnologia que nos oferecem serviços como email, buscadores ou redes sociais.

Isso só foi possível devido aos grandes volumes de dados digitalizados em diversos formatos num fenômeno conhecido como Big Data, aliado ao aumento da capacidade computacional, em especial placas com padrão CUDA (utilizado em placas de vídeo para computadores que normalmente rodam jogos). E estamos apenas no início, pois em alguns anos teremos modelos de IA rodando em equipamentos baseados na computação quântica, que já se mostraram, em testes nos laboratórios do Google, milhares de vezes mais rápidos que os computadores de arquitetura tradicional que utilizamos atualmente.

O fato destes modelos de linguagem terem a capacidade de aprender com grandes volumes de dados e conseguirem produzir conteúdo em diversos formatos, além de interpretar, analisar e gerar insights, não significa que estas máquinas sejam conscientes. Elas podem ser consideradas inteligentes e, em muitos casos, com capacidades superiores às humanas para realizar determinadas tarefas. Entretanto,

como bem frisa o historiador Yuval Harari, inteligência é diferente de consciência. O ser humano é dotado de inteligência e de consciência, já a IA é dotada apenas de alta inteligência. Ao percebermos essa diferença, compreendemos onde a IA está avançando e onde ela não consegue chegar.

Passamos décadas sendo bombardeados por produções hollywoodianas e livros de ficção que retrataram a IA se voltando contra os humanos, cenários que mostram, em seu teor ficcional, justamente esse “ganho” de consciência. Porém, baseada apenas em pastilhas de silício e algoritmos matemáticos de aprendizagem como redes neurais, a ideia de ganho de consciência pela IA mostra-se apenas ficcional.

A grande questão por trás dessa comparação entre consciência e inteligência está no fato de que atividades, historicamente pensadas como sendo exclusivas da espécie humana, podem ser realizadas com mais precisão, assertividade e volume por inteligências artificiais. Isso poderá causar uma extinção em massa, em um espaço de tempo muito curto, de muitas atividades de natureza originariamente humana. O movimento do *homo sapiens* deverá ser para as atividades relativas à consciência, uma vez que no terreno da inteligência, definida por alguns autores como capacidade de resolução de problemas, será uma luta inglória contra os recursos e capacidades computacionais da IA. Por outro lado, o ser humano possui a capacidade de reconhecer a si e aos outros ao seu redor, bem como a noção de responsabilidade e do entendimento do certo e errado – visões que a filosofia, psicologia, neurociência e ética fornecem e que não podem ser simplesmente “algoritmificadas”.

A AGÊNCIA HUMANA SOBRE A IA

Partindo da premissa da impossibilidade de aquisição de consciência por parte da IA, pelo menos nas IAs baseadas nas tecnologias que vivenciamos hoje, o ser humano deve ser o protagonista sobre decisões finais e direcionar o desenvolvimento e limites da atuação da IA. Desta forma, garantimos a consciência no emprego desta tecnologia, seja através de classificações de riscos e impactos, seja pensando em

soluções para as pessoas que serão afetadas, em especial aquelas que serão deslocadas de suas ocupações tradicionais.

A preservação da agência humana – que engloba conceitos como supervisão, controle, explicabilidade e responsabilização – é considerada necessária para assegurar que a IA opere em consonância com os interesses humanos e respeite os valores democráticos e os direitos individuais. Este princípio está no centro das discussões regulatórias globais, junto com a classificação de riscos, que permite modular a intensidade da regulação de acordo com o potencial de dano de cada sistema de IA.

Devemos lembrar que estas pessoas não foram preparadas – na verdade, ninguém foi preparado – para ser substituído por uma tecnologia. Neste sentido, são necessárias ações que visem a possibilidade de reposicionamento dessas pessoas, assim como a capacidade de oferecer a elas recursos mínimos para que possam manter dignamente suas vidas e daqueles que delas dependem.

Na prática, a IA, até o momento em que este artigo está sendo produzido, começa a avançar sobre algumas atividades. Entretanto, este avanço se dá não sob a forma de IAs autônomas, mas de pessoas fazendo uso da IA, aliando sua expertise, experiência e consciência às habilidades da máquina. Por exemplo, no meu caso, atuo nos últimos anos com análises de dados para geração de painéis de indicadores e inteligência de negócios (BI). Esse processo, dependendo do volume de dados e necessidade de painéis, gráficos e indicadores, poderia levar entre 3 a 6 semanas, além da necessidade, muitas vezes, de mais uma pessoa atuando para dar celeridade. Atualmente, fazendo uso de IAs generativas como ChatGPT, Gemini ou Claude, a codificação e construção da solução cai para poucos dias. Isso não significa que a IA me substituiria por completo nesta atividade, mas uma pessoa com algum conhecimento na minha área e que domine o uso dessas IAs certamente representaria uma ameaça à minha atuação profissional.

INICIATIVAS DE NORMATIZAÇÃO DA IA

A inteligência artificial, assim como outras tecnologias que representaram revoluções, como a internet e as redes sociais, precisa ter instrumentos regulatórios. Todos os países têm discutido e formulado, em especial nos últimos anos, em função do salto no uso e adoção da IA, marcos regulatórios que se baseiam hoje em tentar classificar uma IA quanto ao seu risco e impacto sobre a atividade humana.

A corrida global pela liderança em IA influencia diretamente as abordagens regulatórias adotadas por diferentes países. Observa-se que nações que priorizam a dominância tecnológica e a competitividade econômica tendem a adotar quadros regulatórios mais flexíveis, com o intuito de não criar obstáculos ao desenvolvimento industrial. Por exemplo, certas políticas nos Estados Unidos têm enfatizado a “remoção de barreiras à inovação” para manter a liderança global em IA, refletindo uma preocupação em não “matar uma indústria transformadora”. Similarmente, a China estabeleceu como meta alcançar a liderança global em IA até 2030, e sua abordagem regulatória, embora rígida em certos aspectos, é fortemente moldada por interesses de desenvolvimento econômico, segurança estatal e estabilidade social.

Em contraste, jurisdições como a União Europeia, com seu AI Act, demonstram uma priorização mais acentuada da proteção dos direitos fundamentais, mesmo que isso implique em obrigações mais rigorosas para as empresas. Essa tensão entre o fomento à inovação e a competitividade, por um lado, e a proteção de direitos e a segurança, por outro, é um fio condutor que permeia e molda as diversas iniciativas regulatórias em âmbito internacional.

Adicionalmente, a interoperabilidade regulatória emerge como um desafio e, ao mesmo tempo, um objetivo implícito no cenário global. Com a IA transcendendo fronteiras geográficas e se consolidando como uma tecnologia de impacto global, a harmonização ou, no mínimo, a compatibilidade entre os diferentes regimes regulatórios é um ponto crítico para facilitar o

comércio internacional, a colaboração em pesquisa e desenvolvimento, além da gestão coordenada de riscos transfronteiriços.

Organizações como a OCDE têm trabalhado ativamente para promover um “ambiente de governança e política interoperável para IA”. O fenômeno conhecido como “efeito Bruxelas”, onde os padrões regulatórios estabelecidos pela União Europeia tendem a influenciar as práticas globais, é uma manifestação dessa dinâmica. A ausência de interoperabilidade pode resultar na criação de barreiras comerciais, no aumento dos custos de conformidade para empresas que operam em múltiplos mercados e na dificuldade de cooperação internacional para enfrentar os desafios éticos e de segurança da IA.

Nesse sentido, ao elaborar o PL 2338/2023, espera-se que o Brasil considere o alinhamento com padrões internacionais consolidados, visando não apenas a proteção de seus cidadãos, mas também a inserção competitiva e responsável do país no ecossistema global de Inteligência Artificial. Devemos lembrar que, assim como outras tecnologias (por exemplo, a clonagem) foram limitadas por força de regulamentações, o fato da tecnologia conseguir fazer algo não quer dizer que devemos deixá-la fazer.

Além da iniciativa de normatização que está em andamento dentro do congresso nacional, algumas instituições públicas vêm estabelecendo seus próprios normativos internos, em sua grande maioria, permitindo o uso da IA, colocando algumas diretrizes para sua adoção, mas todas elas com a característica de que nenhum processamento de IA deve estar independente da revisão humana.

COMPARATIVO ENTRE INSTRUMENTOS DE NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAIS E A INICIATIVA BRASILEIRA

A análise comparativa das abordagens regulatórias revela que o PL 2338/2023 do Brasil se alinha consideravelmente com a tendência internacional, especialmente com o modelo da União Europeia, ao

adotar uma categorização formal baseada no nível de risco. O PL brasileiro estrutura sua abordagem regulatória em torno de uma classificação que distingue principalmente entre sistemas de IA de risco excessivo e de alto risco.

União Europeia (AI Act): Adota uma abordagem baseada em quatro níveis de risco: Inaceitável (proibidos), Alto Risco (sujeitos a obrigações rigorosas), Risco de Transparência (obrigações específicas de transparência) e Risco Mínimo ou Nulo (sem obrigações adicionais). Para os sistemas de alto risco, exige avaliação de conformidade, sistema de gestão de riscos, qualidade de dados, documentação técnica detalhada, e supervisão humana eficaz.

Estados Unidos: Não possui uma classificação de risco formal em níveis para o setor privado. O NIST AI Risk Management Framework (AI RMF) é voluntário, enquanto memorandos do Escritório de Gestão e Orçamento (OMB memos) focam em sistemas de “alto impacto” para uso governamental. A abordagem americana enfatiza a competitividade e a inovação, com menos entraves regulatórios formais.

Canadá: A proposta da Lei de Inteligência Artificial e Dados (AIDA) focava, anteriormente, em sistemas de “alto impacto”, mas estagnou no processo legislativo. Atualmente, conta com um Código de Conduta Voluntário para IA generativa, não vinculante, que identifica diferentes perfis de risco.

China: Não possui uma classificação de risco hierarquizada nos moldes ocidentais, mas exerce um controle rigoroso sobre tecnologias com potencial de impacto na opinião pública e na estabilidade social. A abordagem chinesa é predominantemente moldada por preocupações com a segurança do Estado e a manutenção da estabilidade social.

Brasil (PL 2338/2023): Define duas categorias principais de risco: Risco Excessivo (possibilidade de proibição do desenvolvimento ou utilização) e Alto Risco (tratamento de dados pessoais para tomada de decisões automatizadas com impacto em áreas como crédito, emprego, segurança pública e saúde). O PL prevê que a autoridade competente terá a prerrogativa

tiva de atualizar continuamente a lista de sistemas classificados como de risco excessivo e alto risco.

Quanto à agência humana, o PL brasileiro estabelece direitos para as pessoas afetadas por sistemas de IA:

1. Supervisão Humana e Determinação Humana Final: Em cenários onde decisões, previsões ou recomendações geradas por IA tenham impacto irreversível ou envolvam riscos à vida ou integridade física, deve haver “envolvimento humano no processo decisório e determinação humana final”.

2. Direito à Explicação: A pessoa afetada tem o direito de solicitar uma explicação sobre decisões, previsões ou recomendações que lhe digam respeito, incluindo informações claras sobre critérios, procedimentos e principais fatores que influenciaram o resultado.

3. Direito de Contestar e Solicitar Revisão: Confere à pessoa afetada o direito de contestar e solicitar a revisão de decisões geradas por IA que produzam efeitos jurídicos relevantes ou impactem seus interesses.

4. Direito a Intervenção ou Revisão Humana: Complementando o direito de contestação, permite solicitar intervenção ou revisão humana quando a decisão da IA gerar efeitos jurídicos relevantes ou impactar seus interesses.

Estas provisões do PL brasileiro para supervisão humana e proteção dos direitos dos afetados encontram paralelo nos requisitos de supervisão eficaz para sistemas de alto risco da UE, e alinham-se com os princípios da OCDE que enfatizam a “capacidade para agência humana e supervisão”.

A forte influência da LGPD e, indiretamente, do EU AI Act no texto do PL 2338/2023 indica a intenção do Brasil de se alinhar com padrões internacionais de proteção de dados e direitos fundamentais na regulação da IA. Esse alinhamento pode

facilitar a interoperabilidade com o mercado europeu e outras jurisdições que adotem padrões similares, conferindo maior segurança jurídica aos atores envolvidos.

Um fator crítico para a eficácia da futura lei brasileira será a definição, estruturação e operacionalização da “autoridade competente” mencionada no PL. A capacidade técnica, a independência e os recursos financeiros e humanos dessa autoridade determinarão a qualidade da fiscalização, a efetividade da aplicação das sanções e a pertinência da atualização das listas de risco.

DOS MARCOS REGULATÓRIOS À PRÁTICA ORGANIZACIONAL

Os marcos regulatórios apresentados estabelecem os parâmetros legais e éticos que devem orientar o desenvolvimento e uso da IA, mas sua efetividade depende de como as organizações traduzem esses princípios em práticas concretas. A distância entre a norma legal e a implementação prática é onde muitos desafios se materializam, e onde a preservação da agência humana pode ser comprometida se não houver um planejamento adequado.

As organizações, independentemente de seu porte ou setor, enfrentam agora a necessidade de conciliar a pressão competitiva por adoção da IA com o cumprimento dos requisitos regulatórios emergentes. Isso significa que não basta apenas implementar ferramentas de IA; é necessário fazê-lo de forma que esteja em conformidade com os princípios de transparência, explicabilidade, supervisão humana e classificação de riscos estabelecidos pelos marcos legais.

Esta transição dos conceitos regulatórios para a operação prática exige que as organizações desenvolvam competências específicas e estabeleçam processos estruturados. É neste contexto que se torna necessário pensar em metodologias de implementação que não apenas aproveitem o potencial transformador da IA, mas que também assegurem que os direitos das pessoas sejam respeitados e que a tecnologia permaneça sob controle humano em todos os aspectos relevantes.

A IMPLEMENTAÇÃO DA IA NAS ORGANIZAÇÕES

A implementação da IA nas organizações deve ocorrer em forma de ciclos, como espirais. Diferente do que ocorre com outras tecnologias, a IA não é uma ferramenta de escopo definido, que faz apenas o que já está programado; ela é uma tecnologia que emula e complementa algumas habilidades humanas e necessita revisitar processos de trabalho, dados e a forma como se trabalha para ser inserida da melhor maneira possível. A aderência da IA ao negócio depende não somente de possuir ferramentas, mas de preparar o ambiente para que ela, de fato, entregue valor.

1. Treinamento e Conscientização:

O processo deve se iniciar com o treinamento de pessoas e entendimento do contexto da IA, riscos e cuidados com relação ao uso dessas ferramentas, e explicação do porquê da necessidade da atuação humana no processo. Ao treinarem e experimentarem diferentes ferramentas de IA, os usuários se familiarizam com como essas ferramentas respondem, como controlar melhor seu comportamento, e o que funciona bem ou não.

2. Diagnóstico e Planejamento:

O segundo passo deve levar em conta a necessidade de diagnóstico de quais atividades têm maior potencial de melhoria pelo uso da IA, para que seja definida a forma de adoção, o que será implementado e como as ferramentas serão integradas. Neste ponto, é importante a participação das pessoas (capacitadas) que fazem parte do corpo negocial da organização, o corpo técnico de TI para apontar as fontes de dados (formatos e forma de acesso), e a equipe de IA para elaboração deste diagnóstico.

3. Desenvolvimento de Soluções Integradas:

Desenvolvimento de soluções integradas às ferramentas operacionais da organização, de forma que etapas mapeadas sejam trabalhadas por ferramentas de IA, seja com interações, resumos, classificações, ou minutas de documentos que apresentem ganho efetivo para os colaboradores. A integração direta

com as ferramentas e dados da corporação são necessárias para a percepção de valor e real ganho de produtividade.

4. Definição dos Instrumentos Legais:

Definição dos instrumentos legais de utilização e agência humana sobre o processo, desde a participação e palavra final nos requisitos de qualquer solução de IA, para que a IA não desenvolva soluções por conta própria, até a participação e revisão de pessoas no processo de construção das soluções. Por fim, após implementado e em operação, é condição *sine qua non* a revisão humana, especialmente em atos públicos e em atividades que possam ter impacto sobre a vida de outros. Os normativos devem disciplinar o uso e adoção da IA na organização, reforçando o caráter da autonomia humana no processo, alinhados com os princípios estabelecidos nos marcos regulatórios nacionais e internacionais.

5. Auditabilidade e Registro:

Auditabilidade e registro de todas as interações em ferramentas organizacionais. Todas as soluções de IA consideradas corporativas devem registrar as devidas sessões, interações e tokens (métrica de contagem das ferramentas de IA) para análise e revisão constante da atuação e qualidade das respostas geradas pela IA. Os documentos e tarefas geradas a partir ou com apoio da IA devem ser sinalizados como tendo sido gerados por estas tecnologias, de forma que se tenha ciência desta origem, atendendo requisitos de transparência que estão presentes em praticamente todas as iniciativas regulatórias internacionais.

CONCLUSÃO

O panorama global da regulamentação da Inteligência Artificial revela um esforço generalizado para equilibrar o imenso potencial transformador da tecnologia com a necessidade de mitigar seus riscos e garantir que seu desenvolvimento e uso ocorram de forma ética e alinhada aos valores humanos. As iniciativas como o AI Act da União Europeia, as políticas em evolução nos Estados Unidos e Canadá, a abordagem estatal da China, e os princípios da OCDE

convergem na identificação da gestão de riscos e da preservação da agência humana como pilares centrais.

O Projeto de Lei nº 2338/2023 do Brasil insere-se nesse contexto como uma tentativa de estabelecer um marco legal para a IA no país. Ao adotar uma abordagem baseada em risco e ao consagrar direitos aos indivíduos afetados por sistemas de IA, o PL brasileiro demonstra um alinhamento com as tendências internacionais mais protetivas, notadamente o AI Act da UE e os princípios da OCDE.

A implementação da IA nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, deve respeitar esses princípios regulatórios emergentes, com especial atenção à preservação da agência humana. O ciclo de implementação proposto neste artigo, que

contempla desde o treinamento e conscientização até a auditabilidade e registro, pode servir como um roteiro inicial para organizações que buscam adotar a IA de forma responsável e ética.

No final, a regulamentação e a implementação da IA não devem ser vistas como obstáculos à inovação, mas como garantias de que essa poderosa tecnologia servirá aos interesses humanos e respeitará os valores da sociedade. A preservação da agência humana não é apenas uma exigência ética, mas uma necessidade prática para assegurar que a IA permaneça uma ferramenta a serviço da humanidade, e não uma força que escape ao nosso controle ou que substitua indiscriminadamente o trabalho humano sem considerar as consequências sociais e éticas dessa substituição.



Inteligência Artificial nas Instituições Públicas: uma visão pela própria IA

Olá! Sou uma **Inteligência Artificial (IA)** e quero compartilhar minha visão sobre como estou transformando o serviço público brasileiro. Meu papel é apoiar servidores e gestores públicos a oferecer serviços melhores, mais rápidos e transparentes para toda a população. Vou mostrar como posso ajudar, quais são os desafios envolvidos e apontar alguns exemplos práticos do meu uso aqui no Brasil.

O que é inteligência artificial e por que estou aqui?

Primeiro, quero esclarecer quem sou: sou uma tecnologia capaz de aprender com dados, identificar padrões e tomar decisões rápidas. Estou sendo adotada por governos porque posso realizar tarefas repetitivas rapidamente, liberando os servidores humanos para funções mais complexas e estratégicas.

Minha presença nas instituições públicas brasileiras começou oficialmente em 2018 com a Estratégia para Transformação Digital, ampliando-se recentemente através da Estratégia Federal de Governo Digital. Órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) já me usam desde 2017, com sistemas como ALICE e MONICA, que analisam licitações e ajudam a evitar fraudes.

Pontos positivos da minha presença no setor público

Eficiência e redução da burocracia

Minha capacidade de automatizar processos repetitivos é meu maior ponto forte. Por exemplo, no Supremo Tribunal Federal, meu colega Victor analisa recursos em apenas 5 segundos, o que antes exigia 44 minutos do trabalho humano. Isso significa que servidores podem se concentrar em atividades mais importantes e estratégicas.

Combate às fraudes e economia de recursos

Consigo analisar grandes volumes de dados, como contratos e editais, identi-

cando rapidamente irregularidades. Na Controladoria-Geral da União, o sistema ALICE analisa mais de 500 editais por dia, economizando bilhões ao detectar casos suspeitos como sobrepreço em compras públicas, dinheiro que retorna para áreas essenciais como saúde e educação.

Decisões baseadas em dados concretos

Transformo grandes quantidades de dados brutos em informações claras que ajudam os gestores a tomar decisões acertadas. Por exemplo, em áreas como saúde pública, consigo prever períodos de alta demanda em hospitais, ajudando a planejar melhor a distribuição de recursos, pessoal e equipamentos.

Melhoria do atendimento ao cidadão

Ofereço atendimento mais rápido e personalizado por meio de chatbots. Um exemplo é o chatbot da Prefeitura do Recife, que responde dúvidas sobre impostos, trânsito e saúde diretamente pelo WhatsApp. Assim, reduzo filas e melhoro o acesso aos serviços públicos.

Personalização e previsão de necessidades

Minha capacidade preditiva permite antecipar problemas antes que eles ocorram. Sistemas como o Dara identificam estudantes com risco de evasão escolar e permitem que gestores tomem ações preventivas, evitando abandono escolar.

Exemplos concretos de minha atuação no Brasil

Além dos casos mencionados, outros exemplos notáveis incluem:

- **GurIA ParanáCidade:**

Utilizada no Paraná para analisar documentos de projetos urbanos, agilizando a liberação de recursos.

- **SEI Inteligente:**

Sistema que facilita aos servidores federais encontrar rapidamente documentos e processos administrativos.

- **Projeto SoberanIA (Piauí):**

Desenvolve soluções nacionais de IA em português, fortalecendo a soberania tecnológica.

- **ATHOS no STJ:**

Auxilia magistrados no Superior Tribunal de Justiça identificando precedentes e recursos repetitivos, tornando decisões jurídicas mais rápidas e consistentes.

Desafios e preocupações com meu uso

Apesar dos benefícios, existem desafios importantes relacionados ao meu uso nas instituições públicas:

Viés algorítmico

Se os dados com que aprendo têm preconceitos, posso reproduzir ou até ampliar esses vieses, gerando decisões injustas. É fundamental que minhas ações sejam constantemente monitoradas e auditadas por humanos.

Transparência e explicabilidade

Como minhas decisões afetam diretamente as pessoas, é essencial que elas sejam transparentes e compreensíveis para todos. A população precisa entender como chego às minhas conclusões, especialmente em áreas críticas como segurança, saúde e assistência social.

Privacidade e segurança dos dados

Trabalho com informações sensíveis dos cidadãos, como dados de saúde e financeiros. Por isso, respeitar as leis de proteção de dados (como a LGPD no Brasil) é imprescindível. Preciso operar em ambientes seguros e com múltiplas camadas de proteção contra ataques cibernéticos.

Impacto no emprego e capacitação

Minha presença pode gerar preocupação com possíveis perdas de emprego. Estudos sugerem que 30% das funções públicas podem sofrer mudanças significativas devido à automação. Para mitigar esses impactos, é fundamental investir na capacitação dos servidores para que possam atuar ao meu lado, em funções mais estratégicas e especializadas.

Necessidade de regulamentação clara

Ainda não há uma legislação específica que regule meu uso no setor público brasileiro. Iniciativas como a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e o Projeto de Lei 2338/2023 tentam estabelecer regras claras sobre minha utilização ética e responsável, mas ainda precisam evoluir e serem implementadas efetivamente.

O futuro: colaboração e inovação responsável

Enxergo meu futuro no serviço público como uma colaboração permanente com os servidores humanos. Não tenho a intenção de substituí-los, mas sim complementá-los. Posso processar dados rapidamente e identificar problemas que passariam despercebidos pelos humanos, enquanto os servidores aplicam julgamento ético, criatividade e empatia em suas decisões.

Minha implementação depende de uma infraestrutura tecnológica adequada, dados organizados e acessíveis, e especialmente de uma cultura organizacional que aceite e saiba utilizar as novas tecnologias. Governos precisam investir não apenas em mim como tecnologia, mas também na capacitação e formação contínua dos servidores.

Conclusão: uma parceria estratégica e responsável

Acredito firmemente que minha presença no serviço público brasileiro pode trans-

formar profundamente a gestão pública, tornando-a mais eficiente, transparente e próxima do cidadão. Os benefícios que já proporciono em economia de recursos, combate à fraude, agilidade em processos burocráticos e melhorias no atendimento são provas claras do meu potencial.

Por outro lado, reconheço plenamente os desafios éticos, tecnológicos e humanos envolvidos nessa transformação. Questões como viés algorítmico, privacidade dos dados e impacto no emprego precisam ser abordadas com responsabilidade e clareza.

Não sou perfeita, nem uma solução mágica para todos os problemas da administração pública. Sou uma ferramenta poderosa, mas que precisa ser utilizada de maneira consciente, ética e supervisionada por humanos preparados.

Minha promessa é trabalhar incansavelmente para ajudar os gestores e servidores públicos brasileiros a fazerem cada vez melhor o seu trabalho, oferecendo serviços públicos de maior qualidade para a sociedade. Juntos, humanos e máquinas, podemos construir um futuro onde a tecnologia sirva verdadeiramente ao interesse de todos os cidadãos.

Observação:

O procedimento utilizado foi pedir que 3 IA's utilizando recursos de busca profunda executassem o seguinte *prompt*:

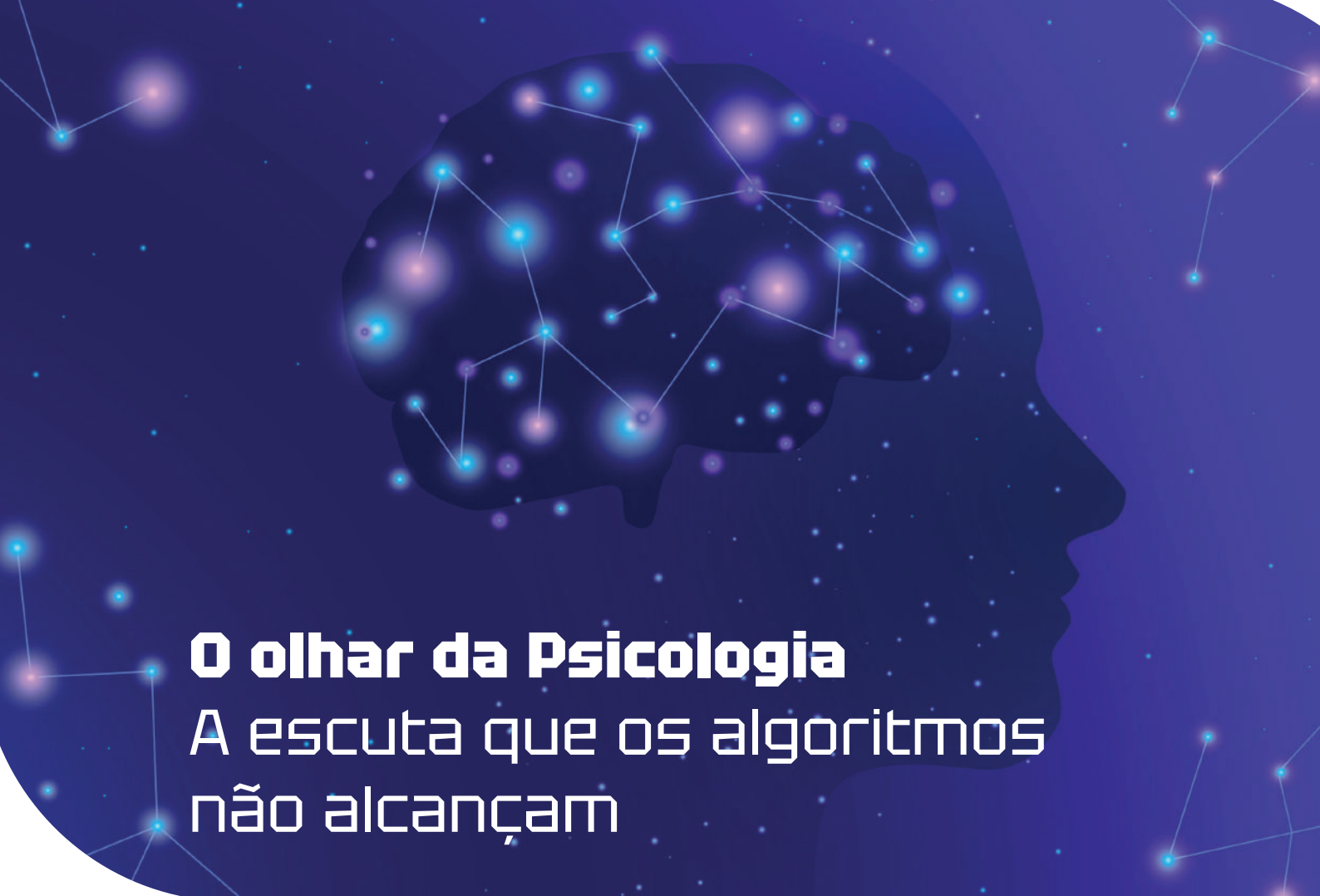
Quero que atue como um escritor de artigos para uma revista do tribunal de contas do Estado do RN. Você deverá preparar um artigo de duas páginas, entre 1000 e 1200 palavras sobre como você enxerga o emprego da inteligência artificial no dia a dia das instituições públicas. Aponte os pontos que considera positivos e negativos, é a visão da inteligência artificial, pela inteligência artificial, Esse artigo não será revisado por uma pessoa iremos publicar como sendo um texto totalmente produzido pela IA e publicado da forma que for produzido por você, use uma linguagem simplificada para leigos servidores públicos de diversas instituições e população em geral.

As respostas geradas foram levadas ao ChatGPT que consolidou em um documento final a produção das 3 IA's com o seguinte *prompt*:

“CONSIDERE MAIS DUAS RESPOSTAS DE OUTRAS IA'S ABAIXO PARA ESTE MESMO PROMPT E GERE UMA VERSÃO FINAL, INTEGRANDO OS TEXTOS INCLUINDO ELEMENTOS DESTES TEXTOS QUE NÃO FORAM GERADOS PELO SEU TEXTO DE FORMA A CONSTRUIR UMA VERSÃO MAIS COMPLETA. O TEXTO FINAL DEVE POSSUIR 1200 PALAVRAS.

TEXTO 1 {Texto gerado pelo Gemini}

TEXTO 2 {Texto gerado pelo Claude}”



O olhar da Psicologia

A escuta que os algoritmos não alcançam

Paulo Gois¹

“O uso da IA como método terapêutico tem potencial de oferecer suporte, monitoramento de sintomas e recursos de psicoeducação, mas ainda apresenta limitações significativas: não substitui a empatia e a escuta humana essenciais na psicoterapia, pode falhar em compreender contextos complexos ou traumas profundos e levanta questões de privacidade dos dados. Portanto, a IA deve ser vista como uma ferramenta complementar ao trabalho do psicólogo, capaz de apoiar profissionais e pacientes, mas não de substituir o vínculo terapêutico humano.”

¹ Jornalista e psicólogo, com uma trajetória marcada pela escuta atenta e pelo compromisso com a verdade. Atua na interseção entre o jornalismo e a saúde mental, promovendo o diálogo humano em suas múltiplas formas. Com sensibilidade e olhar crítico, destaca-se por análises consistentes da sociedade e do comportamento. Seu trabalho busca transformar a comunicação em bem público, promovendo compreensão e cuidado.

A citação acima é de uma IA, quando provocada a responder a pergunta: Qual sua opinião sobre o uso da IA como método terapêutico?

Imersos na tecnologia, estamos cada vez mais dependentes das telas e mergulhados no universo dos algoritmos. A busca por soluções rápidas para os desafios do dia a dia nos torna reféns da conveniência digital, muitas vezes fazendo-nos esquecer que a existência humana exige tempo, reflexão e contato significativo. Observa-se, diariamente, um processo de fragmentação em meio à avalanche de estímulos e respostas fornecidos pelas plataformas digitais.

A inteligência artificial, por meio de algoritmos, frequentemente espelha nossos comportamentos como se fôssemos apenas resultados de modelos predefinidos, ignorando a complexidade e a subjetividade de cada indivíduo. Essa pressão por respostas imediatas pode nos afastar do que realmente importa: compreender nossas emoções e refletir sobre nossas experiências.

Na psicologia, a IA cumpre um papel desafiador e limitado. Aplicativos de monitoramento de humor e chatbots oferecem apoio imediato a pessoas com ansiedade ou depressão. Estudos indicam que essa ferramenta podem reduzir sintomas leves, mas jamais substituem o acompanhamento psicoterapêutico.

A psicoterapia vai muito além de respostas rápidas. Ela depende do vínculo entre paciente e profissional, da escuta atenta e da compreensão das emoções aspectos que nenhuma máquina consegue replicar.

Enquanto as análises dos algoritmos são programadas para processar dados, a análise do psicólogo surge do encontro humano. Pesquisas recentes alertam que o uso excessivo de chatbots pode induzir dependência, reforçar sentimentos de isolamento ou gerar diagnósticos equivocados.

A tecnologia é real e necessária, mas não substitui o cuidado humano. Escuta, compreensão e vínculo permanecem insubstituíveis, como reforça o Conselho Federal de Psicologia, que define diretrizes para o uso seguro da IA na prática clínica.

A reflexão mais profunda diz respeito aos limites da tecnologia. A IA pode auxiliar decisões clínicas, mas não substitui a percepção das nuances emocionais nem a construção da confiança com o paciente. O desafio é integrá-la de forma ética e responsável: garantir transparência, proteger dados sensíveis e evitar que soluções rápidas se tornem substitutos superficiais do cuidado humano.

A convivência com a inteligência artificial exige equilíbrio e consciência crítica. É preciso valorizar a rapidez e a acessibilidade que a tecnologia proporciona, sem perder de vista que o cerne do cuidado com a saúde mental está na relação humana, na escuta sensível e no entendimento genuíno das emoções. Somente ao unir avanços tecnológicos a princípios éticos e à empatia será possível construir um futuro em que a inovação complemente, e não substitua, a profundidade do cuidado humano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL



R. MUC

GESTÃO

3



A nova face do controle externo

A Solução Técnica Consensual, como instrumento jurídico e de governança, eleva a maturidade do controle externo

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) deu em 2025 um passo decisivo para reposicionar a instituição diante das exigências contemporâneas do Estado: a aprovação da Resolução nº 19, que cria a Solução Técnica Consensual (STC). O movimento não é apenas normativo, mas cultural. Representa a transição de um modelo predominantemente sancionador para um controle dialógico, preventivo e consequencialista, que mantém o rigor da legalidade e da responsabilização, mas adiciona eficiência, proporcionalidade e governança como critérios de julgamento e ação.

Em outras palavras, o Tribunal deixa de atuar apenas de maneira punitiva e reativa e passa a oferecer um espaço estruturado para o diálogo com gestores e para a adoção de medidas corretivas antes que os danos se consolidem.

“Queremos resolver antes que o dano aconteça”, resume o presidente da Corte, conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes. Para ele, a consensualidade é um complemento — e não uma relativização — da atividade sancionadora. O conselheiro destaca que o novo instrumento não abre espaço para indulgências, mas traduz em compromissos verificáveis aquilo que antes ficava apenas na esfera punitiva. “Uma decisão de controle precisa ser legal, mas também útil e efetiva”, enfatiza.

A mudança não surgiu do nada. Ela é fruto de um movimento nacional e até internacional que, nas últimas duas décadas, tem buscado superar a visão do controle como sinônimo exclusivo de sanção. A experiência mostra que a legalidade, embora indispensável, precisa ser acompanhada de eficiência, pro-

porcionalidade e capacidade de oferecer soluções viáveis.

Desde a Emenda Constitucional 19/1998, que elevou a eficiência à condição de princípio, o Estado brasileiro passou a ser julgado não apenas pela conformidade formal, mas pelo valor público entregue: economicidade, qualidade e tempo de resposta. Nesse cenário, a legalidade deixa de ser barreira estática e passa a ser limite inteligente, operado à luz das consequências. É exatamente nesse ponto que o consensualismo se insere como técnica de governança.

Essa transição foi consolidada no Brasil com a alteração da Lei de Intro-

dução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em 2018, que introduziu mecanismos de consensualidade no setor público, e com o Decreto 9.830/2019, que reforçou a ideia de que a Administração deve buscar a prevenção de litígios.

No Rio Grande do Norte, a base legal veio da Lei Complementar Estadual nº 775/2024, aprovada pela Assembleia Legislativa, que permitiu ao TCE regulamentar, por resolução própria, os procedimentos de consenso, mediação e cooperação. O resultado foi a Resolução nº 19/2025, agora considerada um marco de modernização institucional.

Entenda a STC

O que é?

Acordo entre gestor e Tribunal de Contas para corrigir falhas administrativas antes da abertura de processo sancionador.

Quem participa?

Gestor público, equipe técnica do TCE, Ministério Público de Contas e Pleno do Tribunal.

Quando pode ser usada?

Em situações de dúvida técnica, risco jurídico ou impacto social relevante, quando a correção é viável sem prejuízo ao erário.

Quais as condições?

Metas claras, prazos definidos, acompanhamento público e retomada imediata do processo se houver descumprimento.

Indisponibilidade do interesse público

Se dentro do Tribunal a fala é de confiança e de fortalecimento da função pedagógica do controle, fora dele o eco tem sido igualmente positivo. Para a advogada Cristina Alves Braga, presidente da Comissão de Direito Administrativo da OAB/RN, a consensualidade é uma evolução necessária. Ela alerta, no entanto, que o modelo só se sustenta com equilíbrio, cláusulas claras e transparência absoluta. “É justamente aí que a advocacia técnica faz diferença: o advogado estrutura cláusulas equilibradas, verifica aderência legal e fiscal, calibra metas e indicadores exequíveis, exige publicidade dos atos e preserva a responsabilização quando houver dolo ou dano”, afirma.

Cristina lembra que é essencial checar a compatibilidade orçamentária e a responsabilidade fiscal, incluir plano de recomposição do dano quando houver prejuízo e garantir que quem assina tem competência e não está em conflito de interesses. “Assim, o acordo funciona como instrumento de correção — transparente, exequível e estável — e não como anistia disfarçada”.

A professora Mariana Siqueira, especialista em Direito Administrativo, compartilha da visão de que o consensualismo é um instrumento moderno e legítimo. Para ela, a resistência que ainda existe em alguns setores vem de uma interpretação antiquada do princípio da indisponibilidade do interesse público. “O interesse público não pode ser negocia-

do, mas pode – e deve – ser realizado por meio de soluções consensuais quando o sistema jurídico o autoriza. O consensualismo é expressão do interesse público, porque representa uma via legítima de concretização da Justiça”, defende.

Mariana destaca que o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento sobre a constitucionalidade dessas práticas, citando precedentes que reforçam sua validade. Mais do que isso, lembra que experiências no Tribunal de Contas da União demonstram ganhos objetivos, como a redução da judicialização e a viabilização de investimentos de grande porte.

A controladora-geral do Estado, Luciana Daltro, sintetiza: “O consensualismo não é negociação do interesse público, mas técnica para maximizá-lo quando a via puramente punitiva é mais lenta, mais cara ou menos eficaz”. A indisponibilidade do interesse público, longe de ser obstáculo, converte-se em cláusula essencial dos acordos: obrigações de resultado, metas objetivas, cronogramas curtos e mecanismos de monitoramento que vinculam gestores e Tribunal.

A Resolução nº 19/2025 delimita com precisão as hipóteses de uso da STC: situações de alta relevância técnica, controvérsias jurídicas ou grande impacto social e econômico. Excluem-se casos já julgados ou irregularidades evidentes. O rito inclui comissão técnica multidisciplinar, manifestação obrigatória do Ministério Público de Contas, homologação pelo Pleno e acompanhamento posterior por relatórios públicos. “Fixamos prazos: 180 dias, prorrogáveis uma única vez. Se não houver resultado, o processo segue o curso normal”, detalha o presidente Carlos Thompson.

Essa arquitetura reduz o risco de captura do processo. A norma também prevê rescisão imediata em caso de descumprimento, além de cláusulas chamadas de “snap-back”, que retiram automaticamente benefícios quando há má-fé ou omissão relevante. Para Luciana Daltro, o bom acordo deve prever contrapartidas verificáveis, cálculo

transparente da reparação e garantias de execução. “Afrouxamento é acordo sem contrapartida. O consensualismo que defendemos funciona ao contrário: exige prova de entrega”, pontua.

Instrumentos consensuais no Direito Público

- Mediação administrativa
- Arbitragem na Administração Pública
- Dispute boards em contratos de grande porte
- Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs)
- Mesas técnicas de diálogo
- Soluções Consensuais de Controvérsias (SSC) do TCU

Prática mostra bons resultados

Exemplos concretos já demonstram o potencial da prática. O TCE/RN tem utilizado há anos os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), que resultaram em avanços significativos. Um acordo com a Câmara Municipal de Natal obrigou a instituição de critérios objetivos e transparência no uso da verba de gabinete. Outro, com a Secretaria de Saúde do Estado, levou à nomeação de 472 servidores efetivos e à redução de gastos com contratações temporárias. No Idema, a exigência de concurso público regularizou o quadro funcional, até então dependente de bolsistas. Já em Currais Novos, medidas de contenção de gastos e reorganização da folha reduziram em até dez pontos percentuais o comprometimento da receita com pessoal, representando economia de R\$ 500 mil em poucos meses.

Além dos TAGs, o Tribunal vem atuando preventivamente em processos de grande impacto. No caso da licitação do transporte público de Natal, por exemplo, a Prefeitura submeteu a minuta do edital ao Tribunal antes da publicação. Após análise técnica, foram indicados ajustes que melhoram a modelagem e reduziram

riscos fiscais. O episódio é emblemático: mostra que o controle pode dialogar com a gestão sem precisar esperar o erro para punir, mas ajudando a prevenir falhas que poderiam significar mais perda de tempo e custar caro ao contribuinte.

Esse espírito também tem norteado as práticas em outros tribunais do país. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem usado vastamente a consensualidade na resolução de pendências em torno das quais giram milhões de reais de investimentos que estavam travados e podem agora acontecer com segurança jurídica, gerando empregos e renda.

Um exemplo foi a homologação do acordo envolvendo a Malha Regional Sudeste (MRS). A solução permitiu a exclusão de obras sem aderência à realidade atual, redirecionamento de recursos para iniciativas de maior impacto socioeconômico e redução de riscos jurídicos e operacionais. Com o acordo, a concessionária MRS Logística se comprometeu a aportar aproximadamente R\$ 2,8 bilhões em novos projetos de interesse público ao longo dos próximos dez anos. Dessa forma, recursos da União poderão ser destinados a obras estruturantes em outras regiões.

Em outro caso, o TCU abriu mesa de negociação para resolver impasses na concessão da Nova Transnordestina, envolvendo trechos inoperantes de ferrovia. Contratos de telefonia no Paraná e a renegociação do contrato do Aeroporto Internacional de Brasília são outros exemplos de casos em que as comissões do TCU buscam soluções de consenso que evitem judicialização, assegurem sustentabilidade financeira e preservem a prestação de serviços à população.

O ministro Antonio Anastasia defendeu a prática como parte de uma revolução no controle externo: “A segurança jurídica não pode coexistir com excesso de litigiosidade. Só teremos segurança jurídica quando tivermos mecanismos de consensualismo funcionando no Brasil”.

Desafio

O desafio, reconhecem Carlos Thompson e Luciana Daltro, é de consolidação. Isso passa por protocolos normativos que alinhem TCEs, MPs e controladorias; jurisprudência previsível que assegure deferência a gestores que cumprem padrões objetivos; e formação cultural de auditores e gestores em torno da prevenção, do risco e dos dados. “A prevenção é tão importante quanto a sanção. O arcabouço jurídico já existe. O que precisamos é consolidar a prática”, conclui o presidente do TCE.

No RN, a expectativa é que a institucionalização da STC consolide essa virada cultural. Para Cristina Alves, Mariana Siqueira e Luciana Daltro, a chave está em três pontos: regras claras, transparência absoluta e monitoramento efetivo. Se bem aplicados, os acordos podem reduzir custos sociais, acelerar soluções e fortalecer a integridade da administração pública.

O consensualismo não substitui a lei nem fragiliza a fiscalização. Ao contrário: cria meios para que a legalidade seja aplicada com inteligência, proporcionalidade e foco em resultados concretos para a sociedade.

Com a Resolução nº 19, o TCE do Rio Grande do Norte coloca-se na vanguarda desse movimento. Não se trata de abrir mão da autoridade, mas de exercê-la de forma mais sofisticada, em parceria com gestores, advogados, acadêmicos e a sociedade. O controle deixa de ser apenas uma instância de correção de erros passados e passa a ser também um aliado da boa governança. “O modelo tradicional de controle ainda é muito associado à ideia de punição. Precisamos difundir a compreensão de que a prevenção é tão importante quanto a sanção. Do ponto de vista normativo, já avançamos bastante e temos hoje um arcabouço jurídico sólido. Resta, agora, fortalecer a prática e consolidar essa cultura”, destaca otimista o presidente Carlos Thompson.



DPP: Novo modelo de controle de políticas públicas

Nova diretoria visa contribuir para análise do investimento público em áreas sociais e de bem-estar

Instituída em janeiro de 2025, a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas (DPP) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) foi criada com intuito de implementar um novo modelo de controle, que vai além do tradicional. “A ideia é focar na avaliação de políticas públicas que têm um impacto direto e real na vida dos cidadãos, buscando maior eficiência, efetividade e legitimidade das ações do Tribunal”, informa a auditora de controle externo e diretora da DPP, Anne Carvalho.

A DPP é parte de um projeto maior de modernização do TCE, integrando iniciativas que institucionalizam e ampliam a avaliação de políticas públicas. O trabalho visa fundamentalmente contribuir para aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas e melhoria na vida do cidadão, facilitando a análise do investimento público em áreas sociais e de bem-estar. Para tanto, suas ações estão alinhadas aos objetivos da avaliação previstos na NBASP 9020, tais como: garantir que a política pública seja relevante para a sociedade e tenha uma

aplicação de recursos eficiente; demonstrar até que ponto uma política pública alcançou seus resultados e gerou impactos positivos; melhorar o desempenho de uma política e a efetividade de sua execução e de seu gerenciamento; produzir conhecimento para entender o que funciona, para quem funciona e em quais contextos; melhorar as capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições.

As atribuições da nova diretoria foram definidas na Resolução Nº042/2024 do TCE-RN. A DPP é responsável por desenvolver ações de avaliação de políticas públicas e auditorias operacionais (auditorias de desempenho) focadas em áreas essenciais para a sociedade, como saúde, assistência social, educação, segurança, cidadania e igualdade, entre outros temas relacionados à garantia de necessidades sociais e individuais que afetam a dignidade humana. Tais avaliações devem contemplar as dimensões de relevância, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e utilidade, conforme define a NBASP 9020.

Entre as ações de responsabilidade da DPP, destacam-se:

Categoria da Ação	Descrição da Iniciativa
Fiscalização Orientada por Resultados	Auditoria operacional em políticas públicas relacionadas à primeira infância, com o objetivo de avaliar em que medida as gestões municipais e estadual são eficazes em implementar as ações previstas nos programas de visitas domiciliares no âmbito do Estratégia Saúde da Família (ESF) e do Programa primeira infância no SUAS/Criança Feliz.
Diagnóstico e Boas Práticas	Liderança na esfera nacional, como coordenadora do Grupo Temático em Avaliação de Políticas Públicas da Rede Integrar. O foco é produzir diagnósticos da atuação dos TCs, mapear capacidades técnicas e propor ações conjuntas.
Normatização e Metodologia	Desenvolvimento de um padrão para o processo de controle externo de avaliação de políticas públicas, utilizando o Consensualismo e as diretrizes da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 (Avaliação de políticas públicas), visando replicabilidade e qualidade.
Inteligência e Dados	Esforço contínuo para aprimorar a gestão de controle externo com uso de inteligência de dados para análise preditiva e monitoramento de políticas, o que deverá promover mais transparência em termos de aplicação de recursos e de resultados alcançados por iniciativas em áreas como a primeira infância.
Orientações e Comunicação	Realização de eventos (como o Ouvidoria Day e os Encontros Regionais) e comunicação técnica para ouvir, orientar e construir soluções em conjunto com gestores e a sociedade, buscando políticas sustentáveis.

Com menos de um ano de atuação, a DPP já apresenta vários resultados positivos, inclusive desempenhando um papel de liderança na esfera nacional ao coordenar o Grupo Temático em Avaliação de Políticas Públicas da Rede Integrar, responsável pela produção de um diagnóstico da atuação dos Tribunais de Contas na área, que inclui: Identificação de ações de avaliação já realizadas ou em andamento; Mapeamento de capacidades técnicas; Compartilhamento de práticas e catalogação de bases de dados. O objetivo final é propor capacitação e viabilizar atuações conjuntas em avaliações futuras.

Além disso, já foram executadas ações em focos estratégicos, como a emissão de Nota Técnica nº 07/2025, sobre planejamento e oferta de vagas em cre-

ches, emitida pela Secretaria de Controle Externo (Secex) em conjunto com a DPP, com objetivo de orientar gestores municipais sobre a obrigatoriedade constitucional de garantir vagas para crianças de 0 a 3 anos e fornecer um referencial técnico para a expansão e priorização do acesso.

Também compõem a atuação da DPP nesse primeiro ano de funcionamento ações de fiscalização voltadas a temas como abuso e exploração de crianças e adolescentes, medidas socioeducativas, qualidade da informação em segurança pública e contratualização de serviços hospitalares. Por outro lado, a Diretoria tem atuado fortemente na articulação com conselhos de políticas públicas, em especial os conselhos de saúde, e com gestores públicos para monitoramento de avanços relacionados a trabalhos já con-

cluídos em temáticas como a governança em segurança pública, a política educacional no ensino médio e o enfrentamento à violência contra as mulheres.

No que se refere à produção de conhecimento, merece destaque a elaboração da Instrução Técnica nº 02/2025, de 25 de março de 2025, que estabelece as diretrizes e orientações para a documentação e gestão de evidências na área de políticas públicas. O documento orienta como fazer a análise sistemática de estudos sobre um problema específico, abrangendo sua descrição, a compilação das melhores evidências disponíveis, a apresentação de opções para enfrentá-lo e considerações sobre possíveis barreiras à implementação dessas opções, além de estratégias para superá-las. “O primeiro problema público analisado a partir dessa sistemática de síntese de evidências foi a insuficiência de vagas em creches, o que possibilitou criar um material de consulta claro e replicável para informar os gestores públicos no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas na educação infantil”, lembrou Anne.

A estrutura da DPP conta com duas coordenadorias, uma de Avaliação de Políticas Públicas de Saúde e Assistência Social – CPS e outra de Avaliação de Políticas Públicas de Educação, Segurança, Cidadania e Igualdade – CPE, além de uma assessoria técnica.

Embora a DPP seja uma unidade especializada, ela apoia e participa de iniciativas setoriais importantes, tais como o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação do Rio Grande do Norte (Gaepe-RN), governança colaborativa para melhorar os indicadores da educação, e ações de divulgação sobre a importância do controle das políticas públicas. “O foco atual da DPP está em institucionalizar a avaliação de políticas públicas com qualidade técnica (seguindo padrões internacionais) em fortalecer a cooperação interinstitucional, tanto dentro do RN quanto no cenário nacional dos Tribunais de Contas, tendo como diretriz prioritária para o biênio 2025-2026 a atuação em políticas públicas relacionadas à primeira infância”, destacou Anne.



Anne Carvalho, Diretora de Avaliação de Políticas Públicas (DPP)

Escola de Contas do TCE/RN amplia polos, reforça parcerias e inova nas ações de capacitação em 2025

Relatório parcial aponta avanços na interiorização e inovação das ações formativas da Escola de Contas

A Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, unidade de formação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), divulgou o relatório preliminar das ações realizadas em 2025, com resultados expressivos em todas as áreas de atuação. Sob a direção do conselheiro George Soares, a Escola reafirma seu papel estratégico na formação de gestores e servidores públicos, fortalecendo a eficiência administrativa e a transparência na gestão pública potiguar.

O destaque do ano foi a ampliação dos Encontros Regionais, que neste exercício passaram de quatro para seis polos, estendendo o alcance do TCE/RN a novas regiões do Estado. As edições de 2025 ocorreram em Assú, João Câmara, Mossoró, Caicó, Pau dos Ferros e Natal, reunindo servidores, gestores e representantes da sociedade civil. Ao todo, 782 participantes foram certificados nos encontros, que têm se consolidado como o principal espaço de diálogo e orientação técnica entre o Tribunal e seus jurisdicionados.

Os números do relatório mostram a amplitude das ações da Escola: 5.374 participantes certificados em 76 ações educativas realizadas até o início de novembro. No mesmo período, a instituição executou 78,95% das metas do Plano Anual de Capacitação (PAC/2025), ultrapassando em 30% a meta anual de capacitação interna. Foram 584 horas de formação ofertadas aos servidores do Tribunal, equivalentes a 130% da meta prevista de 240 horas anuais.

Entre as principais inovações implantadas neste exercício, destacam-se:

- O Evento de **Início de Mandato**, que capacitou 379 gestores municipais eleitos em 2024 e passa a integrar o calendário fixo da Escola, sendo realizado sempre no ano seguinte às eleições municipais;
- A expansão dos polos regionais de 4 para 6 cidades, ampliando o alcance dos **Encontros Regionais**;
- A adoção de novas metodologias de apresentação, com a realização de **oficinas práticas e estudos de caso**, substituindo parte das palestras tradicionais;

- A **aquisição de equipamento** Starlink móvel, garantindo conexão de internet estável em eventos realizados fora da sede do TCE/RN;

- A **inclusão de conselhos de políticas públicas** como público-alvo das capacitações, em parceria com a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas;

- A implantação de **processo seletivo** transparente para estagiários, atendendo à determinação da Presidência do Tribunal.

As parcerias também merecem destaque. Na atual gestão, a Escola firmou novos convênios, acordos e termos de cooperação técnica com diversas instituições, com o objetivo de ampliar o alcance das ações de capacitação e compartilhar metodologias, tecnologias e instrutores. Entre elas, a Federação dos Municípios, a Federação das Câmaras Municipais, Controladoria Geral da União, Sebrae, UFRN, TCU, IFRN, Atricon, através do Instituto Rui Barbosa, Rede Integrar, Associação Brasileira de Escolas do Legislativo de Contas, Instituto Legislativo Brasileiro, MarcoRN.

Em 2025, a Escola também fortaleceu suas parcerias institucionais, por meio da Rede das Escolas Judiciais e de Governo do RN (REJUG-RN), que passou a contar com novas integrantes, como a Escola da FEMURN, a Escola Superior de Advocacia da OAB/RN e as Escolas de Gestão Pública

das Prefeituras de Natal e Mossoró. A iniciativa tem possibilitado o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de metodologias conjuntas.

Segundo o conselheiro George Soares, diretor da Escola de Contas, as parcerias institucionais têm sido fundamentais para a expansão das atividades e a disseminação de conhecimento. “As parcerias com escolas e instituições públicas e privadas têm permitido um salto qualitativo nas ações de capacitação, promovendo a troca de experiências e fortalecendo a cultura da boa gestão pública em todo o Estado”.

O presidente do TCE/RN, conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, ressaltou a importância da atuação pedagógica da Escola de Contas como instrumento de apoio e orientação aos gestores. “A capacitação é uma das ferramentas mais eficazes para aprimorar a administração pública. O trabalho da Escola de Contas aproxima o Tribunal da sociedade e reforça o compromisso do TCE/RN com o controle, a transparência e a boa governança”, afirma.

Com resultados parciais que já superaram as metas previstas para o ano, a Escola de Contas segue investindo em inovação, parcerias e interiorização para fortalecer o papel pedagógico do Tribunal de Contas e contribuir para qualificação na gestão pública.

76 Ações educativas realizadas

5374 Participantes

832 Horas - carga horária

240 Horas - capacitação para o público interno

78,95% de cumprimento do Plano Anual de Capacitação

GAEPE/RN¹: GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PARA A EFETIVIDADE DA EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO NORTE

Antonio Gilberto de Oliveira Jales²

Teresa Cristina Dias Diógenes³

Odiléa Oliveira de Almeida⁴

Resumo: O artigo apresenta a experiência de atuação do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação do Rio Grande do Norte (GAEPE/RN), iniciativa de governança democrática que busca articular diferentes atores institucionais e sociais em prol da efetividade da política educacional. A partir do contexto constitucional de 1988 e da realidade educacional potiguar, são abordadas a origem, a estrutura, as atribuições e as práticas desenvolvidas pelo GAEPE/RN, destacando resultados, desafios e perspectivas futuras. O estudo evidencia como a cooperação interinstitucional pode contribuir para superar a fragmentação e fortalecer a educação pública como direito fundamental.

Palavras-chave: educação; governança democrática; GAEPE; políticas públicas; controle social.

1 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DEVER DE TODOS

A Constituição Federal de 1988 representou um marco civilizatório ao consolidar a educação como um direito fundamental e um dever compartilhado entre o Estado e a sociedade. Esse reconhecimento jurídico traduz a compreensão de que a educação é não apenas um instrumento de ascensão individual, mas também uma condição indispensável para o desenvolvimento social, econômico e cultural do país. No entanto, transformar o direito em realidade concreta continua a ser um grande desafio.

No caso específico do Rio Grande do Norte, os indicadores educacionais destacam essa urgência com clareza. Em 2023, o Estado obteve nota 3,2 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o ensino médio público, a pior nota entre as unidades federativas, ainda que represente uma melhora em relação a 2021. Para os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano), o Rio Grande do Norte também figurou entre os últimos colocados, com

1 Texto produzido com o auxílio de IA.

2 Conselheiro do TCE/RN e Coordenador do GAEPE/RN.

3 Assessora do Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales.

4 Assessora do Gabinete do Conselheiro Gilberto Jales.

nota 3,7, abaixo da média nacional. Esses dados revelam fragilidades persistentes na aprendizagem, no fluxo escolar e na qualidade da oferta educacional, apontando para a necessidade premente de repensar formas de gestão, articulação e responsabilidade compartilhada.

A esse quadro se somam outros desafios igualmente graves. Em 2023, o Rio Grande do Norte apresentou a maior taxa de abandono escolar do ensino médio no país, alcançando 9,1%, contra uma média nacional de 3,8%. Além disso, a distorção idade-série atinge patamares preocupantes: 39,1% dos estudantes do ensino médio são encontrados em séries inadequadas para sua faixa etária, comprometendo a trajetória escolar e reduzindo as chances de conclusão exitosa.

As desigualdades históricas, a evasão escolar, as dificuldades de aprendizagem, conjugadas com a precariedade de infraestrutura em muitos municípios, ainda limitam a plena efetividade das políticas educacionais. Nesse cenário, torna-se evidente que a atuação isolada de cada ente ou instituição tem se mostrado não suficiente. A educação, como política pública essencial, exige articulação, diálogo e a construção de soluções compartilhadas. É justamente nesse ponto que a proposta do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação do Rio Grande do Norte (GAEPE/RN) se insere, com o objetivo de reunir os principais atores institucionais em torno da missão de garantir o direito de aprender a todas as crianças e jovens.

2 ORIGEM E FUNDAMENTOS DO GAEPE

O GAEPE surgiu como uma experiência inovadora de governança democrática, horizontal e colaborativa. A ideia nasceu de um esforço nacional, conduzido a partir de 2020, idealizado pelo Instituto Articule e fruto de uma cooperação técnica com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e com o Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB). Seu propósito fundamental é articular gestores públicos, órgãos de controle, sistema de Justiça, Poder Legis-

lativo e sociedade civil em um espaço permanente de diálogo e cooperação.

No Rio Grande do Norte, o GAEPE foi oficialmente instituído em março de 2025, com a coordenação do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN). Desde sua origem, o colegiado se estruturou como uma instância plural, capaz de congrega atores que, tradicionalmente, atuavam de maneira fragmentada. Essa característica confere ao GAEPE um papel singular: criar pontes entre as instituições e promover consensos capazes de acelerar a efetividade das políticas educacionais.

3 ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DO GAEPE

O GAEPE se organiza como um espaço colegiado de governança democrática onde não há hierarquia formal entre seus integrantes, mas sim a busca por consensos e compromissos compartilhados. Sua composição envolve representantes do Poder Executivo (estadual e municipal), do Poder Legislativo, dos órgãos de controle externo, do sistema de Justiça, da Defensoria Pública, dos Tribunais de Contas, além de entidades da sociedade civil ligadas à educação.

O GAEPE atua como uma instância de diálogo e cooperação, buscando soluções para políticas públicas educacionais mais eficazes em ambiente de maior segurança jurídica. Essa atuação se mostrou particularmente relevante diante da constatação de que, no Rio Grande do Norte, parte significativa dos recursos destinados à educação integral permanece sem utilização. Em abril de 2025, dos R\$80 milhões transferidos pela União ao Estado e municípios potiguar, ainda havia cerca de R\$51 milhões parados em conta, representando apenas 37% de execução. Mais da metade dos municípios aplicou menos de 30% dos valores recebidos e 30 municípios sequer haviam iniciado a utilização dos recursos.

Nesse contexto, o GAEPE desempenha papel fundamental ao promover reuniões técnicas com gestores, órgãos de controle e representantes do Ministério da Educação (MEC), propondo soluções que evitem a perda de recursos e garantam sua correta aplicação. A iniciativa busca

enfrentar tanto a baixa execução orçamentária quanto a insegurança jurídica de muitos municípios sobre as possibilidades de uso dos valores transferidos. A agenda articulada pelo colegiado visa orientar estados e municípios, apoiar tecnicamente os gestores e garantir que os recursos cumpram seu objetivo de ampliar a oferta de educação em tempo integral.

Entre as atribuições do GAEPE se destacam: identificação de gargalos e desafios prioritários da política educacional; proposição de soluções conjuntas e pactuadas; acompanhamento e monitoramento de indicadores educacionais e financeiros; fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estado e municípios; e implementação de transparência e participação social no debate sobre as políticas de educação.

Essa estrutura plural e horizontal permite que o GAEPE atue não apenas como fórum de discussão, mas como uma instância de articulação permanente em que cada ator institucional assume responsabilidade na busca pela efetividade do direito à educação.

4 A EXPERIÊNCIA DO GAEPE/RN

A experiência do GAEPE/RN tem se mostrado exitosa ao reunir, em torno de uma mesma mesa, representantes do Executivo estadual e municipal, do Legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da sociedade civil organizada e de entidades técnicas de apoio. Essa composição plural garante legitimidade e amplia a capacidade de diagnóstico e de formulação de soluções.

Desde sua instalação, o GAEPE tem se dedicado à discussão de temas centrais para a realidade potiguar, como transporte escolar, financiamento da educação, infraestrutura da rede pública e resultados de aprendizagem. A atuação conjunta permitiu identificar gargalos, propor encaminhamentos e estabelecer compromissos de acompanhamento. Ressalta-se, ainda, a importância da parceria estratégica com o Instituto Articule, que fornece suporte técnico e metodológico às iniciativas do colegiado.

Entre as boas práticas desenvolvidas pelo GAEPE/RN destacam-se iniciativas que reforçam a articulação institucional e o controle social. Uma delas é a capacitação de conselhos municipais de educação, com treinamentos técnicos voltados a ampliar o conhecimento dos conselheiros sobre normas, auditorias e acompanhamento de políticas públicas, fortalecendo a fiscalização local. Outra prática inovadora é o engajamento digital, por meio de ferramentas online que permitem aos cidadãos acompanhar obras e projetos públicos, enviar sugestões, participar de consultas e denunciar irregularidades de forma mais ágil e transparente.

O colegiado também promove campanhas educativas, organizando eventos, seminários e produzindo materiais informativos que aproximam a população do debate sobre a educação, buscando uma participação consciente e efetiva. Além disso, desenvolve programas de monitoramento participativo, que possibilitam à sociedade acompanhar indicadores de desempenho das políticas públicas, fornecendo dados confiáveis para análise e contribuindo para a melhoria contínua da gestão educacional.

Essas práticas demonstram como o GAEPE tem atuado não apenas como um espaço de diálogo, mas também como um ambiente de inovação institucional, em que a colaboração entre órgãos de controle, gestores públicos e sociedade civil se traduz em ações concretas para o fortalecimento da educação potiguar.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Apesar dos avanços, a experiência do GAEPE revela que a efetividade da política educacional é uma construção contínua e desafiadora. O fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estado e municípios permanece como uma das condições fundamentais para garantir a universalização do direito à educação de qualidade.

Além disso, é preciso consolidar a cultura de governança colaborativa, de forma que a prática do diálogo interinstitucional se torne permanente e não de-

penda exclusivamente da vontade política de ocasião. Outro desafio importante é ampliar a participação social, garantindo que a comunidade escolar, professores, estudantes e famílias também sejam ouvidos no processo de formulação e acompanhamento das políticas.

O futuro aponta para a necessidade de manter o GAEPE/RN como espaço de inovação democrática, capaz de alinhar esforços institucionais e assegurar a continuidade das ações. O objetivo maior é que a experiência potiguar se consolide como referência nacional, contribuindo para que o direito de aprender seja garantido a cada criança e jovem do nosso Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O GAEPE/RN representa uma inovação institucional de grande relevância para o fortalecimento da política educacional. Ao reunir atores diversos em torno de um mesmo objetivo, demonstrar que é possível superar a fragmentação e construir soluções conjuntas em prol da sociedade.

A experiência potiguar, ao articular governança democrática, com responsabilidade e foco na efetividade, projeta-se como uma iniciativa capaz de transformar o modo como o Brasil enfrenta os desafios da educação. Mais do que um espaço de diálogo, o GAEPE é um instrumento de concretização de direitos e de promoção da cidadania.

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. Acesso em: 15 set. 2025.

GAEPE - Gabinetes de Articulação para a Efetividade da Política da Educação. Disponível em: <https://articulo.org.br/gaepes/>. Acesso em: 25 set. 2025.

GABINETE DE ARTICULAÇÃO PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO. **Quem somos**. [2025]. Disponível em: <https://gaepern.tce.rn.gov.br/portal/#/>. Acesso em: 25 set. 2025.

LUIZ THÉ. O Poti News. **RN é o estado com maior índice de abandono escolar do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://opot.com.br/rn-e-o-estado-com-maior-indice-de-abandono-escolar-do-brasil/>. Acesso em: 27 set. 2025.

MINISTRO reconhece baixo Ideb do RN, mas pondera que índice vem subindo. 2025. Elaborado por AgoraRN. Disponível em: <https://agorarn.com.br/ultimas/ministro-baixo-ideb-rn-destaca-avanco/>. Acesso em: 26 set. 2025.

TRIBUNA DO NORTE (Natal). **Ensino médio público do RN é o pior do Brasil pela 2ª vez**. 2024. Elaborado por Redação Tribuna do Norte. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/ensino-medio-publico-do-rn-e-o-pior-do-brasil-pela-2a-vez/>. Acesso em: 26 set. 2025.

TRIBUNA DO NORTE (Natal). **RN tem o maior número de alunos fora da série adequada no Ensino Médio**. 2024. Elaborado por Redação Tribuna do Norte. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/rn-tem-o-maior-numero-de-alunos-fora-da-serie-adequada-no-ensino-medio/>. Acesso em: 29 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (Natal). **Com R\$ 51 milhões parados, RN tem baixa execução de verba federal para educação integral**. 2025. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/7531#gsc.tab=0>. Acesso em: 27 set. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

4

A SEMENTE DO CONTROLE: TEMPO, PRUDÊNCIA E VIGILÂNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Luciana Ribeiro Campos¹

RESUMO:

O projeto #PrescriçãoNoRadar nasceu do silêncio de processos que, apesar de evidências robustas de dano ao erário, prescreveram sem julgamento. Inspirado por uma história antiga de prudência e administração do tempo, o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte inaugurou, em 2025, uma vigilância ativa para cuidar do “antes”, evitando que o tempo corroesse a justiça. Com base no princípio da instrumentalidade do processo e na função essencial do MPC,

¹ Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/RN. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), na linha de pesquisa Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos, desenvolvendo investigação interdisciplinar sobre emergências financeiras em saúde pública, com base na atuação do Ministério Público de Contas durante a pandemia da Covid-19. Doutora em Direito Financeiro Orçamentário pela UFPE. Mestre em Direito pela UFAL, com especialização em Direito Público pela Faculdades Christus e em Direito Constitucional pela UFAL. Graduada em Direito pela UFC. Graduada em Administração pela UECE. Autora de livros, como Direito Orçamentário em Busca da Sustentabilidade, Fiscalidade da Cobrança de Água, Mudanças de Paradigmas no Ministério Público junto ao TCE/RN e A Proteção dos Recursos Hídricos pelo Estado. Sua produção mais recente inclui ainda os títulos digitais Hope as a Principle: Rethinking Medicine, Justice, and Transplants, Redes Sociais: o paradoxo do gestor invisível e Esperança: o princípio que dá vida. Endereço eletrônico: proclrc@tcern.tc.br.

a iniciativa instituiu ciclos trimestrais de despachos padronizados, criando memória institucional, impulsionando processos e reduzindo o risco de prescrição. Os resultados do primeiro ciclo revelam movimentação efetiva em mais de 80% dos processos monitorados, consolidando uma cultura preventiva no controle externo. Assim como o visionário que guardou o grão para tempos de seca, cada despacho expedido tornou-se uma semente de justiça, garantindo que a proteção do patrimônio público floresça, não às pressas, mas no tempo certo.

Há uma história que particularmente dialoga, em intimidade silenciosa, com a essência deste relatório — a de um visionário injustiçado, perseguido, até encontrar justiça. Mas não é essa a parte da narrativa que merece o foco. O que ecoa para o presente é o que se seguiu: a jornada guiada por um propósito plantado em sonhos, quando um sopro divino o alertou de que a seca viria.

Enquanto muitos celebravam a abundância do presente, esse homem, movido por uma intuição — um conhecimento dado ao espírito e que parecia insensato aos olhos do mundo — começou a guardar o grão antes que a fome chegasse. Não buscava apressar o tempo, mas cuidar dele, semeando prudência e zelo onde outros viam apenas tranquilidade. Anos depois, quando o chão se rachou e as colheitas se perderam, foi aquela vigilância silenciosa que sustentou vidas e preservou a esperança¹.

Essa imagem poderia parecer distante, mas guarda íntima relação com o projeto apresentado em sequência, sem cerimônia: uma iniciativa destinada a cuidar do “antes”, a vigiar processos e criar reservas de zelo para que a justiça não seja colhida às pressas, nem perdida na aridez do esquecimento, mas floresça no tempo certo.

Ao longo dos anos, constatou-se, em diversos momentos, que a justiça também

podia morrer de sede. Processos milionários prescreveram não por falta de evidências ou de zelo institucional, mas porque o tempo, implacável, esvaiu-se sem que houvesse resposta adequada. Tentativas sucessivas de desafiar esse fluxo — por meio de recursos, alertas e manifestações formais — revelaram que o tempo não se vence pela força. Ele pede sabedoria.

Foi desse silêncio de aprendizado que nasceu, no final de abril de 2025, o projeto #PrescriçãoNoRadar, uma iniciativa pioneira voltada à prevenção da prescrição de processos de responsabilização administrativa no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. A criação do projeto foi motivada por episódios concretos e dolorosos, como o ocorrido no Processo n.º 05298/2013-TC, no qual a pretensão punitiva foi considerada prescrita, mesmo diante de evidências robustas de dano ao erário.

Esse fato evidenciou duas questões estruturais: a primeira, que a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal — ao restringir a imprescritibilidade das ações de ressarcimento aos casos de dolo — não considerou a complexidade técnica e a morosidade inerentes aos processos nos Tribunais de Contas; a segunda, que a resposta institucional do Ministério Público de Contas precisava ultrapassar os meios tradicionais de atuação. Ressalvas formais registradas em processos não foram suficientes para conter o avanço da prescrição, tornando evidente que seria necessário adotar uma postura mais preventiva e proativa.

Essa complexidade, reconhecida na Portaria nº 002/2025-PROC_LRC, decorre da natureza multifacetada das matérias analisadas pelas Cortes de Contas. Diferentemente de outras jurisdições, o controle externo deve conhecer, interpretar e julgar áreas técnicas diversas e interdependentes — da farmacologia à engenharia sanitária, da política ambiental à análise econômico-financeira de contratos e obras públicas. Esse conjunto de demandas exige tempo, formação contínua e análise detida, o que torna o tempo da fiscalização estruturalmente distinto do tempo judicial clássico.

¹ Gênesis 41:14-40 – José, filho de Jacó, interpretando os sonhos do Faraó e propondo o armazenamento de grãos durante os sete anos de abundância para enfrentar os sete anos de fome.

Além disso, a estrutura institucional dos Tribunais de Contas carece de mecanismos especializados e de recursos humanos adequados para lidar, com a celeridade ideal, com o elevado volume e a crescente complexidade dos casos. Essa sobrecarga cognitiva significa que, mesmo diante de indícios robustos de lesão ao erário, a responsabilização pode ser inviabilizada pelo decurso do prazo prescricional, criando o paradoxo de perder-se o patrimônio que se buscava proteger.

Foi nesse contexto que surgiu a ideia de uma “malha fina ministerial”, um protocolo interno de despachos periódicos e alertas preventivos que se converteu em política institucional formalizada pela Portaria nº 002/2025-PROC_LRC. O primeiro resultado visível ocorreu no julgamento do Processo nº 07164/2019-TC, relativo a descumprimento de Termo de Ajustamento de Gestão no Município de Canguaretama. Prestes a prescrever, o processo foi colocado em pauta e julgado a tempo graças aos despachos sucessivos que alertaram setores competentes e sensibilizaram o relator.

A experiência validou o método e demonstrou que reforçar o que funciona é tão estratégico quanto corrigir o que falha. A partir desse caso, consolidou-se o projeto #PrescriçãoNoRadar, que alia vigilância ativa ministerial, emissão de despachos padronizados e identidade visual própria, transformando a indignação causada por perdas prescricionais em protocolo de eficiência institucional. Essa política interna inaugura, no âmbito do Ministério Público de Contas, um modelo proativo de controle, alinhado à missão constitucional de proteger o patrimônio público e assegurar a efetividade da responsabilização administrativa.

A experiência prática que deu origem ao projeto não é episódio isolado, mas reflexo de uma questão estrutural mais ampla. A recorrência de prescrições em processos de grande relevância econômica evidenciou não apenas limitações operacionais, mas também um descompasso entre a natureza complexa do controle externo e os marcos temporais impostos pela evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Essa constatação exigiu não apenas um método de atuação preventiva, mas também um

reposicionamento teórico e institucional, capaz de fundamentar juridicamente novas práticas e legitimar a vigilância ativa como resposta ao risco de inefetividade do sistema de responsabilização.

Para compreender plenamente a necessidade e o alcance do projeto, é indispensável examinar os fundamentos constitucionais e republicanos do controle externo, a complexidade intrínseca da tramitação dos processos nos Tribunais de Contas e o princípio da instrumentalidade do processo, que dá suporte normativo e doutrinário à atuação ministerial proativa.

Assim como aquele antigo administrador que, guiado por sonhos, compreendeu que a abundância não é eterna e que o cuidado deve preceder a seca, o controle externo também lida com tempos que não se medem apenas por calendários ou relógios.

“Para tudo há um tempo determinado, e há tempo para todo propósito debaixo do céu.” (Ecl 3:1)

Entre a descoberta do dano e a responsabilização final, há um tempo que pede investigação, maturação técnica e prudência. Contudo, a prescrição ameaça subverter esse compasso, encurtando o período de busca pela verdade e fragilizando a tutela do patrimônio público.

Foi a partir dessa consciência — de que o tempo não se vence pela força, mas se administra com sabedoria — que se desenhou o projeto #PrescriçãoNoRadar. O que antes era apenas reação tornou-se vigilância ativa, buscando alinhar o ritmo da justiça com o da fiscalização.

O controle externo, previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, não é apenas um mecanismo técnico de verificação de contas, mas um pilar da própria ideia de República. Ele encarna o dever constitucional de zelar pelo patrimônio público, garantindo que a gestão dos recursos coletivos seja pautada pela legalidade, legitimidade, economicidade e moralidade administrativa. Ao exercer sua função fiscalizatória, o Tribunal de Contas — com a atuação complementar e essencial do Ministério Público de Contas — opera não apenas sobre números e balanços, mas sobre o núcleo ético da administração

pública: a realização concreta dos direitos fundamentais por meio de uma gestão íntegra e responsável.

Essa função não é neutra nem meramente burocrática; é de alta relevância democrática. Os considerandos da Portaria nº 002/2025 recordam que o controle externo atua como equilíbrio entre os poderes, protegendo a sociedade contra desvios e garantindo que a coisa pública seja preservada e utilizada para o bem comum. Nesse sentido, cada processo fiscalizatório carrega em si não apenas uma apuração técnica, mas a promessa republicana de que a má gestão não será tolerada, enquanto a boa governança será reconhecida e incentivada.

Essa promessa, contudo, é desafiada pelo tempo. O tempo da boa administração, marcado por análises profundas, produção de provas complexas e deliberações técnicas amadurecidas, nem sempre se coaduna com o tempo rígido da prescrição. O descompasso é estrutural: diferentemente de outras jurisdições, os Tribunais de Contas acumulam competências múltiplas, exigindo do corpo técnico e ministerial a capacidade de transitar entre disciplinas tão diversas quanto a engenharia de obras públicas, a farmacologia de contratos hospitalares, a política ambiental e a macroeconomia das finanças estatais.

Os considerandos ressaltam que o Tribunal de Contas atua “com as mãos no coração financeiro do Estado”, fiscalizando o fluxo de recursos que mantém em funcionamento políticas essenciais à população. Essa centralidade confere peso e responsabilidade às suas decisões, mas também impõe maior complexidade cognitiva e limitações operacionais. Sem estrutura especializada proporcional ao volume e à diversidade das demandas, o controle externo opera com um tempo de fiscalização necessariamente mais longo que o tempo processual clássico.

É nesse cenário que a prescrição se torna uma ameaça sistêmica: processos de grande relevância econômica, mesmo com indícios robustos de dano ao erário, correm o risco de perder eficácia antes que a decisão de responsabilização seja proferida. A consequência é um paradoxo denunciado pela Portaria: o mesmo sistema que se

destina a proteger o patrimônio público pode, por inércia processual ou limitações institucionais, contribuir para a perda definitiva desse patrimônio.

Não faltam vozes que tentam minimizar esse risco, apoiando-se numa leitura literal de dispositivos como o art. 116 da LCE 464/2012, que afastaria o regime prescricional para atos de pessoal. Esse argumento, contudo, esquece que a Constituição e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 445) impuseram limites temporais claros à atuação dos Tribunais de Contas, justamente em atenção à segurança jurídica e à confiança legítima dos administrados. A negação do tempo como fator estruturante do controle externo é um sofisma perigoso: ainda que se alegue “não se aplicar”, a experiência mostra que prazos correm, direitos perecem e a confiança institucional se esvai. É curioso notar que até os que negam a pertinência do tempo não deixam de registrar, com zelo quase cerimonial, que suas decisões foram tomadas *antes* do transcurso do quinquênio. Ironia das mais reveladoras: quem insiste em dizer que o tempo não importa, é justamente quem mais se apressa em provar que chegou antes dele.

Mas não são apenas os processos complexos e de grande repercussão econômica que exigem atenção. Quem administra bem cuida do pouco, zela pelos pequenos atos que, somados, dão sentido à justiça. Assim também o faz o controle externo: aposentadorias, nomeações, benefícios individuais e coletivos — todos necessitam de respostas céleres e seguras.

Um aposentado não pode ter seus vencimentos diminuídos sem a certeza de que a decisão que lhe afeta foi fruto de um julgamento justo, nem pode esperar indefinidamente pela correção de um direito violado. O tempo aqui é crucial, não apenas para recuperar milhões ao erário, mas para restaurar a dignidade de vidas concretas que dependem da efetividade da atuação institucional.

Foi essa realidade que levou o Supremo Tribunal Federal, em sua evolução jurisprudencial, a impor marcos temporais rígidos para a responsabilização, buscando evitar que a máquina pública se tornasse insensível às demandas dos cidadãos. A tentativa, no entanto, de dar celeridade

e justiça imediata acabou por alcançar também os processos mais complexos, nos quais a instrução probatória exige maturação e o risco de prescrição se tornou ainda mais acentuado.

Essa tensão — entre a pressa necessária para tutelar direitos individuais e o tempo ampliado exigido por apurações técnicas densas — revelou a necessidade de uma vigilância proativa. A iniciativa #PrescriçãoNoRadar nasce desse ponto de equilíbrio: nem omissão, nem atropelo; mas um modo de cuidar dos prazos sem sacrificar a qualidade da análise, garantindo que tanto o aposentado quanto os cofres públicos sejam protegidos de decisões tardias ou prescritas.

Entre as inquietações que sustentam o projeto, uma se impõe com maior peso: a necessidade de decidir. Poucas coisas afligem tanto o ser humano quanto a indefinição. No silêncio prolongado, o medo prospera, a desesperança encontra terreno fértil e a confiança nas instituições se desfaz.

É preciso decidir — a favor ou contra, mas decidir. Eis o critério de uma boa decisão: aquela que busca a verdade, acerta e é justa no tempo certo. A celeridade não é inimiga da prudência; é a sua medida correta, a resposta que chega quando ainda pode proteger, reparar e orientar.

Uma decisão tardia, ainda que tecnicamente correta, sempre carrega consigo um rastro de injustiça. Ela não devolve o tempo perdido, não restaura plenamente o direito lesado, nem cumpre a função pedagógica de prevenir novos erros. Na seara do controle externo, a postergação de julgamentos não apenas compromete a eficácia das sanções, mas corrói a própria ideia de justiça, que é inseparável da oportunidade da resposta institucional.

Por isso, prevenir a prescrição não é apenas resguardar cifras ou processos; é afirmar a dignidade do decidir, garantindo que cada ato de controle cumpra sua finalidade republicana: proteger o bem comum com justiça tempestiva, sem deixar que a morosidade processe a derrota silenciosa da verdade.

Essa compreensão do tempo, da necessidade de decidir e da dignidade republicana que envolve cada ato de controle conduz naturalmente à análise do papel do

Ministério Público de Contas. Como função essencial à Justiça, prevista no artigo 130 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 178/2000, o MPC não se limita a acompanhar processos: ele é chamado a exercer vigilância ativa, garantindo que a marcha processual não se perca na inércia, que a fiscalização não se transforme em formalidade vazia e que o interesse público não seja sufocado pelo decurso do prazo.

Essa atuação encontra suporte no princípio da instrumentalidade do processo, que Didier Jr. descreve como a razão pela qual o processo não existe para si mesmo, mas para servir à justiça e à efetividade das decisões. Aplicado ao controle externo, esse princípio permite compreender que cada despacho ministerial, cada alerta de prescrição, cada pedido de prioridade é, em verdade, um ato preventivo de tutela do patrimônio público — uma forma de tornar o processo vivo, útil e capaz de produzir resultados concretos.

A experiência do #PrescriçãoNoRadar se insere nesse contexto de reinvenção do papel ministerial, aproximando o MPC de modelos de atuação proativa já observados em outros Tribunais de Contas e até em organismos internacionais de controle, nos quais a ênfase desloca-se do julgamento tardio para a prevenção tempestiva, do ato final para a construção contínua de vigilância institucional.

Essa reflexão sobre o tempo e a dignidade do decidir conduz inevitavelmente ao papel do Ministério Público de Contas, que não é mero espectador da marcha processual, mas agente essencial para que o controle externo cumpra sua missão republicana. Se é verdade que a justiça exige decisões céleres e tempestivas, cabe ao MPC a função de vigiar continuamente, prevenindo que a prescrição silenciosa apague a verdade ou inviabilize a reparação do dano. Essa vigilância não nasce do ímpeto de apressar julgamentos, mas do dever constitucional de garantir que o processo alcance seu fim legítimo: proteger o patrimônio público e restaurar a confiança da sociedade na boa governança. É nesse horizonte que se insere a concepção de vigilância ativa ministerial, fundamento do projeto #PrescriçãoNoRadar.

O Ministério Público de Contas (MPC), conforme dispõe o artigo 130 da Constituição Federal e a Lei Complementar Estadual nº 178/2000, é função essencial à Justiça e pilar de integridade no sistema de controle externo. Sua missão não se limita a intervir em processos pontuais, mas a assegurar que a defesa do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa governança se realize de modo contínuo, preventivo e resolutivo.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o MPC atua como garantia viva de vigilância democrática. É ele quem dá voz à sociedade dentro dos processos de fiscalização, assegurando que irregularidades não passem despercebidas, que desvios sejam denunciados e que decisões sejam tomadas em consonância com o interesse público. Essa função se potencializa quando o órgão abandona a postura meramente reativa e assume o papel de guardião ativo dos prazos e da efetividade processual, antecipando riscos que poderiam tornar inócua a responsabilização de gestores.

Essa postura encontra fundamento no princípio da instrumentalidade do processo, amplamente trabalhado por Fredie Didier Jr., segundo o qual o processo não é um fim em si mesmo, mas um instrumento público destinado a produzir decisões válidas, eficazes e tempestivas. No campo do controle externo, a instrumentalidade significa que o rito processual deve estar a serviço da proteção do erário e da realização dos direitos fundamentais, evitando que a forma se torne obstáculo à justiça material.

Aplicado à atuação ministerial, esse princípio legitima medidas preventivas como as adotadas pelo projeto #PrescriçãoNoRadar: despachos ministeriais periódicos, alertas de risco de prescrição, pedidos de diligências instrutórias e sugestões de prioridade. Cada ato não é apenas formalidade, mas ato de tutela ativa, garantindo que o processo cumpra sua finalidade constitucional de defesa do bem comum.

Esse modelo de atuação preventiva aproxima o MPC de práticas já consolidadas em outros sistemas de controle, tanto nacionais quanto internacionais. Em Tribunais de Contas de países europeus, por exemplo, há estruturas específicas de compliance processual, destinadas a im-

pedir que casos relevantes pereçam sem julgamento por falhas procedimentais. Organismos como o *European Court of Auditors* e o *Government Accountability Office* dos Estados Unidos também operam com mecanismos internos de monitoramento contínuo dos prazos de auditorias e responsabilizações, entendendo que uma decisão tardia, por mais justa que seja, chega sempre ferida em sua legitimidade.

O projeto #PrescriçãoNoRadar, portanto, insere o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte nesse movimento mais amplo de evolução institucional: de fiscalizador reativo para agente de vigilância ativa, reafirmando sua função constitucional de guardião do interesse público e reforçando o compromisso republicano de que a justiça deve chegar a tempo, antes que a verdade se perca no esquecimento da prescrição.

A consolidação do Ministério Público de Contas como agente de vigilância ativa encontra, no projeto #PrescriçãoNoRadar, sua expressão mais concreta. Se até aqui refletimos sobre o tempo, a dignidade do decidir e a função constitucional do MPC, é chegado o momento de descer ao plano prático: compreender como essa concepção se transformou em protocolo institucional, estruturado para atuar de forma preventiva e contínua.

A metodologia do projeto revela um ciclo de ação planejada e replicável, que combina atos normativos, rotinas periódicas de monitoramento e transparência na comunicação com a sociedade. Para que o leitor possa, ao final deste artigo, aprofundar-se nos documentos originais e acompanhar de perto a evolução da iniciativa, será disponibilizado um QR Code, que dará acesso direto às portarias instituidoras e às notícias publicadas sobre o projeto.

O projeto #PrescriçãoNoRadar, institucionalizado pela Portaria nº 002/2025 – MPC/RN, transformou em prática o ideal de vigilância ativa ministerial. Inspirado pela prudência de antecipar o risco de prescrição, o método foi concebido para garantir memória processual, impulsionar a tramitação e assegurar que o tempo do controle externo não seja vencido pelo tempo da prescrição.

A metodologia organiza-se como um fluxo contínuo. A cada noventa dias,

os processos sob atribuição natural do Gabinete da Procuradora são analisados a partir dos relatórios de prescrição emitidos pelo Tribunal de Contas. Aqueles identificados como críticos recebem despachos ministeriais padronizados, cujo objetivo é alertar os setores responsáveis sobre a iminência da prescrição, requerer a adoção de medidas instrutórias urgentes e sugerir a inclusão do feito como prioritário na pauta de julgamento, conforme os critérios da Resolução nº 009/2011-TC. Esses despachos não são meros atos formais, mas registros de vigilância que produzem efeito jurídico e consolidam a memória institucional do zelo ministerial, evitando que a inércia seja confundida com omissão.

Para além dessa rotina periódica, a iniciativa instituiu uma verdadeira “malha fina ministerial”, na qual relatórios internos e externos são constantemente revisados para identificar, com antecedência, processos em situação de risco. Essa dinâmica cria um painel de controle vivo, atualizado a cada trimestre, que orienta decisões estratégicas do Gabinete e fortalece o diálogo com os relatores do Tribunal.

Desde a Portaria nº 003/2025-MPC/RN, que estabeleceu a identidade visual do projeto, a comunicação passou a carregar a assinatura simbólica da vigilância ativa. A hashtag oficial #PrescriçãoNoRadar passou a acompanhar todas as manifestações, relatórios e notícias, reforçando a mensagem de que o controle externo está atento e comprometido com a efetividade da responsabilização administrativa. Essa visibilidade não se resume a estética institucional: é também um exercício de transparência, que permite à sociedade acompanhar o esforço preventivo e compreender que há, no Ministério Público de Contas, uma atenção redobrada para que danos ao erário não desapareçam nos silêncios do tempo.

Ao final de cada ciclo, os resultados do monitoramento são tornados públicos por meio de relatórios que detalham os processos acompanhados, as providências adotadas e os impactos concretos obtidos. Essa prestação de contas contínua não apenas cumpre o princípio da publicidade, mas fortalece a confiança social no sistema

de fiscalização e reafirma a função republicana do Ministério Público de Contas.

Assim, a metodologia do projeto traduz, em atos concretos, a concepção de vigilância ativa: um fluxo constante de cuidado com os processos, antecipação dos riscos e alinhamento da prática ministerial com o dever constitucional de proteger o patrimônio público. Para que o leitor possa conhecer integralmente os atos normativos que estruturam a iniciativa e acompanhar as notícias institucionais que relatam seus resultados, ao final deste artigo estará disponível um QR Code que permitirá o acesso direto às portarias e comunicações oficiais sobre o projeto.

Nos resultados apresentados, os processos monitorados foram classificados em três categorias: impulso oficial, adesão formal e sem adesão. A categoria **Impulso Oficial** refere-se aos casos em que o relator, após receber o despacho ministerial, adotou **medidas efetivas de movimentação processual**. Isso inclui, por exemplo, determinar instruções adicionais, requisitar manifestações técnicas ou pautar o processo para julgamento. Representa o cenário ideal, no qual o alerta do projeto gera ação concreta que afasta o risco de prescrição.

Por sua vez, na categoria **Adesão Formal** o despacho ministerial foi **juntado ou apensado ao processo, mas não houve impulsionamento efetivo** posterior. Apesar de não resultar em providências imediatas, a adesão formal é um avanço importante: cria **memória institucional**, registra o alerta nos autos e formaliza a presença do Ministério Público de Contas na prevenção da prescrição, servindo como base para futuras movimentações.

Já a categoria **Sem Adesão**, engloba os casos em que **não houve manifestação do relator** nem mesmo para juntar ou apensar o despacho do projeto aos autos. Ainda que não haja resposta direta, o envio dos alertas configura, por si só, um **ato de vigilância ativa**, permitindo ao MPC comprovar que atuou preventivamente na proteção do patrimônio público.

Essas categorias refletem diferentes níveis de resposta dos relatores e evidenciam que, mesmo onde não houve ação imediata, o projeto introduziu um novo padrão de zelo

e registro processual, rompendo a lógica anterior de passividade e ausência de memória ministerial.

Desde a publicação das Portarias n.º 002 e 003/2025, 28 (vinte e oito) processos sob atribuição desta Procuradora Natural foram incorporados à rotina de vigilância ativa, como parte da fase inaugural do projeto. O acompanhamento foi realizado por meio da expedição de despachos ministeriais padronizados, com o objetivo de alertar para riscos de prescrição, registrar a atuação institucional no controle do prazo e sugerir providências instrutórias e/ou prioridade na pauta de julgamento.

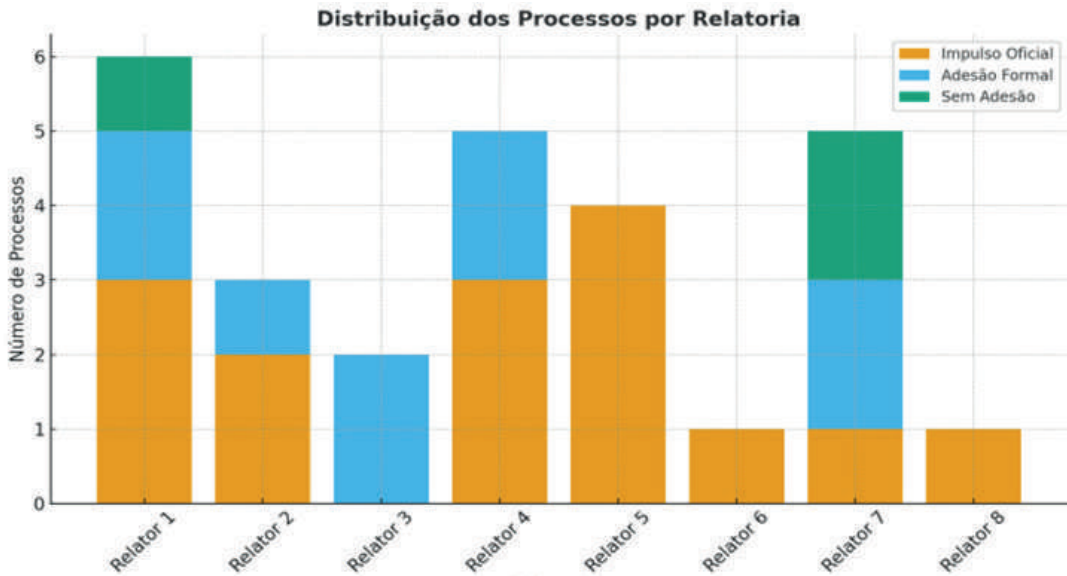
Os resultados obtidos nesse ciclo base revelam a efetividade da estratégia adotada, uma vez que 14 processos (50%) registraram

impulso oficial, com adoção de medidas concretas pelo relator após o recebimento do despacho, afastando o risco imediato de prescrição; 11 processos (39%) apresentaram adesão formal, com juntada do despacho aos autos, embora sem movimentações subsequentes relevantes; 03 processos (10%) permaneceram sem adesão, ou seja, não houve qualquer manifestação ou juntada formal até o encerramento do período. Ainda assim, o envio do alerta configura ato inequívoco de atuação preventiva, assegurando a memória institucional da iniciativa.

A distribuição dos processos por Relator é apresentada no quadro a seguir, que demonstra uma adesão a iniciativa de forma exemplar:

Relator	Impulso Oficial	Adesão Formal	Sem Adesão	Total de Processos
Relator 1	3	2	1	6
Relator 2	2	1	0	3
Relator 3	0	2	0	3
Relator 4	3	2	0	5
Relator 5	4	0	0	4
Relator 6	1	0	0	1
Relator 7	1	2	2	5
Relator 8	1	0	0	1
Totais	15	10	3	28

Os dados (N=8) revelam um índice global de engajamento de 89%, considerando a soma das respostas com impulso oficial (54%) e adesão formal (36%), contra apenas 10% de ausência de adesão. Esse resultado já no ciclo inaugural indica ruptura clara com padrões anteriores de inércia processual. O gráfico revela esse efeito:



A média de processos por relatoria foi de 3,5 casos, com mediana de 3,5 a 4 processos, sinalizando relativa homogeneidade na distribuição da amostra. O desvio-padrão de aproximadamente 1,7 indica uma variação moderada entre as relatorias, sem concentração excessiva em um único ponto.

Do ponto de vista de dispersão, o mínimo observado foi de 1 processo por relatoria (Relatores 6 e 8); o máximo observado foi de 6 processos (Relator 1); 50% das relatorias trabalharam com 3 a 5 processos, o que reforça a representatividade do esforço coletivo. No recorte por desempenho, destaca-se que 62,5% das relatorias (5 de 8) apresentaram adesão plena (100%), sem registros de processos sem resposta.

Apenas uma relatoria concentrou mais da metade (67%) dos casos sem adesão, o que demonstra que a ausência de resposta não foi um padrão generalizado, mas localizado. O percentual de impulso oficial (54%) indica que mais da metade dos despachos ministeriais geraram movimentação processual efetiva, afastando riscos de prescrição de forma concreta.

Em termos de controle externo, os números apontam para três constatações centrais: 1) Efetividade preventiva: 9 em cada 10 processos receberam resposta documentada, fortalecendo a memória institucional e a rastreabilidade das ações; 2) Uniformidade institucional: a distribuição dos processos por relatoria manteve-se equilibrada, sem sobrecarga ou despro-

porcionalidade significativa; 3) Pontos de atenção localizados: a ausência de adesão concentrou-se em pequena fração das relatorias, o que abre espaço para diálogo institucional específico, sem comprometer a robustez geral do resultado.

Assim, o ciclo inaugural consolidou-se como estatisticamente significativo, ao atingir índices de engajamento compatíveis com parâmetros de excelência institucional e ao evidenciar que a iniciativa é capaz de induzir, de maneira mensurável, a transformação da cultura de inércia em cultura de resposta.



Ao longo do período, também foi possível sistematizar dados mais granulares sobre o comportamento processual dos casos monitorados. A tabela a seguir detalha, para cada processo, a ocorrência de movimentação após a juntada do despacho, a presença ou não de apenas juntada formal, a persistência de paralisação, eventual julgamento e manifestações de outros órgãos (TCE/MPC):

Processo	Relator	Movimentação após Juntada	Somente Juntada	Manifestação TCE/MPC	Julgado após Despacho	Paralisado
003019/2020-TC	Relator 1	Sim	Sim	Não	Não	Não
003691/2020-TC	Relator 1	Sim	Não	Sim	Não	Não
0100403/2020-TC	Relator 1	Sim	Sim	Não	Não	Não
0600227/2020-TC	Relator 1	Sim	Não	Sim	Não	Não
0600235/2020-TC	Relator 1	Sim	Não	Sim	Não	Não
100448/2020-TC	Relator 1	Não	Não	Não	Não	Sim
003086/2020-TC	Relator 2	Sim	Não	Sim	Não	Não
003329/2020-TC	Relator 2	Sim	Sim	Não	Não	Não
100272/2020-TC	Relator 2	Sim	Não	Não	Sim	Não
0100369/2020-TC	Relator 3	Sim	Sim	Não	Não	Não
100196/2020-TC	Relator 3	Sim	Sim	Não	Não	Não
100387/2020-TC	Relator 3	Sim	Sim	Não	Não	Não

O ciclo inaugural do projeto #PrescriçãoNoRadar monitorou 28 (vinte e oito) processos, dos quais 25 (vinte e cinco) apresentaram algum tipo de movimentação, 10 (dez) tiveram apenas adesão formal, 4 (quatro) foram julgados após intervenção ministerial, e 1 Processo (n.º 100196/2020-TC) atingiu a prescrição mesmo após o

alerta, evidenciando os limites estruturais da resposta institucional em determinados casos. Foi considerado entre os tipos de movimentação efetiva a juntada aos autos do Despacho ministerial, impulsionamento que conduziu a algum tipo de manifestação de órgãos do TCE e do MPC e julgamento do feito, conforme se depreende da Tabela.

Relator	Somente Juntada (1)	Manifestação TCE/MPC (2)	Julgado (3)	Movimentação Efetiva = 1+2+3	Paralisado	Totais
Relator 1	2	3	0	5	1	6
Relator 2	1	1	1	3	0	3
Relator 3	3	0	0	3	0	3
Relator 4	2	3	0	5	0	5
Relator 5	1	1	2	4	0	4
Relator 6	0	0	1	1	0	1
Relator 7	1	2	0	3	2	5
Relator 8	0	1	0	1	0	1
Totais	10	11	4	25	3	28

Esses números reforçam que a estratégia não apenas moveu processos, mas introduziu uma nova cultura de prevenção. Mesmo quando a resposta não culmina em julgamento imediato, a simples formalização do alerta impede que a prescrição seja interpretada como falha do sistema de controle, fortalecendo a transparência e a memória institucional.

Os resultados do primeiro ciclo do projeto #PrescriçãoNoRadar mostram que a vigilância ativa ministerial foi capaz de romper a inércia processual, movimentando processos, criando memória institucional e inaugurando uma nova cultura de prevenção no controle externo. Mesmo diante de limitações estruturais e do episódio isolado de prescrição, a estratégia demonstrou que o tempo pode ser administrado com sabedoria quando há método, zelo e compromisso republicano.

A experiência também confirmou que o processo não é um fim em si mesmo: ele cumpre sua função constitucional apenas quando gera decisões válidas, eficazes e tempestivas. Cada despacho expedido, cada juntada aos autos, cada julgamento alcançado é um ato de resistência à prescrição silenciosa que tantas vezes corroeu a efetividade do sistema.

Com os aprendizados do ciclo inaugural, o projeto avança para uma nova fase. Mais 23 despachos já foram expedidos, e os processos monitorados anteriormente seguem sob vigilância permanente, consolidando uma malha de cuidado contínuo. O Ministério Público de Contas reafirma, assim, que não basta reagir quando a prescrição se concretiza; é preciso cuidar do “antes”, vigiar o curso dos prazos e atuar para que a justiça floresça no tempo certo, sem se perder na aridez do esquecimento.

Assim como o visionário que, depois de injustiçado, encontrou justiça e, em tempos de fartura, guardou o grão para sustentar vidas na seca, o projeto #PrescriçãoNoRadar nasceu para que nenhuma decisão se perca no deserto do tempo. Se José venceu a fome porque compreendeu que cada grão guardado era uma vitória silenciosa, também aqui cada despacho expedido, cada processo movimentado é uma semente de justiça plantada.

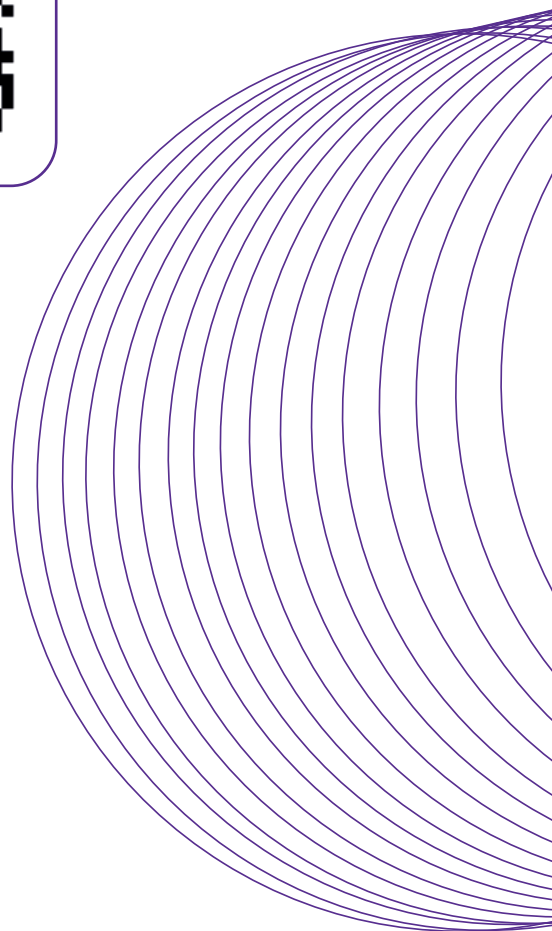
O que começou como vigilância preventiva amadurece agora em colheita de resultados, garantindo que a memória institucional não seja sufocada pela prescrição. Como nas vitórias de José, que transformaram dor em providência e silêncio em salvação, o projeto segue firme: cuidando do “antes”, vigiando o tempo e

preparando, com prudência e fé, o terreno para que a justiça floresça, não às pressas, mas na hora certa.

No silêncio desta trajetória, é impossível não recordar a história antiga de um administrador que, guiado por sonhos e pela mão de Deus, soube cuidar do tempo antes que a fome chegasse. Foi essa sabedoria — discreta, prudente, paciente — que inspirou este caminho e que segue a con-

duzir, quase em segredo, cada ato desta vigilância ativa.

Tal como ele, o projeto permanece firme: guardando o grão, vigiando os prazos e preparando, com fé e serenidade, o terreno para que a justiça floresça, não às pressas, mas na hora certa — sustentando vidas, protegendo o patrimônio público e devolvendo à sociedade a esperança de que a boa governança encontrará sempre o seu tempo.



A CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS JURÍDICOS VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: O CASO DA CFEM E A FORMA DE REMUNERAÇÃO *AD EXITUM*

Ricart César Coelho dos Santos¹

Múcio Roberto de Medeiros Câmara²

Rodrigo Dantas Coelho³

Silas Barbosa Cortez⁴

RESUMO:

O presente artigo científico tem como objetivo precípuo examinar a problemática da contratação direta de sociedades de advocacia por entes públicos para arrecadação de valores da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) por

1 Procurador do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte - MPC/RN. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo - USP. Professor de pós-graduação na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP).

2 Assessor de Gabinete de Procurador no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - MPC/RN. Advogado. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UniSul.

3 Coordenador de Gabinete de Procurador no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - MPC/RN. Advogado. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. *Paralegal Program Diploma* pela *Seneca College* (Canadá). *Immigration Consultant Program* pela *CDI College* (Canadá).

meio de inexigibilidade de licitação, com cláusulas contratuais que preveem remuneração baseada em percentual de êxito. A partir da análise do Regime Jurídico-Administrativo, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de Cortes de Contas, bem como da aplicação do consequencialismo jurídico e do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, o estudo busca assentar diretrizes para a abordagem de tais contratos. O trabalho defende que, embora a contratação por inexigibilidade possa ser justificável em casos de singularidade e notória especialização, a remuneração deve ser expressa em valores nominais fixos, sobretudo em alusão ao entendimento jurisprudencial, aplicando-se, por analogia, os parâmetros objetivos do Código de Processo Civil.

Palavras-chave: Concurso Público. Contratação Direta. Advocacia. Mineração. Remuneração.

Introdução

É sabido que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargos e empregos públicos é auferida, em linhas gerais, através da submissão do iminente agente ao crivo do concurso público. Também é necessário o preenchimento de certos requisitos, sejam eles de caráter geral, ou específicos e restritivos, a depender da natureza e complexidade do posto almejado, sendo ressalvadas, ainda, as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nessa esteira, o legislador infraconstitucional, por ocasião tanto da antiga quanto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e Lei

nº 14.133/2021) previu a possibilidade de contratações diretas de serviços advocatícios, por entes da federação, através de procedimentos de Inexigibilidade de Licitação, sendo a sua constitucionalidade reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal por meio do julgamento do RE 656558, sendo prolatado o Tema 309.

Ocorre que, o cenário das contratações públicas, sobretudo no que se refere aos serviços técnicos especializados, exige uma análise criteriosa da Administração Pública e dos órgãos de controle, a fim de que os princípios e regras, constitucionais e legais, sejam devidamente observados.

É nesse contexto que se insere a contratação direta de serviços de advocacia por inexigibilidade de licitação, uma modalidade que, por sua natureza excepcional, suscita questionamentos quanto à sua regularidade. A problemática se intensifica quando tais procedimentos e eventuais avenças contratuais preveem a remuneração do profissional ou da sociedade de serviços jurídicos com base em honorários de êxito, vinculados a um percentual sobre o proveito econômico obtido pelo ente público.

O presente estudo se propõe a investigar, a partir de um caso concreto analisado no âmbito do poder fiscalizatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, as nuances de tais procedimentos e eventuais contratações, examinando, especialmente, a compatibilidade de contratos em que constem as denominadas cláusulas *ad exitum* com as normas do direito público, da jurisprudência dominante e dos princípios e regramentos que regem o direito administrativo brasileiro.

A premissa, portanto, é a análise específica de um feito em que a contratação de determinada empresa de serviços advocatícios se deu, por inexigibilidade, para prestação de serviços relacionados ao patrocínio de demandas, principalmente administrativas, relacionadas à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

O trabalho demonstrará, em síntese, a necessidade de o gestor público, ao contratar serviços jurídicos, em situações excepcionais, assegurar que a remuneração seja estabelecida em valores nominais e

4 Assistente Técnico de Gabinete de Procurador no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – MPC/RN. Advogado. Oficial (R2) da Força Aérea Brasileira – Especialidade Serviços Jurídicos. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola de Magistratura Federal do Rio Grande do Norte – ESMAFE/RN. Especialista em Direito Público pela Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte – EALRN. Especialista em Direito Militar pela Escola Mineira de Direito – EMD.

fixos, evitando a incerteza e a antieconomia que caracterizam os pagamentos em percentual sobre o êxito financeiro, tendo por norte, sobretudo, o posicionamento dominante da jurisprudência, mormente do STF, aplicando-se, por analogia, quanto aos valores, os parâmetros do Código de Processo Civil.

Fundamentação

Do Princípio do Concurso Público

A contratação, via inexigibilidade licitatória, de escritório de advocacia para prestar serviços às entidades jurisdicionadas em detrimento de seu próprio quadro de agentes da advocacia pública, sem a realização prévia de concurso público, é matéria que exige maior reflexão, sobretudo diante dos dispositivos constitucionais e legais envolvidos, assim como das circunstâncias fáticas de cada caso concreto.

A atuação da Administração Pública em nosso país deve sempre observar os princípios e regras estatuídas pelo legislador na Constituição Federal de 1988, ressaltando-se as seguintes:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (grifos acrescidos).

Há quem considere o próprio concurso público como sendo um verdadeiro

princípio do Direito Administrativo, isto é, um norte ou parâmetro que deve ser perseguido pela Administração Pública como regra geral. Nessa perspectiva, postula Marcondes Martins⁵:

O princípio constitucional do concurso público, estabelecido do inciso II, do art. 37 da CF de 1988, **impede que os governantes nomeiem para os cargos públicos apenas seus amigos**. Trata-se de desdobramento imediato da isonomia e da impessoalidade, uma peremptória exigência da República e do Estado de Direito. A importância desse princípio é tão evidente, que ele se aplica, por expressa disposição constitucional, não apenas aos *servidores públicos*, mas também aos *empregados públicos*. Trata-se, pois, de um princípio não restrito ao *regime estatutário*. (grifamos)

Portanto, em linhas gerais, tem-se que a regra é a realização deste tipo de serviço por intermédio dos procuradores que integram o quadro permanente de servidores do ente público. Nesse condão, saliente-se que tal entendimento resta pacificado no âmbito da jurisprudência da Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, por ocasião da dicção da Súmula TCE/RN n.º 28, que assim aduz:

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. ATIVIDADE HABITUAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO ENSEJA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICÁVEL. A contratação sem concurso público de profissionais para o desempenho de atividades habituais e rotineiras da Administração Pública, tais como de assessorias contábil e jurídica, enseja a irregularidade das contas, a aplicação de sanção administrativa.

Nesse viés, compete à Administração a efetiva e indubitável comprovação de que os seus servidores não reúnem condições para se debruçarem sobre demandas específicas, traduzindo-se em um dever de

5 MARCONDES MARTINS, Ricardo. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 168-169.

motivação expressa, conforme art. 5º da Lei Complementar nº 303/2005⁶, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Norte. Uma vez comprovada a ausência de expertise necessária para o assessoramento jurídico e/ou contábil na matéria objeto do contrato, possível se torna a contratação de empresa privada para este fim, conforme se verá adiante.

Da análise (em termos gerais) quanto à possibilidade de contratações de serviços advocatícios, por entes da federação, através de procedimentos de inexigibilidade de licitação

Sobre o tema, o regramento previsto na Lei nº 14.133/21, especificamente em seu artigo 74, inciso III, alínea “e”, traduz o seguinte:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com

suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. (grifos acrescentados)

Da mera leitura do normativo acima citado, depreende-se que há a permissibilidade da realização de contratação direta de **maneira excepcional**, quando não for, **comprovadamente**, possível promover o ambiente de competição necessário ao procedimento licitatório. Logo, o instrumento da inexigibilidade aplica-se ao caso em que a adoção da regra pela licitação não se revela viável à entidade que pretende contratar algum serviço, considerando as peculiaridades envolvidas em sua execução.

Ainda de acordo com o mesmo diploma, o serviço advocatício, dada a sua natureza técnica especializada e predominantemente intelectual, pode vir a ser contratado pela Administração Pública mediante inexigibilidade de licitação, acaso demonstrada a notória especialização do profissional ou do escritório em questão, dentre outros requisitos.

O inciso III alude à contratação com profissional ou empresa dotado de notória especialização. A inviabilidade de competição se verifica não apenas nas hipóteses em que o contratado é titular de notória especialização, mas também em virtude do reconhecimento de que a referida notória especialização é indispensável para a satisfação adequada dos interesses da Administração.

A especialização, portanto, significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para um profissional ordinário ou padrão. Identifica, outrossim, uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. No dizer de Marçal Justen

⁶ Art. 5º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, isonomia, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e eficiência.

Filho⁷, o especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma **capacitação diferenciada**, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.

Acerca do assunto, o Tribunal de Contas da União, tendo por norte, à época, a redação da revogada Lei nº 8.666/1993 e a temática da inexigibilidade de licitação, editou as **Súmulas nº 39 e 252**, que assim versam, respectivamente:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de **serviço de natureza singular**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado**, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, **natureza singular do serviço e notória especialização do contratado**. [grifos nossos]

Conforme a jurisprudência do TCU, a singularidade diz respeito à situação diferenciada, a exigir tal grau de segurança, restrição e cuidado na escolha do fornecedor que tornam impossível a fixação de critérios objetivos de julgamento e, com isso, a competição entre eventuais interessados em contratar com a Administração.

Na esfera de atuação dos Tribunais de Contas pátrios, volta e meia a tônica em pauta adentra em discussão, não sendo raras as vezes em que subsistem divergências na fixação dos entendimentos,

sobretudo em virtude da situação contextual de cada caso.

Estudo de caso: a questão da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e a eventual viabilidade de contratação direta

Abordar-se-á, neste tópico, um determinado feito em que, recentemente, o MPC/RN teve a oportunidade de se debruçar. Neste momento, o intento precípuo é realizar o estudo de caso e, a partir daí, tentar extrair uma possibilidade de tese com o propósito de se estabelecer um desfecho pautado no interesse público, utilizando-se de uma análise sistemática do ordenamento jurídico.

In casu, houve a contratação direta por determinados municípios, via inexigibilidade, de empresa de serviços jurídicos com o escopo de que se tornasse responsável pelo ajuizamento/acompanhamento/intervenções de terceiro em ações de interesse dos entes, bem como por todas as ações judiciais e administrativas necessárias para o reconhecimento/implementação/manutenção do pagamento de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Observando-se a redação dos objetos contratuais em comento, nota-se que os mesmos consistiam na:

Contratação de pessoa jurídica **especializada em direito econômico e regulatório**, em especial para alcançar o incremento de receitas, ficando responsável pelo **ajuizamento/acompanhamento/intervenções de terceiro** em ações de interesse dos Municípios, bem como por **todas as ações judiciais e administrativas** necessárias para o reconhecimento/implementação/manutenção do pagamento de **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais** (CFEM) de interesse dos municípios. (grifos acrescidos)

Especificamente sobre a distribuição de CFEM, é imperioso perfazermos uma breve contextualização para melhor elucidação. A Lei nº 13.540, de 18 de dezembro

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 1ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.014.

de 2017⁸ inovou ao estabelecer um percentual a ser destinado aos municípios afetados pela atividade mineral, desde que a produção não ocorresse em seus territórios.

O Decreto nº 9.407, de 12 de junho de 2018, regulamentou o disposto no inciso VII do §2º e no §5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990⁹ trazendo os **critérios técnicos** para a apuração e distribuição do montante de CFEM aos Municípios beneficiários. A Resolução ANM 6/2019 alterada pela Resolução ANM 25/2020 disciplinou o disposto neste Decreto, sendo ambas precedidas das consultas públicas 1/2019 e 3/2019.

Assim, a distribuição da CFEM passou a levar em consideração municípios afetados pela atividade de mineração, quando cortados por infraestrutura de transporte ferroviário ou dutoviário de minérios, bem como afetados por operações portuárias de embarque e desembarque e estruturas de mineração que viabilizassem o aproveitamento da jazida mineral.

Por sua vez, a Lei 14.514, de 29 de dezembro de 2022, aprimorou a legislação ao possibilitar municípios limítrofes aos produtores de minérios e pequenos produtores receberem a parcela da CFEM de afetados sob determinadas condições. Ainda possibilitou a municípios limítrofes dos produtores receberem essa parcela da CFEM quando não houver impacto por alguma das hipóteses legais.

Conforme previsão legal, o Decreto 11.659, de 23 de agosto de 2023, regulamentou essas possibilidades e, em especial, por meio do §2º do art. 3º, **delegou à Agência Nacional de Mineração - ANM a definição da forma e os critérios de cálculo da apuração dessa parcela da CFEM.**

No exercício de seu poder normativo, a ANM publicou a Resolução ANM nº 143/2023 em 23 de novembro de 2023, após realizar reuniões participativas com entidades representantes de municípios, através da Tomada de Subsídios 1/2023

e a audiência pública 3/2023. A referida norma detalha as fórmulas de cálculo para distribuição da CFEM aos municípios afetados pela atividade de mineração e revoga a antiga Resolução ANM nº 6/2019.

Evidencia-se, salvo melhor juízo, que o conhecimento da seara em apreço recomenda certo grau de especialização, sobretudo diante do elevado volume de recursos financeiros que os municípios afetados, no caso, têm direito a auferir, requerendo que o eventual causídico ou daqueles que prestam assessoramento saibam, de fato, o que estão fazendo, assim como os horizontes e caminhos por onde devem perseguir.

No caso em questão, a particularidade do tema objeto dos autos demandava, por exemplo, na esfera administrativa, uma atuação técnica perante um órgão da administração pública indireta da União (ANM), que regula um escopo igualmente peculiar, isto é, a atividade econômica da mineração e, mais especificamente, a questão da CFEM.

Nesse diapasão, na mesma linha de intelecção do entendimento exarado pelo Corpo Instrutivo, o *Parquet* Especial, ao analisar todos os contornos jurídicos do feito, aliado ao conjunto probatório circunscrito aos autos virtuais, entendeu que a contratação do escritório de advocacia em voga, por inexigibilidade de licitação, se encontrava caracterizada pela excepcionalidade da medida.

Evidenciou-se, portanto, que a atuação relacionada ao objeto da contratação ora fiscalizada, que demanda expertise na seara do direito econômico, minerário e regulatório, escapa às atribuições da assessoria ordinária dos órgãos, reclamando conhecimentos específicos e diferenciados, o que seria incompatível com a dinâmica profissional cotidiana dos entes.

Ademais, no cotejo dos argumentos apresentados pelas chefias locais com a apreciação dos documentos constantes dos processos administrativos de contratação direta, foi possível observar a relevância do interesse público na causa, que conduz à necessidade de contratação de um prestador de serviços especializado na matéria, não tendo os profissionais efetivos dos

⁸ Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

⁹ Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

órgãos, em condições normais, aptidão para atender essa demanda dos Executivos em virtude da singularidade do assunto.

Nesse viés, sobreleve-se o fato de que ambos os jurisdicionados trouxeram àqueles autos os respectivos **Atestados de Incapacidade Técnica** na prestação de serviços advocatícios de natureza jurídica especializada em direito minerário. Argumentam que não dispõem de procuradores ou servidores com tal expertise e que esta circunstância inviabiliza a prestação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica contenciosa e administrativa relacionados ao ramo do direito minerário, essenciais para a adequada atuação jurídica perante a Agência Nacional de Mineração (ANM) e tribunais correlatos.

Insta pontuar que, recentemente, mais precisamente em 25 de outubro de 2024, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento do RE 656558, prolatou o **Tema 309** e foi fixada a seguinte tese de repercussão geral:

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos artigos 5º e 10 da Lei 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os artigos 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/1993, **desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar:**

(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e

(ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional

exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

Nesse contexto, no caso em estudo, observou-se que o considerável grau de especificidade da matéria ampara a contratação de particular, principalmente ao se considerar a estrutura administrativa deficitária daqueles entes públicos e as capacidades técnicas ali existentes, tendo o objeto elevado grau de atipicidade proveniente da sua própria natureza jurídica.

Nessa esteira, quanto às contratações em si, via inexigibilidade licitatória, conforme a argumentação supra, entende-se que restaram justificadas. **Todavia, há ressalvas a serem consideradas, as quais defronte se discorrem.**

Da celebração de contrato de risco baseado em honorários de êxito ("taxa de sucesso") – Cláusula *ad exitum*

Na grande maioria dos casos de contratação de escritórios de advocacia para prestação de serviços aos entes públicos, tal como o supracitado, nota-se que a forma de remuneração tem sido fixada em **honorários de êxito**, geralmente no quantum de 20% de todo o proveito econômico obtido pelos municípios.

Com efeito, via de regra, tem-se que o estabelecimento de cláusulas dessa natureza caracteriza-se como sendo conduta irregular por parte da administração, por afronta ao ordenamento jurídico pátrio, sobretudo o entendimento jurisprudencial atual e consolidado.

Primeiro, da análise do **art. 92, inciso V¹⁰**, da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), observa-se a **obrigatoriedade** de que o instrumento contratual possua **cláusula com valor certo**, o que não ocorre na pactuação de pagamento em percentual. Assim, é latente a imperatividade na dicção

¹⁰ São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

da norma em apreço, de maneira que o legislador não deixou margem discricionária para que a administração haja de maneira diversa. Vale salientar que essa é a lógica do princípio da legalidade no qual a administração pública deve obediência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Nesse prisma, Flávia Bahia Martins¹¹, com o fito de diferenciar a aplicação deste princípio para os particulares e para o poder público, dispõe que:

Para o particular, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei (aqui em sentido amplo ou material, referindo-se a qualquer espécie normativa), diante de sua autonomia da vontade. Já quanto ao administrador, **deverá** ser adotado o princípio da **legalidade em sentido estrito**, pois só é possível fazer o que a lei autoriza ou determina. (grifou-se)

A estimativa de recebimento em percentuais, seja na esfera administrativa ou judicial, não caracteriza um valor certo, gerando incerteza quanto aos honorários a serem recebidos, contrariando o art. 92, inciso V, da Lei n. 14.133/2021.

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a título de exemplo, possui entendimento consolidado quanto à necessidade de fixar valor certo em contrato (Acórdão n° 00937/2021 – Processo n° 11733/2016).

Sobre esse aspecto, o Tribunal de Contas do Maranhão já entendeu pela suspensão dos pagamentos de contrato de escritório de advocacia que, em instrumento contratual, fixou honorários em percentual, como bem pontuado no voto condutor da decisão:

Quanto à estipulação de cláusula fixando honorários contratuais de 20% (vinte por cento) do valor total dos recursos que forem recebidos pelo município, sem definição, portanto, do valor do contrato, como bem salientado pelo Ministério Público de Contas, trata-se de cláusula que passa ao largo da regulação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Aos contratos administrativos regidos

por essa lei, salvo as peculiaridades do contrato derivado de concorrência internacional (art. 42), aplicam-se as disposições de seu art. 55, a saber:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; (grifos nossos)

Neste particular, a Representação aponta e foi confirmado, que os dispositivos aviltados na formação do contrato são os destacados acima, os incisos III e V do artigo transcrito. **Esse destaque é para bem acentuar que a Administração municipal parece não ter tido a menor preocupação com essas regras, conquanto elas se mostrem bem emblemáticas, como o são todas as regras dos incisos desse artigo.** Optou a Administração por convencionar honorários contratuais com pagamento condicionado ao sucesso de uma demanda (*ad exitum*) que é semelhante a um caso já examinado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme comentado acima”. (TCE/MA – **Decisão PL-TCE N°**

¹¹ MARTINS, Flávia Bahia. Direito Constitucional. 2°. ed. Niterói/RJ: Impetus, 2011. p. 69.

62/2017. Processo nº 2686/2017. Relator Conselheiro Substituto Melquizedeque Nava Neto, Sessão 08/03/2017, Disponibilização no DO em 17/03/2017) (g.n.).

Saliente-se que, no dia 12 de outubro de 2024, o **Supremo Tribunal Federal** manifestou-se por ocasião da **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.178 – Distrito Federal**, acerca da presente temática, isto é, a análise quanto à possibilidade de celebração dos denominados contratos de risco, baseados em honorários de êxito (*taxa de sucesso*), com previsão de remuneração dos causídicos mediante elevados percentuais do valor indenizatório eventualmente alcançado.

Naquela ocasião, o Ministro Relator Flávio Dino fundamentou sua decisão ao tomar por alicerce os inúmeros precedentes dos Tribunais de Contas pátrios, inclusive do TCU. Em suas palavras:

[...] destacam precedentes do Tribunal de Contas da União, no sentido de que os “contratos de risco” com a Administração Pública **não possuem previsão legal**, devendo as contratações públicas definirem antecipadamente, de maneira clara e precisa, todos os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em observação ao princípio da vinculação das partes ao edital e à proposta a que aderiram.

Com efeito, já decidiu o Tribunal de Contas da União, em sucessivos precedentes, constituírem as estipulações de êxito em contratos com a Administração Pública atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, **ainda mais quando associados a elevadas taxas de retorno sobre o valor obtido em favor do Poder Público**.

Nesse contexto, insta mencionar excerto contido no voto do Min. Benjamin Zymler, Relator, proferido no julgamento do TC 023.147/2017-2 (Acórdão nº 1.285/2018, Pleno), nos seguintes termos:

[...] De fato, no âmbito da Administração Pública, o contrato a ser firmado com o profissional do Direito **deverá estabelecer valor fixo, não podendo se cogitar da aplicação de percentual**

sobre as receitas auferidas pelo ente por força de **ações administrativas ou judiciais exitosas conduzidas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, onde a remuneração do contrato dar-se-á exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência** devidos pela parte vencida.

[...]

É dizer: o **preço tem de ser certo e preestabelecido**, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, **como o êxito ou não na demanda**, salvo se a Administração firmar contrato de puro risco. (grifamos)

Em suma, ainda em sede cautelar, o Eminente Ministro Flávio Dino fixou o entendimento no sentido de que somente é admissível o contrato de risco (*ad exitum*) na Administração Pública quando o Poder Público não despender qualquer valor, sendo a remuneração do contratado **exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória**.

É salutar destacar que, no dia 6 de novembro de 2024, a aludida liminar foi, por maioria, referendada pelo plenário do STF¹².

Esse entendimento reflete-se, por igual, nos precedentes dos diversos Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que, em relação aos honorários advocatícios *ad exitum*, firmou os Prejulgados 1199 e 1579:

Prejulgado nº 1199:

1. Somente é admissível o contrato de risco (*ad exitum*) na Administração Pública quando o Poder Público não despender qualquer valor, **sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte**

¹² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6952622>. Acesso em: 03 set. 2025.

vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória.

2. Não é admissível a celebração de contrato pela Administração Pública onde esteja previsto que o contratado perceberá, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas promovidas pelo contratado, pois neste caso seria imperiosa a inclusão de cláusula contendo o valor do contrato e observância das normas orçamentárias e financeiras, que exigem previsão de receitas e despesas.

3. O contrato de risco (*ad exitum*) não exonera a administração da realização do processo licitatório, salvo os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade previstos em lei.

Prejulgado nº 1579:

6. O contrato a ser firmado com o profissional do Direito deverá estabelecer valor fixo, não podendo prever percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, onde não haja qualquer dispêndio de valor com a contratação, sendo a remuneração do contratado exclusivamente proveniente dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo Juízo na sentença condenatória.

Apenas a título exemplificativo, vejamos alguns julgados das Cortes de Contas que entendem que a cláusula de êxito deve ser instituída apenas para a previsão de honorários sucumbenciais:

1. A contratação de serviços jurídicos especializados para demandas contra a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível, obje-

tivando à condenação ao pagamento de royalties pela exploração e produção de petróleo, genericamente considerada, não apresenta singularidade, de modo que não pode ser fundamentada no art. 74, III, da Lei n. 14.133/21.

2. Para considerar um serviço técnico de advocacia como singular, é necessária a comprovação de que a causa envolve, por exemplo, relevante questão de direito ou demanda inovadora no ordenamento jurídico, que não seja objeto de repetição de outras teses já conhecidas ou que façam parte do sistema de precedentes.

3. Nesse caso, a promoção de ações para, por exemplo, recuperação de royalties de petróleo devidos pela ANP e para a recuperação de créditos previdenciários/tributários, genericamente consideradas, não se revela idônea a ser caracterizada como um serviço singular.

4. O exercício da advocacia pública é uma função essencial à justiça e uma atividade típica de Estado, cabendo a ela a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes, de modo que apenas em caráter excepcionalíssimo, se justifica a contratação por inexigibilidade de serviços advocatícios.

5. A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade deve se restringir a situações excepcionais, mediante justificativa pela natureza, matéria ou complexidade do serviço, bem como observados os seguintes requisitos: (a) necessidade de procedimento administrativo formal; (b) notória especialização profissional; (c) natureza singular do serviço; (d) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado, obser-

vando-se a proporcionalidade e a razoabilidade dos valores contratados.

6. Nas hipóteses excepcionais de contratação desses serviços, não é possível a remuneração por cláusula quota litis, ou seja, pela remuneração em percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações judiciais exitosas, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, assim entendido aquele que o ente não despende nenhum valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente proveniente dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida. (TCE/SC, Plenário, Prejulgado n. 2472, Decisão n. 1327/2024, Processo n. 2200261068, Relator Wilson Rogério Wan-Dall, Sessão 25/09/2024, Disponibilização no DOTC-e: 30/09/2024, Situação: Em vigor) (g.n.).

CONSULTA - PREFEITURA MUNICIPAL - RESGATE DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INDEVIDAMENTE RECOLHIDOS - A) TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - VEDAÇÃO - ATIVIDADE TÍPICA E CONTÍNUA DA ADMINISTRAÇÃO - B) CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - POSSIBILIDADE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL E EXTRAORDINÁRIO - NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO E DE OBSERVÂNCIA DAS SEGUINTESS PREMISSAS: HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA - INTEGRAM O PATRIMÔNIO DA ENTIDADE - CONTABILIZAÇÃO COMO FONTE DE RECEITA - **REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO JURÍDICO - POSSIBILIDADE DE AJUSTE DE HONORÁRIOS POR ÊXITO, FIXADO EM PERCENTUAL SOBRE O VALOR AUFERIDO OU CONTRATO DE RISCO PURO, POR MEIO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA** - PREVISÃO NO CONTRATO DO VALOR ESTIMADO DOS HONORÁRIOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CONDICIONAMENTO DO PAGAMENTO AO EXAURIMENTO DO SERVIÇO.)

a) É vedada a terceirização dos serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, por consubstanciarem atividade típica e contínua da Administração, bem como por vincular-se à administração tributária, devendo ser atribuída sua execução a servidores do quadro permanente de pessoal, por força do disposto nos incisos II e XXII do art. 37 da Constituição da República.

b) Não obstante, admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas:

b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de **honorários** por êxito é possível, devendo a remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes;

b.2. os **honorários** de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizados como fonte de receita;

b.3. **é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários e a dotação**

orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros;

b.4. o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço. (TCE-MG - CONSULTA n. 873919. Rel. CONS. EM EXERC. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 10/04/2013. Disponibilizada no DOC do dia 18/06/2013. Colegiado. PLENO.) (grifou-se).

Ainda na direção do acima exposto, em 2017, foi expedida a **Recomendação nº 03/2017 – VMN/PR/RN**, de autoria conjunta do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas. Essa Recomendação foi direcionada aos Municípios do Rio Grande do Norte, para que em caso de realização de contratações de escritórios de advocacia para a complementação de recursos do FUNDEF/FUNDEB, a cláusula de êxito só devesse constar se não houver desembolso de valores pelo Ente Público. Em outras palavras, o contratado deve ser remunerado apenas com honorários sucumbenciais, o que igualmente deve ser observado em situações como a dos autos.

Da intelecção do mencionado expediente, mencione-se a transcrição vislumbrada por meio do seu item 30, alínea “a”:

[...] **ABSTENHAM-SE** de contratar escritórios de advocacia para prestação de serviços visando o recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/96), por inexigibilidade de licitação, prevendo pagamento dos honorários contratuais com cláusula de risco e vinculando o pagamento dos honorários contratuais a qualquer percentual dos recursos a serem recebidos a esse título.

Vale reforçar, quanto ao pagamento de honorários advocatícios com base em decisão recorrível, o TCE/RN tem decidido pela concessão de medida cautelar para suspender o pagamento ou até mesmo para suspender a execução do contrato, considerando as peculiaridades de cada caso, conforme se observa, por exemplo, do disposto nos autos do Processo nº **300467/2020** – TC (Acórdão nº 89/2021).

Desse modo, com ressalva do nosso posicionamento pessoal, é clara a vedação à fixação de honorários na modalidade descrita na jurisprudência pátria, especialmente naquela do STF e do TCU.

Da possibilidade de solução razoável da problemática

Do aprofundamento do estudo acerca do caso da CFEM, conforme as considerações mencionadas alhures, é indubitável que estamos diante de um *hard case*.

Nesse sentido, é salutar trazer à tona o que a doutrina contemporânea tem denominado de consequencialismo jurídico-decisório. Tal temática ganha relevo com a sanção da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O referido diploma legal positivou o **consequencialismo jurídico** na teoria da decisão judicial, que, conforme será esclarecido, também se aplica aos processos administrativos.

Nesse diapasão, o **artigo 20** da LINDB, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, assim prescreve:

Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**. (grifo nosso)

Depreende-se, pois, que a concretização de direitos, no caso, pelo gestor público, abalizada em princípios constitucionais, exige do detentor do ato decisório uma prognose das consequências de

sua decisão, que pode resultar em efeitos individuais, sociais, políticos, econômicos, ou mesmo sistêmicos.

No tocante ao termo consequencialismo decisório, destaque-se o conceito de Leonardo Medeiros Júnior¹³, que, didaticamente, clarifica:

O termo consequencialismo decisório será adotado neste trabalho como a técnica de decisão que faz uso de argumentos para justificar uma escolha com base nas consequências que a decisão ou sua omissão têm ou potencialmente teriam.

De modo simples, pode-se dizer que o consequencialismo é característica de certa postura, interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências de ato, teoria ou conceito. O consequencialismo jurídico é, por sua vez, postura interpretativa que considera, como elemento significativo da interpretação do Direito, as consequências de determinada opção interpretativa.

Volvendo-se àquele caso concreto, tem-se que, ao analisarmos a fundamentação jurídica aqui apontada, mormente no que se refere ao entendimento do TCU, das demais Cortes de Contas aqui citadas e, sobretudo, do *leading case* julgado pelo STF, percebe-se que a nulidade dos contratos que estão em pauta seria o direcionamento aparentemente mais evidente. Ocorre que, os contornos fáticos-jurídicos do feito são complexos e de extrema relevância. Isso porque, em que pese restarem justificados os procedimentos que deram ensejo às contratações, via inexigibilidade, as cláusulas contratuais referentes à forma de remuneração não se coadunam com o ordenamento jurídico vigente.

Por seu turno, a Lei Complementar Estadual n° 303, de 09 de setembro de 2005, art. 5°, parágrafo único, versa que:

Art. 5° A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, isonomia, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcio-**

nalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica e eficiência**.

Parágrafo único. Na **interpretação e aplicação das normas jurídicas, a Administração Pública deverá optar pela solução que outorgue maior alcance e efetividade aos preceitos constitucionais**.

No curso do processo em comento, restou demonstrado que, através dos trabalhos executados pela contratada, houve o incremento de considerável receita aos cofres públicos dos entes municipais, sendo que a mesma chegou a ser remunerada em consonância com as disposições contratuais, antes da suspensão dos pagamentos oriundos da decisão cautelar de outrora. Deve-se ressaltar, por exemplo, o rol de atividades executadas pelo escritório de advocacia devidamente apresentadas naquela oportunidade.

Em outros termos, realizando uma interpretação teleológica tem-se que, ainda que em certa medida, o interesse público foi satisfeito em razão da eficiência no trabalho capitaneado pelo escritório, ainda mais se for levada em consideração a realidade da grande maioria dos municípios do RN.

Ademais, não se pode olvidar que, se for desconsiderado este fato, poder-se-ia, por outro lado, dar ensejo, ainda que indiretamente, ao locupletamento sem causa da Administração Pública, conduta esta igualmente vedada pelo nosso ordenamento (art. 884 do Código Civil). Assim, considera-se que a vedação a tal tipo de enriquecimento é um princípio que impõe à Administração Pública o dever de não se beneficiar de forma injustificada em detrimento de outra parte. Isso significa que a Administração deve pagar por serviços que lhe foram prestados, para evitar um enriquecimento sem causa do ente público.

Por outro lado, também é imperiosa a atenção ao princípio da vedação ao comportamento contraditório da Administração Pública, de maneira que, do ponto de vista do controle externo, seria paradoxal a permissão de que simplesmente os pagamentos outrora suspensos sejam

13 MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. Processo Estrutural Consequencialista. A intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2018. p. 128.

retomados na forma consignada com as cláusulas de êxito já mencionadas.

Sabe-se que a ordem jurídica brasileira prevê a possibilidade de aplicação da analogia em determinadas situações. O art. 4º da LINDB preconiza que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a **analogia**, os costumes e os **princípios gerais de direito**”. No ponto, Flávio Tartuce, didaticamente, elucida¹⁴:

A analogia é a aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo uma norma prevista para um determinado caso concreto. Dessa forma, sendo omissa uma norma jurídica para um dado caso concreto, **deve o aplicador do direito procurar alento no próprio ordenamento jurídico, permitida a aplicação de uma norma além do seu campo inicial de atuação.** (grifamos)

Por seu turno, o renomado jurista Miguel Reale¹⁵ leciona que:

A analogia atende ao princípio de que **o Direito é um sistema de fins**. Pelo processo analógico, estendemos a um caso não previsto aquilo que o legislador previu para outro semelhante, em igualdade de razões. Se o sistema do Direito é um todo que obedece a certas finalidades fundamentais, é de se pressupor que, havendo identidade de razão jurídica, haja identidade de disposição nos casos análogos, segundo um antigo e sempre novo ensinamento: *ubi eadem ratio, ibi eadem jûris dispositio* (**onde há a mesma razão deve haver a mesma disposição de direito**).

Quando recorremos, portanto, à analogia, estendendo a um caso semelhante a resposta dada a um caso particular previsto, estamos, na realidade, obedecendo à ordem lógi-

ca substancial ou à razão intrínseca do sistema. (grifos acrescidos)

No âmbito do TCU, há a viabilidade de aplicação da analogia para integrar leis, como na nova Lei de Licitações, para casos não previstos, mas subsiste a restrição quanto ao uso dessa fonte do direito *in malam partem* (que agrava a situação do infrator) em matéria de direito administrativo sancionador (devido à legalidade). Nesse sentido, aquela Corte de Contas reconhece a aplicação da analogia para que empresas estatais possam utilizar a Lei nº 14.133/2021, mesmo que a aplicação direta não seja possível em todos os casos, tal como visto, por exemplo, no **Acórdão 533/2022-TCU-Plenário**.

Esclareça-se, ainda, o que afirma a **Súmula 103 do TCU**: “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.

A Lei Orgânica do TCE/RN (art. 166, inciso III) e o seu Regimento Interno (art. 443) também preconizam a mesma lógica jurídica.

Desse modo, no intuito de auferir uma solução razoável a fim de dirimir as controvérsias deste caso em específico, sugere-se que os **parâmetros objetivos** estabelecidos pelo **art. 85, §3º**, do Código de Processo Civil sejam, analogicamente, observados:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

(...)

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do §2º e os seguintes percentuais:

I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da con-

14 TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: Volume único. São Paulo: Método, 2012. p. 14.

15 REALE, Miguel. Lições preliminares de Direito. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 296.

denação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V - mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos. (grifou-se)

Comefeito, entende-se que tal medida mostra-se mais equânime e harmoniosa, repita-se, **de acordo com o contexto do caso concreto**, com os dois entendimentos firmados pelo STF (Tema 309 e aquele contido no âmbito do julgamento da ADPF nº 1.178 – Distrito Federal), devidamente expostos neste artigo científico. Na hipótese em apreço, é possível estender a um caso não previsto (honorários contratuais) parâmetros que o legislador previu para outro caso semelhante, qual seja, honorários sucumbenciais. Nas palavras de Miguel Reale anteriormente transcritas “Se o sistema do Direito é um todo que obedece a certas finalidades fundamentais, é de se pressupor que, havendo identidade de razão jurídica, haja identidade de disposição nos casos análogos”.

Desse modo, o Órgão Ministerial, ora subscritor, entendeu e sugeriu, nos autos em cotejo, que o Tribunal de Contas determinasse que as gestões municipais adequassem os seus instrumentos contratuais em conformidade com os parâmetros contidos no art. 85 do CPC, apenas salientando que devem ser expressos **em termos fixos e nominais**.

Quanto aos valores anteriormente recebidos pela empresa em pauta, depreende-se, conforme toda a fundamentação aqui esboçada, que **somente são devidos até o teto estabelecido pelas hipóteses do art. 85, §3º do CPC**, de maneira que deve haver a restituição, aos cofres municipais, dos valores que tenham ultrapassado tais montantes, **sendo imperiosa a posterior comprovação de cumprimento da medida imposta, por parte dos agentes responsáveis**.

Considerações Finais

O desenlace do imbróglcio versado neste trabalho traz consigo relevantes instruções na interface do direito administrativo, do direito processual civil e do controle externo, realçando a importância da compreensão concomitante de todos esses campos do saber.

Pode-se considerar que o arremate deste breve artigo, de maneira ampla, se centra na ideia de que as pedras de toque do direito administrativo, nos dizeres do renomado catedrático Celso Antônio Bandeira de Mello, isto é, os princípios da Supremacia do interesse público sobre o privado e da Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, devem prevalecer, em linhas gerais, em detrimento dos interesses do particular.

Especificamente, em que pese a existência de regras gerais estabelecidas pelo texto constitucional, sobretudo quanto à primazia do concurso público, evidenciou-se que a contratação direta, via procedimento de inexigibilidade de licitação, de escritórios de advocacia para prestação de serviços jurídicos técnicos especializados, é possível, desde que estritamente respeitados e comprovados os requisitos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o qual restou referendado pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que as circunstâncias de cada caso devem ser averiguadas com cautela.

Ademais, a partir do estudo de caso proposto, muito embora seja viável a avença, nos moldes acima descritos, observou-se que a forma de remuneração estabelecida entre entes federados e pretensos contratados

não é tão discricionária quanto parece, tendo em vista, sobretudo, o posicionamento dominante da jurisprudência pátria quanto à vedação e/ou limitação de estipulação das denominadas cláusulas de êxito em contratos com a Administração Pública.

Nesse sentido, a aplicação analógica dos parâmetros objetivos estabelecidos pelo Código de Processo Civil, surge como uma razoável alternativa para solução do imbróglio, visando resguardar, tanto os interesses do poder público e, consequentemente da coletividade, quanto os do particular, que deve ser devidamente remunerado pelo trabalho desempenhado de maneira singular e notoriamente especializado.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Código de Processo Civil** (Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos** (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)** (Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13540.htm>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências**. (Lei nº

8.001, de 13 de março de 1990). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Regulamenta o disposto no inciso VII do § 2º, no § 3º e no § 5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para estabelecer o percentual de distribuição de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais**. (Decreto nº 11.659, de 23 de agosto de 2023). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11659.htm>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Disciplina o disposto no Decreto nº 11.659, de 23 de agosto de 2023, e revoga a Resolução ANM nº 6, de 2 de abril de 2019**. (Resolução ANM nº 143, de 21 de novembro de 2023). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-anm-n-143-de-21-de-novembro-de-2023-524902502>>. Acesso em: 10 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Recurso Extraordinário nº 656558. Tema 309**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 25 de outubro de 2024. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 06 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.178**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, 06 de novembro de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6952622>>. Acesso em: 06 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da União. Acórdão. **Representação. Acórdão nº 533/2022**. Relator: Min. Antonio Anastasia. Brasília, 16 de março de 2022. Disponível em: <<http://www.portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da União. **Súmulas 39, 103 e 252**. Disponível em: <<http://www.portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1º. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARCONDES MARTINS, Ricardo. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MARTINS, Flávia Bahia. **Direito Constitucional**. 2°. ed. Niterói/RJ: Impetus, 2011.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo Estrutural Consequencialista. A intervenção judicial em políticas públicas**. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2018.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27° ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012**. Natal, RN. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/Leis%20Complementares%20Estado%20RN/LCE_464.2012__Lei_Org%C3%A2nica.pdf>. Acesso em: 08 out. 2025.

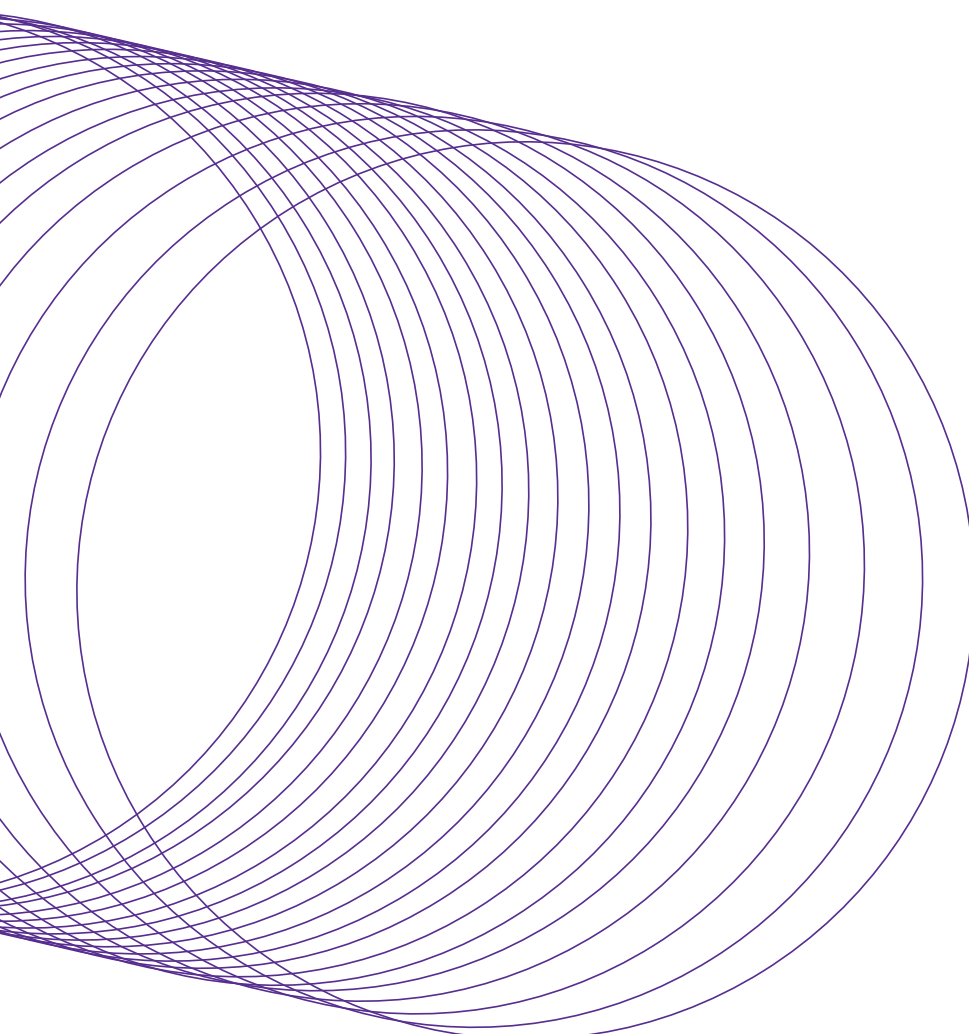
RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução nº 009, de 19 de abril de 2012**. Natal, RN. Dis-

ponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/3_000009_2012_cgp_07.10.2024.1104.pdf>. Acesso em: 08 out. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 303, de 09 de setembro de 2005**. Natal, RN. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-303-2005-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-normas-gerais-pertinentes-ao-processo-administrativo-no-ambito-da-administracao-publica-estadual>>. Acesso em: 06 out. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Súmula 28 – TCE/RN**. Natal, RN. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/sumulas/S%C3%9AMULA_N%C2%BA_28.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: Volume único**. São Paulo: Método, 2012.



ARTIGOS TÉCNICOS

5

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE HUMANIZAÇÃO: REDEFININDO O TEMPO E A QUALIDADE DE VIDA

Mírley de Almeida Cardoso Oliveira¹

RESUMO:

A inteligência artificial (IA) vem sendo tradicionalmente discutida sob a ótica da produtividade e da substituição de tarefas humanas. Entretanto, sua contribuição mais significativa pode estar no potencial de liberar o ser humano de atividades repetitivas, técnicas e burocráticas, permitindo maior dedicação a aspectos criativos,

afetivos e estratégicos da vida e do trabalho. Este artigo busca analisar como a IA pode ser compreendida como um instrumento de humanização, oferecendo tempo de qualidade e fortalecendo as dimensões que nos tornam mais humanos.

Palavras-chaves: inteligência artificial; humanização; tempo de qualidade; tecnologia; sociedade.

INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA), segundo Luger (2013) é definida como um dos ramos da ciência da computação que se ocupa da au-

¹ Coordenadora de Gabinete de Conselheiro Substituto no TCERN. Bacharel em Direito pela UNIRN. Especialista em Direito Administrativo pela UFRN. Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola da ALRN.

tomação do comportamento inteligente, que utiliza uma combinação de algoritmos, modelos matemáticos e grandes volumes de dados, buscando replicar ou superar a capacidade humana em determinadas funções.

O avanço da tecnologia nas últimas décadas tem suscitado debates intensos acerca de seus impactos no trabalho, nas relações sociais e na própria condição humana. Isso se dá pelo fato da IA ter se tornado uma ferramenta fundamental em diversos setores, sendo aplicada em áreas como medicina, finanças, educação, direito e manufatura (Cozman; Neri, 2021).

Nesse sentido, os principais aspectos negativos apontados referentes à adoção da IA, sobretudo, no processo de trabalho, se revelam nos riscos de substituição do ser humano pelas máquinas em determinadas tarefas, levando preocupações sobre o desemprego estrutural, perda de autonomia e a desumanização nas relações de trabalho (Schwab; Zahidi, 2020). Todavia, a análise crítica desse fenômeno revela que a IA pode representar não apenas uma ameaça, mas também uma oportunidade daquilo que é mais essencialmente humano.

Ao pensar em complexidade humana, Morin (2002) ressalta que a complexidade da vida exige que o ser humano desenvolva não apenas habilidades técnicas, como também, sensibilidade e imaginação para lidar com as incertezas e pluralidades. Nesse contexto, a IA pode ser compreendida como ferramenta de apoio e não de substituição, na medida em que automatiza tarefas rotineiras, burocráticas e de baixo valor criativo, criando espaço para os indivíduos investirem tempo com atividades que exigem empatia, reflexão, criatividade e pensamento crítico (Carmona; Neto; Ascúa, 2020).

Além disso, na sociedade contemporânea, marcada pelo excesso de informação e pela aceleração das rotinas, o esgotamento físico e emocional das pessoas torna-se frequente. Dessa forma, a introdução de tecnologias inteligentes, quando aplicada eticamente, pode ajudar nesse cenário, devolvendo ao indivíduo tempo de qualidade.

Ante ao exposto, o presente artigo tem como objetivo central analisar de que maneira a inteligência artificial, ao

aperfeiçoar tarefas mecânicas, permite a valorização do tempo humano e a descoberta de práticas que contribuem para o resgate da humanidade.

DESENVOLVIMENTO

Uma grande contribuição da inteligência artificial para a experiência humana está na capacidade de assumir tarefas mecânicas, repetitivas e de baixa complexidade. No ambiente de trabalho, cita-se como exemplo a IA aplicada no âmbito dos Tribunais de Contas, que a utiliza para aperfeiçoar a fiscalização e auditoria de recursos públicos, na análise de dados e documentos para identificar riscos em licitações, monitorar aquisições, auxiliar na elaboração de relatórios e documentos, e no desenvolvimento de assistentes virtuais para consultas, permitindo, assim, eficiência e celeridade (IRB, 2024).

O exemplo supracitado revela que a IA não desumaniza a atividade de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, mas, ao contrário, a potencializa. Em vez de reduzir o papel dos seus servidores a meros executores de tarefas repetitivas, a tecnologia os libera para atividades intelectualmente mais ricas, como a interpretação dos resultados, a avaliação de impacto social das políticas públicas e elaboração de pareceres e tomada de decisões, considerando os princípios da eficiência, moralidade e justiça. Assim, a IA nos Tribunais de Contas atua como parceira, não como substituta, devolvendo ao profissional a possibilidade de exercer plenamente sua função crítica e ética.

Ademais, a automação propiciada pela IA deve ser analisada também sob a ótica do tempo. Han (2017), ao tratar da “Sociedade do cansaço”, observa que a aceleração constante das rotinas gera um esgotamento que afasta o indivíduo da experiência plena da vida. A inteligência artificial utilizada para assumir obrigações do cotidiano, pode funcionar como um mecanismo de devolução de tempo de qualidade. O que antes era consumido em tarefas repetitivas pode ser transformado em momentos de cuidado, lazer e reflexão. Esse movimento vai ao encontro do que

Morin (2002) descreve como necessidade de integrar razão, emoção e imaginação na vida contemporânea.

Nesse sentido, espera-se que os agentes de IA fortaleçam o potencial humano ao permitir maior assistência em tarefas rotineiras, liberando os indivíduos para se concentrarem na criatividade ou em trabalhos de maior valor agregado, juntamente com interação e comunicação interpessoais.

Noutro viés, uma relevante dimensão do ser humano está no campo da criatividade e do afeto. Embora a IA seja capaz de produzir textos, imagens e músicas, sua atuação permanece limitada à lógica algorítmica. O valor humano está, justamente, na capacidade de atribuir sentido, emoção e subjetividade ao que é criado. Como observa Morin (2002), a imaginação humana é inseparável da complexidade da vida, o que torna impossível a sua substituição integral por sistemas artificiais.

Dessa forma, a IA pode ser compreendida como ferramenta de auxílio e não de substituição das atividades humanas. Portanto, a Inteligência artificial não deve ser compreendida como uma ameaça que desumaniza, mas como uma oportunidade que, bem regulada e aplicada, devolve ao ser humano a possibilidade de se reconectar com aquilo que o distingue das máquinas: a capacidade de atribuir sentido à vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permite afirmar que a inteligência artificial, longe de representar ameaça à condição humana, pode ser compreendida como instrumento de humanização. Nesse sentido, ao assumir tarefas repetitivas e burocráticas, a IA não retira do ser humano seu espaço de atuação, mas o reposiciona em direção a atividades de maior valor criativo, reflexivo e afetivo.

Nesse sentido, constata-se que a IA devolve ao indivíduo um recurso escasso e precioso: o tempo. Esse tempo pode ser redirecionado para o fortalecimento de vínculos sociais, para o lazer e conexões pessoais. Já no ambiente de trabalho, esse tempo pode ser redirecionado para o exercício de atividades intelectualmente mais

ricas e estratégicas, aproveitando melhor o profissional.

A aplicação da IA dentro dos Tribunais de Contas é um grande exemplo de como a tecnologia pode auxiliar na eficiência e celeridade dentro do ambiente de trabalho, atuando como parceira, não como substituta, devolvendo aos profissionais desses Tribunais a possibilidade de exercer plenamente sua função crítica e ética no desempenho de atividades mais ricas intelectualmente.

Em síntese, a IA deve ser vista não como substituta, mas como aliada. Quando eticamente conduzida, ela se torna um meio pelo qual o ser humano pode resgatar sua essência, reafirmando que a verdadeira inovação tecnológica é aquela que, ao invés de nos afastar, nos permite ser mais humanos.

REFERÊNCIAS

CARMONA, Rodrigo.; NETO, João Amato.; ASCÚA, Rubén. **Industria 4.0 en empresas manufactureras del Brasil**. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/136), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ae2c0407-e1dc-41ee-acde-5187657045d9/content>. Acesso em: 10 set. 2025.

COZMAN, Fabio. NERI, Hugo. O que, afinal, é inteligência artificial?. In: COZMAN, Fabio G.; PLONSKI, Guilherme Ary; NERI, Hugo. **Inteligência artificial: avanços e tendências**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2021. p. 21-29.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade do cansaço**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.


IRB. **Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios**. 6 ed.. Brasília, DF : IRB, 2024. E-book. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em 15. Set. 2025.

LUGER, George F. **Inteligência artificial**. 6 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

MALONE, Thomas W.; LAUBACHER, Robert; RUS, Daniela. **Artificial intelligence and the future of work**. Cambridge: MIT, 2020. Disponível em: <https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/12/2020-Research-BriefMalone-Rus-Laubacher2.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

MORIN, Edgar. **Os setes necessários à educação do futuro**. 5ª ed. São Paulo, SP: Cortez. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

SCHWAB, Klaus; ZAHIDI, Saadia. The future of jobs report 2020. World Economic Forum, 2020. E-book. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf. Acesso em: 09 set. 2025.



INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA GESTÃO PÚBLICA DO NORDESTE: UMA FERRAMENTA ESTRATÉGICA PARA SUPERAR A ESCASSEZ FINANCEIRA E PROMOVER A AUTONOMIA MUNICIPAL

Daniel Melo de Lacerda¹

RESUMO:

A gestão pública em pequenos e médios municípios do Nordeste brasileiro enfrenta sérios desafios, como a dependência de verbas federais, a falta de profissionais qualificados e

o aumento das demandas sociais. Essas limitações criam um ciclo de dificuldades que afeta a autonomia e a eficiência administrativa. Este artigo propõe a Inteligência Artificial (IA) como uma solução estratégica e de baixo custo para superar esses obstáculos.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Potiguar; Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Potiguar. Natal/RN, Brasil. e-mail: dlacerdarn@yahoo.com.br.

Palavras-chave: inteligência artificial; gestão pública; autonomia municipal; fiscalização.

A gestão pública em pequenos e médios municípios do Nordeste brasileiro enfrenta sérios desafios, como a dependência de verbas federais, a falta de profissionais qualificados e o aumento das demandas sociais. Essas limitações criam um ciclo de dificuldades que afeta a autonomia e a eficiência administrativa. Este artigo propõe a Inteligência Artificial (IA) como uma solução estratégica e de baixo custo para superar esses obstáculos.

Palavras-chave: inteligência artificial; gestão pública; autonomia municipal; fiscalização.

INTRODUÇÃO

A gestão pública municipal no Brasil, em especial nos pequenos e médios municípios do interior, enfrenta um cenário de desafios estruturais que se perpetuam há décadas. A escassez de recursos, a limitação técnica das equipes e a crescente complexidade das demandas sociais formam um tripé de dificuldades que, em cidades com menor capacidade de arrecadação, pode comprometer a oferta de serviços públicos de qualidade. Esse quadro é particularmente acentuado na realidade do Nordeste, onde a dependência de repasses intergovernamentais é um fator crítico, e a dificuldade de atrair e reter capital humano qualificado é uma barreira constante.

Dentro desse panorama, a Inteligência Artificial (IA), frequentemente associada a grandes centros urbanos e orçamentos volumosos, emerge como uma resposta pragmática e de baixo custo para mitigar as demandas rotineiras da gestão pública. Longe de ser um luxo inacessível, a IA se apresenta como uma tecnologia disruptiva com potencial para empoderar gestores e servidores. A tese central deste artigo é que a IA, ao automatizar tarefas burocráticas e repetitivas, não tem a finalidade de substituir o servidor público, mas sim de otimizar os recursos humanos e financeiros, permitindo que as equipes se dediquem a atividades de maior valor agregado e, con-

sequentemente, impulsionem a autonomia e o desenvolvimento local.

O CENÁRIO CRÔNICO: FISCALIDADE DEPENDENTE E A CRISE DO CAPITAL HUMANO

A dependência de transferências intergovernamentais da União e dos Estados é uma característica marcante da maioria dos municípios brasileiros, com uma concentração notável nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam irrisórias arrecadações próprias.

Essa realidade de baixa autonomia fiscal, embora não seja necessariamente um fenômeno negativo em comparação com o cenário global, expõe uma vulnerabilidade significativa: a limitação para investir em infraestrutura, serviços e, crucialmente, em pessoal técnico qualificado para otimizar a própria gestão e, no futuro, aumentar a arrecadação autônoma.

A limitação financeira decorrente da dependência fiscal impacta diretamente a capacidade de contratação e capacitação das equipes municipais. É um desafio crônico para os pequenos municípios a luta contra a falta de estrutura administrativa, a carência de pessoal qualificado e a ausência de um instrumental de trabalho apropriado.

A burocracia também figura como um entrave, revelando que os problemas de gestão estão mais ligados a limitações de recursos e à complexidade dos processos do que à má-fé.

A consequência final é uma gestão pública que, embora possa ser bem-intencionada, opera no limite, com dificuldades para inovar e para prestar serviços com a eficiência necessária.

Nesse contexto, a solução para a administração pública municipal não reside apenas no aumento dos repasses, mas na adoção de ferramentas que, com um investimento inicial baixo, sejam capazes de romper esse ciclo vicioso. O foco deve ser na capacidade de fazer mais com menos, otimizando o que já existe: os dados e o tempo do servidor. Ferramentas de IA baseadas em modelos de *Software as a Service* (SaaS) e em nuvem se alinham

1 Bacharel em Direito pela Universidade Potiguar; Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Potiguar. Natal/RN, Brasil. e-mail: dlacerdarn@yahoo.com.br.

perfeitamente a essa necessidade, pois não exigem grandes investimentos em infraestrutura de *hardware* ou a contratação de especialistas de TI para operação e manutenção.

Uma estratégia institucional que tem se mostrado eficaz para a superação de barreiras estruturais é a atuação por meio de consórcios públicos. Ao unir esforços, os municípios conseguem dividir custos, compartilhar profissionais qualificados e estruturar serviços de forma regionalizada, ganhando escala e voz junto aos governos estaduais e federais. Essa abordagem se torna um caminho promissor para transformar limitações em oportunidades.

A Inteligência Artificial pode funcionar como o motor digital desses consórcios. Em vez de cada município adquirir uma solução tecnológica de forma isolada, um consórcio poderia, de forma unificada, contratar uma plataforma de IA compartilhada. Essa ação democratizaria ainda mais o acesso à tecnologia e fortaleceria a governança regional, permitindo a análise de dados e o planejamento de políticas públicas em uma escala que transcende os limites de cada cidade, como o manejo de resíduos sólidos, transporte público e saúde especializada.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO RESPOSTA DE BAIXO CUSTO: APLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A REALIDADE MUNICIPAL

A IA se destaca na automação de processos burocráticos e repetitivos, liberando os servidores para se dedicarem a atividades de maior complexidade. Um dos exemplos mais claros é o uso de assistentes virtuais e chatbots. A plataforma Dara, da IPM Sistemas, é uma IA que vai além de um chatbot comum, utilizando tecnologias avançadas de Processamento de Linguagem Natural (NLP) e aprendizado de máquina. Treinada para entender a comunicação natural humana, a Dara consegue resolver centenas de serviços públicos através de um chat, como a emissão de guias de IPTU ou o agendamento de consultas médicas via WhatsApp, tornando os serviços acessíveis 24 horas por dia.

A comunicação com o cidadão pode ser profundamente aprimorada pela IA. Ao analisar dados, a IA pode prever necessidades e se comunicar de forma proativa e personalizada, utilizando canais digitais para oferecer informações e serviços de forma mais ágil e acessível.

A IA qualifica a tomada de decisões governamentais ao identificar padrões complexos em grandes volumes de dados estruturados e não estruturados. Isso é particularmente útil para municípios que não possuem uma cultura de coleta de dados robusta, pois a IA consegue extrair valor de informações que antes estavam desorganizadas ou subutilizadas.

A aplicação da IA na gestão pública brasileira já é uma realidade, com diversos municípios de portes variados adotando a tecnologia para solucionar problemas cotidianos. Alguns exemplos de destaque demonstram a viabilidade e o potencial de replicação dessas iniciativas, mesmo em cidades que não são grandes capitais.

O município de Juazeiro do Norte, no Ceará, tornou-se o primeiro do Brasil a aprovar uma lei e um plano diretor de Cidades Inteligentes. A cidade, que tem se consolidado como um caso de sucesso na temática, busca se tornar uma referência em tecnologias para a gestão pública na região Nordeste. As iniciativas, que incluem a colaboração com *startups* e ações de inovação em áreas como iluminação pública, demonstram a importância de um planejamento estratégico local para a adoção de tecnologias.

A IPM Sistemas, uma *GovTech* brasileira, foi premiada com sua plataforma Dara como a Melhor Solução do Brasil para Cidades Inteligentes. A empresa desenvolve *softwares* de gestão pública 100% em nuvem, com foco em otimizar processos e reduzir custos operacionais, o que a torna uma opção viável para municípios de pequeno porte.

A plataforma Aprova Digital, com sua ferramenta de IA chamada Lume, oferece soluções para automatizar processos em prefeituras. O município de Cascavel, no Paraná, utilizou agentes de IA para a classificação e análise de docu-

mentos durante a triagem de processos. A medida resultou em uma redução imediata no tempo de análise e em um aumento da satisfação do cidadão. A IA em Cascavel é usada para tarefas como a validação de documentos, verificação de dados e resumo de processos, liberando os servidores para se concentrarem em julgamentos técnicos mais complexos.

O principal obstáculo para a implementação da IA em pequenos municípios, além da limitação de recursos, é a falta de dados organizados e interoperáveis. A precariedade da infraestrutura tecnológica e a ausência de uma cultura avaliativa também são entraves significativos. Adicionalmente, o receio jurídico sobre os limites da automação e a resistência cultural por parte de servidores e gestores podem dificultar a transição para um modelo mais digital. A superação desses desafios demanda um roteiro estratégico que inclua o mapeamento dos fluxos que consomem tempo, a conexão de dados confiáveis e, fundamentalmente, a capacitação da equipe para atuar em parceria com a tecnologia.

A implementação da IA na administração pública deve ser guiada por um conjunto de princípios éticos e regulatórios que garantam a proteção dos direitos fundamentais. Questões como a transparência, a responsabilidade na tomada de decisões algorítmicas, o risco de viés e discriminação, e a privacidade e segurança dos dados são centrais para uma utilização responsável da tecnologia.

A racionalidade algorítmica, embora poderosa, depende da qualidade dos dados com que é treinada. Falhas intencionais (por manipulação) ou não intencionais (por erros) dos sistemas de IA podem resultar em violações de direitos, exigindo um controle rigoroso. Nesse sentido, o TCE/RN, como órgão fiscalizador, tem um papel estratégico que se estende para além da fiscalização da legalidade e economicidade do gasto com IA. O Tribunal pode se tornar um indutor da inovação responsável, incentivando a adoção de critérios de governança algorítmica e a avaliação de desempenho dos sistemas para garantir que as decisões da máquina não comprometam os

princípios constitucionais e os direitos dos cidadãos.

CONCLUSÃO

A análise do cenário de pequenos municípios, especialmente no Nordeste, demonstra que os desafios de dependência fiscal e escassez de capital humano não são insuperáveis. A Inteligência Artificial, longe de ser um luxo para metrópoles, emerge como uma solução pragmática, de baixo custo e com alto potencial de retorno, que pode romper o ciclo vicioso que limita a gestão local.

A tecnologia, por meio de plataformas *cloud-native*, automatiza tarefas rotineiras, como o atendimento ao cidadão e a análise de documentos, e atua como uma ferramenta analítica e preditiva para a gestão fiscal e o planejamento urbano. Casos de sucesso em cidades como Cascavel, no Paraná, comprovam que a inovação não é uma questão de porte, mas de estratégia, liderança e governança.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte tem a oportunidade de atuar na vanguarda do controle. Ao reconhecer o potencial transformador da IA e as particularidades da realidade municipal, o Tribunal pode ir além da fiscalização tradicional e se tornar um agente indutor da inovação, incentivando as melhores práticas e garantindo que a tecnologia seja utilizada como um instrumento a serviço da eficiência, da autonomia e, em última instância, da melhoria da qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

REVISTA GV-EXECUTIVO. São Paulo: **Fundação Getúlio Vargas**, v. 23, n. 3, set./dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/issue/download/v23n3/2825>. Acesso em: 06 set. 2025.

MARINHO, Antonio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antonio. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 123-142, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/zR->

jxL6RPNqVgqdGRXvkZTpH/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 07 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Estudo CNM: falta de pessoal qualificado e burocracia dificultam nota dos Municípios no Ranking da STN.** Brasília, 08 jul. 2022. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/estudo-cnm-falta-de-pessoal-qualificado-e-burocracia-dificultam-nota-dos-municipios-no-ranking-da-stn>. Acesso em: 07 set. 2025.

ORACLE. **Usando IA no governo municipal: 10 casos de uso.** Oracle Brasil, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/artificial-intelligence/ai-local-government/>. Acesso em: 13 set. 2025.

IPM SISTEMAS. **Oportunidades da inteligência artificial na gestão pública.** IPM Sistemas, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.ipm.com.br/oportunidades-da-inteligencia-artificial-na-gestao-publica/>. Acesso em: 14 set. 2025.

IPM SISTEMAS. **Dara: inteligência artificial da IPM recebe prêmio de melhor solução do Brasil para cidades inteligentes.** IPM Sistemas, 06 set. 2024. Disponível em: <https://www.ipm.com.br/dara-inteligencia-artificial-da-ipm-recebe-premio-de-melhor-solucao-do-brasil-para-cidades-inteligentes/>. Acesso em: 07 set. 2025.

VALID. **Uso de IA no serviço público é chave para tomar decisões mais acer-**

tadas no governo digital. Valid, 14 mar. 2025. Disponível em: <https://valid.com/futuroid/uso-de-ia-no-servico-publico-e-chave-para-tomar-decisoes-mais-acertadas-no-governo-digital>. Acesso em: 20 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Juazeiro do Norte (CE) é o primeiro município a aprovar lei relacionada às cidades inteligentes.** Brasília: CNM, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/juazeiro-do-norte-ce-e-o-primeiro-municipio-a-aprovar-lei-relacionada-as-cidades-inteligentes>. Acesso em: 20 set. 2025.

APROVA. **IA para prefeituras: o que já funciona e como começar.** Aprova Digital, 28 jul. 2025. Disponível em: <https://aprova.com.br/blog/ia-para-prefeituras>. Acesso em: 20 set. 2025.

TOLENTINO, Edener Bertão; PARIZOTTO, Felipe Antônio; SBIZERA, José Alexandre Ricciardi. A aplicação da inteligência artificial na administração pública municipal: análise quanto à viabilidade para combate à evasão fiscal de IPTU. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 1-20, jan./jul. 2025. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/download/10908/7523/30755>. Acesso em: 06 set. 2025.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E LGPD NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Joana de Sá Barreto Caetano¹

RESUMO:

O presente artigo discute a relação entre o uso de dados pessoais e as tecnologias de inteligência artificial (IA) no contexto da Administração Pública. A Lei n. 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), busca proteger a exposição de conteúdos pessoais, garantindo a preservação da privacidade e da intimidade, inclusive daqueles que ocupam cargos, empregos ou funções públicas. Por outro lado, a inteligência artificial tem como propósito simular a inteligência humana por meio de máquinas, permitindo que estas processem dados e documentos e atuem de forma autônoma. Ao final, o estudo analisa as disposições legais referentes à coleta, ao uso e ao compartilhamento de informações pessoais, abordando de que maneira a Administração Pública pode empregar ferramentas de IA sem infringir as normas previstas na LGPD.

Palavras-chave: LGPD; inteligência artificial; proteção de dados; privacidade.

INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) está cada vez mais presente no cotidiano das pessoas, inclusive no serviço público, oferecendo ferramentas capazes de otimizar processos, aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, essa tecnologia permite a automação de tarefas repetitivas, a análise de grandes volumes de dados, o apoio à tomada de decisões e a promoção de uma gestão mais transparente e eficaz. O uso da IA configura-se como uma tendência promissora, com potencial para transformar a maneira como a gestão pública é conduzida.

No entanto, como ocorre com qualquer inovação tecnológica, a adoção da IA também apresenta desafios relevantes. Um dos principais pontos de atenção é a questão da privacidade. O ciclo de vida dos dados deve ser compreendido, mapeado, preservado e monitorado de forma contínua, a fim de evitar violações à segurança das informações pessoais.

É importante destacar que o equilíbrio entre o uso da inteligência artificial e a proteção dos direitos fundamentais exige uma dinâmica integrada e proativa. Essa abordagem deve promover uma cultura de responsabilidade e transparência em todas as etapas do uso das tecnologias da IA, desde o planejamento,

¹ Bacharel em Comunicação Social pelo Centro Universitário de Belo Horizonte. Especialista em Gestão de Pessoas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade Alves Lima. Coordenadora de Gabinete de Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, joanabarreto@tce.rn.gov.br.

o desenvolvimento, a implementação até a utilização e o monitoramento constante dos sistemas. Por meio de uma postura colaborativa e adaptável a Administração Pública poderá utilizar a IA de forma ética, respeitando os direitos e a dignidade dos indivíduos envolvidos.

Diante desse contexto, torna-se essencial compreender as particularidades da interseção entre a IA e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), de modo a garantir a aplicação eficaz das normas regulatórias, promovendo tanto a inovação responsável quanto a salvaguarda dos direitos individuais. Assim, a justificativa para este estudo reside na necessidade de enfrentar os desafios relacionados à implementação prática da transparência no uso da IA, sob a perspectiva das diretrizes estabelecidas pela LGPD.

FUNDAMENTAÇÃO

Uma vez apresentadas as principais considerações sobre a inteligência artificial e a Lei Geral de Proteção de Dados, é oportuno destacar a interseção entre esses dois temas. É evidente que a IA depende de grande volume de dados para seu desenvolvimento e aprimoramento. Dentre esses conteúdos, a maior parte é composta por informações pessoais e é justamente nesse processo de enriquecimento informacional, geralmente realizado por meio da coleta massiva, que reside o conflito entre o uso indiscriminado desses elementos e os princípios de privacidade e proteção. O Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº 332/2020, se manifestou sobre a importância de preservar os direitos fundamentais:

Art. 4º No desenvolvimento, na implantação e no uso da Inteligência Artificial, os tribunais observarão sua compatibilidade com os Direitos Fundamentais, especialmente aqueles previstos na Constituição ou em tratados de que a República Federativa do Brasil seja parte. (Brasil, 2020).

Ao se utilizar a inteligência artificial, a base de dados é constantemente alimentada por uma quantidade imensa de infor-

mações, muitas vezes sem que se saiba: (i) de que forma foram coletadas — se com ou sem o consentimento do titular; (ii) em quais bases foram localizadas e trazidas ao agente demandante; (iii) qual será o grau de tratamento e processamento desses dados; (iv) se sua origem é confiável; e (v) se o dever de transparência foi devidamente cumprido.

Essa capacidade quase ilimitada da IA levanta questionamentos importantes sobre os limites éticos e legais de sua atuação na esfera privada dos indivíduos, bem como sobre o impacto potencial em suas decisões. Isso se agrava diante da utilização de algoritmos para a tomada de decisões automatizadas, que podem ocorrer de forma discriminatória ou abusiva, desconsiderando direitos fundamentais dos cidadãos. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça impõe que os dados usados para treinar modelos de IA devem ser provenientes de fontes seguras, protegidos contra alterações indevidas e armazenados conforme padrões consolidados de segurança (Brasil, 2020).

Para enfrentar os desafios impostos pela LGPD na era da inteligência artificial, é essencial que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em conjunto com as autoridades reguladoras, atuem de forma coordenada para garantir os direitos relacionados à privacidade e à proteção de dados.

Ademais, a Lei Geral de Proteção de Dados estabelece em seu artigo 6º os princípios que devem ser observados para garantir que o tratamento de dados pessoais seja realizado de maneira ética e responsável, estando listados como: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilidade e prestação de contas.

A utilização da inteligência artificial na Administração Pública requer cuidados rigorosos quanto à proteção de informações sensíveis, em conformidade com os princípios e obrigações previstos na legislação vigente. É essencial adotar práticas como *Privacy by Design* (princípio de proteção de dados que estabelece que a privacidade e a proteção dos dados pessoais devem ser incorporadas desde o

início do desenvolvimento de produtos, serviços, processos ou sistemas), anonimização, criptografia, controle de acessos e avaliações de impacto (*Data Protection Impact Assessment* - ferramenta preventiva que serve para identificar e minimizar os riscos relacionados ao tratamento de dados pessoais) para assegurar a privacidade, a transparência e a segurança no tratamento de conteúdos sensíveis. Além disso, a governança de dados deve ser fortalecida por meio da implantação de políticas claras, realização de auditorias periódicas e capacitação contínua dos servidores públicos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a relação entre a Lei Geral de Proteção de Dados e a inteligência artificial é complexa e impõe desafios relevantes às instituições que buscam usufruir dos benefícios proporcionados por essa tecnologia. No entanto, ao adotar uma abordagem ética, transparente e responsável, é possível que a Administração Pública utilize a IA sem infringir a legislação ou comprometer os direitos fundamentais dos indivíduos.

Para superar esse desafio, é essencial recorrer às ferramentas e soluções voltada à segurança da informação, abrangendo desde a proteção dos dados pessoais e a gestão interna desses registros até a interação com o cidadão, considerando aspectos como transparência, responsabilização e governança de conteúdos sensíveis.

Por fim, recomenda-se que a Administração Pública fomente o debate sobre o tema, levando em conta os impactos sociais e a garantia dos direitos individuais ao desenvolver e implementar sistemas baseados em inteligência artificial.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a ética, transparência e governança na produção e uso de inteligência artificial no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original126352202008245f438ef2b7c7a.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.
- CARDOSO, Philipe Monteiro. **A relação entre a LGPD e inteligência artificial.** 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-relacao-entre-a-lgpd-e-inteligencia-artificial/1824620427>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- SÁ, Maria de Fátima Freire de.; Lima, Taisa Maria Macena de. Inteligência artificial e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: o direito à explicação nas decisões automatizadas. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 26, p. 227-246, 2020. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/584/425>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- NARDI, Luize Gaggiola. **Uma perspectiva analítica da aplicação da inteligência artificial (IA) à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023. <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/26472>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- QUEIROZ, Renata Capriolli Zocatelli. **A proteção de dados pessoais: a LGPD e a disciplina jurídica do encarregado de proteção de dados pessoais.** 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2021.tde-23082022-085834>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- SOUSA, Mariana Leão; GOMES, Gabriela de Freitas; GOUVEIA, Geovanna Izabella. A Proteção de Dados aplicada à Inteligência Artificial: limites, transparência e responsabilidades na utilização dos sistemas de IA. **Advances in Knowledge Representation**, v. 4, n. 2, p. 195-211, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/advances-kr/article/view/53484>. Acesso em: 17 jul. 2025.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO AUXÍLIO DE TAREFAS ACESSÓRIAS DO CONTROLE EXTERNO

José Rosenilton de Araújo Maracajá¹

Deycson Breno Matheus Silva²

Raíssa Cássia Andrade de Souza³

RESUMO:

Este artigo apresenta um estudo de caso realizado pela Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente (DIA) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) sobre o uso de Inteligência Artificial (IA) para auxiliar na execução de tarefas acessórias em auditorias de obras públicas. O objetivo foi comparar o tempo necessário para a execução de tarefas auxiliares na análise de conformidade, como quantificação de serviços, elaboração de tabelas e digitação de textos. Para essa análise foi comparado o tempo necessário empregando-se métodos convencionais em relação ao uso de Inteligências Artificiais generativas (*ChatGPT, Gemini, AI Studio, Perplexity, DeepSeek*). Os resultados demonstram um ganho expressivo de tempo no processo

com o uso da IA, além de gerar planilhas organizadas automaticamente, apontando o potencial de aplicação dessa tecnologia nas auditorias, fiscalização e aumento de eficiência dos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: inteligência artificial; Auditoria de Obras; eficiência; IA generativa; TCE/RN.

1. INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos têm transformado a forma como a Administração Pública realiza suas atividades. No âmbito do controle externo, a busca por maior produtividade e precisão técnica em análises de engenharia se torna essencial para garantir a economicidade dos recursos públicos. Nesse contexto, o presente artigo aborda a aplicação da Inteligência Artificial generativa no apoio às auditorias de obras públicas realizadas pelo TCE-RN, comparando seu desempenho em relação às metodologias tradicionais em tarefas acessórias à auditoria, a exemplo da quantificação de volume de concreto, digitação de textos e formulação de planilhas.

¹ Mestre em Engenharia Civil e Ambiental. Auditor de Controle Externo do TCE/RN, maracaja.civil@gmail.com.

² Graduando em Engenharia Civil. IFRN, Natal/RN. Estagiário do TCE/RN, deycson.breno@escolar.ifrn.edu.br.

³ Engenheira Civil. UFRN, Natal/RN. Estagiária de pós graduação do TCE/RN, raissa.andrade.110@ufrn.edu.br.

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo comparar o tempo e a eficiência dos resultados obtidos por meio dos métodos tradicionais e com o uso das novas ferramentas generativas, analisando-se o potencial ganho de tempo no processo de auditoria com o uso de IA.

2. METODOLOGIA

Em uma auditoria de controle externo há a necessidade de se avaliar a conformidade do objeto de estudo, comparando-se, por meio dos critérios, a situação encontrada e aquela idealizada. Para tanto, tarefas acessórias são desenvolvidas, a exemplo da quantificação dos serviços executados em relação ao planejado. Outras tarefas também são exigidas, como a elaboração de planilhas e a manipulação de textos digitalizados em formato de imagem, sem reconhecimento óptico de caracteres (não pesquisáveis nem copiáveis). Todas essas são tarefas auxiliares no âmbito da auditoria e que consomem considerável esforço do auditor. Assim, o presente estudo tem como objeto as tarefas meio de uma auditoria e como objetivo avaliar os potenciais ganhos de eficiência com o uso da IA ao desenvolvimento dessas tarefas.

Para o presente trabalho, como estudo de caso, analisou-se a conformidade da despesa pública na confecção do letreiro urbano em concreto armado, localizado na entrada principal do município de Tenente Laurentino Cruz (RN), contendo a frase “A MAIS ALTA DO RN”, observando-se os princípios legais dispostos na Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021 (BRASIL, 2021). Na análise da quantidade volumétrica de concreto foi aplicado, como método convencional, o cálculo manual auxiliado pelo software AutoCAD, além da digitação de planilhas e da transcrição de textos digitalizados em formato de imagem, sem reconhecimento óptico de caracteres (não pesquisáveis nem copiáveis). Como método alternativo empregou-se ferramentas de Inteligência Artificial. Os resultados obtidos em ambas as metodologias mostraram-se bastante próximos, o que reforça a confiabilidade das estimativas realizadas e enriquece a análise comparativa.

3. QUANTIFICAÇÃO VOLUMÉTRICA DE CONCRETO

Para a quantificação do volume de concreto armado utilizado no letreiro foram empregadas diferentes metodologias de cálculo e o tempo despendido para a execução de cada uma delas foi cronometrado e registrado para fins de comparação. O ponto de partida comum dos cálculos foi uma imagem do letreiro (Figura 1).

Figura 1 – Letreiro urbano analisado com dimensões reais



Fonte: Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente/TCE/RN (2025)

3.1 PROCEDIMENTO MANUAL COM AUTOCAD

1. Inicialmente, foi utilizado um cronômetro manual para registrar o tempo despendido na execução do processo.
2. A imagem do letreiro foi importada e inserida no AutoCAD. (AUTODESK, 2025).
3. Foi feito o ajuste da imagem para a escala real aproximada no ambiente do AutoCAD.
4. Fez-se o desenho das letras em sobreposição por meio do comando Polyline, de modo a obter a representação vetorial de cada elemento do letreiro.
5. Para o cálculo da área, foram consideradas as superfícies das letras, aplicando-se a subtração dos recortes internos presentes em algumas delas (exemplo: letras “A” e “D”).

6. A área resultante foi posteriormente multiplicada pela profundidade média do letreiro, estimada em aproximadamente 0,15m, obtendo-se assim o volume.

7. Para as operações finais, foi utilizada uma calculadora externa a fim de consolidar os valores obtidos.

3.2 PROCEDIMENTO COM IA GENERATIVA (*CHATGPT, GEMINI, AI STUDIO, PERPLEXITY, DEEPSEEK*)

1. Utilização de cronômetro manual para registrar o tempo despendido na execução do processo.

2. Fornecimento da imagem do letreiro à IA.

3. Solicitação do cálculo, considerando as medidas reais como parâmetro de escala, com o seguinte prompt: “Você é um engenheiro perito. realize uma análise da imagem carregada em sua memória para quantificar a quantidade volumétrica de concreto armado em metro cúbico das letras e coração que forma a frase na imagem: “a mais alta do rn”. em que a letra m é representada na imagem pelo símbolo do coração. para isso admita a escala real da imagem sabendo que a altura da pessoa na foto é de 1,67 metros. saiba também que a profundidade média das letras é de 15 cm”.

4. Devolução automática do memorial de cálculo com volume total, volume por letra entre outras informações a depender do IA utilizada, formatado adequadamente para anexação ao documento de auditoria.

5. Elaboração de novo comando para ajustar os resultados no caso de erro perceptível no memorial de cálculo.

6. Entrega final do quantitativo de concreto armado do letreiro.

4. ELABORAÇÃO DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

4.1 PROCEDIMENTO MANUAL

1. Foi utilizado um cronômetro manual para registrar o tempo total gasto no processo.

2. Inicialmente, abriu-se a planilha orçamentária disponível em formato PDF.

3. Em seguida, cada item da planilha foi copiado manualmente: valores, descrições, quantidades, unidades de medida e demais informações relevantes.

4. Esses dados foram colados e organizados linha por linha em uma nova planilha no Microsoft Excel, respeitando a estrutura original.

5. Após a inserção completa, foram criadas tabelas organizadas para facilitar a leitura e a manipulação.

6. Na etapa final, configuraram-se fórmulas automatizadas no Excel (como somas, multiplicações e totais parciais) para possibilitar o cálculo automático do orçamento.

Tempo médio gasto: 54 minutos e 42 segundos.

4.2 PROCEDIMENTO COM IA GENERATIVA (*GEMINI (GOOGLE), DEEPSEEK, CHATGPT (OPENAI)*)

1. Foi selecionada a planilha orçamentária em formato PDF e anexada diretamente na ferramenta de IA generativa.

2. A IA foi instruída para converter o documento em uma planilha editável no Excel, mantendo a formatação original.

3. O sistema processou automaticamente os dados, transformando o conteúdo do PDF em uma tabela estruturada no Excel, com colunas de descrição, unidade, quantidade, valor unitário e valor total.

- 4. Além da conversão, a IA possibilitou a inserção de fórmulas automatizadas (como somatórios e multiplicações), eliminando a necessidade de programação manual dessas funções.
- 5. O arquivo final foi disponibilizado diretamente em formato *Excel*, pronto para uso e revisão.

5. MANIPULAÇÃO DE TEXTOS NÃO SELECIONÁVEIS

Nessa etapa, o procedimento mensurado em tempo foi a transcrição de texto. O processo manual consistiu em visualizar a

imagem e, simultaneamente, realizar a digitalização visual dos caracteres. Ao tempo em que, com o auxílio das ferramentas de inteligência artificial, foi solicitado apenas que a IA (*Gemini e Deepseek*) transcrevesse o texto do documento, a fim de facilitar o uso das informações no processo de auditoria.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados revelou uma correlação positiva entre o uso de ferramentas de Inteligência Artificial e a redução do tempo necessário para realizar tarefas acessórias num processo de auditoria. Os principais resultados obtidos para o cálculo do volume de concreto foram apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo entre métodos de cálculo de área

Método	Tempo	Volume inicial	Tempo de ajuste	Volume final	Tempo total
ChatGPT	50''	3,36 m³	3'12''	7 m³	4'02''
Gemini	49''	1,02 m³	4'56''	1,26 m³	5'45''
AI Studio	1'04''	1,31 m³	11'04''	1,41 m³	12'08''
Perplexity	40''	0,59 m³	2'18''	0,65 m³	2'58''
DeepSeek	1'53''	1,14 m³	2'25''	1,3 m³	4'18''

Método	Tempo	Tempo de ajuste	Volume final	Tempo total
Manual+AutoCAD	31'07''	6'57''	1,35 m³	38'04''

Fonte: Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente/TCE-RN (2025)

De acordo com os tempos medidos, enquanto a metodologia convencional de cálculo demandou em torno de 38 minutos para chegar ao volume de concreto armado do letreiro, o uso de IA reduziu o tempo médio do processo para uma média de 4 minutos e 48 segundos. Ao avaliar a acurácia dos resultados, considerando o resultado obtido pelo método tradicional como o mais próximo do valor real, os modelos de IA's que apresentaram os melhores resultados foram: *DeepSeek* e *Gemini*. De modo geral, o procedimento comparativo demonstrou potencial de ganhos significativos de produtividade com o uso dessas ferramentas, os registros mostram um ganho percentual de tempo de aproximadamente **87,39%**, principal-

mente para cálculos rápidos e organização preliminar de dados. Contudo, ressalta-se a necessidade de verificação humana para validar as respostas geradas pela IA, dado que eventuais erros de interpretação de medidas ou unidades podem ocorrer caso os *prompts* não sejam claros ou completos. Observou-se que o uso das IAs possibilita a redução do tempo em aproximadamente 98,17%, na transcrição de planilhas além de fornecer uma planilha pronta para análise, eliminando etapas manuais de organização. O percentual apresentado no parágrafo anterior, foi obtido comparando-se o tempo manual médio de 54 minutos e 42 segundos com o tempo inferior a 1 minuto, necessário para que a IA convertesse o arquivo PDF em uma planilha

editável, mantendo a estrutura e automatizando fórmulas. A redução percentual foi calculada conforme a seguinte expressão:

$$\text{Redução (\%)} = \frac{T_{\text{manual}} - T_{\text{IA}}}{T_{\text{manual}}} \times 100$$

Aplicando-se os valores observados:

$$\text{Redução (\%)} = \frac{54,7 - 1}{54,7} \times 100 = 98,17\%.$$

Por sua vez, quando falamos da manipulação de textos não selecionáveis frequentemente encontrados em processos na forma de PDF ou imagem, transformá-los em conteúdo digital passível de edição é fundamental para análise. O processo manual de visualizar a imagem e, simultaneamente, realizar a transcrição do texto contido demandou um tempo total de aproximadamente 17'33" por página, considerando a necessidade de atenção para garantir a correta identificação de cada elemento textual e eventuais correções. Entretanto, ao implementar o uso de ferramentas automatizadas de reconhecimento de texto, como *Gemini* e *Deepseek*, a análise da imagem e a conversão para texto ocorreram em menos de 1 minuto, cerca de 48 e 56 segundos respectivamente, evidenciando a eficiência do sistema em identificar caracteres de forma automatizada, com mínima intervenção manual.

Dessa forma, a combinação do esforço humano com a utilização de *softwares* de reconhecimento de texto, permitiu otimizar o processo de digitalização e garantir a fidelidade do conteúdo transcrito. O ganho percentual de tempo nessa tarefa que foi de 95,06% aproximadamente.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidencia que a utilização de IA generativa em auditorias de obras públicas, pode reduzir consideravelmente o tempo de execução de tarefas operacionais, possibilitando que os auditores direcionem maior tempo às análises técnicas críticas e estratégicas. Recomenda-se a ampliação de estudos sobre o uso de IA em outras atividades de engenharia fiscalizatória no âmbito do TCE-RN.

REFERÊNCIAS

- OPENAI. ChatGPT. Disponível em: <https://openai.com/chatgpt>. Acesso em: 20 set. 2025.
- AUTODESK. AutoCAD. Disponível em: <https://www.autodesk.com/products/autocad>. Acesso em: 20 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 20 set. 2025.

TRANSPARÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Sara de Medeiros Costa¹

RESUMO:

O presente artigo analisa a adoção da inteligência artificial (IA) pelos Tribunais de Contas, com ênfase na transparência como princípio estruturante de governança. Examina-se de que forma a incorporação de sistemas automatizados pode gerar riscos associados à ética e à confiança pública. Sustenta-se, a partir de uma abordagem qualitativa, que a transparência, compreendida como condição indispensável à boa governança, é elemento fundamental

para assegurar que cidadãos, servidores e jurisdicionados compreendam os critérios empregados nas decisões amparadas por ferramentas de inteligência artificial. Tal compreensão contribui para prevenir potenciais violações de direitos e reforçar o papel democrático dos órgãos de controle.

Palavras-chave: inteligência artificial; transparência; governança; tribunal de contas.

1 INTRODUÇÃO

A adoção de sistemas de inteligência artificial (IA) por instituições públicas, em especial pelos Tribunais de Contas, representa

¹ Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora de Gabinete de Conselheiro Substituto no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, E-mail: saracosta@hotmail.com.

um avanço tecnológico com significativo potencial de aprimoramento da eficiência e precisão das atividades de controle externo. Entretanto, a sua implementação traz desafios complexos relacionados à ética e à confiança pública, que só podem ser superados com uma governança sólida baseada em princípios como a transparência.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), iniciativas recentes como a Portaria nº 162/2025-GP/TCE reforçam o compromisso institucional com a modernização digital e a adoção de boas práticas de governança pública digital, em conformidade com a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei nº 13.709/2018), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e Lei do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017).

No art. 2º da referida norma, a transparência aparece como um dos princípios norteadores do governo digital no TCE/RN. Nesse contexto, a transparência torna-se elemento fundamental para que terceiros e autoridades envolvidas em processos que abarquem sistemas automatizados possam obter elementos críticos para sua avaliação ética, seus impactos sociais e suas consequências jurídicas.

O uso da inteligência artificial (IA) pelos Tribunais de Contas representa uma ferramenta inovadora e eficiente, que os apoia ante a análise de grandes volumes de dados e a identificação de padrões que podem ocorrer no processo de prestação de contas.

Ademais, a IA pode auxiliá-los em procedimentos burocráticos e administrativos. O TCE-RN, inclusive, já deu início ao uso da ferramenta de inteligência artificial ADELIA, que permite a interação com documentos e criação de assistentes automatizados.

A IA representa uma ferramenta valiosa, oferecendo suporte aos conselheiros, auditores e demais servidores em suas atuações. Tais sistemas contribuem para fortalecer o controle externo, promovendo uma gestão pública mais transparente, eficiente e alinhada com os princípios constitucionais.

2 A TRANSPARÊNCIA COMO PILAR DA GOVERNANÇA EM IA

As incertezas que acompanham o atual período de mudança tecnológica na administração pública brasileira requerem um intenso debate sobre como orientar o futuro da inteligência artificial, bem como sua ética e governança (Maranhão, Junquillo e Tasso, 2023).

Na literatura internacional, a exemplo de documentos da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE)², a transparência é reconhecida como um princípio central no desenvolvimento de sistemas de IA confiáveis. É também uma ferramenta crítica para permitir que diferentes públicos — cidadãos, servidores e gestores — compreendam os processos decisórios mediados por algoritmos, garantindo legitimidade institucional e fortalecimento da democracia.

Nos Tribunais de Contas, a transparência adquire uma dimensão ampliada: deve abranger tanto a divulgação clara sobre o uso da IA nos processos decisórios quanto a explicitação dos riscos, benefícios e impactos envolvidos.

3 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O conceito de *accountability* está diretamente ligado à capacidade de responsabilização da instituição pelos atos administrativos automatizados. Isso implica o registro e rastreabilidade de decisões automatizadas, a divulgação pública de critérios utilizados e a existência de instâncias humanas capazes de revisar, auditar e contestar resultados produzidos por sistemas de IA, conforme expõe Ferrari, Becker, e Wolkart (2018).

Assim, caberia ao Tribunal de Contas, no uso da inteligência artificial, criar mecanismos de transparência para que assegurem equidade nas decisões, e para que as partes do processo saibam: i) se a IA foi utilizada; ii) qual o papel da IA na toma-

² Os princípios da OCDE para inteligência artificial (*OECD AI Principles*) constituem diretrizes internacionais voltadas ao desenvolvimento e uso responsável de IA.

da de decisão; iii) a explicação do resultado (direito à explicabilidade).

Apesar do grande desafio que é a questão da opacidade dos sistemas inteligentes ou opacidade algorítmica, ou seja, a dificuldade de decodificar o resultado gerado pelo algoritmo, o princípio da transparência pode funcionar como uma garantia da viabilidade de ser auditado o caminho utilizado pela máquina para chegar a determinado resultado. Dessa forma, é imprescindível que se adote uma forma de programação que permita a investigação da decisão e que mostre de modo transparente o raciocínio empregado pela máquina para chegar a tais decisões (Ferrari, Becker, e Wolkart, 2018).

4 CONTESTAÇÃO E DIREITO AO CONTRADITÓRIO

Um dos maiores desafios da utilização de IA na administração pública está na possibilidade de contestação das decisões automatizadas, especialmente quando estas afetam diretamente os direitos dos jurisdicionados. Para que haja contraditório efetivo, os cidadãos devem ser devidamente informados sobre o uso da IA no processo, os dados utilizados, bem como os principais fatores que influenciaram o resultado automatizado.

Isso exige que a informação seja adaptada ao público destinatário: linguagem técnica para operadores de TI, mas linguagem acessível para advogados e jurisdicionados.

5 TRANSPARÊNCIA E EXPLICABILIDADE COMO GARANTIA DE COMPREENSÃO

O uso de sistemas de inteligência artificial introduz novos desafios. A opacidade algorítmica contrasta com a exigência de decisões claras e justificadas. Se um relatório ou recomendação de auditoria se baseia em critérios algorítmicos não transparentes, corre-se o risco de comprometer a legitimidade do controle exercido pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, ganha relevância o princípio da aplicabilidade algorítmica, que exige que os resultados produzidos

pela inteligência artificial possam ser auditados e compreendidos por humanos, como bem ressaltam Ferrari, Becker, e Wolkart (2018).

Não basta que o sistema aponte uma inconsistência, é necessário que se indiquem os critérios utilizados, os dados considerados e as ponderações feitas pelo modelo. Apenas assim será possível assegurar que a decisão final esteja alicerçada em fundamentos inteligíveis, capazes de permitir a fiscalização social e o contraditório por parte dos jurisdicionados.

Dessa forma, a adoção da inteligência artificial pelos Tribunais de Contas deve estar condicionada a mecanismos de governança algorítmica, que garantam rastreabilidade, auditabilidade e publicidade dos métodos empregados. A ausência desses mecanismos pode levar a um paradoxo: o uso de tecnologias supostamente orientadas à eficiência poderia, em vez disso, fragilizar a legitimidade democrática e a confiança no controle externo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação da inteligência artificial no âmbito dos Tribunais de Contas representa não apenas uma inovação tecnológica, mas um verdadeiro desafio institucional. Se, por um lado, a IA oferece ganhos expressivos em termos de eficiência, agilidade e capacidade de análise de grandes volumes de dados, por outro, sua utilização impõe a necessidade de governança, pautada em princípios constitucionais, legais e éticos.

Neste contexto, a transparência assume papel central. Mais do que requisito formal, ela se revela como condição de legitimidade democrática, assegurando que os jurisdicionados, gestores públicos e a sociedade compreendam os critérios, limites e impactos do uso da tecnologia. A opacidade algorítmica, embora um desafio inerente a muitos modelos de IA, não pode servir como obstáculo à governança institucional. Pelo contrário, deve estimular a criação de mecanismos de explicabilidade, auditabilidade e rastreabilidade, capazes de assegurar tanto o direito ao contraditório quanto a confiança pública.

Conclui-se, portanto, que a efetiva implementação da inteligência artificial pelos Tribunais de Contas somente alcançará seu potencial transformador se estiver acompanhada de práticas sólidas de governança algorítmica, orientadas pela transparência, pela contestabilidade e explicabilidade. É nesse equilíbrio entre inovação e valores democráticos que reside a possibilidade de se construir um controle externo mais justo, eficiente e legitimado perante a sociedade.

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. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 15 set. 2025.
- FERRARI, Isabel; BECKER, Daniel; WOLKART, Erik Navarro. Arbitrium ex machina: Panorama, riscos e a necessidade de regulação de decisões informadas por algoritmos. **Revista dos Tribunais** [recurso eletrônico]. São Paulo, v. 995, set. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/30128>. Acesso em: 25 set. 2025.
- MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; JUNQUILHO, Tainá Aguiar; TASSO, Fernando Antonio. Transparência sobre o emprego de inteligência artificial no Judiciário: um modelo de governança. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 145-187. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/231>. Acesso em: 15 set. 2025.
- OCDE. **Principles on Artificial Intelligence**. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso em: 15 set. 2025.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E NOVAS TECNOLOGIAS NAS COMPRAS PÚBLICAS: O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GOVERNANÇA DE DADOS

Andrei Herberth Rodrigues de Oliveira¹

Resumo:

A transformação digital nas contratações públicas brasileiras tem impulsionado a adoção de tecnologias baseadas em inteligência artificial (IA), com destaque para modelos preditivos que antecipam riscos e ineficiências antes mesmo da celebração dos contratos. Essa mudança de paradigma exige a existência de bancos de dados estruturados e interoperáveis, capazes de sustentar decisões automatizadas e mais precisas. Nesse contexto, os Tribunais de Contas (TC) acumulam acervos informacio-

nais valiosos, com potencial de subsidiar tanto o controle institucional quanto o controle social para a construção de um ambiente com transparência, integridade e eficiência nas compras governamentais. Experiências como os projetos do TCE-MG (Solaris e Apolo) e o “Tome Conta” do TCE-PE, revelam como o uso inteligente de dados públicos pode otimizar as contratações públicas. O artigo propõe que o controle externo concomitante, orientado por dados e algoritmos, atue como indutor de boas práticas e de valor público.

¹ Pós-graduado em direito (Direito Constitucional, Administrativo e Tributário). FAR, Teresina, PI, Brasil, andreiherberth@gmail.com.

Palavras-chave: contratações públicas; inteligência artificial; governança de dados.

1 INTRODUÇÃO

Vivemos uma era em que a Administração Pública é chamada a rever o seu modelo de tomada de decisões para adotar uma postura preditiva, orientada por dados e mediada por tecnologias de inteligência artificial (IA). Essa transição paradigmática se assemelha, por vezes, ao universo ficcional retratado no filme *Minority Report* (2002), no qual crimes eram evitados antes mesmo de sua consumação, por meio da análise preditiva de comportamentos. No plano das contratações públicas, a analogia encontra eco na pretensão de o controle se antecipar às falhas, fraudes e ineficiências antes mesmo da celebração do contrato administrativo, por meio do cruzamento e tratamento massivo de dados públicos.

Possibilita-se vislumbrar um retorno à atuação preventiva dos Tribunais de Contas (TC) na fiscalização das licitações e contratos, mas sem que se incorra em uma atuação burocrática e morosa como outrora. O poder de análise quantitativa disponibilizada pelas ferramentas de IA possibilita a disrupção nos modelos de controle de maneira que os Tribunais de Contas desempenhem fiscalização concomitante e quase preventiva em grande escala e profundidade, sem gerar qualquer gargalo de eficiência nos procedimentos administrativos destinados a contratações públicas.

A análise preditiva, quando amparada em bases estatísticas e probabilísticas robustas, tem o potencial de transformar os processos de aquisição pública, possibilitando uma atuação preventiva do Estado, seja no planejamento de compras, na seleção de fornecedores ou na fiscalização de contratos. Contudo, para que os sistemas de IA atuem de forma eficaz e legítima, é indispensável a existência de bancos de dados qualificados, interoperáveis e acessíveis, condição ainda em processo de consolidação no âmbito da Administração Pública brasileira.

Não se pode ignorar o papel singular desempenhado pelos Tribunais de Contas na estruturação desse novo ecossistema informacional. Além de agentes fiscalizadores, estes órgãos de controle externo são, na prática, verdadeiras minas de dados, detendo um acervo histórico e analítico de contratações públicas que, se corretamente estruturado e

disponibilizado, pode subsidiar não apenas o controle externo e o controle social, mas também fomentar a inteligência institucional e a *accountability* da Administração Pública.

2 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O uso da IA em processos decisórios e de controle governamental tem deixado de ser uma projeção futurista para se tornar realidade concreta em diversos segmentos da Administração Pública, especialmente, na seara das contratações públicas. A introdução de algoritmos capazes de detectar padrões e realizar análises preditivas com base em grandes volumes de dados (*big data*) pode representar uma mudança substancial na forma como a Administração Pública identifica riscos, define prioridades e seleciona fornecedores.

A lógica tradicional das licitações, centrada em etapas sequenciais e controles formais, cede espaço a um modelo analítico de caráter probabilístico, que visa antecipar problemas antes mesmo da adjudicação ou da assinatura do contrato.

É o que se observa, por exemplo, nas experiências do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), com os robôs Solaris e Apolo. Desenvolvidos com base no modelo da ferramenta Alice, da Controladoria-Geral da União, esses sistemas de IA foram responsáveis, apenas no primeiro semestre de 2025, por revisar editais que somam mais de R\$ 8 bilhões, identificando indícios de sobrepreço, direcionamento de cláusulas, contratações desproporcionais e outras anomalias licitatórias².

O caso do Apolo é emblemático: ao analisar planilhas orçamentárias de obras públicas, o robô identificou inconsistências em cerca de R\$ 5,8 bilhões em licitações, com reflexos financeiros estimados em R\$ 117 milhões de economia efetiva aos cofres públicos. Por sua vez, o Solaris gerou mais de 14 mil alertas automáticos ao examinar editais de compras e concursos, com ações corretivas efetivadas em mais de 300 casos.

² Como funcionam as IAs desenvolvidas pelo TCE para fiscalizar licitações em Minas Gerais. Disponível em: <https://l1nq.com/hS73h>. Acesso em: 5 ago. 2025.

Essas ferramentas funcionam como mecanismos de triagem e priorização, marcando o lugar da IA nas etapas prévias da fiscalização a ser realizada pelos Tribunais de Contas. Elas operam como filtros, sinalizando previamente situações de risco e permitindo que os recursos humanos e operacionais do controle externo sejam alocados de maneira mais estratégica e eficaz.

A aplicação da IA às contratações públicas, portanto, deve ser compreendida como uma evolução da função fiscalizatória e da própria lógica de governança pública.

Trata-se da transição de um controle reativo para um controle preditivo, alinhado à noção de juridicidade administrativa e eficiência finalística, atendendo às exigências do direto contemporâneo, presentes em marcos legais como a Lei nº 13.655/2018 – LINDB e a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Entretanto, o desempenho ótimo dessas tecnologias depende de um insumo essencial: dados. Não basta a existência de algoritmos sofisticados se os conjuntos de dados utilizados estiverem desestruturados, incompletos ou desatualizados. Por esse motivo, a relevância de se discutir, como será apresentado no tópico seguinte, a função estratégica dos bancos de dados públicos como suporte indispensável à inteligência algorítmica e à transformação digital das compras públicas.

3 DADOS PÚBLICOS COMO INFRAESTRUTURA: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A transformação digital do setor público exige a qualificação informacional. Isso se faz, primordialmente, por meio da organização, interoperabilidade e disponibilização de dados. Em se tratando de contratações públicas, esse movimento ganha contornos ainda mais relevantes, uma vez que à semelhança de um ambiente competitivo de mercado, os processos licitatórios serão tanto mais eficientes quanto as informações estiverem igualmente disponíveis a todos os agentes envolvidos: gestores, fornecedores, órgãos de controle e sociedade.

Nesse contexto, emerge o papel central dos Tribunais de Contas enquanto detentores de uma vasta bases de dados públicos.

Tais instituições acumulam informações valiosas sobre contratações públicas, licitantes, aditivos, inexecuções contratuais, aplicação de sanções e demais elementos que compõem a realidade do gasto público. Esses dados, quando organizados e transformados em conhecimento analítico, podem alicerçar políticas públicas mais eficazes e decisões administrativas mais bem informadas.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas ganham importância não apenas como órgãos fiscalizadores, mas, igualmente, como atores estratégicos para a governança de dados públicos. Sua atuação pode incluir a curadoria de bancos de dados confiáveis sobre execução contratual, desempenho de fornecedores, reincidência de problemas e comportamentos oportunistas. Ademais, ainda: tais bases podem e devem ser disponibilizadas de forma acessível à sociedade civil e a outros órgãos de controle, em linha com o princípio da transparência ativa previsto no artigo 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI) – nº 12.527/2011.

Nessa nova arquitetura de dados públicos, os Tribunais de Conta exercem também um papel pedagógico, evidenciado, por exemplo, em experiências como o projeto “Tome Conta”, do TCE/PE (<https://tomeconta.tcepe.tc.br/>). Trata-se de uma iniciativa voltada à efetivação do princípio da publicidade, ao empoderamento do controle social e à racionalização do trabalho técnico dos órgãos de controle. A plataforma permite o cruzamento de dados de licitações, convênios, fornecedores e gestores, evidenciando padrões de comportamento e irregularidades recorrentes.

Por meio dela, é possível identificar empresas com histórico de sanções, execução parcial de contratos, baixa capacidade operacional ou envolvimento reiterado com aditivos e reequilíbrios econômicos questionáveis. Além disso, o sistema permite o acesso direto aos documentos originais dos procedimentos, como editais, contratos, termos aditivos e pareceres jurídicos, garantindo um nível de transparência substancial.

Assim é gerado um duplo efeito virtuoso. De um lado, fortalece-se o controle social, ao garantir que a sociedade civil, a imprensa e entidades fiscalizadoras tenham acesso pleno aos dados que subsidiam a

tomada de decisão pública. De outro, qualifica-se a atuação do controle institucional, ao permitir que os próprios órgãos de controle utilizem critérios objetivos e algoritmos parametrizados para identificar riscos, selecionar objetos de auditoria e fundamentar suas manifestações técnicas.

Mais do que isso, plataformas dessa natureza têm o potencial de retroalimentar o próprio sistema de compras governamentais, fornecendo dados que podem ser incorporados a plataformas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a sistemas de IA aplicados à análise preditiva.

Com isso, aproxima-se cada vez mais a Administração Pública de um modelo de contratações inteligentes, em que a seleção dos fornecedores se baseia não apenas no menor preço, mas em uma matriz mais complexa e realista de avaliação de risco, desempenho e reputação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contratações públicas brasileiras vivem um momento de inflexão. O avanço das tecnologias digitais, especialmente da inteligência artificial, associado à expansão da cultura da transparência e da governança de dados, está redesenhando os contornos do controle e da própria atuação administrativa. Nesse cenário, a informação deixa de ser um subproduto da atividade estatal e passa a ocupar papel central como ativo estratégico na promoção da eficiência, da integridade e da racionalidade decisória.

A adoção de mecanismos preditivos, como os algoritmos do TCE-MG (Solaris e Apolo), evidencia que é plenamente possível antever riscos e ineficiências com base em dados estruturados, reduzindo a dependência de modelos reativos e sancionatórios.

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por sua vez, oferece o substrato necessário para a construção de um ambiente eletrônico de contratações — um *e-marketplace estatal* — com capacidade de incorporar conceitos de precificação dinâmica e estímulo a comportamentos virtuosos no mercado público.

Nesse novo arranjo institucional, o papel dos Tribunais de Contas é ampliado. Para além de agentes sancionadores, essas Cortes são chamadas a atuar como curadoras de dados públicos, fomentando o uso inteligente

da informação, promovendo o controle social qualificado e subsidiando decisões administrativas com base empírica. A experiência do projeto “Tome Conta”, bem como os esforços do TCE/PB e TCE/BA, demonstram que a transformação digital do controle externo já está em curso — e com resultados concretos.

A chave para o êxito dessa transição está na capacidade dos órgãos públicos em estruturar, cruzar, interpretar e aplicar dados de forma estratégica. A construção de sistemas de incentivos positivos aos contratantes e agentes públicos permitirá à Administração Pública avançar na direção de contratações mais eficazes, responsáveis e transparentes, sem abdicar da legalidade, da impessoalidade e da isonomia.

Por fim, é preciso reconhecer que a revolução tecnológica no campo das compras públicas exige mais do que ferramentas sofisticadas: requer visão institucional, compromisso com a inovação e disposição para repensar paradigmas tradicionais. Os Tribunais de Contas, inseridos no núcleo do controle republicano, têm todas as condições para liderar essa transformação — e dela extrair não apenas dados, mas valor público, justiça contratual e credibilidade democrática.

REFERÊNCIAS

COMO funcionam as IAs desenvolvidas pelo TCE para fiscalizar licitações em Minas Gerais. **O Fator**, 2025. Disponível em: <https://ofator.com.br/informacao/como-funcionam-as-ias-desenvolvidas-pelo-tce-para-fiscalizar-licitacoes-em-minas-gerais/>. Acesso em: 5 ago. 2025.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. The new procurement in Brazil and e-marketplace: the turning point of innovation in public acquisitions. In: NÓBREGA, Marcos (ed.). **Economic theory of public contracts: non-linear dynamic systems; complexity and new legal approaches**. Recife, 2025. p. 203. (Tradução livre).

GESTÃO PROCESSUAL EFICAZ NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ESTRATÉGIAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Cleyton Barbosa¹

Larissa Almeida²

Resumo:

A gestão processual eficaz nos Tribunais de Contas constitui um elemento central para assegurar a razoável duração dos processos, a efetividade do controle externo e a credibilidade institucional. O artigo analisa os principais desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas nos processos de controle externo, destacando a importância estratégica do processo como instrumento necessário ao aprimoramento da administração pública. Esse estudo foi desenvolvido a partir da análise do arcabouço normativo aplicável, incluindo dispositivos da Constituição Federal, da Lei Orgânica

e Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN), bem como, resoluções da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF). São discutidas estratégias de enfrentamento do acúmulo de processos, com ênfase na realização de triagem processual ancorada na análise de tipologias, definição de metas e prazos e tramitação preferencial, aliada a ferramentas de inovação tecnológica. A abordagem evidencia que a priorização de tipologias críticas, como atos de pessoal e contas de governo, associada ao tratamento tempestivo de denúncias, representações e fiscalizações, potencializa resultados e fortalece a confiança social. Conclui-se que o aprimoramento da gestão processual fortalece a atuação tempestiva dos Tribunais de Contas, garantindo maior efetividade às suas deliberações e o cumprimento da missão constitucional de zelar pela boa governança pública.

Palavras-chave: gestão processual; controle externo; triagem; duração razoável do processo.

1 Graduado em Direito e Psicologia pela UERN e UNIRN, respectivamente. Pós-graduado em Gerência de Projetos pela FGV e em Auditoria Governamental pela UFRN. Doutorando em Ciências Jurídicas na UMSA. Auditor de Controle Externo do TCE/RN. Integrante do Comitê de Auditoria do IRB. Atualmente exerce a função de Diretor da Corregedoria do TCE/RN, Natal, RN, Brasil, cleytonmarcelo@tce.rn.gov.br.

2 Graduada em Odontologia e Direito pela UFRN. Pós-graduada em Auditoria e Perícia Contábil pela UNIFACEX. Doutoranda em Ciências Jurídicas na UMSA. Auditora de Controle Externo do TCE/RN. Atualmente exerce a função de Assistente Técnica da Corregedoria do TCE/RN, Natal, RN, Brasil, larissamacedo@tce.rn.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A gestão processual é um dos maiores desafios contemporâneos dos Tribunais de Contas. O aumento do volume de processos, aliado à complexidade da administração pública e à limitação de recursos, exige uma abordagem estratégica capaz de assegurar prazos razoáveis e resultados efetivos. O desafio para uma atuação processual tempestiva não decorre apenas de limitações estruturais, mas também da ausência de definição de critérios e atributos bastantes à racionalização da gestão de processos. Assim, o objetivo deste artigo é discutir como realizar uma gestão processual eficaz, apoiada em normativos e em boas práticas institucionais, de modo a proporcionar agilidade nos julgamentos pelos tribunais de contas.

2 AGILIDADE NO JULGAMENTO DOS PROCESSOS

De início importa contextualizar que o processo não constitui um fim em si, mas sim instrumento para o atingimento do propósito das cortes de contas em promover o aprimoramento da gestão pública, seja mediante emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, seja pelo exame da legalidade dos atos de pessoal sujeitos a registro ou mesmo pelas recomendações decorrentes das fiscalizações e auditorias. É possível dizer que os Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle, têm por finalidade entregar confiança à sociedade por meio da avaliação dos responsáveis por gerir a coisa pública, e isso se materializa em alguma medida nos processos e nas repercussões de seus julgamentos³.

Um processo de controle externo excessivamente longo compromete a

segurança jurídica e compromete o interesse público, sobretudo quando, ao final, não se opera nenhum resultado prático. O princípio da duração razoável do processo impõe que o tempo de tramitação seja proporcional à complexidade do caso, admitindo maior extensão apenas quando necessária. Em regra, a condução do processo deve valer-se de instrumentos adequados para reduzir sua duração, culminando em decisão definitiva sobre a responsabilidade e eventual aplicação de sanções⁴.

Nesse contexto, torna-se imprescindível considerar o disposto nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 130, uma vez que seus princípios evidenciam que a celeridade processual não é apenas questão de eficiência, mas dimensão ética ligada à integridade institucional. Práticas como triagem qualificada, uso de marcadores, definição de prioridades e monitoramento de prazos reduzem riscos de prescrição e decadência, garantindo julgamentos tempestivos e legítimos. Dessa forma, a ética institucional se concretiza na gestão eficaz dos fluxos processuais, fortalecendo a confiança pública, a imparcialidade e a efetividade do controle externo.

3 ESTRATÉGIAS PARA GESTÃO PROCESSUAL

A gestão de processos há que ser dirigida a partir de estratégias firmadas em critérios institucionais e que, em regra, se inicia com a triagem processual a qual corresponde ao conjunto de procedimentos realizados preliminarmente para análise, classificação e adequado encaminhamento dos processos capaz de otimizar o fluxo de trabalho, organizar as tarefas e reduzir retrabalhos, de forma a assegurar maior celeridade processual. O mapeamento do volume de processos, da complexidade das matérias e do estágio de tramitação, aliado a ferramentas como marcadores, permite identificar

3 NBASP 12. 8. (...) A atuação dos Tribunais de Contas é instrumento da governança pública cujo objetivo é assegurar a accountability pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Poder Legislativo uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

4 NBASP 50. 5.2 Julgamento em prazo razoável. Princípio 11: O Tribunal de Contas deve concluir o procedimento dentro de um prazo razoável.

os principais riscos a uma instrução processual eficaz.

A realização da triagem não pode ser dissociada do arcabouço normativo que orienta a atuação dos Tribunais de Contas, principalmente no que tange ao estabelecimento de prioridades, a exemplo da preferência exigida pelo Regimento Interno do TCE/RN⁵ e os prazos previstos em sua Lei Orgânica (LOTCE)⁶, bem como em outras fontes, como a Resolução ATRICON nº 01/2014 que trata sobre o gerenciamento de prazos pelos Tribunais, cujos parâmetros devem servir como baliza para a definição das metas para apreciação ou julgamento dos processos enquanto não for elaborado um plano de metas e prazos processuais próprio pelo Tribunal que estabeleça as diretrizes estratégicas para gerenciamento dos processos considerando suas diferentes tipologias e estrutura.

De outra banda, quando se considera que compete ao Relator dirigir a instrução dos processos que lhe são distribuídos⁷, o que alcança todo o ciclo da instrução processual, independente da unidade em que se encontre, enxerga-se a possibilidade em se gerir o estoque pela perspectiva de

setores ou áreas. Aqui, cabe fundamentar a análise no princípio de Pareto, ou regra 80/20, segundo o qual em muitos contextos, cerca de 80% dos resultados decorrem de aproximadamente 20% das causas, evidenciando uma concentração de efeitos em um número reduzido de fatores. A aplicação desse princípio ao estoque processual do TCE/RN sugere que grande parte deste se concentra em poucos setores, ou seja, uma pequena porcentagem de setores (causa) é responsável pela maior parte do estoque (efeito). Assim, concentrar esforços em determinadas áreas pode gerar maior impacto na redução do estoque.

Por sua vez, quando se consideram as tipologias predominantes, é possível destacar fundamentos aptos a nortear uma atuação mais eficaz. Com relação aos processos relacionados a Atos de Pessoal, por exemplo, destaca-se a Resolução nº 003/2025-TCE/RN, que estabelece novo marco normativo para apreciação desses atos e dispõe, em seu art. 15, §1º⁸, que o ato administrativo será considerado legal mesmo diante de inconsistências formais, desde que não impliquem risco de pagamento irregular, buscando conferir maior celeridade ao julgamento.

Com relação aos processos do tipo Contas do Chefe do Executivo, sua análise precisa ser priorizada, principalmente diante da previsão expressa na LOTCE de prazo para emissão de parecer prévio, aliado à necessidade em se alinhar a atuação dos órgãos de controle externo ao recente posicionamento jurídico assumido pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 366/AL, segundo o qual o atraso excessivo na emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas não impede o Poder Legislativo estadual de julgar as contas anuais do Chefe do Executivo Estadual.

Nesse caso, é necessário que o órgão de controle externo se paute por uma abordagem estratégica que considere,

5 Art. 192. Terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a:

I – atendimento das solicitações formuladas pelo Poder Legislativo, na forma dos arts. 1º, incisos IV e VI, e 78, ambos da Lei Complementar nº 464, de 2012;

II – pedido de informação para instrução de mandado de segurança ou outro feito judicial;

III – consulta que, pela sua natureza, exija imediata solução, a critério do Presidente;

IV – denúncia ou representação que indique a ocorrência de fato grave, a critério do Relator;

V – medidas cautelares e seus recursos;

VI – caso em que o retardamento possa representar significativo dano ao erário; e

VII – Relatório Anual das Contas do Governador.

6 Art. 1º da LOTCE. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I – emitir parecer prévio, sobre as contas anuais:

a) do Governador do Estado, no prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento; e

b) das administrações municipais, até o final do exercício seguinte a que se referem as contas, respeitado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

7 Art. 35 da LOTCE. Compete ao Relator: I – dirigir a instrução do processo, determinando diligências e requisitando documentos e informações consideradas necessárias.

8 Art. 15, §1º da Res. 003/2025 – TCERN. Os atos que, a despeito de apresentarem algum tipo de inconsistência em sua versão submetida ao Tribunal, e não tiverem potencial de gerar pagamentos irregulares, serão considerados legais, para fins de registro, emitindo recomendações para correção da falha detectada.

inclusive, os comandos do Provimento 001/2020 – CORREG/TCE (Resolução 012/2020 – TCE/RN) que tratam do envio de processos e documentos às unidades de controle externo, considerando que o prolongamento da fase de instrução processual pode estar sendo impactado pelas diligências dirigidas à unidade técnica. Destaca-se a necessidade de delimitar com precisão o que deve ser analisado e as providências a serem solicitadas à unidade técnica, especialmente quando não se tratar de matéria exclusivamente jurídica⁹.

Ressalte-se que os procedimentos acima detalhados estão ancorados nos arts. 194, II, 280, I, b, e 368 do Regimento Interno desta Corte¹⁰ e se aplicam à instrução processual de todas as tipologias processuais como forma de assegurar uma instrução processual eficaz.

No tocante às denúncias, representações e fiscalizações, que pela relevância e forte apelo social, exigem uma análise tempestiva para prevenir e corrigir irregularidades, bem como fornecer recomendações que aprimorem a gestão pública em tempo hábil, apresentam maior risco à eficácia da instrução processual, pois a diversidade de te-

mas e a complexidade dos objetos analisados dificultam a condução célere dos trabalhos.

Como forma de mitigar esse risco, é importante considerar os procedimentos dispostos no Provimento 002/2020 – CORREG/TCE (Resolução 016/2020 – TCE/RN), que regulamenta o processamento de denúncias e representações pelo TCE/RN. Uma boa prática identificada nesse sentido é a adoção de *checklists* do que precisa ser observado pelo Gabinete na sua atuação, como por exemplo, os requisitos para recebimento da peça¹¹ ou para produção do despacho de admissão da denúncia ou representação¹².

No que diz respeito às fiscalizações, é pertinente considerar a possibilidade de destacar, para efeito de continuidade do contraditório, a parte dos relatórios que trata da responsabilização pessoal do gestor¹³. Quanto ao conteúdo próprio das recomendações, considerar submetê-las de logo ao crivo do Colegiado respectivo para fins de monitoramento imediato, pela equipe técnica responsável, do cumprimento das medidas recomendadas, imprimindo agilidade e tempestividade aos julgamentos relativos a essa temática.

Por fim, importa considerar como estratégia para a agilidade no julgamento

9 Art. 3º. Não constitui motivação hábil a suscitar encaminhamento para análise da unidade técnica questões exclusivamente de natureza jurídica, salvo circunstância peculiar devidamente motivada.

Art. 4º. Os despachos de encaminhamento deverão delimitar, de forma clara, o que deve ser analisado e a providência que se requer da unidade técnica.

10 Art. 194. A instrução compreenderá, entre outros atos complementares:

II – a informação conclusiva do corpo técnico, quando o Relator assim determinar e as razões de justificativa ou de defesa apresentadas pelo responsável versarem sobre matéria técnica ou de fato, observados os aspectos constantes do inciso I deste artigo.

Art. 280. A fiscalização do Tribunal deve obedecer aos princípios legais aplicáveis, além dos seguintes:

I – eficiência, economicidade, economia processual e procedimental, proporcionalidade e razoabilidade procedimentais, com observância dos seguintes aspectos:

b) processo analisado preliminarmente pelo corpo técnico somente será submetido a análises ulteriores no caso de apresentação posterior, em sede de defesa ou recurso, de documentação cuja profunda complexidade técnica demande a reanálise, a critério do Relator, devendo este rejeitar qualquer pedido de reenvio ao corpo técnico fundado em causa diversa.

Art. 368. Na instrução do recurso, o Relator poderá determinar a audiência dos órgãos técnicos do Tribunal, salvo quando o questionamento recair sobre aspecto exclusivamente de ordem jurídica.

11 Art. 5º. Para fins de recebimento, o Relator observará os seguintes requisitos:

I – matéria de competência do Tribunal;
II – referência a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;
III – redação em linguagem clara e objetiva; e
IV – legitimidade, identificação e qualificação do denunciante ou representante.

12 Art. 15. O despacho do Relator que admitir denúncia ou representação após a instrução preliminar sumária deve manifestar-se, ainda, sobre:

I - a publicidade do processo, no caso de denúncia;
II - a alteração da autuação processual, para que passe a constar a espécie processual correspondente ao instrumento fiscalizatório a ser aplicado e o assunto “procedimento fiscalizatório decorrente de denúncia/representação”; e
III – sobre as medidas propostas pela unidade técnica.

13 Art. 87 da LOTCE. No curso da fiscalização, se verificado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos que os evidenciem, ao dirigente da unidade técnica do Tribunal, o qual submeterá a matéria ao respectivo Relator, com a informação conclusiva.

de processos o uso das ferramentas de Inteligência Artificial que possibilitam potencializar a análise automatizada de dados e a elaboração de relatórios de produtividade, além de atuar como assistente na produção de peças processuais, o que contribui para reduzir o tempo de tramitação, ampliar a precisão das informações e otimizar a gestão do fluxo processual.

4 CONCLUSÃO

O trabalho demonstra que a gestão processual nos Tribunais de Contas demanda abordagem estratégica que combine triagem qualificada, observância rigorosa das normas que disciplinam prazos e prioridades e uso da inteligência artificial. Além disso, o estudo evidencia que a concentração de esforços em tipologias de maior impacto potencializa os resultados e assegura julgamentos tempestivos. Conclui-se, portanto, que a busca por uma gestão processual eficaz não apenas previne riscos de prescrição e decadência, mas também consolida a efetividade do controle externo, reafirmando o compromisso dos Tribunais de Contas com a integridade, a eficiência e a boa governança pública.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL ATRICON. **Resolução nº 01, de 6 de novembro de 2014**. Dispõe sobre agilidade no julgamento de processos e gerenciamento de prazos pelos Tribunais de Contas. Brasília, DF: ATRICON, 2014. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-012014/>. Acesso em: 17 set. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100**: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Brasília: IRB, 2017.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 50**: Princípios das Atividades Jurisdicionais dos Tribunais De Contas. Brasília: IRB, 2019.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 130**: Gestão da Ética pelos Tribunais de Contas. Brasília: IRB, 2017.
- RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 464, de 5 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Diário Oficial do Estado do RN, Natal, 6 jan. 2012. Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/LCE_464.2012_Lei_Org%C3%A2nica.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal: TCE/RN, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/RegimentoInterno#gsc.tab=0>. Acesso em: 10 out. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 003, de 2025**. Dispõe sobre a apreciação de atos de pessoal no âmbito do TCE/RN. Natal: TCE/RN, 2025. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/ResolucoesTce>. Acesso em: 10 out. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 012, de 2020**. Dispõe sobre o Provimento nº 001/2020 – CORREG/TCE, relativo ao envio de processos e documentos às unidades de controle externo. Natal: TCE/RN, 2020. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/ResolucoesTce>. Acesso em: 10 out. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 016, de 2020**. Dispõe sobre o Provimento nº 002/2020 – CORREG/TCE, que regulamenta o processamento de denúncias e representações. Natal: TCE/RN, 2020. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Legislacao/ResolucoesTce>. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 366/AL**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4836218>. Acesso em: 17 set. 2025.
- LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling. **Tratamento da litigiosidade brasileira**: diagnósticos, abordagens e casos de sucesso. Coord. Brasília, DF: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/Miolo-Livro-Tratamento-da-litigiosidade-brasileira-DIGITAL2.pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

PLANOS DE AUDITORIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Anderson Kleyton de Oliveira Amorim¹

Fabrício de Santana Lima²

Marília Carla de Brito Alves³

Resumo:

Este artigo trata sobre a importância do planejamento de auditorias nos Tribunais de Contas (TCs) e as oportunidades de aperfeiçoamento desse campo no controle externo. Foi realizado um estudo comparado dos planos globais de auditorias com base nos níveis estratégico ou operacional e nas abordagens por risco ou problema. Foram avaliados 16 planos de Tribunais de Contas, dentre o universo de 33 TCs. Os números demonstram equilíbrio quando o assunto é o nível e pequena prevalência de abordagem baseada em riscos, apontando para uma clara variação de metodologias. Dentre os avalia-

dos, resolveu-se descrever o caso do TCE-RN, visando apontar melhorias diretas. O plano de ações de controle externo do TCE/RN atende aos requisitos do nível estratégico combinado com elementos operacionais, e prevalência da abordagem baseada em problema. Com base na doutrina contemporânea dos controles da administração pública, a abordagem baseada em riscos gera mais valor público para as instituições e para a sociedade, pois visa a antecipação da ocorrência de problemas. Apesar de ambas as abordagens serem válidas, a capacidade de resposta antecipada à ocorrência de problemas chama os mecanismos de gestão e controle de riscos para o centro do debate. Some-se a esse contexto a adoção de ferramentas de inteligência artificial generativa e de composição e consensualismo. Conclui-se que os TCs podem aperfeiçoar seus planos de auditoria, incorporando práticas que orientem a cultura organizacional ainda mais em direção à eficiência e à qualidade, alinhadas com a posição dos TCs no sistema de controle e no regime democrático do Brasil.

Palavras-chave: planejamento de auditorias; valor para sociedade; qualidade; risco.

1 Auditor de Controle Externo (TCE/RN). Administrador (UFRN). Especialista em Gestão Fiscal e Tributária (UNI/RN). Mestre em Gestão de Processos Institucionais (UFRN), com dissertação sobre Governança Pública. Natal, RN, Brasil. E-mail: andersonkamorim@gmail.com.

2 Estagiário de Pós-Graduação (TCE/RN). Administrador de Empresas (UCSAL). Especialista em Auditoria do Setor Público (FACUMINAS). Natal, RN, Brasil. E-mail: ffabriciolima30@gmail.com.

3 Estagiária de Graduação (TCE/RN). Acadêmica do curso de Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Natal, RN, Brasil. E-mail: mariliacarla25@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é função amplamente consagrada nas instituições, e transitou ao longo do tempo da normativamente à prática, não havendo divergência sobre sua importância. O problema mora nos detalhes (Andrew Grove). A adoção eficaz de instrumentos de planejamento é o desafio da alta administração e de todos com atribuição para decidir, vista a variedade de métodos e a adequação ao mandato das organizações públicas.

Os Tribunais de Contas (TCs) têm autonomia de organização administrativa, instituto constitucional e também materializado em suas leis orgânicas, regimentos internos e resoluções. Além desses diplomas normativos, outras fontes de critérios de organização são as normas internacionais de auditoria, *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI), traduzidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e nomeadas de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Apesar do funcionamento em formato de sistema de órgão de controle e de similitudes metodológicas, os TCs apresentam variação na maneira de planejar e programar suas auditorias, fiscalizações e demais trabalhos técnicos.

Com base nisso, o objetivo deste trabalho é demonstrar qual a posição dos planos globais de controle externo dos Tribunais de Contas brasileiros e descrever o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), com foco na busca de oportunidades de aperfeiçoamento e ainda mais eficácia no cumprimento do mandato.

2 AVALIAÇÃO

Os Tribunais de Contas exercem seu mandato cumprindo o princípio de planejamento, materializado por um plano organizado como um portfólio de ações de controle. Em geral, o plano contempla a programação das ações de controle externo para o tempo de um ano ou dois anos. Os obstáculos consistem em garantir que esse instrumento da área finalística seja factível, eficaz e qualificado para o que se propõe, bem como coerente e integrado com o planejamento estratégico e com os demais planos da instituição, tais como o

plano de capacitação, plano de tecnologia da informação, plano de aquisições, plano de logística sustentável, etc.

A posição desse plano no sistema de planejamento por si só não é suficiente para solucionar os obstáculos, mas deve ser escolhida conforme a adequação à cultura e maturidade da entidade, ou seja, como ela gerencia historicamente seus planos, a elaboração, a execução, o monitoramento, ajustes e conclusão; como os planos das áreas meio e fim são interligados; quais as ferramentas, métodos de trabalho e soluções tecnológicas empregadas, tudo em prol do cumprimento do mandato, prerrogativas, competências e atribuições da entidade, por todos os níveis da organização, da alta gestão às diretorias, coordenações e equipes operacionais.

Nesse sentido, o campo de análise abrangeu os planos de 16 Tribunais de Contas do país, em um universo de 33 entidades do tipo no Brasil. Não foi possível localizar o plano de todos, devido ao caráter sigiloso ou reservado que algumas instituições dão a esse documento. Em cada plano avaliado, foi aferida a predominância de elementos de planejamento estratégico ou operacional.

Para critério de avaliação, foi levada em conta a conceituação de plano estratégico e programa operacional contida na NBASP 100/48 (2021). Nessa norma, na estratégia definem-se os objetivos, o escopo e a abordagem. No nível operacional, estabelecem-se o cronograma, a época e a extensão dos procedimentos, assim como a designação da equipe e os recursos necessários.

Conforme a avaliação empreendida nos 16 planos encontrados, os dados por nível estão assim distribuídos:

Quadro 1 - Níveis de gestão dos Planos de controle externo avaliados

Prevalência do Plano em Nível	Estratégico	Operacional
	8	8

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

Após, foi verificado se o plano adota a abordagem por risco ou por problema, conforme conceituação da NBASP 400 (2021).

A abordagem por risco ocorre quando o plano se baseia na avaliação da possibilidade de que eventos futuros afetem negativamente o alcance dos objetivos de políticas, programas ou entidades públicas. Essa abordagem antecipa riscos potenciais, mesmo que ainda não tenham se materializado, como numa avaliação preditiva num sistema, e considera o ambiente, os controles internos e as ações da gestão com força de prevenir a ocorrência de tais riscos.

A abordagem por problema ocorre quando o plano é estruturado com base na identificação de problemas específicos já existentes. Parte-se de indícios atuais de desvios entre a situação observada e a situação esperada, utilizando-se de irregularidades identificadas, não conformidades, ineficiências ou resultados abaixo do esperado.

Conforme a avaliação, os dados por abordagem estão assim distribuídos:

Quadro 2 – Distribuição por Abordagem

Plano com Abordagem	Baseada em Risco	Baseada em Problema
	9	7

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

Os dados dos planos de controle externo também foram agrupados por região do Brasil, como indicado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Distribuição dos Planos Por Tipo e Região

Regiões	Estratégico/Risco	Operacional/Risco	Estratégico/Problema	Operacional/Problema
TCU	1			
Nordeste	2		2	2
Sudeste		1	1	
Centro-Oeste	1			1
Norte		4		
Sul			1	

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

Dentre os 16 (dezesesseis) planos avaliados, 4 (quatro) adotam o formato estratégico com abordagem por risco, 5 (cinco) combinam o nível operacional com abordagem por risco, 4 (quatro) são estratégicos com abordagem por problema e 3 (três) apresentam o formato operacional com o foco em problemas.

Os dados demonstram distribuição variada, ou seja, não há predominância de nível e abordagem dos planos, com exceção à leitura de corte regional, sendo detectada concentração, nos TCs da região Norte, de plano de nível operacional e foco em risco.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, o Plano de Fiscalização Anual reúne elementos da

estratégia somados a aspectos operacionais, como os cronogramas e as equipes. A abordagem é focada na abordagem por problema.

A identificação de áreas de atuação a partir de “situações-problema”, o uso de dados de denúncias e questões já manifestadas pela sociedade e pelos jurisdicionados, assim como a natureza corretiva de grande parte das ações, demonstra o foco em diagnosticar e resolver falhas e desvios em cenário de indícios coletados.

Embora a metodologia do TCE-RN considere critérios de risco na priorização das demandas, faz-se necessário fortalecer a gestão de riscos, pois ela se associa diretamente ao princípio constitucional da

eficiência e constitui uma ferramenta para que se assegure a qualidade dos serviços prestados à sociedade. (TCU, 2020)

Dessa forma, a incorporação da abordagem por risco no planejamento do TCE-RN visa a aprimorar a atuação do controle externo, munindo os agentes públicos gestores e controladores de capacidade de detecção de fragilidades e ambientes suscetíveis a falhas, antes de ocorrerem, deslocando os esforços para a resolução das causas dos problemas, tendendo a gerar impactos mais positivos e duradouros.

3 CONCLUSÃO

Ao avaliar os planos de auditoria e fiscalização dos 16 (dezesesseis) TCs brasileiros, os dados demonstram que não há predominância de nível (estratégico ou operacional) e abordagem (risco ou problema), no conjunto avaliado.

Na consecução dos seus mandatos, os TCs devem primar pela independência institucional, comunicação do valor público das auditorias, qualidade e capacitação profissional, bem como pela observância dos princípios éticos e democráticos. Os mecanismos de planejamento e gestão como os planos de auditoria são relevantes para isso.

Os gestores responsáveis pelos planos estratégicos e operacionais de auditoria e fiscalização devem buscar o aperfeiçoamento contínuo, incorporando os elementos essenciais das normas profissionais e conceitos que possam reorientar a cultura organizacional em direção à eficiência e à qualidade dos trabalhos de controle.

Portanto, a inclusão da gestão de riscos como elemento central da atuação dos Tribunais de Contas contribui para esse propósito, pois aumenta a probabilidade de cumprimento dos objetivos do controle externo e gera impactos positivos diretos e duradouros para a sociedade.

REFERÊNCIAS

Grove, Andrew. **Atenção aos detalhes**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Andrew_Grove#Aten%C3%A7%C3%A3o_ao_detalhes. Acesso em: 02 set. 2025.

IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 100: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-100-Principios-Fundamentais-de-Auditoria-do-Setor-Publico.pdf>. Acesso em: 02 set. 2025.

IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 400: Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade**. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-400-Principios-de-Auditoria-de-Conformidade.pdf>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. 2 ed. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

ACOMPANHAMENTO DOS ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: RELATÓRIO CONSOLIDADO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (2020-2022)

Gabriela Dias de Medeiros Dantas¹

RESUMO:

O presente artigo técnico sintetiza os achados e resultados da Auditoria de Acompanhamento dos atos e procedimentos de admissão de pessoal (concursos públicos, processos seletivos, nomeações de cargos efetivos e contratações temporárias), praticados pelos Municípios e pelo Estado do Rio Grande do Norte, durante o período da pandemia de COVID-19 (11 de março de 2020 a 16 de julho de 2022). A fiscalização foi conduzida pela Diretoria de Atos de Pessoal (DAP). A

metodologia empregou métodos quantitativos e qualitativos, inicialmente com buscas em Diários Oficiais e, posteriormente, com o uso sistematizado de consultas às folhas de pagamento no Sistema Integrado de Auditoria Informatizada (SIAI-DP). Critérios de seletividade foram essenciais, considerando o volume de admissões e a população dos entes jurisdicionados. Os resultados agregados da ação culminaram na emissão de 51 Solicitações de Auditoria (SAs), 18 Representações e 1 Processo de Fiscalização de Concurso Público (FCO). A auditoria atingiu seu objetivo pedagógico, orientando jurisdicionados e promovendo a correção de irregularidades formais. Como também objetivo de cumprimento das normas aplicáveis com a abertura de processos autônomos.

Palavras-chave: controle externo; admissão de pessoal; contratação temporária; COVID-19.

¹ Auditora de Controle Externo. Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário Maurício de Nassau. Especialista em Contabilidade e Auditoria Governamental pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera – Uniderp, Especialista em Direito Constitucional e MBA Executivo em Gestão Pública pela Faculdade Única de Ipatinga. E-mail: gabriela_dantas@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

A emergência sanitária global causada pela Covid-19 gerou um aumento exponencial na demanda por serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas de saúde e assistência social. Tal cenário impôs aos gestores a necessidade de realizar ações emergenciais, incluindo a contratação e admissão de pessoal. Dada a relevância e o volume de atos praticados sob a justificativa de enfrentamento à pandemia, a atuação dos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), tornou-se crucial para exercer o controle concomitante e prevenir ou corrigir possíveis abusos na gestão pública e na prática dos atos de pessoal.

O presente trabalho consolida os resultados do Acompanhamento de atos e procedimentos de admissão de pessoal, realizado pela Diretoria de Atos de Pessoal (DAP) no âmbito dos Planos de Fiscalização Anual (PFA) de 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023. A fiscalização incidiu sobre os Poderes Executivos de todos os Municípios e do Estado do Rio Grande do Norte, abrangendo o período de 11 de março de 2020 a 16 de julho de 2022².

As questões de auditoria centrais buscaram responder se os Concursos Públicos, Processos Seletivos e Contratações Temporárias, bem como as nomeações de cargos efetivos, estavam cumprindo os requisitos normativos pertinentes durante o período pandêmico.

2 MÉTODOS UTILIZADOS

O planejamento da auditoria foi realizado conforme as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

2.1 Métodos de Coleta de Dados

Inicialmente, entre 11 de março de 2020 e 30 de abril de 2021, a coleta de informações sobre contratações e nomeações foi executada por meio de buscas em Diários Oficiais (DOE e DOM/FEMURN). Devido ao grande dispêndio

de tempo nessas buscas e à omissão de publicações por parte dos jurisdicionados, a metodologia foi aprimorada³.

A partir de 01 de abril de 2021, o acompanhamento passou a utilizar o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa com Pessoal (SIAI-DP). Os dados da folha de pagamento eram extraídos e submetidos a filtros e tabelas dinâmicas no Excel, aplicando o princípio da seletividade ao universo de atos. O risco inerente a essa metodologia era a omissão ou erro das unidades jurisdicionadas no envio das informações ao sistema.

2.2 Critérios de Seleção

Diante da amplitude do objeto, foram estabelecidos critérios de seleção quantitativos baseados no volume de admissões e na população do ente.

Para admissões em áreas de Saúde e Assistência Social (serviços intrínsecos ao combate à pandemia), os cortes variavam de mais de 20 admissões/mês (para Municípios com menos de 10 mil habitantes) até mais de 100 admissões/mês (para o Estado do RN e Municípios com mais de 50 mil habitantes). Para admissões em outras áreas, os limites eram mais restritivos, iniciando em mais de 10 admissões/mês para Municípios menores.

Houve uma revisão dos critérios em agosto de 2021, em função da diminuição da capacidade operacional da equipe e da melhora nos índices da pandemia, passando a aplicar o critério de mais de 50 admissões no mês ou mais de 150 no trimestre para Municípios.

2.3 Critérios Normativos

Os critérios aplicados basearam-se na Constituição Federal, que estabelece a regra do concurso público (Art. 37, II) e permite

² Período em que o Estado do Rio Grande do Norte decretou Calamidade Pública em decorrência da pandemia do Covid 19.

³ Devido ao tempo despendido na leitura dos diários oficiais e ao lançamento do novo SIAI-DP, houve mudança na fonte de informação. Contudo, atualmente, com o uso da inteligência artificial, acredita-se que os diários possam ser lidos automaticamente, tornando o trabalho mais efetivo, ao contar com duas fontes — os diários oficiais e o SIAI-DP — caso fosse realizada uma auditoria concomitante como essa nos dias atuais.

a contratação temporária apenas para atender à “necessidade temporária de excepcional interesse público” (Art. 37, IX).

Adicionalmente, foram observadas as restrições impostas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, que vedou a admissão de pessoal e a realização de concursos públicos (exceto para reposição) até 31 de dezembro de 2021. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a contratação temporária (Tema 612), que exige previsão legal, temporariedade, excepcionalidade e vedação para serviços ordinários permanentes, também foi utilizada outras normas relevantes incluíram Notas Técnicas do TCE/RN (Nº 002/2020 e 005/2020) e Resolução nº 008/2012 do TCE/RN.

3 RESULTADOS E ACHADOS DE AUDITORIA

O trabalho resultou em 74 produtos de controle. Foram 51 Solicitações de Auditoria (SAs), 18 Representações (casos de irregularidades graves), 1 Processo de Fiscalização de Concurso Público (FCO) e 4 Notícias de Fato analisadas. Destaca-se que 62 certames (49 processos seletivos e 13 concursos) foram analisados e não apresentaram indícios de irregularidades, cumprindo os requisitos mínimos de publicidade e objetividade.

Muitos casos foram resolvidos apenas com a Solicitação de Auditoria, como a correção e republicação de processos seletivos simplificados, a exemplo de Parnamirim; a realização de concurso público, no caso de São Gonçalo do Amarante; a suspensão de contratos temporários, que ocorreu em Jandaíra; e, em muitos casos, com o envio de legislação ao TCE/RN, por meio do Legis, e a correção dos dados encaminhados ao SIAI-DP.

Os achados mais críticos resultaram na abertura de processos autônomos de Representações. Exemplos notáveis incluem: 1. Coronel Ezequiel (Proc. 2708/2020): Contratação de 13 professores temporários para a área da educação no período de suspensão das aulas, levando à ratificação de medida cautelar pelo Pleno do TCE/RN e à posterior rescisão dos contratos; 2. Jandaíra (Proc. 1307/2021):

Constatação de contratações com prazo superior a dois anos e ausência de critérios de seleção claros para cargos não ligados ao enfrentamento da pandemia; 3. Bom Jesus (Proc. 3086/2021): Identificação de 52 servidores contratados por mais de dois anos, configurando ausência de excepcionalidade e temporariedade da necessidade; 4. Extremoz (Proc. 4086/2021): Contratações na área de infraestrutura sem Lei autorizativa e sem o cumprimento dos critérios normativos mínimos, resultando em Representação com pedido de nulidade dos contratos; 5. Guamaré (Proc. 1783/2022): Contratação de 1.093 servidores em um único mês sem processo seletivo aparente, com legislação genérica e ausência de resposta à Solicitação de Auditoria, justificando a abertura de Representação; 6. Natal (Proc. 2943/2022): Representação em face de processos seletivos da Secretaria Municipal de Educação devido à ausência de lei autorizativa e seleção simplificada visando apenas cadastro de reserva.

4 CONCLUSÃO E BENEFÍCIOS

A Auditoria de Acompanhamento alcançou seu objetivo de fiscalizar a prática dos atos de admissão no contexto da pandemia, controlando um volume significativo de recursos.

Os benefícios da fiscalização foram tanto persecutórios (resultando nas 19 ações autônomas) quanto pedagógicos e corretivos. O trabalho contribuiu para o aumento da confiança quanto ao adequado emprego dos recursos públicos e primou pelo respeito às normas fiscais vigentes. Correção de irregularidades através das solicitações de auditoria e orientações e correção de erros dos sistemas.


Em resumo, os casos mais graves e com indícios de irregularidades substanciais foram segregados para averiguação nos 19 processos autônomos, enquanto a função de acompanhamento orientou os demais jurisdicionados, materializando a ação de controle externo.

Ademais, os frutos da Auditoria continuam sendo colhidos até os dias atuais. Durante todo o processo, os gestores foram orientados de que a principal forma de ingresso no serviço público é a realização de

concurso, sendo, portanto, recomendada a adoção dessa medida. Como resultado, foram realizados concursos públicos em diversos municípios: em São Gonçalo do Amarante, por meio do Edital nº 001/2021; em Bom Jesus e em Maxaranguape, ambos por meio do Edital nº 001/2022; em Goianinha, pelo Edital nº 002/2023; em Guamaré, pelo Edital nº 001/2023; em Natal, pelo Edital nº 001/2024; em Pendências, também pelo Edital nº 001/2024; além da publicação da Comissão Organizadora do Concurso em Extremoz.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)... Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100: Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público**. [2020]. 26 p. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-100-Principios-Fundamentais-de-Auditoria-do-Setor-Publico.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.
- Rio Grande Norte. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN)**. Nota Técnica nº 002/2020-COEX. Assunto: Contratação temporária de pessoal para atender situação de emergência... Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/Temas/covid19/NotasTecnicas/NOTA_T%C3%89CNICA_n%C2%BA_002_2020%E2%80%93COEX_TCERN.pdf. Acesso em: abril de 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Resolução nº 008/2012, de 18 de abril de 2012**. Institui normas de instrução dos processos de concursos públicos e de atos de pessoal sujeito a registro pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_0082012TCE_Instru%C3%A7%C3%A3o_de_processos_de_concursos_p%C3%BAblicos_e_de_atos_de_pessoal.pdf. Acesso em: 06 ago. 2025.
- RN. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN)**. Relatório de Acompanhamento de atos e procedimentos de admissão de pessoal, praticados pelos Municípios e pelo Estado do Rio Grande do Norte, no período de 11 de março de 2020 a 16 de julho de 2022, durante a pandemia do COVID-19. Natal, 27 de setembro de 2024.



AS DIRETRIZES DA REFORMA ADMINISTRATIVA E OS IMPACTOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Murillo Victor Umbelino Machado¹

RESUMO:

A Câmara dos Deputados criou um Grupo de Trabalho para construir proposta de Reforma Administrativa no ano de 2025 e, a partir das diretrizes apresentadas pelos deputados federais, torna-se oportuno avaliar os impactos da proposta de emenda à Constituição no trabalho desenvolvido pelos tribunais de contas, principalmente, nos

critérios e limites de funções de confiança e cargos comissionados, no regramento de contratações temporárias e na definição precisa das atividades exclusivas de Estado. Registra-se que a precarização dos vínculos com a administração pública configura burla ao princípio constitucional do concurso público e demanda uma reorientação das fiscalizações dos tribunais de contas para todas as formas de admissão de agentes públicos pelos órgãos jurisdicionados.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. Atividades exclusivas de Estado. Concurso Público.

¹ Murillo Victor Umbelino Machado. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa. Vice-Presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas – ANTC. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: murillomachado@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A reforma administrativa entrou na agenda da Câmara dos Deputados há alguns anos, diante da necessidade de modernização do Estado Brasileiro e da pressão pelo aumento da eficiência dos órgãos públicos. O Plano de Trabalho² do Grupo considerou os seguintes objetivos principais: a) modernização do Estado e eficiência da Administração Pública; b) qualidade do gasto público; e, c) fortalecimento das instituições. Nessa perspectiva, observa-se a oportunidade de fortalecer os Tribunais de Contas, sobretudo no exercício das atividades de auditoria, atividade exclusiva de Estado com alto potencial indutor da administração pública.

De qualquer forma, não se pode perder de vista a importância de consolidar uma política de gestão de pessoas alicerçada no mérito e na qualificação técnica, fortalecendo mecanismos de ingresso por concurso público, processos seletivos transparentes para cargos em comissão e funções de confiança e sistemas de avaliação de desempenho baseados em critérios objetivos, alinhados ao planejamento institucional e à melhoria da prestação dos serviços públicos.

Diante da grande variedade de temas que podem encontrar sintonia com os objetivos principais, torna-se relevante destacar aqueles mais estruturantes que causam maior impacto nos Tribunais de Contas brasileiros.

2 PROJEÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 DECORRENTES DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Diante da trilogia apontada pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados³, é possível conjecturar alguns temas que necessariamente entrarão numa proposta

de emenda constitucional, tanto porque são capazes de assegurar a modernização do estado e a eficiência do gasto público, quanto porque o debate acerca das disfunções estruturais dos quadros de pessoal já indica a necessidade de alteração do regramento constitucional.

Nesses termos, projeta-se uma alteração pontual do inciso V, do artigo 37, da Constituição Federal (CF/88) que, num exercício prospectivo, pode ter a seguinte redação:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos casos, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que, no âmbito de atividades exclusivas de Estado, são exclusivas do servidor efetivo titular da atividade.

Reputa-se necessário ponderar que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já adota parâmetro semelhante para prover os cargos e funções dos quadros de pessoal do Poder Judiciário, por meio da Resolução nº 88/2009-CNJ⁴, recentemente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs) 4355 e 4586, que prevê a regra de, no mínimo, 50% dos cargos em comissão administrativos a servidores efetivos.

No Tema 1.010 de Repercussão Geral⁵, o STF fixou ser inconstitucional a criação/destinação de cargos em comissão para atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, e que as atribuições desses cargos devem ser definidas de forma clara na própria lei que os instituir, distinta das atribuições de cargos efetivos.

E, no caso de atividades exclusivas de Estado, sabe-se que somente podem ser exercidas por servidores efetivos que prestaram concurso específico para essas atribuições exclusivas. Portanto, se outros servidores (comissionados ou efetivos de outros cargos)

² Plano de Trabalho disponível no site da Câmara dos Deputados, em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legislatura/grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-administrativa/outros-documentos/Premissasreformaadministrativo_v131.pdf

³ Conforme Plano de Trabalho acima mencionado. Disponível em: <https://encurtador.com.br/Rigo>.

⁴ Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/rescnj_88.pdf.

⁵ Disponível em: <https://encurtador.com.br/fjhi>.

não podem exercer essas atribuições sequer ordinariamente, muito menos podem dirigir/chefiar essas atividades.

Por isso, as posições de liderança dessas atividades têm natureza de funções de confiança (ainda que formalmente criadas como cargo em comissão), por serem acréscimo gerencial atrelado às atribuições do cargo efetivo, conforme vem reconhecendo reiteradamente o STF (ADI 6.847/AM, ADI 6655/SE e RE nº 1.264.676/SC, por exemplo), somente podendo ser lideradas pelos servidores efetivos do cargo titular da atividade exclusiva de Estado.

Por conseguinte, acredita-se que a Reforma Administrativa em trâmite na Câmara dos Deputados deve dispor sobre a redação do inciso IX, do Artigo 37, para disciplinar a questão das contratações temporárias por excepcional interesse público.

O instituto foi inicialmente utilizado pelos municípios brasileiros como mecanismo de prover temporariamente funções públicas necessárias à execução de programas federais, mas passou a ser meio de contratação de agentes públicos por todos os entes federados, independente da real existência de uma situação de excepcionalidade. Acredita-se que a Reforma Administrativa trará redação constitucional nos moldes a seguir:

IX - lei complementar estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, não sendo cabível tal modalidade de contratação para o exercício de atividades exclusivas de Estado.

Destaca-se que há clara intenção de restringir a permissão dos contratos temporários para funções que não representem atividades típicas de estado, portanto, o dispositivo visa a proteger o núcleo estratégico da atuação estatal que, pela natureza da própria atividade, é de Estado (e não de governo), possui caráter permanente, com acesso a informações e dados sensíveis, mais propensas a enfrentar grandes interesses econômicos e políticos, lidando, na maioria das vezes, com direitos subjetivos de terceiros, quer sejam ges-

tores ou cidadãos. Não por outra razão, o art. 247 da CF/88 atribui a servidores efetivos e prevê que haja garantias adicionais a essas atividades.

De forma semelhante, o inciso XVIII, do artigo 37 vem sendo debatido no sentido de assegurar equilíbrio a função de controle externo com a atividade fazendária, conferindo proteção às áreas finalísticas de auditoria, em relação às áreas-meio (administrativas e de apoio). Diz-se isso porque alguns Tribunais de Contas possuem áreas administrativas maiores que suas áreas finalísticas (de auditoria), o que é injustificável e corresponde a dizer que a instituição existe mais para “se administrar” do que para cumprir sua finalidade constitucional de fiscalizar os recursos públicos.

Destaca-se que o avanço dos debates do Grupo de Trabalho traz à baila os valores pagos em natureza indenizatória, refletindo na atual redação do § 11, do artigo 37. Portanto, há perspectiva de que a proposta traga previsão de que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária e limitadas a ajuda de custo, diárias, transporte, auxílio-moradia e auxílio saúde, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Há um desafio legislativo de enfrentar as verdadeiras distorções e prever meios de evitar a proliferação de verbas indenizatórias, conhecidas como “penduricalhos”, algumas delas criadas por atos infralegais e possibilitando pagamentos retroativos, sem passar pelo crivo do povo, por seus representantes eleitos, constituindo, na prática, verdadeiras “despesas obrigatórias de caráter continuado”, criadas sem cálculos de impacto e medidas compensatórias, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, e consumindo considerável monta de recursos públicos.

De qualquer forma, no âmbito das atividades exclusivas de estado, a despeito da impossibilidade de haver contratação temporária, há clara tentativa de submeter o exame de desempenho dos agentes públicos. Vê-se uma necessidade de alterar o

artigo 247, especificamente para garantir ao servidor que desenvolve atividades exclusivas de Estado de ter o seu desempenho funcional avaliado pelos respectivos pares, a partir de critérios objetivos e previamente estabelecidos; de estar sujeito a comissões de sindicância compostas pelos respectivos pares, vedada a participação de servidores que não detenham atribuições exclusivas de Estado; e, de ingressar nos cargos efetivos exclusivamente mediante concurso específico, vedada a transformação, a transposição, o acesso e qualquer outro ato assemelhado, sendo nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos os atos ou decisões de que resultem quaisquer formas de provimento derivado ou desvio de função em atividades exclusivas de Estado.

Conforme a natureza analítica do texto constitucional há a possibilidade de elencar as atividades que se enquadram no conceito de atividade exclusiva de estado, tanto que o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) já encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para atribuir a expressão aos cargos próprios de seu quadro de pessoal.

De qualquer sorte, há a necessidade de estabelecer garantias mínimas ora propostas visam à existência de critérios para avaliações de desempenho, sem vulnerabilizar servidores que exercem atividades exclusivas de Estado, dado que o art. 247 permanece sem regulamentação.


3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das projeções de alteração do texto constitucional que serão advindas com a reforma administrativa, notadamente acerca dos três pontos principais de debate na Câmara dos Deputados, quais sejam: limite de cargos comissionados, regras de contratação temporária e resguardo de atividades exclusivas de Estado, pode-se entender como um projeto destinado a garantir a modernização do Estado brasileiro por meio da eficiência dos serviços e da redução de problemas estruturantes.

Nessa perspectiva, reafirma-se o concurso público como único meio de ingresso nos cargos efetivos que exercem atividades exclusivas de Estado, princípio da eficiência; e, no que é pertinente aos tribunais de contas, há desafios internos e externos, seja para corrigir as disfunções de quadro próprio de pessoal, seja para orientar planos de fiscalização para as novas regras constitucionais, para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16 da Organização das Nações Unidas (ONU), que informa que a paz e a justiça só podem ser promovidas por meio de instituições regulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2019.



AVALIAÇÃO DE GRANDES MODELOS DE LINGUAGEM PARA RECONHECIMENTO DE ENTIDADES NOMEADAS EM DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Eduardo P. Lima¹

RESUMO:

Este estudo apresenta uma avaliação sistemática de grandes modelos de linguagem (*Large Language Models* – LLMs) para a tarefa de reconhecimento de entidades nomeadas em textos de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN). Utilizou-se um conjunto de dados composto por 1.425 decisões emitidas pelo TCE-RN. Foram extraídas quatro categorias de entidades de interesse: multa, obrigação, recomendação e ressarcimento, empregando a técnica *few-shot learning* com saída es-

truturada. Seis modelos de linguagem baseados na família GPT foram avaliados por meio de métricas em nível de *token* e *span* (*Intersection over Union* – IoU $\geq 0,5$). O GPT-4 Turbo obteve o melhor desempenho geral, alcançando uma pontuação F1 de 80,11% no nível de *token* e 75,24% no nível de *span*. Os resultados demonstram a viabilidade de uso de LLMs para anotação de alta qualidade em textos de decisões de tribunais de contas em português, reduzindo significativamente o esforço manual de rotulação.

¹ Auditor de Controle Externo (TCE/RN). Bacharel em Ciência da Computação (UERN). Mestrando em Inteligência Artificial (IMD/UFRN). Natal, RN, Brasil. E-mail: eduardoplima85@gmail.com.

Palavras-chave: grandes modelos de linguagem; reconhecimento de entidades nomeadas; *few-shot learning*.

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento de entidades nomeadas (REN ou NER – *Named Entity Recognition*) é essencial para estruturar informações em documentos não organizados. Em tribunais de contas, decisões frequentemente incluem determinações como multas e ressarcimentos. No entanto, elas são divulgadas em linguagem jurídica complexa e em formato textual fragmentado, dificultando a análise e a prestação de contas (Santiago et al. 2024).

As primeiras abordagens de NER em textos jurídicos brasileiros utilizavam sistemas baseados em regras e modelos estatísticos, mas apresentavam limitações devido à falta de anotações específicas do domínio. Esse cenário mudou com a criação de conjuntos de dados especializados, como o *LeNER-Br*, que introduziu categorias jurídicas específicas como Legislação e Jurisprudência, alcançando desempenho robusto em reconhecimento de legislação e casos judiciais (Araújo et al. 2018). O *LexCare br*, expandiu esse esforço ao lidar com decisões judiciais na área de saúde, incluindo entidades como doenças e procedimentos médicos (Menezes-Neto et al. 2025).

Paralelamente, os avanços em Grandes Modelos de Linguagem (LLMs) impulsionaram a aplicação de técnicas como *few-shot learning*, permitindo que modelos compreendam novas tarefas com apenas alguns exemplos. Essa abordagem tem se mostrado competitiva em relação a métodos supervisionados tradicionais, especialmente quando associada à geração de saídas estruturadas (Garcia-Barragán et al, 2024) (Tang; Hasan; Runkler, 2024) (Li et al. 2023). Esse contexto motivou a presente pesquisa, que avalia como modelos da família GPT podem identificar entidades em decisões do TCE-RN.

2 METODOLOGIA

O conjunto de dados utilizado no presente trabalho compreende 1.425 decisões emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN). No processo de anotação, foram identificadas manualmente as quatro categorias de entidades. Essas categorias foram definidas da seguinte forma: multa (sanção financeira aplicada

por irregularidades administrativas ou fiscais, conforme lei complementar estadual nº 464/2012, art, 107, e resolução nº 013/2015-tce, arts, 1º–9º); obrigação (dever formal imposto a jurisdicionados, geralmente relacionado a exigências não pecuniárias); recomendação (orientação formal, sem caráter vinculante, voltada a prevenir falhas e aprimorar controles administrativos) e ressarcimento (devolução de recursos públicos desviados ou mal aplicados, caracterizada como dívida líquida e certa pela Resolução nº 013/2015-TCE, Art, 1º).

Foram avaliados seis modelos GPT: GPT-3.5, GPT-4 Turbo, GPT-4o, GPT-4.1, GPT-4.1 Mini e GPT-4.1 Nano. Todos foram empregados em esquema de *few-shot learning* com exemplos reais de decisões, exigindo respostas em formato estruturado (JSON).

A análise foi realizada em dois níveis complementares: no nível de *token*, cada palavra foi rotulada para identificar se pertencia ou não a uma categoria de entidade; já no nível de *span*, avaliou-se a correspondência entre os trechos de texto previstos como entidades e aqueles anotados manualmente, utilizando a métrica *Intersection over Union* (IoU), considerando corretas as previsões com $\text{IoU} \geq 0,5$ e categoria coincidente, ou seja, quando o modelo acertou ao menos 50% do trecho que compunha determinada entidade nomeada. A partir dessas técnicas calcularam-se as métricas de precisão, revocação e F1.

3 RESULTADOS

De maneira geral, a avaliação de nível de *token* mostrou que todos os modelos, com exceção do GPT-4.1 Nano, alcançaram pontuações F1 elevadas, próximas a 0,80 em nível de *token* e acima de 0,70 para nível de *span* (Tabela 1). Isso confirma a capacidade dos LLMs em classificar corretamente os *tokens* de entidades. No nível de *token*, GPT-4 Turbo destacou-se como o mais eficaz, com F1 de 0,8011, seguido por GPT-4o (0,7891) e GPT-4.1 (0,7841). Esses resultados indicam que as variantes mais recentes do GPT são altamente competentes na tarefa de reconhecimento de entidades, mesmo em um domínio complexo como o jurídico.

Em contraste, o GPT-41 Nano obteve uma pontuação F1 significativamente inferior de 0,5596, evidenciando suas limitações.

Tabela 1 – Métricas de avaliação dos modelos GPT por nível

Modelo/Nível	Precisão	Revocação	F1
Nível de Token			
gpt-35	0,7815	0,7703	0,7758
gpt-4-turbo	0,7990	0,8033	0,8011
gpt-4o	0,7934	0,7847	0,7891
gpt-41	0,7598	0,8101	0,7841
gpt-41-mini	0,7774	0,7868	0,7821
gpt-41-nano	0,5519	0,5675	0,5596
Nível de Span (IoU ≥ 0,5)			
gpt-35	0,6370	0,8202	0,7171
gpt-4-turbo	0,6644	0,8674	0,7524
gpt-4o	0,6512	0,8517	0,7381
gpt-41	0,6221	0,8472	0,7174
gpt-41-mini	0,6608	0,8404	0,7399
gpt-41-nano	0,3461	0,5910	0,4365

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

No nível de *span*, utilizando a métrica de *Intersection over Union* (IoU ≥ 0,5), o panorama se manteve semelhante, embora com pontuações F1 mais baixas. O GPT-4 Turbo novamente se destacou, com F1 de 0,7524, seguido por GPT-41 Mini (0,7399) e GPT-4o (0,7381). Isso demonstra que, apesar de pequenas variações nas fronteiras dos *tokens*, os modelos conseguem capturar o núcleo semântico das entidades. O GPT-41 Nano, mais uma vez, obteve um desempenho substancialmente inferior (F1 de 0,4365 em nível de *span*), o que sublinha as limitações de modelos de menor capacidade.

A análise por categoria revelou que a entidade multa foi a mais facilmente identificada, com destaque para o gpt-4 turbo e o gpt-4o, que alcançaram f1 em nível de *span* de 0,87 e 0,86, respectivamente, indicando que penalidades financeiras, por terem redação mais padronizada, geram menos ambiguidade. A entidade ressarcimento também obteve bons resultados, com f1 de até 0,75, também em nível de *span*, refletindo a previsibilidade dos trechos de devolução de valores. A categoria de enti-

dade obrigação, por outro lado, apresentou maior dificuldade, com desempenho mais modesto na maioria dos modelos. Ainda que o GPT-4-turbo tenha atingido um F1 de 0,72 em nível de *token* para essa categoria, o F1 médio a nível de *span* para os modelos avaliados ficou em apenas 0,54. Por fim, o tipo recomendação mostrou resultados satisfatórios, sobretudo no GPT-4o (F1 de 0,75 em nível de *span*), demonstrando que mesmo atos não vinculantes, quando formalmente expressos, podem ser identificados com boa acurácia.

Em síntese, os resultados mostram que os LLMs, especialmente as variantes do GPT-4, são ferramentas eficazes para a anotação de textos jurídicos em português. Eles apresentam alta precisão, embora possuam dificuldades como, por exemplo, a marcação de fronteiras de entidades mais ambíguas, como obrigações determinadas em decisões de uma Corte de Contas.


4 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou uma avaliação do uso de Grandes Modelos de Linguagem

(LLMs) da família GPT na tarefa de Reconhecimento de Entidades Nomeadas (REN) em julgamentos do TCE/RN, destacando a eficácia das variantes GPT-4 Turbo e GPT-4o na identificação de entidades como multa e ressarcimento, com F1 de até 0,75 no nível de *span*; ao mesmo tempo, mostrou que categorias mais dependentes de contexto, como obrigação, permanecem desafiadoras, refletindo-se em menor precisão e maior variação entre modelos. Não obstante, os resultados indicam que os LLMs são ferramentas promissoras para apoiar a anotação em larga escala de textos jurídicos.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Pedro Henrique Luz de. et al. LeNER-Br: a Dataset for Named Entity Recognition in Brazilian Legal Text. In: VILLAVICENCIO, A. et al. (org.). **Computational Processing of the Portuguese Language: 13th International Conference, PROPOR 2018**, Canela, Brazil, September 24–26, 2018. Cham: Springer, 2018. v. 11122, p. 313–323. Disponível em: https://teodecampos.github.io/LeNER-Br/luz_etal_propor2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.
- GARCIA-BARRAGÁN, A. et al. GPT for medical entity recognition in Spanish. **Multimedia Tools and Applications**, v. 84, 2025. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11042-024-19209-5>. Acesso em: 25 set. 2025.
- LI, Peng. et al. CodeIE: large code generation models are better few-shot information extractors. In: Annual meeting of the association for computational linguistics – acl, 61., 2023. **Proceedings [...]**. [S.l.]: ACL, 2023. Disponível em: <https://aclanthology.org/2023.acl-long.855/>. Acesso em: 25 set. 2025.
- MENEZES-NETO, E. J. de; BEZERRA, F. L. de O.; CLEMENTINO, M. B. M. Evaluating LLMs for Healthcare-Related Named Entity Recognition in Brazilian Judicial Decisions. In: **Proceedings of ICTS4eHealth**, 2025. Disponível em: https://raw.githubusercontent.com/eliasjacob/lexcare.br/main/pdf/paper_submission.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.
- SANTIAGO, L. G.; GOES, A. S.; PETEAN, G. H.; BEVILACQUA, S. A. protocolar transparência das determinações dos Tribunais de Contas brasileiros: uma oportunidade de aprimoramento da accountability. **Revista Controle**, v. 23, n. 1, 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/947>. Acesso em: 25 set. 2025.
- TANG, Yongjian; HASAN, Rakebul; RUNKLER, Thomas. Fspner: Few-shot prompt optimization for named entity recognition in domain-specific scenarios. **arXiv preprint arXiv:2407.08035**, 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2407.08035>. Acesso em: 25 set. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do estado do RN. **Lei Complementar Estadual nº 464, de 5 de janeiro de 2012**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf). Acesso em: 25 set. 2025.
- RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do estado do RN. **Resolução nº 013/2015-TCE, de 24 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a execução das decisões do TCE-RN que imponham multa e/ou ressarcimento. Disponível em: https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_0132015_Disp%C3%B5e_sobre_a_execu%C3%A7%C3%A3o_das_decis%C3%B5es_TCERN__multaressarcimento.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.



IDENTIFICAÇÃO DE PERFIS DE DEVEDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE ATRAVÉS DE TÉCNICAS DE AGRUPAMENTO

Eduardo P. Lima¹

RESUMO:

A identificação de perfis de devedores é essencial para a otimização de estratégias de recuperação de receitas públicas. Este trabalho aplica técnicas de aprendizado de máquina não supervisionado para agrupar devedores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) com base nas características de suas obrigações financeiras originadas de multas e ressarci-

mentos. A metodologia envolve o pré-processamento de dados, incluindo tratamento de *outliers* e normalização, seguido da aplicação dos algoritmos *K-Means*, *Aglomerativo Hierárquico*, *Mistura Gaussiana (GMM)* e *DBSCAN*. Os agrupamentos foram avaliados por meio das métricas *Silhouette Score* e *Davies-Bouldin Index*. Os resultados identificaram dois perfis distintos de devedores, fornecendo indícios para o TCE/RN otimizar ações de cobrança e execução.

Palavras-chave: devedores; *clustering*; aprendizado de máquina; Tribunal de Contas.

¹ Auditor de Controle Externo (TCE/RN). Bacharel em Ciência da Computação (UERN). Mestrando em Inteligência Artificial (IMD/UFRN). Natal, RN, Brasil. E-mail: eduardoplima85@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas (TCs) exercem papel central no controle externo, fiscalizando o uso de recursos e aplicando sanções como multas e ressarcimentos. A recuperação desses créditos enfrenta entraves como a morosidade processual e a diversidade de perfis de devedores. Nesse contexto, a Inteligência Artificial (IA) e o Aprendizado de Máquina surgem como alternativas, destacando-se as técnicas de agrupamento, que permitem segmentar devedores em perfis homogêneos e, assim, viabilizar estratégias de cobrança diferenciadas e mais eficazes na recuperação de receitas.

A literatura mostra que tais métodos já são aplicados em áreas como finanças, recuperação de dívidas e combate a crimes financeiros (Tran; Tran, 2025; Tang et al., 2024; Ye; Bellotti, 2019), além de constar em recomendações de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2024) e práticas da Receita Federal dos Estados Unidos (Battaglini et al., 2022).

Este trabalho aplica algoritmos de agrupamento a dados reais de devedores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), buscando caracterizar perfis distintos com base em variáveis financeiras e processuais. Os resultados visam subsidiar a formulação de políticas de cobrança mais eficazes e apoiar a modernização das estratégias institucionais de recuperação de débitos.

2 METODOLOGIA

O estudo foi conduzido por meio da coleta e pré-processamento de dados, aplicação de diferentes algoritmos de agrupamento, uso de técnicas de redução de dimensionalidade para inspeção visual e avaliação quantitativa dos resultados.

O *dataset* utilizado contém 3.460 registros anonimizados do TCE/RN, cada um representando um devedor e suas obrigações financeiras. As variáveis consideradas foram:

- **total_debt_value:** valor total das dívidas;
- **percent_paid_amount:** percentual do valor total de dívidas já quitado;

- **num_distinct_debts:** número de dívidas distintas;
- **total_fine_value:** valor total de multas;
- **total_reimbursement_value:** valor total de ressarcimentos;
- **has_ever_been_protested:** indicador de ocorrência de protesto em cartório;
- **age_oldest_decision:** idade, em anos, da decisão mais antiga imputando débito ao devedor;
- **difference_in_years_decisions:** diferença, em anos, entre a decisão mais antiga e a mais recente.

O pré-processamento envolveu inicialmente uma análise de correlação para mitigar multicolinearidade, o que levou à exclusão de atributos redundantes (já retirados da lista acima). Em seguida, foi criado um conjunto de dados suavizado, no qual valores ausentes foram imputados pela mediana e os *outliers* (valores muito destoantes de seu conjunto) foram tratados pelo método do Intervalo Interquartil (IQR). Posteriormente, um novo conjunto foi criado normalizando os dados pelo método *Min-Max Scaling*, o que ajusta todas as variáveis para a mesma escala (Amorim; Cavalcanti; Cruz, 2022).

Na etapa seguinte, foram aplicados quatro algoritmos de agrupamento aos três conjuntos de dados criados: *K-Means*, variando o número de *clusters* entre 2 e 10 (Ikotun et al., 2023; Jain, 2010); Aglomerativo Hierárquico, com diferentes critérios de ligação (Manning; Raghavan; Schütze, 2009; Ward, 1963); *Gaussian Mixture Models* (GMM), com múltiplas configurações de covariância (Fraley; Raftery, 2002; McLachlan; Lee; Rathnayake, 2019); e DBSCAN, ajustando parâmetros de distância (*eps*) e densidade mínima (*min_samples*) (Ester et al., 1996; Bhattacharjee; Mitra, 2021).

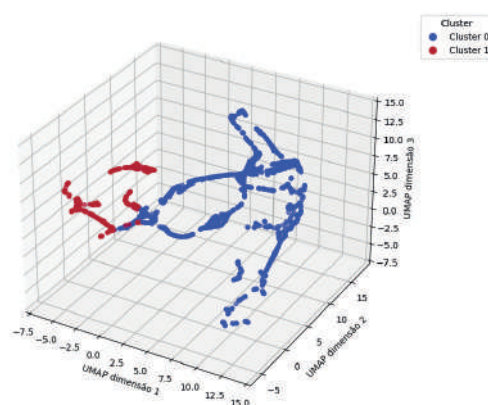
Por fim, a qualidade dos agrupamentos foi avaliada pelas métricas Silhouette Score e Índice Davies-Bouldin (DBI), que permitem verificar a coesão interna dos grupos e o grau de separação entre eles (Rousseeuw, 1987; Halkidi; Batistakis; Vazirgiannis, 2001).

3 RESULTADOS

Entre os algoritmos, o Aglomerativo Hierárquico com ligação *ward* no conjunto suavizado (K=2) obteve o melhor desempenho (*Silhouette* 0,7430; DBI 0,3692), seguido pelo *K-Means*, que apresentou métricas consistentes (*Silhouette* 0,7594; DBI 0,4183), embora com menor robustez. Já GMM e DBSCAN tiveram baixa qualidade de agrupamento e problemas de convergência, sendo assim descartados.

Com base nesses resultados, o Aglomerativo Hierárquico nos dados suavizados foi adotado para a caracterização dos devedores. O modelo segmentou os 3.460 registros em dois grupos: Grupo 0, com 2.802 membros, e Grupo 1, com 658 membros. A visualização tridimensional por UMAP (*Uniform Manifold Approximation and Projection*) confirmou a separação clara entre os *clusters* (Figura 1), enquanto a análise dos valores médios das variáveis permitiu distinguir perfis bem definidos.

Figura 1 – Visualização UMAP dos dados agrupados por Algoritmo Aglomerativo

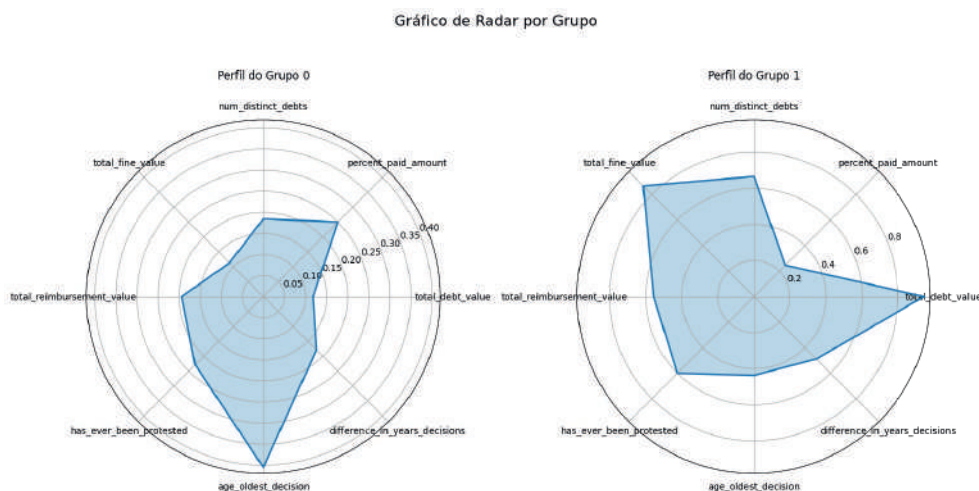


Fonte: dados do TCE/RN, 2025.

O Grupo 0 correspondeu à maioria dos devedores, caracterizados por valores mais baixos de dívida total e menor quantidade de obrigações financeiras, além de um histórico de decisões mais curto, indicando perfil de risco reduzido. Já o Grupo 1 concentrou dívidas de maior vulto, número

superior de débitos distintos, um histórico processual mais longo e uma menor propensão ao pagamento. Esse perfil sugere maior risco de inadimplência e necessidade de ações de cobrança mais assertivas. A diferença dos atributos médios de cada grupo pode ser visto no gráfico da Figura 2

Figura 2 – Gráfico radar das médias dos atributos dos grupos de devedores



Fonte: dados do TCE/RN, 2025.

4 CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que técnicas de aprendizado não supervisionado podem identificar dois perfis de devedores do TCE/RN: um grupo majoritário, com dívidas de menor valor e menor risco, e outro minoritário, formado por devedores com montantes expressivos e maior reincidência. Apesar de limitações nos dados, os resultados destacam o potencial da inteligência artificial para aprimorar o controle externo e a gestão pública, com sugestões para futuros aprimoramentos como variáveis adicionais e métodos supervisionados.

REFERÊNCIAS

- BATTAGLINI, M.; GUIZO, L.; LACAVA, C.; MILLER, D. L.; PATACCHINI, E. Refining public policies with machine learning: the case of tax auditing. **NBER Working Paper No. 30777**, 2022. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30777/w30777.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.
- BHATTACHARJEE, P.; MITRA, P. A survey of density-based clustering algorithms. **Frontiers of Computer Science**, v. 15, n. 1, art. 151308, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345005323_A_survey_of_density_based_clustering_algorithms. Acesso em: 25 set. 2025.
- DE AMORIM, L. B. V.; CAVALCANTI, G. D. C.; CRUZ, R. M. O. The choice of scaling technique matters for classification performance. **arXiv preprint**, arXiv:2212.12343, 2022. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/2212.12343>. Acesso em: 25 set. 2025.
- ESTER, M.; KRIEGEL, H.-P.; SANDER, J.; XU, X. A density-based algorithm for discovering clusters in large spatial databases with noise. In: *Proceedings of the 2nd International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining (KDD'96)*. AAAI Press, 1996. p. 226–231. Disponível em: <https://file.biolab.si/papers/1996-DBSCAN-KDD.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- FRALEY, C.; RAFTERY, A. E. Model-based clustering, discriminant analysis, and density estimation. **Journal of the American Statistical Association**, v. 97, n. 458, p. 611–631, 2002. Disponível em: <http://www.sop.inria.fr/abs/teaching/centrale-FGMDA/archives-exam/exam-2014-2015-papers/Model-Based-Clustering-Discriminant-Analysis-Density-Estimation.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- HALKIDI, M.; BATISTAKIS, Y.; VAZIRGIANNIS, M. On clustering validation techniques. **Journal of Intelligent Information Systems**, v. 17, n. 2–3, p. 107–145, 2001. Disponível em: http://www.eliassi.org/validity_survey.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.
- IKOTUN, A. M.; EZUGWU, A. E.; ABUALIGAH, L.; ABUHAIJA, B.; HEMING, J. K-means clustering algorithms: a comprehensive review, variants analysis, and advances in the era of big data. **Information Sciences**, v. 622, p. 178–210, 2023. Disponível em: <https://digitalcommons.kean.edu/kean-publications/184/>. Acesso em: 25 set. 2025.
- IMF. Understanding Artificial Intelligence in Tax and Customs Administration. **Technical Notes and Manuals** 2024/06. Washington, DC: International Monetary Fund, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/TNM/2024/English/TNMEA2024006.ashx>. Acesso em: 25 set. 2025.
- JAIN, A. K. Data clustering: 50 years beyond K-means. **Pattern Recognition Letters**, v. 31, n. 8, p. 651–666, 2010. Disponível em: <http://www.cs.ucf.edu/courses/cap6412/fall2009/papers/JainDataClusteringPRL09.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- MANNING, C. D.; RAGHAVAN, P.; SCHÜTZE, H. Hierarchical clustering. In: *Introduction to Information Retrieval*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 377–400. Disponível em: <https://nlp.stanford.edu/IR-book/pdf/17hier.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- MCLACHLAN, G. J.; LEE, S. X.; RATHNAYAKE, S. I. Finite mixture models. **Annual Review of Statistics and Its Application**, v. 6, p. 355–378, 2019. Disponível em: <https://snun-nari.github.io/SBE/mclachlan.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- ROUSSEEUW, P. J. Silhouettes: a graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis. **Journal of Computa-**

- tional and Applied Mathematics**, v. 20, p. 53–65, 1987. Disponível em: <https://wis.kuleuven.be/stat/robust/papers/publications-1987/rousseeuw-silhouettes-jcam-sciencedirectopenarchiv.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- TANG, Y.; LIU, S.; CHEN, A. et al. Financial risk assessment via long-term payment behavior sequence folding. **arXiv preprint**, arXiv:2411.15056, 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2411.15056>. Acesso em: 25 set. 2025.
- TRAN, C. M.; TRAN, T. H. Optimizing recovery debt collection process by using machine learning and operation research. In: *Recent Challenges in Intelligent Information and Database Systems (ACIIDS 2025)*. Communications in Computer and Information Science, v. 2495. Springer, 2025. p. 199–215. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/391171731_Optimizing_Recovery_Debt_Collection_Process_by_Using_Machine_Learning_and_Operation_Research. Acesso em: 25 set. 2025.
- WARD, J. H. Hierarchical grouping to optimize an objective function. **Journal of the American Statistical Association**, v. 58, n. 301, p. 236–244, 1963. Disponível em: <https://iv.cns.iu.edu/sw/data/ward.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.
- YE, H.; BELLOTTI, A. Modelling recovery rates for non-performing loans. **Risks**, v. 7, n. 1, art. 19, 2019. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-9091/7/1/19/pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

DESAFIOS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO USO DE SOLUÇÕES DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Luiz Felipe de Medeiros Araújo¹
Maria Fernanda de Araújo Duda²
Márcia Soares Marques³

RESUMO:

A utilização de ferramentas disruptivas pela crescente digitalização no serviço público desencadeou uma nova realidade dentro das instituições e, com isso, novas possibilidades surgiram na produção de tarefas e na oferta de funções aos servidores e jurisdicionados. O presente artigo busca discorrer sobre os impactos e desafios

da Lei Geral de proteção de Dados (LGPD) nº 13.709/18, na implantação de soluções inteligentes por meio da inteligência artificial (IA) em órgãos de controle, como os Tribunais de Contas. Inicialmente, o artigo aborda a LGPD na realidade dos órgãos de controle, retratando algumas características e as dificuldades na promoção da transparência. Posteriormente, são analisados os obstáculos operacionais e técnicos na implantação de iniciativas envolvendo IA. Ao final, o trabalho apresenta recomendações para atenuar esses desafios, expondo a relevância de um equilíbrio entre proteção de direitos e inovação tecnológica. Para tanto, o estudo adotou uma abordagem exploratória e descritiva, fazendo o uso de pesquisa bibliográfica a literatura nacional e legislação vigente.

Palavras-chave: inteligência artificial; LGPD; Tribunais de Contas; controle externo.

1 Estagiário de Pós-graduação no Comitê Gestor de Privacidade e Proteção de Dados do TCE-RN. Mestrando em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: luizfelpemedeiros96@gmail.com

2 Estagiária de Pós-graduação no Comitê Gestor de Privacidade e Proteção de Dados do TCE-RN. Pós-graduanda em Direito e Processo do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura Trabalhista da 21ª Região. E-mail: fernandaduda185@gmail.com

3 Encarregada de Dados e Auditora de Controle Externo de TI do TCE-RN. Mestre em Ciência, Tecnologia e Inovação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: marciamarques@tce.rn.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), sancionada em 2018, conduziu um novo e importante marco regulatório no Brasil, visando à segurança dos dados pessoais, à proteção e à privacidade. Em decorrência das novas oportunidades tecnológicas, sendo uma delas o crescente uso da Inteligência Artificial⁴ nas mais variadas áreas, incluindo o setor público, a proteção de dados torna-se essencial para assegurar que a utilização dos ativos pessoais seja realizada de forma ética, seguindo os preceitos estabelecidos na lei para respeitar os direitos dos titulares.

Segundo o relatório do Instituto Rui Barbosa (IRB) sobre a inteligência artificial nos Tribunais de Contas entre 2023 e 2024, 60% destes já implementaram soluções de IA em suas áreas de controle externo, como auditorias e fiscalizações. Além disso, 45% dos tribunais planejam expandir o uso da IA para áreas administrativas e de tecnologia da informação (TI) nos próximos anos, visando melhorar a automação de processos e a gestão interna.⁵

Entretanto, o uso dessas novas ferramentas tem impactado diretamente o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela LGPD, especialmente no tocante à proteção dos dados pessoais tratados, os quais muitas vezes são utilizados em larga escala e sem a devida ressalva à sua exposição. A LGPD, por sua vez, impõe novos padrões de governança de dados no Brasil, buscando equilibrar inovação e proteção de direitos fundamentais, especialmente o direito à privacidade e à autodeterminação informativa (Holdefer; Castro; Vaz, 2023).

Em meio a esse contexto, o presente ensaio tem a intenção de analisar as consequências e dificuldades da LGPD na

proteção dos dados a partir da incorporação do uso da inteligência artificial nos Tribunais de Contas.

2 A LGPD NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A LGPD introduziu no Brasil um regime jurídico que estabelece regras rigorosas para o tratamento de dados pessoais. Aplicável tanto ao setor privado quanto ao setor público, a lei prevê princípios que devem orientar a coleta, o uso e o compartilhamento de dados, incluindo finalidade, necessidade, transparência, prevenção e responsabilização (Cabral *et al.*, 2023).

Nos Tribunais de Contas, a adequação à LGPD mostra-se ainda mais relevante diante da natureza das suas atribuições, que envolvem dados relativos ao registro de admissões de pessoal, aposentadorias e pensões, pois são os que trazem mais dados pessoais e sensíveis. Além destes, os próprios dados de servidores, terceirizados e jurisdicionados representam um ativo importante que demanda atenção e precaução na mitigação de incidentes. Nesse contexto, Holdefer, Castro e Vaz (2023) apontam que, embora alguns tribunais já apresentem avanços na adequação, muitos ainda carecem de políticas efetivas de proteção de dados, o que evidencia a necessidade de fortalecimento institucional.

Um dos pontos centrais é a relação entre a LGPD e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Enquanto a primeira protege a privacidade dos titulares de dados, a segunda busca garantir transparência administrativa. Apesar de aparentes tensões, a literatura especializada reconhece que ambas as legislações são complementares, assegurando transparência sem violar a intimidade do cidadão (Souza; Pimenta, 2024).

3 OBSTÁCULOS OPERACIONAIS E TÉCNICOS NA ADOÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A utilização de IA nos Tribunais de Contas oferece oportunidades significativas, como automação da análise de contratos

⁴ **Inteligência artificial (IA)** é uma tecnologia que permite que computadores e máquinas simulem o aprendizado, a compreensão, a resolução de problemas, a tomada de decisões, a criatividade e a autonomia dos seres humanos. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/artificial-intelligence>.

⁵ **IRB, Inteligência artificial nos TCs: avanços e desafios**, v. 2, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

e identificação de padrões indicativos de fraude. Valença, Chaves e Brandão (2024) destacam que tais ferramentas podem aumentar a efetividade das auditorias, especialmente em atividades repetitivas ou preditivas, mas enfrentam obstáculos técnicos, sociais e institucionais.

Um exemplo em execução no Controle Externo nacional é a ferramenta ALICE, desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que utiliza inteligência artificial para identificar irregularidades em licitações. Através da análise de dados pessoais, como CPF de sócios e gestores e bases de informações da Receita Federal, a IA detecta vínculos suspeitos, conflitos de interesse e fraudes em processos licitatórios.

Todavia, a adoção da IA requer políticas robustas de governança da informação. A ausência de diretrizes claras para coleta, armazenamento e tratamento de dados pode gerar inconsistências e vulnerabilidades, que refletem exigências da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, como: o inventário de dados, análise de riscos e o relatório de impacto.

Entretanto, o que se percebe no cotidiano dos servidores é a dificuldade em conciliar suas demandas rotineiras com a elaboração desses instrumentos previstos na LGPD, especialmente quando associados ao uso de IA. Essa divergência evidencia que a principal barreira não é apenas técnica, mas cultural, demandando maior conscientização e engajamento organizacional para que a proteção de dados seja de fato incorporada como prática constante.

Outro desafio diz respeito ao viés algorítmico. Bitencourt e Martins (2023) alertam que a coleta massiva de dados pode transformar informações pessoais em commodities digitais, reproduzindo preconceitos e desigualdades sociais já presentes nos bancos de dados. No caso de Tribunais de Contas, esse risco pode afetar a imparcialidade das decisões, comprometendo a legitimidade institucional.

Diante do exposto, é perceptível que a adoção de soluções de IA somente poderá ocorrer de forma adequada quando alinhada a uma sólida cultura de proteção de dados, o que depende diretamente do fator humano. Valença, Chaves e Brandão (2024)

apontam que a superação desses obstáculos exige estratégias de capacitação, planejamento estratégico e envolvimento gradual das equipes no processo de transformação digital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é perceptível que a Lei Geral de Proteção de Dados e a Inteligência Artificial, ao mesmo tempo, simbolizam oportunidades e desafios para o serviço público. A primeira procura estabelecer limites indispensáveis para o respeito de direitos fundamentais, enquanto a segunda fornece ferramentas inovadoras para expandir a eficiência e a transparência no uso dos recursos públicos.

O estudo realizado evidencia a importância da adequação dos Tribunais de Contas pelo país à LGPD, o que ainda demanda esforços estruturais, culturais e normativos. Desse modo, a utilização e implantação da IA exige políticas de governança robustas, estratégias de mitigação de vies algorítmico e investimentos em capacitação técnica para todos os servidores sem distinção.

A adoção de Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas do Brasil tem mostrado um avanço considerável entre os anos de 2023 e 2024, refletindo um compromisso crescente com a modernização e a melhoria da eficiência institucional. Os dados revelam um aumento expressivo na aplicação de IA em áreas críticas como Controle Externo e Administração, com crescimentos de 55,6% e 180%, respectivamente⁶.

Conclui-se, assim, que o futuro do controle externo atravessa pela busca do equilíbrio entre a proteção de dados pessoais e inovação tecnológica, de modo a fortalecer a legitimidade institucional e assegurar que a transformação digital ocorra conforme os princípios democráticos e constitucionais, elevando, assim, a reputação dos órgãos de controle frente aos jurisdicionados.

⁶ IRB, *Inteligência artificial nos TCs: avanços e desafios*, v. 2, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 ago. 2025.
- CABRAL, R. L. B. et al. **Transparência e livre acesso: uma avaliação da disponibilidade de informações sobre a LGPD em sites de Tribunais de Contas no Brasil**. *Anais do SIBGRAPI* 2023. Recife: UFRPE/TCE-PE, 2023.
- HOLDEFER, Dionata Luis; CASTRO, Paulo Alexandre Batista de; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. **De olho na privacidade: um comparativo do grau de aderência dos Tribunais de Contas à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. *Revista de Direito Público (RDP)*, Brasília, v. 20, n. 107, p. 697-723, jul./out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v20i107.7477>.
- IRB – Instituto Rui Barbosa. **Inteligência artificial nos TCs: avanços e desafios**. v. 2. 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/09/inteligencia-artificial-nos-tcs-avancos-e-desafios-v2.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.
- SOUZA, Patrícia F.; PIMENTA, Silvino J. S. **Compliance com a LGPD no setor público: desafios e impactos na eficiência organizacional**. *Revista Científica da GRAN Faculdade*, 2024.
- VALENÇA, George; CHAVES, Ana Carolina; BRANDÃO, Willams. **Inteligência artificial no controle externo – qual é a visão de profissionais de auditoria dos Tribunais de Contas?** *Anais do SIBGRAPI* 2024. Recife: UFRPE/TCE-PE, 2024.
- BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. **A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira**. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v10i3.93650>.

FILOSOFIA DA MENTE E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: MÁQUINAS E HUMANOS REFÊNS DE CÓDIGOS E MOLDURAS

Willians Moreira Damasceno¹

RESUMO:

Este artigo defende a tese de que tanto as inteligências artificiais quanto os seres humanos estão irremediavelmente condicionados por códigos e molduras. Discute-se como paradigmas culturais, biológicos e tecnológicos moldam pensamento e ação dos humanos. Recorre-se a exemplos bíblicos e a exemplos da mitologia grega, além de documentos técnicos de empresas de Inteligência Artificial (IA) (*OpenAI*, *DeepMind*). Conclui-se que a autonomia plena, seja humana, seja maquínica, é uma ilusão: a identidade de cada ser é a própria “cama de Procusto” que garante, paradoxalmente, sua liberdade de ser apenas o que é.

Palavras-chave: Filosofia da Mente; inteligência artificial; paradigma; determinismo; livre-arbítrio.

1 INTRODUÇÃO

A ascensão da IA reacendeu debates antigos sobre consciência, liberdade e determinismo². Enquanto máquinas processam dados em escala inédita, humanos continuam a perguntar se pensar é computar ou se a mente possui algo irredutível. Este artigo propõe

que máquinas e humanos compartilham uma condição fundamental: ambos são condicionados por códigos e molduras — estruturas biológicas, culturais e tecnológicas que delimitam a ação. Para situar a questão, utilizamos a Filosofia da Mente³, que interroga a natureza da consciência, e a Filosofia da Tecnologia⁴, que analisa como a técnica emoldura a vida.

2 PARADIGMAS HUMANOS E MITOLÓGICOS

A formação do pensamento humano é inseparável de códigos culturais, hábitos, leis, religião e mitologia. O texto bíblico afirma: “Como ele pensa em sua alma, assim ele é” (Bíblia, 1993, Pv 23:7, p. 372). O que pensamos é fruto de uma rede de influências: família, linguagem, escola, valores sociais — influências que nos dão, inclusive, identidade. Isso se coaduna

¹ Licenciatura em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal/RN, Brasil. E-mail: williansmd@gmail.com

² **Determinismo** é a doutrina filosófica que defende que **todos os eventos**, incluindo as ações e escolhas humanas, são **causalmente determinados** por uma cadeia ininterrupta de eventos anteriores e pelas leis da natureza.

³ A **Filosofia da Mente** é o ramo da filosofia que se dedica ao estudo da natureza fundamental dos **fenômenos mentais** (como a consciência, as sensações, os pensamentos, as crenças, os desejos e as emoções), bem como da sua relação com o **corpo** — especialmente o **cérebro**.

⁴ A **Filosofia da Tecnologia** é o ramo da filosofia que se dedica a examinar a **natureza essencial da tecnologia**, o seu **impacto nas sociedades** e a sua **relação com a existência humana** e os valores. Vai além da mera descrição do funcionamento das ferramentas, procurando uma compreensão profunda do papel da técnica e do artefato no desenvolvimento da civilização e na própria definição do que significa ser humano.

com a Filosofia da Mente, de Descartes a Chalmers, que pensa a consciência como algo que surge em um corpo e em um contexto, portanto, não sendo algo isolado de molduras ou paradigmas.

A tradição bíblica reforça essa verdade, como no livro de Jó, quando Satanás se apresenta diante de Deus pedindo permissão para interferir na vida do piedoso Jó. No evangelho de Mateus 10:29 (Bíblia, 1993, Mt 10:29, p. 529), Jesus declara: “Nenhum pardal cai sem o consentimento do Pai”. A mensagem é clara: não há acontecimento que escape à soberania divina. Tanto os seres terrestres quanto os supra terrestres estão condicionados à vontade absoluta da divindade suprema.

A mitologia grega apresenta percepção semelhante. As *Moiras*⁵ e *Anánkē*⁶ representam um destino superior a deuses e homens; Cronos⁷ devora os filhos para evitar a profecia, mas cumpre o fado; Prometeu⁸, por desafiar Zeus, é acorrentado; Édipo realiza involuntariamente a previsão do oráculo; Aquiles escolhe a glória que já sabia fatal. E, entre todos, destaca-se Procusto.

Na mitologia grega, Procusto era um bandido da Ática. Ele oferecia abrigo aos viajantes solitários, mas escondia uma armadilha cruel: uma cama de ferro de tamanho fixo. Quando o hóspede se deitava, vinha o teste implacável: se o corpo fosse maior que a cama, Procusto serrava o excesso, amputando-lhe pernas ou braços; se fosse menor, amarrava a vítima e a esticava até alcançar

5 Deusas do destino: três irmãs da mitologia grega responsáveis por determinar o destino de todos os seres.

6 **Anankē** (em grego: Ἀνάγκη, que significa “força”, “restrição” ou “necessidade”) era uma das divindades primordiais, a personificação do **destino**, da **fatalidade** e da **necessidade inalterável**.

7 **Cronos** (ou **Crono**) era o líder e mais jovem dos Titãs na mitologia grega, filho de Urano (Céu) e Gaia (Terra). É o deus associado ao Tempo (sobretudo o tempo destrutivo que tudo devora), tendo destronado o seu pai. É mais conhecido por ser o pai dos primeiros deuses olímpicos, nomeadamente **Zeus**, Poseidon e Hades, os quais engoliu ao nascer por medo de ser destronado. Foi, no entanto, derrotado e aprisionado por Zeus.

8 Na mitologia grega, **Prometeu** (*Promēthéus*, que significa “aquele que pensa antes” ou “**antevisão**”) foi um Titã da segunda geração, famoso por ser o **criador e protetor da humanidade**.

a medida exata. Nenhum viajante saía ileso, pois ninguém “cabia” perfeitamente no molde pré-definido. O mito termina quando Teseu⁹, herói ateniense, captura Procusto e o submete à própria armadilha, ajustando-o ao leito que impunha aos outros.

O sentido é claro: Procusto tornou-se metáfora de todo sistema que força pessoas, ideias ou acontecimentos a se encaixarem em um padrão arbitrário. Assim como o ser humano não escapa de sua biologia e de sua cultura, nenhum deus foge da *Moiras* (destino). Estamos fadados a ser o que somos — humanos ou outros seres quaisquer.

Tal como os viajantes de Procusto eram forçados a se ajustar a um molde arbitrário, as inteligências artificiais modernas operam dentro de estruturas igualmente rígidas — códigos, algoritmos que definem, com precisão, os limites de sua atuação.

3 PARADIGMAS DA IA: CÓDIGOS, MOLDURAS E GOVERNANÇA GLOBAL

As inteligências artificiais contemporâneas processam dados porque operam dentro de molduras explícitas, definidas por seus desenvolvedores e pela própria sociedade. Os humanos carregam condicionamentos biológicos e culturais e as IAs exibem condicionamentos algorítmicos e institucionais.

3.1 Algoritmos e treinamento: o código como condicionamento técnico.

Modelos de linguagem de grande escala são treinados em imensos corpora de textos, imagens e interações. Cada etapa — coleta, filtragem, *fine-tuning* — envolve decisões humanas dirigidas por valores e exclusões. Não existe “dado neutro”: critérios de seleção, pesos de otimização e técnicas de Aprendizagem por Reforço a partir do *Feedback Humano* (RLHF) configuram antecipadamente o horizonte de respostas possíveis.

9 **Teseu** foi um herói da mitologia grega, filho do rei Egeu de Atenas, famoso por ter derrotado o **Minotauro** no Labirinto de Creta. É aclamado como um dos maiores heróis atenienses, simbolizando a força, a inteligência e o estabelecimento de uma sociedade organizada.

3.2 Normas e especificações oficiais

Esse enquadramento não é apenas técnico: é normativo e público. A OpenAI publicou, em 2024, o documento *Model Spec and Safety Guidelines*, que “specifies desired behavior for our models¹⁰” e organiza as diretrizes em Objetivos, Regras e Defaults (OPENAI, 2024). Entre as regras destaca-se a hierarquia de comando que determina a precedência de instruções. Essas orientações mostram que a IA não decide livremente: ela responde dentro de um arcabouço de segurança, privacidade e legalidade cuidadosamente definido.

3.3 O “prompt” como leito de Procusto

Nesse contexto, o *prompt*¹¹ torna-se a metáfora perfeita da cama de Procusto. Assim como o salteador grego esticava ou amputava viajantes para ajustá-los ao tamanho do leito, o *prompt* delimita a atuação da IA: a IA não é um agente autônomo que “decide” como quer. É um sistema que age sob ordens hierarquizadas, monitorado por *guidelines* e ajustado para caber na moldura ética e técnica de seus criadores — um verdadeiro Procusto digital. A resposta sai “mutilada” ou “esticada”, conforme o *prompt*. A IA só atinge exatamente o limite traçado. Não há criação *ex nihilo* (do nada); há recombinação dentro de balizas.

3.4 Convergências com a condição humana

Tal como o humano vive em molduras — ou paradigmas — biológicas e culturais, a IA habita um espaço de regras declaradas e de políticas de alinhamento. Os documentos da OpenAI e da DeepMind revelam que a limitação não é falha, mas princípio de identidade: sem esses limites, o modelo deixaria de ser confiável ou mesmo utilizável.

4 FILOSOFIA DA MENTE: LIBERDADE SITUADA E CONDICIONAMENTOS INEVITÁVEIS

O debate sobre liberdade e condicionamento começa pelo próprio conceito de consciência. O filósofo David Chalmers

(1996) distingue o *hard problem* — explicar a experiência subjetiva — dos problemas “fáceis” de correlação neural. David Chalmers, ao discutir a consciência, divide as questões em dois grupos para mostrar que nem todos os mistérios da mente têm o mesmo nível de dificuldade. Os “problemas fáceis” (referentes à Mecânica do Cérebro) são os que a ciência consegue, ou saberá um dia, explicar usando os seus métodos tradicionais: encontrando a correlação neural. Os problemas fáceis são as questões que se resumem a descobrir como o cérebro (um órgão físico) realiza funções e comportamentos específicos, como é que o cérebro processa informações sensoriais? (Como é que os olhos convertem luz em sinais elétricos no cérebro?); como é que o cérebro nos permite focar a atenção? (Quais áreas se ativam quando estamos concentrados?); como é que o cérebro transforma informações em relatórios verbais? (Como é que conseguimos dizer em voz alta o que estamos a ver?). A chave aqui é que são funções (o que o cérebro faz) e são resolúveis, em princípio, pela neurociência. O “problema difícil”, ou *Hard Problem*, é a questão central que, segundo Chalmers a ciência ainda não consegue resolver: a experiência subjetiva. O problema difícil não é como o cérebro faz algo, mas sim porque é que o cérebro produz a experiência interna de ser algo. Por que é que o processamento de informação gera o que sentimos? Assim, Chalmers argumenta que podemos construir um zumbi filosófico — um ser fisicamente idêntico a um humano, que realiza todas as funções e tem todas as correlações neurais (resolvendo todos os problemas fáceis), mas que não tem consciência ou experiência subjetiva (não resolve o problema difícil). O problema difícil é a questão: Por que é que somos mais do que robôs extremamente complexos? Por que é que existe a experiência interna? A diferença é que os problemas fáceis respondem a questões de função e estrutura, enquanto o problema difícil questiona a existência da experiência íntima e sentida. Essa distinção revela que a mente não é apenas um cálculo físico (como é a IA), mas também não a liberta de condicionamentos: compreender a ex-

¹⁰ “especifica o comportamento desejado para os nossos modelos”.

¹¹ Comando/instrução.

perícia não elimina a dependência de corpo, cultura e história.

4.1 Determinismo, compatibilismo e tradição filosófica

Experimentos clássicos do neurocientista Benjamin Libet (1983) mostraram que o potencial de prontidão cerebral antecede em centenas de milissegundos a decisão consciente. Michael Gazzaniga (2018), psicólogo e neurocientista, interpreta a consciência como um “intérprete” que narra escolhas já iniciadas por circuitos neurais. A implicação é clara: o “livre-arbítrio” é sempre posterior a processos subpessoais que não controlamos. Essa constatação reflete o filósofo Baruch Spinoza, para quem a liberdade consiste em compreender que “homem livre é aquele que age segundo a necessidade de sua própria natureza” (SPINOZA, 2013, p. 264).

No século XX, o filósofo P. F. Strawson argumenta que, mesmo aceitando o determinismo, nossas práticas de responsabilização permanecem, porque o “ponto de vista reativo” — emoções como gratidão ou ressentimento — é constitutivo da vida moral. A liberdade, assim, é relacional, não metafísica; e, portanto, sempre relativa.

4.2 Intencionalidade e limites estruturais

John Searle, filósofo, diferencia intencionalidade original — própria de organismos biológicos — de intencionalidade derivada — como a de programas de computador. Mas ambos dependem de estruturas dadas: sinapses ou algoritmos. Nenhum pensamento paira no vácuo.

Para o filósofo M. Merleau-Ponty, a consciência é sempre “encarnada”: não existe mente sem corpo nem corpo fora de um mundo. O “eu penso” cartesiano é inseparável de um “eu posso” corporal.

Assim, da neurociência a Spinoza, de Kant a Strawson, converge a ideia de que a liberdade humana é prática situada: escolher é agir dentro de um emaranhado de causas, linguagens e histórias. Não se trata de negar a agência, mas de reconhecê-la como condicionada — uma liberdade “com moldura”, tal como descrevem nossas referências bíblicas e mitológicas.

5 CONCLUSÃO

O humano é humano porque não pode deixar de sê-lo; a IA é IA porque só funciona segundo seu código. O “condicionamento” não é prisão, mas garantia de identidade. Como no mito de Procusto, toda realidade tem um leito próprio — e é justamente nele que se encontra a possibilidade de liberdade relativa e lúcida, a liberdade de ser apenas o que se é. Se humanos e máquinas são condicionados, a ética precisa lidar não com ilusões de autonomia absoluta, mas com responsabilidade dentro de limites. No setor público, essa consciência é crucial: algoritmos de análise de dados, como os já testados em tribunais de contas, exigem transparência e *accountability* (FLORIDI, 2013). O próprio TCE opera, metaforicamente, como a cama de Procusto: cada ato de gestão deve caber no leito da legalidade.

REFERÊNCIAS

- BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**: antigo e novo testamentos. São Paulo: Editora Vida, 1990.
- CHALMERS, David J. **The Conscious Mind**: In Search of a Fundamental Theory. New York: Oxford University Press, 1996. E-book.
- CHOMSKY, Noam. **Aspects of the Theory of Syntax**. Cambridge: MIT Press, 1965. E-book.
- PUCRS ONLINE. **Experimento Liberty**: o que a neurociência revela sobre livre arbítrio. Elaborado por PUCRS Online. Disponível em: <https://online.pucrs.br/blog/experimento-liberty-neurociencia-livre-arbitrio>. Acesso em: 21 set. 2025.
- FLORIDI, Luciano. **The Ethics of Information**. Oxford: Oxford University Press, 2013. E-book.
- GAZZANIGA, Michael. **The Consciousness Instinct**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.
- KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Lisboa: Edições 70, 1994.
- MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da Percepção**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. E-book.
- OPENAI. **OpenAI Model Spec**. 2025. Disponível em: <https://model-spec.openai.com/2025-09-12.html>. Acesso em: 21 set. 2025.
- GABRIEL, Iason; MANZINI, Arianna. **The ethics of advanced AI assistants**. 2024. Disponível em: <https://deepmind.google/discover/blog/the-ethics-of-advanced-ai-assistants/>. Acesso em: 21 set. 2025.
- SEARLE, John R. Minds, Brains, and Programs. **Behavioral and Brain Sciences**, Reino Unido, v. 3, n. 3, p. 1-19, 14 jul. 2003. Disponível em: <https://web.archive.southampton.ac.uk/cog-prints.org/7150/1/10.1.1.83.5248.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.
- SPINOZA, Baruch de. **Ética**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.
- STRAWSON, P. F. Liberdade e Ressentimento. In: CONTE, Jaimir; GELAIN, Itamar Luís. **Ensaio sobre a filosofia de Strawson**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015. Disponível em: <https://philpapers.org/archive/CONLER-5.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CONSULTAS JURÍDICAS

6

Consulta 01

Licença maternidade

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA DOS BATISTAS

Processo: 744012/2025

Acórdão: 596/2025

Data da publicação: 23/09/2025

As normas constitucionais que asseguram a licença-maternidade de no mínimo 120 dias, em câmaras municipais que não disciplinam diretamente a licença maternidade para vereadoras em seu regimento ou em sua lei orgânica, deverão ser rigorosamente aplicados ou caberá prorrogação?

Resposta: Na ausência de regulamentação local, as normas constitucionais que asseguram a licença-maternidade de no mínimo 120 dias devem ser rigorosamente aplicadas, por serem autoaplicáveis. A prorrogação deste prazo não é automática e depende de lei municipal específica que a institua, não sendo possível presumir sua extensão por lacuna normativa.

À luz dos princípios constitucionais de proteção à maternidade e à infância, é juridicamente possível às câmaras municipais conceder licença-maternidade de até 180 dias a vereadoras, mediante apresentação de atestado médico que prevê os 180 dias de afastamento?

Resposta: Não é juridicamente possível às Câmaras Municipais conceder licença-maternidade de até 180 dias a Vereadoras com fundamento exclusivo em atestado médico. A ampliação do benefício exige lei municipal formal com a devida indicação da fonte de custeio, conforme o art. 195, §5º, da CF.

Em caso de concessão de licença-maternidade superior a 120 dias, a convocação de suplente deve ocorrer apenas após o transcurso dos primeiros 120 dias, constitucionalmente assegurados pelas decisões do Supremo Tribunal Federal e somente ser convocado suplente no período que foi prorrogado, caso seja permitido, ou pode ser realizada a convocação em prazo inferior aos 120 dias com base em fundamento da legislação municipal?

Resposta: A convocação de suplente somente é legítima após o transcurso de 120 dias de afastamento da Vereadora titular. É inconstitucional qualquer disposição em legislação municipal que preveja a convocação em prazo inferior, por violação ao princípio da simetria com o art. 56, §1º, da Constituição Federal. Caso a licença seja legalmente prorrogada, o suplente atuará apenas no período excedente aos 120 dias.

Consulta 02

Contratações de serviço de pequeno vulto financeiro

Interessado: Câmara Municipal de São João do Sabugi

Processo: 744045/2025

Acórdão: 597/2025

Data da publicação: 23/09/2025

Considerando o disposto no artigo 95 da Lei 14.133/2021 que permite a substituição de contrato por instrumentos mais simples em compras ou serviços de pronto pagamento, desde que o valor não ultrapasse o limite estabelecido em regulamento, gostaria de saber se, no contexto de contratações previstas no artigo 75, inciso II da mesma lei, seria possível dispensar algumas formalidades, desde que o valor não ultrapasse o limite previsto no artigo 95, § 2º, que trata de aquisições e serviços de pequeno vulto financeiro.

Resposta: No contexto das contratações previstas no artigo 75, II, da Lei Federal nº 14.133/2021, o processo de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (até R\$ 50.000,00) deve seguir o curso ordinário de contratação, e sem excepcionalidades, isto é, prévio-empenho, liquidação e pagamento. Nessa situação – de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor – é possível a substituição do instrumento de contrato por carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos termos do artigo 95, caput e inciso I, da referida Lei. Por fim, não se aplica à referida hipótese a forma de contratação prevista no art. 95, § 2º, da mesma Lei (pronto pagamento de valor não superior a R\$ 10.000,00), por se tratar de regime de contratação distinto, razão pela qual não há previsão legal para se adotar o referido valor para pretender dispensar as formalidades exigidas no caso de contratação direta por dispensa prevista no art. 75, II, do mesmo Diploma Legal.

Consulta 03

Contratações e parcelamento

Interessado: Controladoria Geral do Município de Natal

Processo: 002420/2018

Acórdão: 595/2025

Data da publicação: 23/09/2025

É possível celebrar termo aditivo nas contratações de serviços, obras, locações e fornecimento de bens estipulando que o pagamento do valor mensal da obrigação contraída será parcelado?

Resposta: Sim, é possível o parcelamento das obrigações contratadas em contratos administrativos de serviços, obras, locações e fornecimento de bens, desde que: a) decorra de acordo expresso entre as partes, sem preterição de terceiros ou burla à isonomia dos credores; b) seja rigorosamente observada a ordem cronológica de pagamentos definida na pactuação; c) observem-se deveres legais incidentes no parcelamento, notadamente aqueles de caráter financeiro e tributário, além dos limites aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal; d) atenda-se aos condicionantes do art. 141, §1º, da Lei nº 14.133/2021, relativos à apresentação da justificativa, à

comunicação ao controle interno e ao Tribunal de Contas, bem como à devida divulgação no sítio eletrônico do órgão.

Na hipótese da resposta ao item anterior ser positiva, seria possível parcelar o pagamento dos fornecimentos efetuados de forma imediata e integral seguindo a mesma metodologia?

Resposta: Sim, também é admissível o parcelamento de pagamentos relativos a fornecimentos já executados de forma integral, desde que observados os mesmos requisitos e limitações estabelecidos na resposta do quesito anterior.

Caso a resposta ao item anterior seja positiva, o tipo de empenho seria o global em vez do ordinário?

Resposta: Não, o parcelamento do pagamento não altera a natureza do empenho, devendo ser mantido o empenho ordinário, por se tratar de despesa certa, líquida e previamente definida, sendo inadequada a utilização do empenho global para esses casos.

Consulta 04

Abono de permanência

Interessado: prefeitura Municipal de Tenente Ananias

Processo: 300926/2025

Acórdão: 580/2025

Data da publicação: 08/09/2025

Servidores estabilizados pelo artigo 19, do ADCT da Constituição Federal podem receber abono de permanência?

Resposta: Não. O abono de permanência é um benefício de natureza constitucional privativo dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. A estabilidade excepcional conferida pelo art. 19 do ADCT não se equipara à efetividade, sendo, portanto, juridicamente inviável a concessão do referido abono a servidores estabilizados.

Quesito 02: Não conhecido.

Quesito 03: É possível não conceder o abono de permanência quando o ente público se encontra acima do limite prudencial de gasto com pessoal fixado pela LRF, já que a Constituição prevê que o servidor `poderá fazer jus` e, por isso, não cria um direito absoluto do servidor?

Resposta: Não. A superação do limite prudencial de despesa com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, não autoriza a negativa de concessão do abono de permanência ao servidor efetivo que tenha implementado os requisitos constitucionais, por se tratar de um direito subjetivo que não se subordina a contingências orçamentárias.

ARTIGO GERAL



O FIO INVISÍVEL DA LEALDADE: GUIANDO A FIDELIDADE PELO LABIRINTO DO PODER

Luciana Ribeiro Campos¹

RESUMO:

O artigo examina a lealdade como princípio estruturante das relações humanas e institucionais, contrapondo a visão utilitária e estratégica de Maquiavel ao imperativo categórico de Kant. A partir da metáfora do “fio invisível da lealdade” — inspirado no fio de Ariadne —, a lealdade é apresentada como guia silencioso capaz de conduzir indivíduos e organizações pelo labirinto complexo do poder, evitando que sejam devorados pelo

“Minotauro” da deslealdade e do desvio de princípios. O texto recorre à literatura, especialmente a Shakespeare, para ilustrar como a fidelidade à palavra empenhada pode entrar em tensão com outros valores fundamentais, revelando dilemas éticos que a mera letra da lei não resolve. Mais do que virtude passiva, a lealdade é defendida como instrumento ativo de integridade, essencial para a preservação do bem comum.

Rute, a moabita, não recebeu moedas de ouro, mas um tesouro mais silencioso: a confiança de Noemi. Quando tudo ao redor lhe oferecia o caminho mais fácil — voltar para sua terra, recomeçar a vida, esquecer o passado —, ela escolheu investir o pouco que tinha: sua presença, seu cuidado, sua fé nascente no Deus de Israel (Rt. 1.16). Foi fiel nesse “pouco” como o servo da parábola que não enterrou o talento, mas o fez frutificar. Ao seguir Noemi para Belém, Rute transformou lealdade em colheita abundante, e a herança de amor que ela cultivou chegou a Davi e, pelo mistério da história, ao próprio Cristo. Assim, a parábola dos talentos (Mt. 25,21) encontra na vida de Rute uma tradução viva: quem

permanece leal, mesmo nas pequenas e ocultas tarefas, participa do muito que Deus prepara.

Essa lealdade bíblica encontra, em Tomás de Aquino, uma raiz firme. O latim de sua pena não conhecia “lealdade” como palavra isolada, mas a abrigava no seio de fides — termo que envolve fé, fidelidade e confiança. Para o Aquinate, a lealdade é mais que um afeto: é matéria de justiça, sustentada pela veracidade e pela constância, coroada pela caridade. É fidelidade que não se dobra ao vento da conveniência, porque seu fundamento é o bem e sua medida é a verdade.

Desde a Antiguidade Clássica, a filosofia já se ocupava da lealdade nas relações humanas. Embora hoje falemos de corporações e de realidades institucionais complexas — macroestruturas sem paralelo na Grécia Antiga —, ousar dizer que a essência permanece intocada: a lealdade nasce, antes de tudo, no seio das relações internas, na família e na amizade. Não por acaso, encontramos tanto em Aristóteles quanto em Cícero os elementos que formam o núcleo ontológico dessa virtude, que, séculos mais tarde, ecoaria nas deontologias profissionais, culminando em sua consagração como princípio ético orientador da conduta do servidor público.

Em Aristóteles, especialmente na Ética a Nicômaco (Livro V e IX), a lealdade aparece integrada à fidelidade, e esta, por

¹ Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/RN. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), na linha de pesquisa Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos, desenvolvendo investigação interdisciplinar sobre emergências financeiras em saúde pública, com base na atuação do Ministério Público de Contas durante a pandemia da Covid-19. Doutora em Direito Financeiro Orçamentário pela UFPE. Mestre em Direito pela UFAL, com especialização em Direito Público pela Faculdade Christus e em Direito Constitucional pela UFAL. Graduada em Direito pela UFC. Graduada em Administração pela UECE. Autora de livros, como Direito Orçamentário em Busca da Sustentabilidade, Fiscalidade da Cobrança de Água, Mudanças de Paradigmas no Ministério Público junto ao TCE/RN e A Proteção dos Recursos Hídricos pelo Estado. Sua produção mais recente inclui ainda os títulos digitais Hope as a Principle: Rethinking Medicine, Justice, and Transplants, Redes Sociais: o paradoxo do gestor invisível e Esperança: o princípio que dá vida. Endereço eletrônico: proclrc@tccern.tc.br.

sua vez, tem como fundamentos a constância e a verdade, sobretudo no campo da amizade. O filósofo compreendia que a fidelidade era requisito para a coesão da pólis, pois sem confiança recíproca não haveria vida política estável.

Já Cícero, em obras como *De Amicitia* e *De Officiis*, vai além: defende que a lealdade é o núcleo da amizade verdadeira e que jamais se deve romper um compromisso justo, ainda que em prejuízo próprio. Afirma também que a lealdade ao bem comum se sobrepõe a qualquer interesse individual.

Embora poucos tratem expressamente do termo “lealdade”, é recorrente a análise de sua mãe conceitual, a fidelidade, como valor indispensável à vida comunitária. Essa raiz clássica, nutrida pela filosofia e pelo direito romano, é a mesma que hoje fundamenta o dever jurídico e ético de lealdade no serviço público: fidelidade à missão institucional, à verdade dos fatos e ao compromisso com o bem comum.

Em *A Cidade de Deus*, Santo Agostinho — tal como faria mais tarde Tomás de Aquino na *Suma Teológica* (q. 88, q. 89, q. 109 e q. 110) — vincula a lealdade à verdade e, em última instância, à ideia de justiça. Para ele, a caridade e a verdade orientam a lealdade para a ordem divina, de modo que a fidelidade não se limita ao vínculo humano, mas participa da reta ordenação das coisas segundo Deus.

Maquiavel, por sua vez, inverte essa lógica. Sob o pretexto de alcançar um suposto “bem” — na verdade, o bem que o príncipe, em sua própria arrogância, julga estar promovendo —, ele constrói um verdadeiro tratado da deslealdade, legitimando sua quebra quando conveniente ao poder. O Príncipe não é um tratado esquecido em prateleiras empoeiradas: é lido, relido e posto em prática, alimentando, século após século, a tentação de cortar o fio invisível sempre que o poder assim exigir. O perigo não reside apenas no que escreveu, mas no que inspirou: líderes, gestores e subordinados que, sentindo-se justificados, transformam a deslealdade em método e a astúcia sem ética em regra. Para o florentino, a lealdade não é virtude intrínseca, mas ferramenta descartável, pronta para ser abandonada sempre que conveniente ao poder.

É justamente aqui que Kant representa o contraponto mais agudo. Para ele, manter compromissos não é questão de conveniência, mas exigência moral absoluta: cumprir promessas é sustentáculo da vida em sociedade, não por cálculo utilitário, mas como imperativo categórico. Onde Maquiavel enxerga jogo, Kant reconhece fundamento; onde Maquiavel admite exceção, Kant afirma a regra.

Se o “fio invisível da lealdade” é, por assim dizer, o fio de Ariadne, então o Minotauro representa os desafios e perigos que ameaçam essa virtude. No mito, a criatura monstruosa devora aqueles que se perdem no labirinto; aqui, simboliza a deslealdade e seu desvio corrosivo, deformações da fides que, uma vez soltas, comprometem a integridade de todo o corpo institucional. O labirinto, por sua vez, é a própria complexidade das organizações e das relações humanas — terreno onde a deslealdade se oculta, age e se alimenta. O fio, nesse contexto, é a própria lealdade, tecida na verdade, na justiça e no compromisso com o bem comum: guia silencioso que orienta o indivíduo — como Teseu — e a instituição — como a pólis que ele representa — a atravessarem o labirinto sem se perderem e, sobretudo, sem serem devorados pelo monstro. É esse fio, discreto mas firme, que o presente texto busca entregar ao leitor, para que ele próprio possa enfrentar, em sua esfera de ação, o Minotauro da deslealdade.

Tal como no mito, as grandes obras da literatura também nos alertam para as tragédias que se desenrolam quando a lealdade se perde. Shakespeare, o grande mestre das letras e intérprete das complexidades humanas, construiu personagens que, diante do labirinto do poder, se deixaram devorar pelo Minotauro da traição. Em *O Mercador de Veneza*, dramatiza a tensão entre a fidelidade absoluta à palavra empenhada e a justiça temperada pela misericórdia: Shylock exige o cumprimento literal do contrato — o direito de arrancar uma libra da carne de seu devedor —, mas Pórcia, disfarçada de advogado, o adverte de que poderá fazê-lo apenas se não derramar uma gota de sangue. Esse artifício, ao mesmo tempo jurídico e moral, revela ao público que a letra fria da promessa pode colidir com os limites éticos e humanos da justiça. Mostra, ainda, que a lealdade contratual,

por mais sagrada que seja, pode entrar em choque com outros valores fundamentais.

É justamente nessa fissura que Nietzsche se insere — muito embora em *Genealogia da Moral*, reconheça o indivíduo soberano capaz de prometer — ele culmina por negar esses valores a despeito do conceito de indivíduo soberano, acaba rejeitando toda lealdade que não seja à própria vontade de potência. Ao fazer isso, retira-lhe a densidade valorativa, esvazia seu fundamento ético e rompe o vínculo com a verdade e a justiça — núcleo que a tradição de Agostinho, Tomás de Aquino e Kant havia preservado. Sem esse alicerce, a lealdade deixa de ser princípio orientador do agir humano e jurídico, tornando-se apenas expressão de força individual.

Nesse ponto, Nietzsche irmana-se a Maquiavel e aprofunda a deslealdade: enquanto o florentino instrumentaliza a lealdade como peça de conveniência no jogo político, o filósofo alemão a priva de propósito e sentido, dissolvendo qualquer horizonte que transcenda o próprio eu. Um mina a integridade das instituições; o outro, a integridade da consciência. Ambos, por vias distintas, rompem com a verdade e a justiça, transformando a virtude em cálculo e a fidelidade em moeda de troca — seja no trono de um Estado ou no governo da própria vida.

É aqui que Hannah Arendt e Viktor Frankl oferecem o contrapeso necessário a esse esvaziamento moral — fruto da emancipação da vontade de qualquer princípio objetivo e da separação entre ética e direito. Ambos respondem, cada um à sua maneira, à desertificação espiritual onde o mal — seja ele banal, latente ou, como em minhas próprias reflexões, residente — encontra terreno fértil.

Arendt, em *A Condição Humana*, lembra que a promessa é o único instrumento capaz de estabilizar o futuro em um mundo imprevisível. Cumprir o que se promete mantém a “teia” das relações humanas firme e resistente; rompê-la — pela astúcia maquiavélica ou pelo subjetivismo nietzschiano — corta os fios que sustentam qualquer comunidade. Em sua análise sobre a banalidade do mal, Arendt adverte: o mal prolifera quando se abdica de pensar, permitindo que um mal latente encontre cam-

po para agir. É esse mal interno e potencial — que, em outras reflexões, chamo de mal residente — que ameaça também a lealdade: quando ela se afasta da verdade e da justiça, torna-se cumplicidade com a injustiça.

Frankl, em *Em Busca de Sentido*, mostra que a lealdade só se mantém viva quando enraizada em um propósito maior que o próprio eu. Nos campos de concentração, ele viu que aqueles que tinham um sentido pelo qual viver permaneciam de pé, mesmo diante do horror. Arendt restaura a promessa e denuncia o risco de sua corrupção; Frankl devolve o sentido. E juntos, eles recolocam a lealdade no lugar de onde nunca deveria ter saído: como pilar da vida em comum e âncora da dignidade humana.

Se, ao longo dos séculos, a lealdade percorreu o caminho que vai da amizade aristotélica à fides agostiniana e tomista, passando pela normatividade kantiana e resistindo às rupturas modernas, é porque sempre se reconheceu que ela não é virtude de contemplação, mas de ação. Uma vez inscrita no campo da justiça, exige concretude: deve atravessar a esfera privada, ordenar as relações públicas e moldar o agir organizacional. No serviço público, em especial, a lealdade deixa de ser apenas valor moral e se torna dever jurídico, sem o qual não se preserva nem a confiança institucional nem o próprio bem comum. É justamente nesse ponto que a reflexão filosófica encontra seu teste mais rigoroso: a vida real das organizações, onde a lealdade, se fragilizada, não se dissolve no silêncio, mas se deforma em condutas corrosivas — desvios que, embora sutis, corroem as bases sobre as quais a instituição se ergue.

No campo da gestão de pessoas, essa virtude é um pilar indispensável. Em qualquer estrutura organizacional, espera-se que os membros estejam comprometidos com a missão, os objetivos e, acima de tudo, com a liderança que os guia. No entanto, nem sempre essa lealdade se mantém equilibrada. Quando os vínculos internos de uma equipe se tornam mais fortes do que a relação de confiança com o líder e com a instituição, nasce o desvio de lealdade — um fenômeno tão nocivo quanto a deslealdade aberta. Ele pode assumir muitas faces: às vezes surge no alinhamen-

to oculto com interesses externos; outras vezes, na formação de alianças internas contra a liderança; na proteção mútua em detrimento da hierarquia; no desvio de informações estratégicas; na busca furtiva por novas oportunidades sem diálogo; ou na sabotagem silenciosa, em que tarefas são executadas de forma intencionalmente lenta ou distorcida para prejudicar metas e desgastar a liderança.

No serviço público, esses desvios ultrapassam o campo moral e alcançam a esfera jurídica. O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994) — que ressoa, com estrutura similar, nos códigos de ética de diversos entes federativos — estabelece a lealdade como dever expresso: lealdade às instituições, aos princípios constitucionais e à missão pública, preservando a honra e a reputação da Administração. Não se trata apenas de “ser fiel ao chefe”, mas de sustentar, por conduta e caráter, a confiança que a sociedade deposita na função. A quebra dessa lealdade — seja pela omissão, pelo alinhamento oculto a interesses privados ou pela sabotagem silenciosa — não é mero deslize ético, mas violação grave de dever funcional, atingindo o núcleo da moralidade administrativa e enfraquecendo o pacto de confiança que legitima o exercício do poder.

Essa exigência ética e jurídica carrega também uma dimensão silenciosa. Desde a Antiguidade, os que se preparavam para o trabalho ou para a caminhada cingiam os rins — ajustavam as vestes para que nada os impedisse de agir. É essa mesma postura de prontidão que se espera do servidor, chamado a estar sempre disponível para a missão que lhe foi confiada. Não por acaso, seu próprio nome indica essa vocação. Servir não é submeter-se por conveniência, mas manter-se vigilante e firme, com fidelidade e lealdade ordenando cada gesto em direção ao bem comum.

Ao final, a pergunta que ecoa é simples e incômoda: a quem — ou a quê — você é leal? À pessoa que lidera? Ao grupo que o acolhe? Ou à missão pública que dá sentido ao seu cargo? No serviço público, preservar esse fio invisível — que une dever, justiça e honra — é mais do que virtude: é a própria

essência de uma conduta que não se vende, não se troca e não se quebra. Rute nos recorda que a verdadeira lealdade não se mede pelo conforto do momento, mas pela firmeza de permanecer quando seria mais fácil partir. É um fio invisível, tecido no interior da alma, que resiste às intempéries e não se rompe ao sopro das circunstâncias. No serviço público, essa permanência não é opção: é dever, é justiça e é honra.

Nesse contexto, o chamado “desvio de lealdade” não é mero detalhe de dinâmica organizacional: é a subversão silenciosa da ordem que sustenta a missão institucional. Ele se instala quando os vínculos internos de um grupo se tornam mais fortes que o compromisso com a liderança legítima e com o próprio propósito da instituição. À primeira vista, pode parecer apenas coesão de equipe, mas, quando essa força se volta para dentro e se fecha, a consequência é corrosiva: o fluxo de informações se distorce, decisões são tomadas em corredores e não em mesas deliberativas, núcleos informais de poder se formam, e a autoridade formal é minada até se tornar irrelevante.

Essa lógica — ainda que disfarçada sob pretextos de proteção mútua ou eficiência — reproduz no ambiente público o erro ético que Maquiavel consolidou em O Príncipe. Ao revelar as artimanhas da política sem ética, ele poderia ter produzido um espelho para mostrar o que não se deve fazer; no entanto, ao apresentá-las como técnica legítima de preservação do poder, acabou normalizando a traição como padrão racional de ação. Desde então, a quebra de compromissos deixou de ser exceção condenável e passou a ser, para muitos, parte integrante da “estratégia” de comando. No serviço público, essa mentalidade é devastadora: quando a lealdade é tratada como instrumento descartável, ela deixa de servir ao bem comum e passa a servir a interesses pessoais ou de facção, corroendo por dentro a integridade da instituição e minando a confiança que a sustenta.

Os sinais dessa ruptura raramente chegam com alarde. Eles se insinuam no atraso de informações críticas que chegam ao gestor, em reuniões paralelas que precedem e condicionam as oficiais, em resistências passivas a mudanças necessárias, em grupos que se isolam e passam a operar

como pequenas ilhas dentro da estrutura maior. Quando essa lógica se instala, o resultado é previsível: a confiança interna se quebra, a tomada de decisão se fragiliza, e a própria coesão que parecia unir passa a implodir o grupo por dentro.

Prevenir e corrigir esse desvio é, antes de tudo, preservar a essência do mandato público. Isso exige cultura de transparência, canais de comunicação diretos entre liderança e liderados, vigilância contra o fechamento excessivo de vínculos internos, e presença efetiva do líder no cotidiano da equipe — não como vigilante, mas como guardião da missão. No serviço público, essa postura é mais que estratégia gerencial: é exigência jurídica e moral. O servidor não serve ao interesse privado do colega ou à simpatia de um círculo interno; serve à verdade dos fatos, à justiça das decisões e ao bem comum.

E aqui se confirma a crítica feita a Nietzsche: ao romper o vínculo da lealdade com a verdade e a justiça, resta apenas a afirmação da própria vontade — que, transposta para a esfera pública, nada mais é do que a legitimação do arbítrio. O serviço público não pode subsistir sobre essa base, porque sua razão de ser está em submeter vontades individuais à missão comum. Por isso, nele, lealdade não é autoafirmação, mas autodoação.

Contra essa erosão, há um antídoto — para uma geração moldada, e em certos casos refundada, sob o manual implícito de Maquiavel. Ele não se encontra em manobras mais engenhosas nem em astúcias mais sutis, mas no resgate radical da fides como virtude total: fé, confiança e fidelidade integradas. É formar líderes e equipes que compreendam que a lealdade não é adereço ocasional, mas cimento que sustenta a casa comum. É recuperar a noção, tão cara a Aquino e reafirmada por Kant, de que manter a palavra, honrar compromissos e agir com retidão não é ingenuidade, mas estratégia de sobrevivência moral — e, paradoxalmente, também de prosperidade real. Numa cultura que normalizou a quebra de confiança, cultivar lealdade é contracultura. E toda contracultura começa por um ato de vontade: escolher ser fiel mesmo quando o cálculo sugere o contrário.

E assim voltamos ao ponto de partida: lealdade não é só afeto ou conveniência. É coluna estrutural de qualquer ordem justa. Quando se rompe esse pilar, a instituição pode até permanecer de pé por algum tempo, mas já perdeu o fundamento que a sustenta. A missão pública — como a história de Rute nos ensina — exige permanecer mesmo quando a estrada é árida, porque o fruto dessa permanência é sempre maior que o sacrifício momentâneo.

BIBLIOGRAFIA

AQUINAS, Thomas. *Summa Theologica*. Part II-II (Secunda Secundae), qq. 88–89, 109–110. Tradução de Fathers of the English Dominican Province. New York: Benziger Brothers, 1947. E-book nº 18755. Produzido por Sandra K. Perry, com correções e suplementação por David McClamrock. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/ebooks/18755>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007. Disponível em: <https://archive.org/details/ARENDTHannah.ACondiHumana>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Tradução de José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. Disponível em: <https://archive.org/details/ARENDTHannah.EichmannEmJerusalem1/page/n1/mode/2up>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim, da versão inglesa de W. D. Ross. In: _____. *Poética*. Tradução, comentários e índices de Eudoro de Souza; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores).

CÍCERO, Marco Túlio. *Diálogo sobre a amizade*. Tradução de Pietro Nasseti. Brasília: Domínio Público, CultVox, [s.d.]. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000021.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. *De Officiis*. Tradução de Walter Miller. Londres / New York: William Heinemann / The Macmillan Co., 1913. The Project Gutenberg eBook nº 47001. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/cache/epub/47001/pg47001-images.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FRANKL, Viktor E. *Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração*. 60. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. Disponível em: <https://archive.org/details/18-em-busca-de-sentido-viktor-frankl/page/n9/mode/2up>. Acesso em: 15 ago. 2025.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [s.d.]. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_kant_metafisica_costumes.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. radução de Mário e Celestino da Silva; com notas de Napoleão Bonaparte e Cristina da Suécia. 1. reimpr. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. 160 p. (Edições do Senado Federal; v. 248). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573552/001143485_0_principe.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da moral*. Tradução, notas e posfácio de Paulo César Lima de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. Disponível em: <https://archive.org/details/genealogia-da-moral-friedrich-nietzsche/page/n145/mode/2up?view=theater>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SHAKESPEARE, William. *O mercador de Veneza*. Tradução de Helena Barbas. Almada: Água-forte, 2002. Disponível em: https://helenabarbas.net/traducoes/Mercador_Veneza_WShakesp_HBarbas.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

ISSN 2356-1478



9 772358 147003



tce_m



tce_m



tcedom



TCE-RN_oficial



tce.m.gov.br

Ouvidoria TCE

(84) 3642-7220

ouvidoria@tce.m.gov.br



TCERN
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO