UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

RENATO CAMPOS OLIVEIRA

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

RIO PARANAÍBA - MINAS GERAIS
2025

RENATO CAMPOS OLIVEIRA

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae.*

Orientador: Carlos Eduardo Artiaga Paula

RIO PARANAÍBA - MINAS GERAIS
2025

2025

RENATO CAMPOS OLIVEIRA

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae.*

APROVADA:

Assentimento:

_____

Renato Campos Oliveira
Autor

_____

Carlos Eduardo Artiaga Paula
Orientador

Aos amores da minha vida:
Minha filha Alice, minha esposa Larissa, meus pais Agmar Paulo e Delize e meus irmãos Rodrigo e Rafael.
É com vocês que compartilho e a quem dedico mais essa grande realização!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade, luz e força nessa jornada.

Aos meus pais, Agmar Paulo e Delize, e aos meus irmãos, Rodrigo e Rafael, minha querida família, que sempre acreditou no meu potencial, por todo apoio, incentivo, orações e encorajamento para que eu não desanimasse dos meus objetivos.

À minha esposa, Larissa, pelo carinho, amor, paciência e palavras de conforto e motivação. À minha filha, Alice, por ser fonte de alegria e inspiração diária.

Ao Professor Dr. Carlos Eduardo Artiaga Paula, por toda dedicação, presteza, excelente orientação, e, especialmente, por considerar meus pontos de vista, me motivar, tranquilizar e por estar sempre disponível e aberto para qualquer auxílio e sugestão. Gratidão por tudo!

Aos professores Aline Sueli de Salles Santos e Luiz Antônio Abrantes, membros das bancas de qualificação e de defesa, pela gentileza e atenção comigo e pelas valorosas contribuições e sugestões que enriqueceram, sobremaneira, esta pesquisa.

A todos os docentes do PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba (UFV-CRP), por compartilharem seus conhecimentos e nos auxiliarem durante toda a nossa trajetória, mesmo diante das limitações impostas por um período de pandemia, o qual impossibilitou a realização de aulas presenciais.

Aos servidores técnico-administrativos do PROFIAP da UFV-CRP por toda orientação, auxílio, prontidão e boa vontade em todos os momentos ao longo do curso.

Aos colegas do mestrado, pelas trocas de experiências e por compartilharem as angústias e as conquistas. Em especial aos parceiros de trabalhos e àqueles que me apoiaram, motivaram e foram prestativos do início até esta fase final.

Aos meus colegas de trabalho da UFV-CRP, em especial os da Diretoria de Extensão e Cultura, pela amizade, empatia, momentos de descontração e apoio de sempre.

À UFV-CRP por todas as oportunidades que me concedeu ao longo de toda minha vida.

Muito obrigado!

RESUMO

OLIVEIRA, Renato Campos, Universidade Federal de Viçosa, novembro de 2025. **DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA.** Orientador: Carlos Eduardo Artiaga Paula.

A presente dissertação teve como objetivo analisar a manifestação do fenômeno denominado Direito Administrativo do Medo no contexto da gestão dos processos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV). O termo, cunhado na literatura contemporânea do Direito Administrativo, descreve o comportamento de autocontenção decisória e de burocracia defensiva que emerge quando gestores públicos, diante da atuação intensa dos órgãos de controle, passam a agir movidos mais pelo receio de responsabilização do que pela busca da eficiência administrativa. A pesquisa, de natureza qualitativa, exploratória e descritivo-analítica, combinou três procedimentos metodológicos complementares: (i) análise documental de 209 acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) referentes a atos de aposentadoria da UFV, proferidos entre 2020 e 2025; (ii) pesquisa jurisprudencial em tribunais superiores (STJ e STF) sobre a responsabilização de gestores públicos; e (iii) entrevistas abertas com três gestores da UFV diretamente envolvidos na instrução e assinatura desses atos. Essa triangulação metodológica possibilitou examinar tanto a dimensão normativa do controle quanto seus efeitos simbólicos e psicossociais na gestão universitária. Os resultados da análise documental indicaram que, embora apenas 1,4% dos atos de aposentadoria tenham sido objeto de negativa de registro, o controle exercido pelo TCU produziu impactos expressivos na rotina administrativa, resultando em retrabalho técnico-financeiro em cerca de 35% dos processos e em revisões ou retificações de atos em 42% dos casos. As entrevistas revelaram que 100% dos participantes descreveram o ambiente de trabalho como tenso e de alta pressão, associando o controle externo à sensação de vigilância permanente e ao medo de incorrer em erro passível de responsabilização. Tais percepções resultam em práticas de cautela excessiva, procrastinação de decisões e multiplicação de formalidades, características típicas do fenômeno investigado. A triangulação dos dados permitiu concluir que o medo identificado é um fenômeno híbrido: objetivo, por estar ancorado em normas reais de responsabilização solidária; e simbólico, por adquirir proporções desmedidas diante da baixa probabilidade estatística de punição efetiva. Assim, o Direito Administrativo do Medo manifesta-se como efeito colateral do modelo de controle vigente, no qual a ênfase punitiva se sobrepõe à função orientadora e pedagógica do controle externo. Como resposta prática a esse diagnóstico, elaborou-se o Produto Técnico-Tecnológico “Manual de orientações práticas para processos de aposentadoria”, voltado à

padronização procedimental, à redução de falhas formais e ao fortalecimento da segurança jurídica das decisões, de modo a converter o medo paralisante em prudência técnica e confiança institucional. Conclui-se que o fenômeno identificado, embora situado no caso da UFV, reflete uma tendência mais ampla na Administração Pública federal, marcada pela intensificação do controle e pela retração decisória. Pesquisas comparativas com outras Instituições Federais de Ensino e estudos longitudinais sobre a aplicação do Manual proposto poderão contribuir para o desenvolvimento de modelos de controle mais equilibrados, capazes de conciliar responsabilidade, eficiência e autonomia administrativa.

Palavras-chave: Administração pública; Controle; Tribunal de Contas da União; Responsabilização; Direito Administrativo do Medo.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Renato Campos, Federal University of Viçosa, november 2025. **ADMINISTRATIVE LAW OF FEAR: THE IMPACT OF TCU ON THE MANAGEMENT OF RETIREMENTS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF VIÇOSA**. Advisor: Carlos Eduardo Artiaga Paula.

This dissertation aimed to analyze the manifestation of the phenomenon known as the Administrative Law of Fear within the management of retirement processes at the Federal University of Viçosa (UFV). The term, as developed in contemporary Administrative Law literature, describes a pattern of decision-making self-restraint and defensive bureaucracy that emerges when public managers, under the intense scrutiny of oversight bodies, act more out of fear of accountability than in pursuit of administrative efficiency. The research, qualitative in nature and exploratory-descriptive in design, combined three methodological procedures: (i) documentary analysis of 209 rulings issued by the Federal Court of Accounts (TCU) regarding UFV retirement acts between 2020 and 2025; (ii) jurisprudential research in higher courts (STJ and STF) concerning the personal liability of public managers; and (iii) open-ended interviews with three UFV managers directly involved in the preparation and approval of retirement processes. This methodological triangulation allowed for the examination of both the normative dimension of external control and its symbolic and psychosocial effects on university management. The documentary analysis revealed that although only 1.4% of retirement acts were denied registration, TCU oversight had significant impacts on administrative routines, generating technical and financial rework in approximately 35% of the cases and revisions or rectifications in 42%. The interviews showed that all participants (100%) described their work environment as tense and highly pressurized, associating external control with a constant sense of surveillance and the fear of committing errors that could lead to personal liability. Such perceptions foster practices of excessive caution, decision postponement, and procedural formalism, which are characteristic of the phenomenon under study. The triangulation of findings led to the conclusion that fear operates as a hybrid phenomenon: objective, because it is anchored in real norms of joint liability; and symbolic, because it assumes disproportionate dimensions in light of the low statistical probability of punishment. Thus, the Administrative Law of Fear emerges as a collateral effect of the current control model, in which punitive emphasis outweighs the preventive and pedagogical functions of external oversight. As a practical outcome, the study developed the Technical-Scientific Product “Practical Guidelines Manual for Retirement Processes”, designed to standardize procedures, reduce formal errors, and strengthen legal certainty in decision-making, thereby transforming paralyzing fear into

technical prudence and institutional confidence. Although focused on the UFV case, the phenomenon identified reflects a broader trend in Brazil's federal public administration, characterized by intensified control and decision-making restraint. Comparative studies across other Federal Universities and longitudinal analyses of the Manual's application may contribute to more balanced models of accountability, capable of reconciling responsibility, efficiency, and administrative autonomy.

Keywords: Public administration; Oversight. Federal Court of Accounts; Accountability; Administrative Law of Fear.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Fluxograma de processos de aposentadoria da UFV.....43

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Comparação dos acórdãos por ano com a média.....49
Gráfico 02 – Classificação anual da quantidade de acórdãos (2020 a 2024).....50
Gráfico 03 – Distribuição de acórdãos por relator.....51
Gráfico 04 – Distribuição entre os principais representantes do Ministério Público.....52
Gráfico 05 – Presença de representantes legais nos processos.....53
Gráfico 06 – Variação anual dos vetores de retorno de processos de aposentadoria para UFV.....59
Gráfico 07 – Distribuição das imputações solidárias na UFV (2020-2024 e 2025).....61
Gráfico 08 – Distribuição dos julgados por tribunal.....64
Gráfico 09 – Termos mais frequentes associados à burocracia defensiva.....69

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Estrutura da dissertação.....17
Quadro 02 – Estrutura do Referencial Teórico.....18
Quadro 03 – Categorias, palavras-chave e objetivos.....34
Quadro 04 – Expressões e objetivos.....36
Quadro 05 – Estrutura do roteiro de entrevista.....38
Quadro 06 – Fases da análise de conteúdo e aplicação na pesquisa.....40
Quadro 07 – Acórdãos selecionados e síntese das principais conclusões.....48
Quadro 08 – Determinações de retorno em processos de aposentadoria da UFV apreciados pelo TCU (Total de 209 processo de 2020 a junho de 2025).....57
Quadro 09 – Comparativo entre a perspectiva do TCU e do Poder Judiciário.....66
Quadro 10 – Palavras e expressões associadas à percepção de controle.....68
Quadro 11 – Assimetria técnica percebida.....71
Quadro 12 – Percepção da legitimidade e consistência das decisões do TCU.....73
Quadro 13 – Síntese das propostas apresentadas pelos gestores.....73

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Quantidade de acórdãos.....50
Tabela 02 – Número de processos com determinações de retorno conforme o ano do acórdão.....55
Tabela 03 – Principais indicadores críticos.....58
Tabela 04 – Acórdãos com indicação de responsabilidade solidária por ano.....61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEP/UFV	Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Viçosa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
IA	Inteligência Artificial
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
MP	Ministério Público
PGP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PPO	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
PROFIAP	Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TRFs	Tribunais Regionais Federais
UFV	Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 Estrutura do trabalho 17
2 REFERENCIAL TEÓRICO 18
2.1 Administração pública brasileira e controle estatal 19
2.2 As universidades federais e o controle sobre as concessões de aposentadorias 22
2.3 A responsabilização solidária do gestor público 24
2.4 O Direito Administrativo do Medo: origens e características 27
2.5 Direito Administrativo do Medo e responsabilização de gestores em processos de aposentadoria: o que se tem estudado sobre 29
2.5.1. Da sociedade de risco à cultura do medo na gestão pública 29
2.5.2. O diagnóstico do "Direito Administrativo do Medo" 30
2.5.3. O Tribunal de Contas da União como epicentro da tensão 30
2.5.4. A responsabilização subjetiva como proposta de solução 30
2.6 Formalismo, burocracia preventiva e insegurança jurídica 31
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 32
3.1 Abordagem geral da pesquisa 32
3.2 Pesquisa documental: acórdãos e processos do TCU 33
3.2.1 Fonte e acesso aos documentos 33
3.2.2 Palavras-chave e combinações de busca 34
3.2.3 Organização e sistematização dos dados 34
3.2.4 Procedimentos de análise 34
3.3 Pesquisa jurisprudencial: decisões judiciais no Jusbrasil 35
3.3.1 Procedimentos de busca e palavras-chave 36
3.3.2 Organização e análise do material 36
3.4 Pesquisa qualitativa: entrevista aberta com roteiro semiestruturado 37
3.4.1 Seleção dos participantes e critérios éticos 37
3.4.2 Instrumento de coleta e aplicação das entrevistas 38
3.4.3 Tratamento e análise dos dados 39
4 RESULTADOS 43
4.1 Resultados da pesquisa documental 43
4.1.1 Estrutura, finalidade e procedimentos dos processos de aposentadoria da UFV no TCU 43
4.1.2 Aplicação da análise de conteúdo: categorias e descrição 46
4.1.3 Análise quantitativa dos processos e caracterização da amostra 46
4.1.4 Caracterização das determinações de retorno e seus efeitos na gestão universitária 55
4.1.5 Indicadores de pressão administrativa e responsabilização: análise empírica dos processos de aposentadoria 58
4.2 A jurisprudência dos Tribunais Superiores e a modulação do controle 63

4.2.1. Mapeamento quantitativo e estratégia de busca 63
4.2.2. Análise qualitativa: O STJ e a doutrina do erro grosseiro 64
4.2.3. O papel cauteloso do STF e a importância da individualização da conduta 65
4.2.4. Síntese comparativa: a tensão entre o olhar do controle e a garantia judicial 66
4.3 Pesquisa qualitativa: entrevista aberta com gestores da UFV 66
4.3.1 Percepção do controle e da responsabilização 67
4.3.2 Burocracia defensiva e práticas de autoproteção 69
4.3.3 Insegurança jurídica e assimetria técnica 70
4.3.4 Clima organizacional e efeitos psicossociais 71
4.3.5 Consistência decisória e legitimidade do TCU 72
4.3.6 Aprendizado institucional e propostas de melhoria 73
4.3.7 Síntese interpretativa 74
5 DISCUSSÃO 74
5.1 Integração dos achados documentais, jurisprudenciais e das entrevistas 74
5.2 A cultura do medo e o impacto sobre a governança universitária 75
5.3 Responsabilização sem autonomia e o paradoxo da gestão pública 76
5.4 O papel pedagógico e o desafio de calibrar o controle 77
5.5 Considerações integradoras 77
6 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO 78
6.1 Justificativa e público-alvo 78
6.2 Estrutura e conteúdo 79
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 79
REFERÊNCIAS 82
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 90
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – VERSÃO CONCISA 92
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS ABERTAS SEMI ESTRUTURADA 93
APÊNDICE D – ANÁLISE DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL CHATGPT 4o DOS DADOS DOCUMENTAIS 98
APÊNDICE E – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO 103
ANEXO I – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP 137

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira é estruturada em um complexo e robusto arcabouço normativo que privilegia o controle institucional intenso, um modelo historicamente fundamentado na busca por accountability[1] e no combate à corrupção. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) ocupa um papel central no sistema de controle externo, detentor da competência constitucional para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, conforme estabelece o art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Embora o fortalecimento desses mecanismos seja essencial e incontestável para a defesa do interesse público, ele tem gerado efeitos colaterais significativos e indesejados na atuação dos gestores. O principal deles é o surgimento de condutas administrativas defensivas, caracterizadas por um excessivo formalismo e por um temor acentuado de responsabilização pessoal, fenômeno que a literatura acadêmica contemporânea tem denominado "Direito Administrativo do Medo".

Este é um conceito analítico que descreve como a crescente insegurança jurídica e o receio de sanções pessoais, especialmente em face de normas abertas e da constante mutação jurisprudencial dos órgãos de controle, moldam o comportamento dos agentes públicos.

A aversão ao risco daí decorrente pode induzir à retração decisória, à morosidade processual e à hipertrofia procedimental (ou burocracia defensiva), comprometendo severamente a eficiência e a capacidade de inovação na gestão pública. O recrudescimento do controle sobre atos de pessoal, em especial aposentadorias, por meio de instruções normativas que detalham e ampliam o escopo fiscalizatório (a exemplo das INs TCU 78/2018 e 84/2020), tem intensificado esse ambiente de temor de sanções pessoais.

No âmbito dos atos de pessoal, os processos de concessão de aposentadoria se destacam como um campo particularmente sensível à incidência do controle externo. A exigência de registro dos atos de aposentadoria perante o TCU, nos termos do art. 71, III, da Constituição, submete os dirigentes universitários à constante vigilância institucional, especialmente em instituições complexas como as universidades federais. Essa configuração normativa gera uma exposição pessoal relevante dos gestores, intensificando o receio de responsabilização solidária mesmo na ausência de dolo.

---

[1] O conceito de accountability refere-se à obrigação que agentes públicos têm de prestar contas de seus atos, justificar suas decisões e assumir responsabilidade por elas. A accountability vertical ocorre quando os cidadãos e a sociedade civil cobram respostas dos governantes (por exemplo, através de eleições e da imprensa), enquanto a horizontal se refere ao controle exercido entre diferentes poderes e órgãos do próprio Estado, como a fiscalização do Executivo pelo Legislativo com o auxílio do TCU (ABRUCIO, 1998; PEREIRA; SPINK, 1998).

A exigência constitucional de registro de aposentadorias pelo TCU (art. 71, III, CF/88) expõe reitores, pró-reitores e chefes de gestão de pessoal à responsabilização solidária por vícios formais ou de cálculo que, muitas vezes, transcendem seu controle direto. Embora a taxa de negativas de registro seja historicamente baixa, a simples ameaça de débito ou ressarcimento funciona como um poderoso vetor disciplinador, reforçando a cultura de cautela extrema.

Diante desse cenário de tensão entre a busca por legalidade e o temor da inércia administrativa, esta pesquisa propõe-se a analisar de que forma o controle exercido pelo TCU sobre os atos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV) tem influenciado a conduta dos gestores responsáveis, à luz do conceito de "Direito Administrativo do Medo".

O estudo parte da hipótese central de que o medo da responsabilização individual pode estar induzindo a adoção de práticas burocráticas e cautelosas, com potenciais impactos sobre a agilidade e a qualidade da gestão universitária. Para testar essa hipótese, o estudo emprega uma abordagem documental, analisando 209 acórdãos do TCU referentes à UFV no período de janeiro de 2020 a junho de 2025, além de entrevistas com gestores e pesquisa jurisprudencial.

O objetivo final é compreender a estrutura do modelo de controle vigente e seus reflexos institucionais, contribuindo para o debate sobre os limites e os efeitos do controle externo na administração pública brasileira.

O cerne desta investigação reside na seguinte questão: em que medida o controle externo exercido pelo TCU sobre os atos de aposentadoria da UFV produz efeitos simbólicos e operacionais percebidos como indutores de burocracia defensiva e cautela excessiva por parte de seus gestores e servidores?

O propósito central da pesquisa está definido no objetivo geral: identificar e analisar como o TCU exerce o controle externo sobre os atos de aposentadoria da UFV sob a perspectiva do fenômeno denominado Direito Administrativo do Medo.

Para alcançar esse propósito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Quantificar a frequência das decisões do TCU relacionadas aos atos de aposentadoria da UFV entre 2020 e junho de 2025;
- Verificar o teor das decisões, incluindo determinações, glosas, imputações de débito, diligências e negativas de registro;
- Analisar jurisprudências sobre o tema em tribunais superiores do sistema judiciário brasileiro;
- Identificar divergências interpretativas e jurisprudenciais que induzam os gestores da UFV a comportamentos cautelosos ou defensivos no trâmite dos processos;
- Analisar a responsabilização solidária dos gestores e os efeitos simbólicos de

advertências do TCU sobre a conduta administrativa interna;

- Compreender os impactos institucionais das decisões do TCU, especialmente no que se refere ao risco percebido de responsabilização e à adoção de práticas burocráticas e defensivas;
- Elaborar um Produto Técnico-Tecnológico capaz de auxiliar servidores e gestores que possuem funções ligadas aos processos de aposentadoria em instituições de ensino federal.

A literatura sobre a evolução dos mecanismos de controle no Brasil indica que, após a Constituição de 1988, o TCU consolidou sua posição como guardião central da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. No entanto, o detalhamento e a ampliação do escopo fiscalizatório sobre atos de pessoal têm gerado o efeito colateral denominado Direito Administrativo do Medo, um ambiente marcado pelo temor de sanções pessoais que estimula a "burocracia defensiva", a retração decisória e a hipertrofia procedimental.

No contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), esses efeitos se agravam. As universidades federais possuem autonomia acadêmica, mas frequentemente têm uma estrutura administrativa que carece de assessoria jurídica especializada em previdência.

Apesar da ampla discussão teórica sobre o "Direito Administrativo do Medo", há uma carência de estudos empíricos que, com dados e triangulação metodológica, verifiquem como esses mecanismos se materializam no cotidiano das IFES.

A presente investigação busca preencher essa lacuna, analisando 209 acórdãos colegiados do TCU sobre as aposentadorias da UFV, no período de janeiro de 2020 a junho de 2025. Visto que dados quantitativos não capturam percepções subjetivas e estratégias adaptativas dos atores, o desenho metodológico inclui entrevistas semiestruturadas com os gestores e servidores da UFV responsáveis pela instrução, conferência e homologação desses processos.

A triangulação entre as evidências documentais e os depoimentos permitirá compreender os mecanismos cognitivos e emocionais que transformam normas de controle em condutas defensivas, uma dimensão pouco explorada na administração pública.

Em termos de relevância teórica, a pesquisa pode:

- Aproximar campos disciplinares (administração, direito administrativo e psicologia organizacional), avançando na compreensão de como incentivos formais e pressões simbólicas moldam o comportamento burocrático.
- Refinar o construto "Direito Administrativo do Medo", testando-o em um

cenário universitário com dados documentais e evidência qualitativa em entrevista com gestores públicos.

Quanto à relevância prática e institucional, os achados:

- Oferecem um diagnóstico para a própria UFV, apontando gargalos procedimentais, riscos recorrentes e oportunidades de capacitação para reduzir o retrabalho e o tempo de tramitação dos processos de aposentadoria.
- Fornecem subsídios ao TCU para calibrar orientações normativas, ponderando a proporcionalidade e a previsibilidade das sanções.
- Auxiliam outras instituições federais de ensino superior (IFES) a repensar modelos de governança de pessoal, adotando estratégias de prevenção de erros sem sacrificar a eficiência e a inovação.

A relevância social manifesta-se, por fim, no fato de que atrasos ou anulações de aposentadorias impactam diretamente o direito previdenciário do servidor, gerando incerteza financeira e aumentando custos administrativos. O estudo contribui, assim, para o debate nacional sobre a tensão entre controle e capacidade governativa, sugerindo um equilíbrio saudável entre responsabilização e desempenho público.

1.1 Estrutura do trabalho

O desenvolvimento da dissertação está organizado em sete capítulos, articulados de forma progressiva para conduzir o leitor da fundamentação teórica aos achados empíricos e às implicações práticas da pesquisa:

Quadro 01 - Estrutura da dissertação.

Capítulo	Título principal	Conteúdo-chave
1	INTRODUÇÃO	Introdução ao tema, delimitação do problema e objetivos.
2	REFERENCIAL TEÓRICO	Controle estatal, responsabilização solidária, direito administrativo do medo e burocracia defensiva.
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	Detalhamento das 3 Fases de Pesquisa: Documental (acórdãos TCU), Jurisprudencial (Tribunais Superiores) e Qualitativa (entrevistas).
4	RESULTADOS	Achados Empíricos: Análise quantitativa (documental), modulação judicial (jurisprudencial) e percepções dos gestores (qualitativa).
5	DISCUSSÃO	Integração e análise: Triangulação dos achados, impacto da cultura do medo e paradoxo da responsabilização.
6	PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	Manual de orientações práticas para processos de aposentadoria (intervenção direta).

7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	Conclusões finais e contribuições.
	REFERÊNCIAS	Referências usadas.
	APÊNDICES	APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Versão Concisa; APÊNDICE C - Roteiro de entrevistas abertas semi estruturada; APÊNDICE D - PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO. ANEXO I - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

Essa estrutura permite acomodar, de forma lógica e coesa, tanto a robusta análise documental quanto os resultados das entrevistas ainda a serem conduzidas, garantindo que a discussão final integre evidências objetivas e percepções subjetivas sobre o fenômeno investigado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico está estruturado para construir uma argumentação progressiva. Inicia-se com o panorama do controle na administração pública brasileira, afunilando para o contexto específico das universidades federais e a responsabilização do gestor.

Em seguida, aprofunda-se na teoria central que ampara esta pesquisa, o Direito Administrativo do Medo, suas origens sociológicas e suas manifestações práticas, concluindo com a análise do formalismo e da insegurança jurídica como consequências diretas desse fenômeno. Ele está estruturado em seis seções, conforme apresentado no Quadro 02 a seguir, e tem como finalidade embasar analiticamente os principais conceitos e categorias que sustentam a investigação proposta.

Quadro 02 – Estrutura do referencial teórico

Tópico	**Conteúdo principal**	**Alguns dos autores/Referências**
2.1 O controle na administração pública brasileira	Evolução histórica dos mecanismos de controle; papel do TCU na fiscalização de legalidade e economicidade dos atos administrativos	Pereira e Spink (1998); BRASIL (CF/88, art. 71); TCU (2023)
2.2 As universidades federais e o controle sobre as concessões de aposentadorias	Exposição dos gestores universitários à responsabilização; fragilidade da estrutura jurídica interna; impacto do controle do TCU sobre a gestão de pessoal	Sousa (2021); Laloux (2017); BRASIL (TCU, 2021); Santos et.al (2022)

2.3 A responsabilização solidária do gestor público	Caracterização jurídica da solidariedade; efeitos práticos sobre a atuação dos gestores; crítica à responsabilização por falhas técnicas ou formais	Di Pietro (2022); Meirelles (2023); BRASIL (Leis 8.112/1990, 8.443/1992)
2.4 O Direito Administrativo do Medo: origens e características	Conceituação do fenômeno; vetores simbólicos, patrimoniais e procedimentais; impactos sobre a inovação e a eficiência administrativa	Santos et.al (2022); Ramos, Batalha e Hulse (2022); Campana (2017); Guimarães (2016)
2.5 Direito Administrativo do Medo e responsabilização de gestores em processos de aposentadoria: o que se tem estudado sobre	Escassez de estudos sobre responsabilização em processos de aposentadoria, recorrendo-se à teoria do "Direito Administrativo do Medo"; Análise da origem do medo administrativo a partir do conceito de "Sociedade de Risco" e o desenvolvimento de uma "Cultura do Medo" na gestão pública que leva à inação do gestor.	Marconi; Lakatos (2017); Silva (2018); Ulrich Beck; Schirato (2018).
2.6 Formalismo, burocracia preventiva e insegurança jurídica	Multiplicação de exigências e pareceres; cultura do check-list; retração decisória como forma de autoproteção; oscilação interpretativa	Meirelles (2023); Campana (2017); Santos et al. (2022); Weber (1999)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

2.1 Administração pública brasileira e controle estatal

A estrutura de controle da administração pública brasileira é resultado de um processo histórico que combina a transição democrática, iniciada na década de 1980, com o esforço de institucionalização de mecanismos capazes de garantir legalidade, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Essa trajetória se insere no contexto da consolidação do Estado Democrático de Direito e na crescente demanda social por accountability, tanto no plano vertical perante a sociedade, quanto horizontal entre as próprias instituições estatais (ABRUCIO, 1998; PEREIRA; SPINK, 1998).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco nesse processo ao estabelecer um amplo sistema de controles estatais, de natureza política, administrativa e jurisdicional. No âmbito do controle externo, o art. 71 da Carta Magna[2] conferiu ao TCU a competência para fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos

[2] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;.

atos administrativos, inclusive com a possibilidade de impor sanções, determinar correções e imputar débitos a gestores públicos.

O TCU, portanto, emergiu como uma das principais instituições de controle da administração pública, dotado de autonomia funcional e respaldado por um corpo técnico especializado (BRASIL, 1988; MEIRELLES, 2023).

A institucionalização desse modelo de controle visava coibir práticas patrimonialistas[3] e garantir maior racionalidade e moralidade na atuação administrativa. Conforme argumentam Pereira e Spink (1998), a expansão dos mecanismos de controle na Nova República, que teve início em 1985, com a posse de José Sarney após a eleição indireta de Tancredo Neves e o fim do regime militar, esteve vinculada à necessidade de fortalecer a governança pública e romper com o legado de opacidade e aparelhamento estatal característico de regimes autoritários.

O TCU, nesse cenário, passou a funcionar como instância legitimadora dos atos administrativos, funcionando como um poder técnico-jurídico que assegura a conformidade das ações do Executivo aos princípios constitucionais da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/88, art. 37).

De acordo com o Manual de Processos do TCU (BRASIL, 2023), o Tribunal realiza não apenas o exame da legalidade formal dos atos administrativos, mas também aprecia o mérito financeiro, podendo determinar a sustação do ato, seu retorno para correção ou a imputação de débito aos responsáveis.

Esse controle não se limita à aferição de conformidade documental, mas adentra aspectos interpretativos e técnicos, como o enquadramento legal de parcelas remuneratórias, o cálculo de proventos e o tempo de contribuição, o que impõe desafios adicionais à administração pública.

A Instrução Normativa TCU nº 78/2018 e, posteriormente, a Instrução Normativa TCU nº 84/2020, consolidaram esse movimento ao estabelecer prazos rigorosos para envio de documentos, exigência de registro eletrônico detalhado e previsões expressas de responsabilização pessoal por eventuais falhas nos atos submetidos à análise do Tribunal (BRASIL, 2018; 2020).

Essa intensificação do controle reflete, por um lado, o avanço de um modelo de gestão pública orientado para resultados e transparência, mas por outro, impõe uma carga de pressão sobre os servidores responsáveis pela instrução, assinatura e homologação de atos

[3] Conforme explica Di Pietro (2022), as práticas patrimonialistas correspondem à apropriação da coisa pública como se fosse extensão do patrimônio privado, característica de modelos estatais em que não há distinção clara entre os interesses públicos e os pessoais do governante ou de seus agentes.

administrativos.

Como observa Campana (2017), o modelo tende a privilegiar o controle punitivo em detrimento de orientações pedagógicas e preventivas, criando um ambiente organizacional marcado pelo receio de falhar.

A natureza híbrida do TCU, que combina funções técnicas e judicantes, contribui para essa complexidade. Conforme Binenbojm (2008), o Tribunal não apenas julga contas e atos, mas também emite jurisprudência administrativa, estabelece diretrizes e interpreta normas, influenciando diretamente o comportamento dos gestores. Essa posição de autoridade normativa, somada à ampla autonomia institucional do órgão, faz com que suas decisões tenham impacto direto sobre a modelagem dos procedimentos internos dos órgãos e entidades fiscalizadas.

Ainda que o TCU não detenha poder coercitivo[4] nos moldes do Judiciário, sua capacidade de impor sanções administrativas e de determinar ressarcimentos ao erário confere-lhe uma influência regulatória, que afeta a lógica de funcionamento das organizações públicas.

Esse contexto é sensível nos atos de pessoal, como as aposentadorias, em que erros técnicos ou formais, ainda que cometidos sem dolo[5] ou má-fé, podem acarretar responsabilização solidária dos gestores envolvidos. A jurisprudência do TCU tem reiterado que a autoridade que assina o ato é corresponsável por sua legalidade, ainda que a análise técnica tenha sido feita por setores especializados.

Como destaca Di Pietro (2022), essa extensão da responsabilidade administrativa a todos os envolvidos no ato, independentemente de sua atuação direta, compromete o princípio da individualização da conduta e amplia os riscos percebidos pelos gestores públicos.

Adicionalmente, as sucessivas alterações normativas e as constantes revisões de entendimento por parte do TCU dificultam a formação de uma jurisprudência administrativa estável e previsível. Como argumenta Campana (2017), a ausência de diretrizes uniformes e a oscilação nos critérios de julgamento alimentam um cenário de insegurança interpretativa, no qual os gestores não sabem com clareza quais práticas serão aceitas ou rejeitadas pelo órgão de controle.

Em suma, a administração pública brasileira, embora tenha avançado significativamente em termos de controle institucional desde a redemocratização, enfrenta o desafio de equilibrar

[4] De acordo com Di Pietro (2022), o poder coercitivo do Estado é a prerrogativa de impor obrigações e sanções aos particulares, garantindo a efetividade das normas jurídicas e a prevalência do interesse público sobre o privado.
[5] Conforme Justen Filho (2022), dolo é a conduta consciente e voluntária do agente dirigida à prática do ato ilícito ou à produção do resultado vedado, distinguindo-se da culpa, que decorre de imprudência, negligência ou imperícia.

rigor fiscalizatório com capacidade de ação administrativa.

O modelo vigente de controle estatal, exemplificado pela atuação do TCU nos atos de aposentadoria das universidades, impõe tensões reais entre legalidade e eficiência, entre responsabilização e autonomia. Para superar essas tensões, é necessário repensar a forma como o controle é exercido, buscando mecanismos que combinem segurança jurídica com estímulo à boa gestão, e que considerem as capacidades institucionais dos órgãos fiscalizados.

Nesse sentido, é pertinente retomar a proposição de Bresser-Pereira (2005) sobre a importância de um Estado gerencial que valorize resultados, mas que também reconheça os limites da responsabilização individual em contextos organizacionais complexos.

O controle deve ser visto como instrumento de melhoria contínua e não como ferramenta de intimidação. A consolidação de um ambiente institucional saudável, em que o gestor possa atuar com segurança e confiança, é condição indispensável para o fortalecimento da governança pública e para a realização dos fins constitucionais da administração.

2.2 As universidades federais e o controle sobre as concessões de aposentadorias

A centralidade e a sensibilidade dos atos de pessoal na agenda do controle externo são uma consequência direta da competência constitucional atribuída ao TCU de "apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares" (BRASIL, 2022, p. 17). Dados do Relatório de Atividades de 2021 evidenciam que essa categoria não apenas representa uma parcela expressiva, mas constitui o maior volume de processos analisados pelo Tribunal.

Em 2021, o TCU apreciou um total de 123.878 atos de pessoal (BRASIL, 2022, p. 63). Para dimensionar a expressividade desse número, no mesmo período, o total de todos os outros processos de controle externo apreciados conclusivamente — como denúncias, representações, fiscalizações e tomadas de contas especiais — somou 4.990 (BRASIL, 2022, p. 61). Essa desproporção numérica demonstra que a análise de atos de pessoal é a atividade mais volumosa na rotina do Tribunal.

Esse foco fiscalizatório se justifica por se tratar de uma área que envolve cálculos previdenciários complexos, interpretação de normas em constante atualização e, principalmente, um relevante impacto financeiro sobre os cofres públicos.

A importância desse controle é refletida nos resultados: dos mais de 123 mil atos analisados em 2021, 5.797 tiveram seu registro negado por ilegalidade. A atuação do Tribunal nesses processos gerou um benefício financeiro potencial de R$504.879.642,34 no ano, decorrente da suspensão de pagamentos irregulares e da correção de atos (BRASIL, 2022, p.

63). Fica claro, portanto, que a fiscalização dos atos de pessoal é um campo de alta incidência de controle e de grande relevância para a correta aplicação dos recursos públicos.

Já em 2024, esse número foi de 68.211 (BRASIL, 2025, p. 23). Essa redução de aproximadamente 45% no volume total não reflete uma diminuição do controle, mas sim uma mudança de foco. Conforme explicado no próprio relatório de 2024, a queda decorre da "implementação de novo procedimento para a autuação de atos de pessoal instruídos automaticamente com proposta pela legalidade". O documento ressalta que, apesar da redução no volume geral, "o volume de atos ilegais apreciados manteve-se no mesmo patamar, assim como os benefícios financeiros gerados a partir da análise" (BRASIL, 2025, p. 23).

Essa mudança metodológica, que automatiza a análise de casos sem indícios de falhas, permite ao Tribunal concentrar seus esforços em atos que demandam uma análise mais aprofundada, justamente aqueles com maior potencial de irregularidade. A manutenção do volume de análises de atos ilegais, mesmo com a diminuição do total, e a consistência dos benefícios financeiros, R$ 504,8 milhões em 2021 e R$ 480,1 milhões em 2024 (BRASIL, 2022, p. 63; BRASIL, 2025, p. 109), reforçam a percepção de um controle externo cada vez mais direcionado por risco e complexidade. Esse cenário evidencia que, embora o universo de atos apreciados tenha diminuído, a intensidade da fiscalização sobre os processos que apresentam indícios de irregularidades permanece alta, um fator relevante para estudos sobre a percepção de risco pelos gestores.

No âmbito das universidades federais, esse controle assume contornos específicos. Instituições de ensino superior combinam autonomia acadêmica e administrativa com uma estrutura de gestão frequentemente carente de assessoria jurídica especializada em matéria previdenciária. Assim, o peso do controle recai de forma desigual sobre dirigentes universitários, que se veem responsáveis pela legalidade de atos cuja elaboração técnica muitas vezes escapa à sua expertise direta. Como destacam Santos et al. (2022), mesmo quando os cálculos e pareceres são produzidos por setores técnicos, a responsabilização formal recai sobre a autoridade que assina o ato, impondo-lhe riscos patrimoniais e simbólicos.

Essa sobrecarga é agravada pela ausência de estruturas internas robustas para análise previdenciária. Em diversas universidades, o suporte da Advocacia-Geral da União (AGU) é limitado ou eventual, não sendo suficiente para dar conta da demanda contínua e complexa de aposentadorias (SOUSA, 2021). O resultado é um quadro de assimetria técnica: de um lado, auditores e procuradores do TCU detém conhecimento jurídico especializado e produzem análises rigorosas; de outro, gestores universitários atuam em condições de fragilidade institucional, o que os leva a adotar condutas excessivamente conservadoras para mitigar riscos.

Esse descompasso contribui para o fenômeno que a literatura denomina “burocracia defensiva” (SANTOS, 2020; RAMOS, 2022). Trata-se de um padrão de comportamento em que dirigentes preferem multiplicar verificações, exigir pareceres redundantes ou retardar decisões a assumir a responsabilidade por atos que poderão ser questionados futuramente. A consequência é a lentidão nos fluxos de concessão de aposentadorias e a intensificação do clima de insegurança interpretativa, cenário já identificado em outras análises da cultura administrativa brasileira (CAMPANA, 2017).

Esse ambiente de vulnerabilidade reforça a percepção do “Direito Administrativo do Medo” aplicado ao setor universitário. Ramos (2022) destaca que o medo jurídico-administrativo, além de ser um reflexo das sanções previstas, também se enraíza como categoria simbólica que molda a racionalidade dos gestores. Ainda que a negativa de registro seja estatisticamente rara, a simples possibilidade de responsabilização solidária ou imputação de débito atua como fator disciplinador, induzindo a gestão a priorizar a autopreservação em detrimento da eficiência.

Do ponto de vista sociológico, essa dinâmica conecta-se às análises de Bauman (2008) e Beck (2010), que descrevem o medo e o risco como elementos estruturantes da modernidade tardia. O “medo líquido” (BAUMAN, 2008) e a “sociedade de risco” (BECK, 2010) encontram ressonância na prática administrativa brasileira, na medida em que a constante possibilidade de sanção impede o gestor de confiar na estabilidade normativa e o empurra para decisões de menor risco, ainda que menos eficazes. No caso das universidades, isso se traduz em prazos alongados, excesso de formalidades e receio generalizado de assinar atos.

Como lembra Meirelles (2023), a eficiência administrativa não é apenas princípio constitucional abstrato, mas condição concreta para a efetivação de direitos. Nesse sentido, o desafio consiste em equilibrar a necessária fiscalização do TCU com a preservação da autonomia e da capacidade decisória das universidades federais, de modo a evitar que o controle se converta em fator de paralisia institucional.

2.3 A responsabilização solidária do gestor público

Entre os diversos mecanismos jurídicos que integram o sistema de controle da administração pública brasileira, a responsabilização solidária ocupa papel central no processo de imputação de responsabilidades aos agentes públicos. Trata-se de um instituto que, embora respaldado na legalidade e voltado à tutela do interesse público, pode produzir efeitos jurídicos e simbólicos significativos sobre o comportamento dos gestores, especialmente quando aplicado em contextos marcados por complexidade técnica e ambiguidade normativa.

Segundo Di Pietro (2022), no plano jurídico, a solidariedade decorre da ideia de que mais de um agente pode ser responsabilizado integralmente por um mesmo dano ao erário, sendo facultado à Administração exigir de qualquer um deles o ressarcimento total da quantia devida. Nesse sentido, a autora destaca que essa modalidade de responsabilização pressupõe a atuação conjunta ou concorrente de agentes públicos na prática de um ato administrativo considerado ilegal. Ainda para ela, mesmo que esses agentes tenham participado de etapas distintas do processo, por exemplo, na instrução técnica, na homologação do ato ou na efetivação de um pagamento, todos podem ser chamados a reparar integralmente o dano causado.

Essa lógica está consagrada no art. 16, §2º, da Lei nº 8.443/1992[6], que rege a atuação do TCU e autoriza expressamente a imputação de débito solidário sempre que o dano resultar da atuação de múltiplos responsáveis.

Da mesma forma, o art. 37, §6º, da CF/88[7] prevê que os agentes públicos respondem solidariamente por danos causados a terceiros, quando agir com culpa ou dolo no exercício de suas funções. Essa responsabilização, no entanto, não está restrita à via judicial, podendo ser determinada em sede de controle administrativo pelo próprio TCU, com efeitos patrimoniais imediatos.

Na prática, essa previsão legal tem se traduzido em decisões que atribuem responsabilidade a gestores que assinaram ou validaram atos administrativos posteriormente considerados irregulares, mesmo que não tenham participado diretamente da elaboração técnica desses atos.

Conforme observado nos julgados do TCU, a assinatura da autoridade administrativa é interpretada como manifestação de concordância e responsabilidade institucional, tornando o gestor solidariamente responsável por eventuais vícios, mesmo que originados em setores subordinados (BRASIL, 2024).

Para Meirelles (2023), a responsabilização do agente público deve observar critérios de razoabilidade, proporcionalidade e, sobretudo, de individualização da conduta. Isso significa que não se pode atribuir responsabilidade automaticamente a toda autoridade que tenha tido contato com o ato, sem avaliar seu grau de envolvimento e sua real capacidade de evitar o dano.

---

[6] Art. 16. As decisões do Tribunal que resultarem em débito serão precedidas de audiência do responsável, observando-se o contraditório e a ampla defesa. § 2º Quando o dano resultar de ato de mais de uma pessoa, o débito será imputado de forma solidária, especificando-se, sempre que possível, a parte atribuída a cada responsável.

[7] Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Quando essa individualização não ocorre, a responsabilização solidária deixa de ser um instrumento de justiça administrativa e passa a funcionar como um mecanismo de intimidação institucional.

Em muitos casos, os gestores que assinam os atos não detêm conhecimento técnico suficiente para aferir a correção de todos os cálculos ou a legalidade de incorporações feitas com base em normativas antigas ou controversas (SOUSA, 2021).

Ainda que a assinatura da autoridade responsável seja juridicamente necessária para garantir a formalização do ato, sua responsabilização integral por erros técnicos realizados por equipes subordinadas ou terceirizadas fere o princípio da justiça administrativa e cria um cenário de insegurança institucional. Como argumenta Santos (2020), essa responsabilização ampla e solidária, em especial quando aplicada em atos de boa-fé, promove o que se tem chamado de "culpa administrativa objetiva", pois transfere ao gestor o ônus de garantir a correção de todos os aspectos do ato, independentemente de sua real capacidade de intervenção.

O impacto desse tipo de responsabilização vai além da esfera jurídica e atinge diretamente o comportamento dos gestores públicos. O medo de responder solidariamente por danos causados por falhas técnicas, de cálculo ou de interpretação normativa, leva muitos dirigentes a adotar condutas de autoproteção.

A exigência de pareceres jurídicos sucessivos, a protelação de decisões, a aversão à inovação e a tendência de repassar a responsabilidade para outras instâncias, mesmo em atos rotineiros ou urgentes, são manifestações práticas que configuram o que a literatura, já mencionada, classifica como "burocracia defensiva" (SANTOS et al., 2022; RAMOS; BATALHA; HULSE, 2022).

O efeito simbólico da responsabilização solidária não pode ser ignorado. Como aponta Motta (2021), a solidariedade no direito público brasileiro atua não apenas como garantia patrimonial para o Estado, mas também como instrumento de pressão institucional. Ao transferir o risco da inadimplência a todos os envolvidos, o modelo solidário amplia o espectro da responsabilidade e estimula o comportamento cauteloso, mesmo em situações em que o gestor não possui domínio técnico ou controle direto sobre o ato. A consequência mais visível desse cenário é a retração decisória, ou seja, a recusa ou o adiamento de decisões relevantes por medo de sanções futuras.

É nesse ponto que se estabelece a ligação entre a responsabilização solidária e o fenômeno do Direito Administrativo do Medo. A ampliação do escopo da responsabilização pessoal, combinada com a complexidade dos atos administrativos e a instabilidade normativa, produz um ambiente de trabalho no qual o gestor não age orientado pela melhor decisão

possível, mas sim pela decisão menos arriscada.

A racionalidade pública, nesse modelo, pode não estar mais centrada na entrega de serviços eficientes e eficazes à sociedade, mas sim na proteção individual do agente público frente a um sistema de controle que lhe parece arbitrário ou imprevisível.

Esse descompasso entre os objetivos institucionais da administração pública e a realidade vivida por seus agentes exige reflexão crítica. O próprio TCU, em seus documentos internos e relatórios de auditoria, tem sinalizado preocupação com os efeitos paralisantes de um controle excessivamente formalista. Em seu Relatório de Auditoria Operacional nas Universidades Federais (BRASIL, TCU, 2021), o Tribunal reconhece que a insegurança jurídica e a ausência de orientações normativas claras comprometem a eficiência administrativa e geram retrabalho nos atos de pessoal.

Em resposta a esse cenário, autores como Sundfeld (2016) defendem que o controle externo precisa evoluir para um modelo mais colaborativo, orientado pela lógica da correção e da melhoria, e não apenas pela lógica da punição. É preciso diferenciar, no exercício do controle, as falhas técnicas de boa-fé dos atos dolosos ou fraudulentos, aplicando a responsabilização solidária apenas quando estiver comprovada a atuação consciente e negligente do gestor. Isso significa resgatar o princípio da razoabilidade como baliza para a atuação dos tribunais de contas e proteger a dignidade funcional dos servidores públicos que atuam com zelo e comprometimento.

Em conclusão, a responsabilização solidária, embora prevista em lei e justificada como mecanismo de proteção ao erário, tem gerado efeitos disfuncionais na prática administrativa das instituições públicas. Quando aplicada de forma ampla, sem individualização das condutas e sem considerar a complexidade técnica dos atos, ela estimula a burocracia defensiva, inibe a inovação e compromete a eficiência da gestão. Sua recorrência, sobretudo em contextos de controle externo rigoroso como o do TCU, exige revisão crítica e proposições normativas que equilibrem a necessidade de controle com o respeito às condições reais de atuação dos gestores públicos.

2.4 O Direito Administrativo do Medo: origens e características

A noção de “Direito Administrativo do Medo” surge como categoria analítica para explicar como o excesso de controle institucional pode moldar comportamentos burocráticos e produzir efeitos contrários à eficiência administrativa. Para Santos (2020), esse conceito designa um modelo informal de governança pública em que o receio de sanções, sejam administrativas, civis ou penais, torna-se o fator central das condutas dos gestores. O medo,

nesse contexto, funciona como vetor de racionalidade defensiva, manifestando-se em práticas de burocracia preventiva, tais como trâmites alongados, exigência de pareceres sucessivos e paralisia de decisões, mesmo quando necessárias ao interesse público.

Santos (2020) observa que, quando o controle se exerce de maneira desproporcional e punitiva, ele deixa de cumprir sua função pedagógica e corretiva para se tornar barreira à inovação administrativa. Em lugar de estimular melhores práticas de gestão, gera um ciclo de estagnação decisória, no qual a aversão ao risco substitui a busca por soluções efetivas.

Sousa (2021) complementa que esse medo institucionalizado se converte em comportamento de inação, pois os gestores tendem a não decidir ou, quando decidem, adotam rotinas extremamente cautelosas, comprometendo a eficiência e a economicidade dos serviços públicos. A racionalidade administrativa passa a ser orientada não pela busca da melhor decisão para a coletividade, mas pela decisão menos arriscada sob o ponto de vista pessoal.

Essa interpretação jurídico-administrativa dialoga diretamente com reflexões sociológicas mais amplas. Bauman (2008), ao analisar a modernidade líquida, enfatiza que o medo se tornou uma experiência difusa e permanente, marcada pela instabilidade das normas e instituições, o que gera um ambiente de constante incerteza. Em sociedades complexas, o medo deixa de ser resposta a riscos concretos e específicos, assumindo caráter estrutural: torna-se parte da própria lógica de funcionamento das organizações. De modo semelhante, Beck (2010), ao desenvolver a noção de "sociedade de risco", mostra que as sociedades contemporâneas vivem sob a expectativa de perigos difusos e de consequências imprevisíveis, o que afeta diretamente a ação política e administrativa.

Transportada para o campo da administração pública brasileira, essa dimensão sociológica do medo encontra expressão concreta no "Direito Administrativo do Medo". Como destaca Ramos (2022), a intensificação de mecanismos de responsabilização, somada à instabilidade normativa e à oscilação jurisprudencial, alimenta uma cultura de autoproteção que corrói a confiança dos gestores em sua própria capacidade decisória. Santos (2020), por sua vez, caracteriza essa dinâmica como uma das principais disfunções do controle externo: em vez de induzir accountability saudável, produz burocracia defensiva, com efeitos deletérios sobre inovação, eficiência e motivação funcional.

Nesse sentido, o "Direito Administrativo do Medo" deve ser entendido como fenômeno híbrido. No plano sociológico, ele reflete a internalização do medo como experiência organizacional permanente, em consonância com as teses de Bauman e Beck. Já no plano jurídico-administrativo, ele se traduz em práticas de retração decisória e excesso de cautela, estimuladas por um arranjo normativo e jurisprudencial que, ao ampliar o risco de

responsabilização pessoal, desloca a racionalidade da ação administrativa da esfera coletiva para a esfera da autopreservação.

Portanto, o conceito de “Direito Administrativo do Medo” articula-se como chave explicativa para compreender a tensão contemporânea entre controle e capacidade de decisão no setor público. Ele revela como o medo, mais do que sentimento individual, converte-se em lógica estruturante da gestão, limitando a governança pública e reforçando a necessidade de equilibrar rigor fiscalizatório com segurança jurídica, previsibilidade e apoio institucional aos gestores.

2.5 Direito Administrativo do Medo e responsabilização de gestores em processos de aposentadoria: o que se tem estudado sobre

A revisão de literatura, pilar de sustentação de qualquer pesquisa acadêmica, consiste no mapeamento crítico do conhecimento produzido sobre um tema, visando contextualizar o problema, identificar lacunas e justificar a relevância do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Para esta dissertação, a revisão revela uma notável escassez de trabalhos dedicados especificamente à responsabilização de servidores na condução de processos de aposentadoria. Contudo, evidencia-se um robusto e crescente corpo teórico sobre o fenômeno que engloba e explica a paralisia decisória neste e em outros setores da Administração Pública: o Direito Administrativo do Medo.

Para compreender a fundo a aversão ao risco que permeia a concessão de aposentadorias, é preciso, portanto, mergulhar na literatura que diagnostica esta patologia administrativa. A análise dos estudos sobre o tema não apenas fornece o alicerce teórico para a pesquisa, mas também demonstra que as angústias vivenciadas pelos gestores da UFV são um microcosmo de uma crise sistêmica.

2.5.1. Da sociedade de risco à cultura do medo na gestão pública

A literatura contemporânea situa a origem do medo administrativo em um contexto social mais amplo. Autores que dialogam com a sociologia, como os analisados por Silva (2018), recorrem ao conceito de "Sociedade de Risco", criado por Ulrich Beck, para explicar o cenário atual. Em uma sociedade obcecada pela previsão e prevenção de riscos, a demanda por controle se expande exponencialmente, gerando uma aversão generalizada ao erro. Essa lógica transborda para a Administração Pública, onde o gestor passa a ser visto menos como um executor de políticas públicas e mais como um gerente de riscos potenciais (SILVA, 2018).

Essa conjuntura fomenta o que se tem chamado de "Cultura do Medo na

Administração", na qual o receio de punição se sobrepõe ao dever de eficiência. A consequência direta é a deterioração do princípio da intervenção mínima e a ascensão de um "garantismo ao contrário": as garantias se voltam contra o gestor, que, na dúvida, prefere a inação para se proteger, ainda que isso represente um prejuízo ao interesse público (SCHIRATO, 2018).

2.5.2. O diagnóstico do "Direito Administrativo do Medo"

É nesse caldo cultural que floresce a patologia que Gustavo Binenbojm (2018) conceitua como "Direito Administrativo do Medo". Segundo o autor, trata-se de um "estado de espírito reinante em importantes setores da Administração Pública brasileira, que tem levado à acentuada retração da atividade decisória de agentes públicos de todos os níveis, em razão do receio de punições futuras por parte dos órgãos de controle" (BINENBOJM, 2018, p. 2). A causa principal seria a hipertrofia do sistema de controle, marcada por uma atuação imprevisível e por vezes excessiva, que gera no gestor uma profunda insegurança jurídica.

Essa patologia se manifesta em dois comportamentos principais: o "apagão das canetas", que é a paralisia decisória pura e simples, e a "burocracia defensiva", um comportamento mais sutil onde o gestor atua, mas o faz com base em um excesso de cautela e formalismo, visando antes de tudo "produzir provas para a sua defesa em um eventual e futuro processo de controle" (PIRES; CAMMAROSANO, 2019, p. 5). Ambas as condutas resultam em ineficiência e na má alocação de recursos públicos.

2.5.3. O Tribunal de Contas da União como epicentro da tensão

A literatura é quase unânime em apontar a atuação dos órgãos de controle, com destaque para o TCU, como um dos principais fatores para a instauração desse estado de medo. Almeida e Fontenelle (2020) afirmam que a interpretação expansiva de conceitos como responsabilidade solidária e erro grosseiro pelo TCU, aliada à morosidade no julgamento dos processos, cria um ambiente de incerteza que perdura por anos, deixando os gestores em um estado de vulnerabilidade permanente.

Em contraponto, autores ligados aos próprios órgãos de controle, como Nardes (2017), defendem que a fiscalização do TCU é um imperativo constitucional e que a Corte tem buscado aprimorar seus procedimentos para respeitar as garantias processuais dos gestores. Admitem, contudo, a existência da tensão e a necessidade de um diálogo para "calibrar a mão" do controle. O debate, portanto, não reside em anular o controle, mas em racionalizá-lo, tornando-o mais previsível, pedagógico e focado em desvios graves, e não em meras imperfeições formais.

2.5.4. A responsabilização subjetiva como proposta de solução

Como caminho para mitigar o medo e restaurar a capacidade decisória da Administração, a doutrina tem defendido veementemente a primazia da responsabilização

subjetiva. Para Pessoa (2018), o medo decorre, em grande parte, da percepção de que o gestor pode ser punido objetivamente, ou seja, sem a devida comprovação de dolo (intenção) ou culpa grave.

A autora defende um Direito Administrativo Sancionador que se aproxime das garantias do Direito Penal, exigindo uma análise aprofundada da conduta e da imputação. Essa visão foi parcialmente positivada com a alteração da LINDB em 2018, que, em seu artigo 28, condicionou a responsabilização pessoal do agente público à comprovação de dolo ou erro grosseiro. A correta aplicação deste dispositivo é vista pela academia como a principal ferramenta para proteger o gestor honesto e diligente, diferenciando-o daquele que age com má-fé ou grave desídia (ALMEIDA; FONTENELLE, 2020).

Em síntese, os estudos sobre o "Direito Administrativo do Medo" fornecem um arcabouço teórico sólido para compreender o fenômeno observado na UFV. O processo de aposentadoria, por sua natureza complexa, de longa duração e sujeito à apreciação final pelo TCU, constitui um campo fértil para a manifestação da paralisia decisória. O gestor responsável por esses processos encontra-se exatamente na intersecção da pressão por eficiência, da complexidade normativa e do temor de um controle externo rigoroso e com efeitos retroativos, o que justifica plenamente o objeto desta pesquisa.

2.6 Formalismo, burocracia preventiva e insegurança jurídica

O temor da responsabilização, característico do chamado Direito Administrativo do Medo, não se limita a decisões formalmente negadas ou à imputação de débitos. Ele se manifesta, sobretudo, na cultura organizacional que se forma em torno da gestão pública, consolidando um ambiente de cautela excessiva.

O formalismo, na administração pública, refere-se à ênfase excessiva na observância de ritos e procedimentos formais em detrimento da substância do ato administrativo. Embora a forma seja condição essencial de validade e de controle, quando sobrevalorizada transforma-se em obstáculo à realização do interesse público, pois a energia administrativa se desloca da busca por soluções eficazes para a mera conformidade documental. Do ponto de vista teórico, esse quadro remete às análises clássicas de Max Weber (1999), para quem a burocracia é estruturada em normas e rotinas capazes de garantir previsibilidade e impessoalidade. Contudo, quando levada ao extremo, essa racionalidade formalista se degenera, pois os meios passam a se sobrepor aos fins, e a preocupação com a forma eclipsa a busca pela eficiência e pelo interesse público.

Weber (1999) já alertava que a burocracia tende a criar rotinas rígidas para assegurar

previsibilidade, mas que, quando levadas ao extremo, essas rotinas geram uma “irracionalidade da racionalidade”, isto é, a substituição dos fins pelos meios. No campo jurídico-administrativo, autores como Meirelles (2023) e Di Pietro (2022) ressaltam que a forma deve ser instrumento de garantia, e não finalidade em si mesma; caso contrário, o formalismo excessivo compromete a eficiência administrativa consagrada no art. 37 da Constituição Federal.

Esse excesso de formalismo possui consequências práticas e institucionais. Meirelles (2023) enfatiza que a hipertrofia dos ritos e controles compromete o princípio constitucional da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988. O resultado é um ambiente de lentidão e medo, em que a análise de cada ato consome tempo e recursos desproporcionais, em prejuízo não apenas do servidor beneficiário, que vê seu direito postergado, mas também da organização pública como um todo.

Esse risco já foi diagnosticado por outros autores da doutrina administrativa contemporânea. Sundfeld (2016) adverte que o controle externo, quando exercido de modo punitivo e casuístico, contribui para uma cultura em que o gestor age mais para evitar riscos pessoais do que para assegurar a efetividade da política pública. Da mesma forma, Oliveira e Halpern (2020) argumentam que a crença de que “quanto mais controle, melhor” produz disfunções no funcionamento da máquina estatal, alimentando redundâncias, custos adicionais e a sensação de paralisia administrativa.

Nessa linha, é possível afirmar que a combinação entre formalismo exacerbado, insegurança interpretativa e temor de sanções pessoais reforça o círculo vicioso do Direito Administrativo do Medo. O gestor público, em vez de atuar com autonomia e racionalidade voltada ao interesse coletivo, passa a privilegiar estratégias de autoproteção. Como consequência, a administração pública perde em celeridade, efetividade e legitimidade, ao mesmo tempo em que se afasta do modelo de governança pública preconizado pela Constituição.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Abordagem geral da pesquisa

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, combinada com as naturezas exploratória e descritiva. O percurso metodológico inicia-se como exploratório, pois busca proporcionar maior familiaridade e o primeiro mapeamento de um fenômeno (o "Direito Administrativo do Medo") em um contexto específico pouco estudado (a gestão de aposentadorias da UFV). Em seguida, a pesquisa assume caráter descritivo, pois se dedica a detalhar e caracterizar a frequência e o teor das decisões do TCU e as práticas defensivas

percebidas pelos gestores.

De acordo com Gil (2008), a abordagem qualitativa busca compreender a realidade a partir do significado atribuído pelos sujeitos e instituições aos seus próprios atos, privilegiando a interpretação e a contextualização dos fenômenos sociais.

A investigação, de modo a articular o referencial teórico com a análise empírica das decisões do TCU e da jurisprudência nacional sobre responsabilização de gestores públicos, combina:

- Pesquisa documental de acórdãos e processos do TCU envolvendo atos de aposentadoria da UFV;
- Pesquisa jurisprudencial de decisões judiciais relacionadas à responsabilização de gestores públicos em temas análogos;
- Pesquisa qualitativa por meio de entrevistas abertas aplicadas utilizando roteiro de entrevista semi estruturado (APÊNDICE C).

Essas etapas foram planejadas de modo integrado, permitindo uma análise comparativa e interpretativa dos dados, à luz da teoria social e jurídica contemporânea.

3.2 Pesquisa documental: acórdãos e processos do TCU

A segunda etapa metodológica consistiu na pesquisa documental junto ao TCU, com o propósito de identificar, examinar e interpretar as decisões daquela Corte referentes à concessão e ao registro de aposentadorias de servidores da UFV, bem como eventuais processos de responsabilização de gestores decorrentes desses atos.

Conforme Gil (2008), a pesquisa documental caracteriza-se pelo uso de materiais que ainda não receberam tratamento analítico sistemático, exigindo do pesquisador uma abordagem interpretativa e crítica. Tal método é especialmente adequado para estudos que buscam compreender práticas institucionais e seus reflexos sobre o comportamento administrativo.

3.2.1 Fonte e acesso aos documentos

A coleta foi realizada manualmente no Portal do Tribunal de Contas da União (https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/), por meio do sistema de pesquisa de jurisprudência e acórdãos. O levantamento ocorreu entre fevereiro e julho de 2025, abrangendo decisões proferidas no período de 2016 a 2024, fase em que se intensificaram os mecanismos de controle sobre atos de pessoal nas universidades federais.

Os campos de pesquisa utilizados foram: “Palavra-chave”, “Órgão jurisdicionado” e “Ano do julgamento”. O filtro de órgão jurisdicionado restringiu os resultados à UFV, e, quando pertinente, à jurisdição do Ministério da Educação.

3.2.2 Palavras-chave e combinações de busca

A pesquisa utilizou diferentes combinações de expressões e descritores, com o objetivo de maximizar a recuperação de decisões relevantes. Entre as principais palavras-chave aplicadas destacam-se as apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 03 – Categorias, palavras-chave e objetivos

Categoria de busca	Palavras-chave e expressões utilizadas	Objetivo da busca
Termos gerais relacionados à aposentadoria	"aposentadoria universidade federal"; "aposentadoria UFV"; "ato de concessão aposentadoria"; "registro de aposentadoria"	Identificar acórdãos referentes à apreciação e registro de atos de aposentadoria de servidores vinculados à UFV.
Termos ligados à legalidade e irregularidades dos atos	"ato ilegal de aposentadoria"; "ato irregular aposentadoria"; "reexame de aposentadoria"	Localizar decisões em que o TCU tenha declarado ilegalidade, determinado reexame ou negado o registro de aposentadorias, verificando os fundamentos adotados.
Termos sobre responsabilização e conduta do gestor	"responsabilização de gestor público"; "culpa do gestor TCU"; "determinação TCU aposentadoria"	Identificar julgados com imputação de responsabilidade a gestores públicos, especialmente quando vinculada a falhas em atos de aposentadoria.
Termos analíticos e interpretativos	"Direito Administrativo do Medo"	Localizar decisões e menções que se relacionem, direta ou indiretamente, ao fenômeno do medo administrativo e à adoção de condutas preventivas excessivas na gestão pública.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em pesquisa documental no portal do TCU.

O uso combinado desses termos permitiu a identificação de acórdãos e deliberações em que o TCU apreciou atos de aposentadoria e emitiu determinações que impactam diretamente a atuação administrativa da UFV.

3.2.3 Organização e sistematização dos dados

Os resultados foram registrados em uma planilha analítica contendo as seguintes informações: número do processo e do acórdão; relator; data do julgamento; unidade técnica responsável; órgão jurisdicionado; resumo ou ementa; deliberação final (legal, ilegal, registro negado etc.); eventuais determinações, multas ou responsabilizações; observações qualitativas sobre o conteúdo e a linguagem decisória.

Essas informações permitiram a construção de um corpus documental estruturado, apto a subsidiar a análise de conteúdo.

3.2.4 Procedimentos de análise

Com o intuito de aprimorar a etapa de análise qualitativa dos 209 acórdãos do TCU examinados nesta pesquisa, foi utilizado o software de inteligência artificial (IA) ChatGPT-4o,

desenvolvido pela OpenAI, como ferramenta de apoio à leitura exploratória, categorização e interpretação preliminar dos dados documentais.

A aplicação do modelo teve caráter estritamente instrumental e supervisionado, servindo como apoio metodológico na identificação de padrões semânticos, recorrências terminológicas e agrupamentos temáticos relacionados à responsabilização solidária, ao erro administrativo e às práticas de controle de legalidade.

A ferramenta foi utilizada para auxiliar na organização dos trechos mais relevantes, sintetizar ementas, e detectar convergências linguísticas entre diferentes acórdãos, especialmente úteis para a formulação das categorias analíticas apresentadas nos resultados.

Todo o processo de análise automatizada foi seguido de validação manual pelo pesquisador, assegurando que nenhuma inferência interpretativa fosse aceita sem conferência e contextualização. A IA, portanto, não substituiu o juízo analítico humano, mas ampliou a eficiência, a coerência terminológica e a reprodutibilidade do processo de análise documental.

O uso controlado do ChatGPT-4o encontra respaldo em abordagens recentes da pesquisa qualitativa digital, que reconhecem a utilidade das inteligências artificiais generativas como instrumentos de apoio hermenêutico (Flick, 2023; Kuckartz & Rädiker, 2022), desde que empregadas com supervisão crítica e sob a responsabilidade do pesquisador. Essa integração tecnológica permitiu aprimorar o rigor interpretativo e a rastreabilidade dos dados, sem comprometer a autonomia científica da pesquisa.

O conjunto documental foi submetido à análise de conteúdo, conforme a metodologia de Bardin (2011), composta por três fases:

1. Pré-análise: leitura exploratória e seleção dos acórdãos relevantes;
2. Exploração do material: categorização temática a partir do referencial teórico, com as seguintes categorias principais: Formalismo e burocracia preventiva; Responsabilização e medo do gestor; Interpretação do TCU sobre a legalidade dos atos de aposentadoria; Impactos organizacionais na gestão universitária;
3. Tratamento e interpretação: análise dos padrões decisórios e discursivos, relacionando-os às teorias de Bauman (2008), Beck (2011), Pereira e Spink (1998), entre outros.

Tal análise possibilitou identificar recorrências linguísticas e normativas nas decisões do TCU, revelando o modo como o controle estatal contribui para a formação de uma cultura administrativa marcada pelo formalismo e pela precaução excessiva.

3.3 Pesquisa jurisprudencial: decisões judiciais no Jusbrasil

A terceira etapa metodológica correspondeu à pesquisa jurisprudencial, realizada na plataforma Jusbrasil (https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/), com o objetivo de identificar decisões judiciais brasileiras que tratassem de responsabilização de gestores públicos e de atos de aposentadoria analisados sob a ótica da legalidade e do controle administrativo.

A escolha do Jusbrasil justifica-se por sua abrangência e funcionalidade, reunindo jurisprudência de tribunais federais e estaduais, com recursos de filtragem por tribunal, período e termo de busca.

3.3.1 Procedimentos de busca e palavras-chave

A pesquisa foi conduzida entre setembro e outubro de 2025, mediante combinações de palavras-chave no campo "jurisprudência". As principais expressões utilizadas estão discriminadas no quadro a seguir:

Quadro 04 – Expressões e objetivos.

Expressão de busca (Palavra-chave)	Objetivo da busca
"responsabilização de gestor público"	Identificar jurisprudência sobre a imputação de responsabilidade a gestores por atos administrativos.
"ilegalidade de aposentadoria servidor público"	Localizar decisões que versam sobre a anulação de atos de aposentadoria por vícios de legalidade.
"controle de legalidade de aposentadoria"	Mapear o entendimento dos tribunais sobre a competência e os limites do controle de legalidade dos atos de aposentadoria.
"TCU aposentadoria judicialização"	Encontrar casos em que as decisões do Tribunal de Contas da União sobre aposentadorias foram contestadas no Poder Judiciário.
"culpa administrativa do gestor"	Pesquisar a necessidade de comprovação de dolo ou culpa para a responsabilização do gestor em matéria administrativa.
"erro material em ato de aposentadoria"	Levantar o tratamento dado pelos tribunais a erros escusáveis ou de simples cálculo em processos de aposentadoria.
"ato complexo aposentadoria"	Buscar a definição e as consequências jurídicas da classificação da aposentadoria como um ato administrativo complexo.
"ato de registro TCU e Poder Judiciário"	Analisar a interação e possíveis conflitos de competência entre o TCU e o Judiciário no registro de aposentadorias.
"formalismo administrativo aposentadoria"	Investigar decisões que discutem o excesso de formalismo em detrimento do direito material nos processos de aposentadoria.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em pesquisa jurisprudencial no portal do Jusbrasil.

Os resultados foram filtrados por data (2020–2025) e por tribunais superiores e federais (STF, STJ e TRFs), de modo a garantir representatividade e relevância jurídica.

3.3.2 Organização e análise do material

As decisões identificadas foram sistematizadas em planilha específica, contendo dados sobre: tribunal e órgão julgador; número do processo; data do julgamento; relator; ementa e síntese do conteúdo; tema central e fundamentos jurídicos; referência cruzada com as categorias analíticas do estudo.

A análise dessas decisões seguiu o mesmo procedimento de análise de conteúdo de Bardin (2011), permitindo comparar os fundamentos judiciais e administrativos. Observou-se, em especial, a forma como o Poder Judiciário interpreta a atuação do TCU, o alcance da responsabilidade do gestor e as tensões entre controle e autonomia administrativa.

3.4 Pesquisa qualitativa: entrevista aberta com roteiro semiestruturado

A etapa qualitativa da pesquisa teve como objetivo compreender, de forma aprofundada, as percepções e experiências dos gestores e servidores diretamente envolvidos na tramitação, análise e registro dos atos de aposentadoria na UFV. Diferentemente da análise documental e jurisprudencial, voltada para os aspectos normativos e decisórios do controle exercido pelo TCU, esta fase buscou captar significados, valores e estratégias de ação dos atores institucionais, explorando dimensões subjetivas e simbólicas associadas à cultura administrativa, ao medo de responsabilização e às práticas de burocracia defensiva.

A pesquisa qualitativa foi conduzida por meio de entrevistas abertas com roteiro semiestruturado, instrumento adequado para permitir a livre expressão dos participantes e, ao mesmo tempo, assegurar comparabilidade temática entre as respostas. Conforme Bardin (2011), esse tipo de abordagem é apropriado quando se pretende interpretar conteúdos latentes e explícitos do discurso, compreendendo não apenas o que é dito, mas também as representações, os valores e os sentidos subjacentes às falas.

3.4.1 Seleção dos participantes e critérios éticos

Os participantes foram selecionados com base em critérios de relevância funcional e envolvimento direto com os processos de aposentadoria. Assim, foram convidados servidores técnico-administrativos e gestores das áreas de Gestão de Pessoas, Planejamento e Finanças, responsáveis por diferentes etapas do trâmite administrativo (análise documental, conferência, validação e encaminhamento ao TCU). A seleção considerou a diversidade de perspectivas institucionais, abrangendo tanto o nível técnico quanto o estratégico de gestão.

O convite foi realizado via mensagem eletrônica (WhatsApp), acompanhado do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), das informações sobre a pesquisa, sua natureza acadêmica, tempo de duração e garantia de confidencialidade dos dados, bem como o roteiro com as perguntas. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV), sob o número de parecer 7.873.692 e CAAE 91351725.3.0000.5153, assegurando conformidade com as diretrizes éticas da Resolução CNS nº 510/2016.

Em conformidade com os princípios éticos da pesquisa qualitativa em Administração

Pública, os nomes dos entrevistados foram suprimidos, sendo mencionados apenas os cargos ocupados, a fim de preservar a identidade institucional e individual dos participantes.

3.4.2 Instrumento de coleta e aplicação das entrevistas

O roteiro semiestruturado foi elaborado a partir dos objetivos da pesquisa e das categorias teóricas previamente identificadas no referencial teórico, especialmente aquelas relacionadas à responsabilização, controle externo, burocracia defensiva e medo institucional. O instrumento contemplou sete blocos temáticos (A a G), cada um abordando dimensões específicas do fenômeno estudado:

Quadro 05 – Estrutura do roteiro de entrevista.

Bloco	Tema	Aspectos investigados
A	Experiência e contexto funcional	Rotinas de trabalho, etapas da tramitação e pontos críticos do processo de aposentadoria
B	Percepção do controle e responsabilização	Efeitos simbólicos das decisões do TCU, receio de responsabilização pessoal e impactos na autonomia decisória
C	Estratégias de autoproteção e burocracia defensiva	Práticas institucionais de mitigação de riscos, retrabalho e sobreposição de controles
D	Clima organizacional e efeitos psicossociais	Ambiente de trabalho, pressão, medo e suporte institucional
E	Consistência decisória e segurança jurídica	Percepção sobre coerência e previsibilidade das decisões do TCU
F	Aprendizado institucional e relações interinstitucionais	Efeitos das decisões do TCU sobre aprendizado e governança
G	Propostas e perspectivas de aprimoramento	Sugestões para redução de insegurança e aumento da eficiência administrativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Assim como a na análise documental, com o objetivo de reforçar a confiabilidade do instrumento e procedimento de análise qualitativa, esta pesquisa incorporou o uso do software de IA ChatGPT-4o, como ferramenta de apoio metodológico.

A análise e validação do roteiro de entrevista semiestruturada passou por quatro rodadas sucessivas de verificação e aperfeiçoamento com o apoio do ChatGPT-4o, empregado como assistente de revisão metodológica e semântica. O modelo foi utilizado para avaliar a clareza, objetividade e pertinência teórica das perguntas, bem como a coerência lógica entre os blocos temáticos e sua relação direta com os objetivos específicos da pesquisa.

Em cada rodada, as sugestões geradas foram submetidas à apreciação do pesquisador e do orientador, resultando em ajustes graduais que aprimoraram a consistência do instrumento. Entre as principais melhorias identificadas estiveram a simplificação de termos técnicos

excessivamente normativos, a reorganização da sequência das perguntas para favorecer fluidez e espontaneidade nas respostas, a eliminação de redundâncias e sobreposições conceituais e inserção de questões exploratórias sobre percepção subjetiva, clima organizacional e efeitos psicossociais do controle. O prompt e orientações usadas para esta verificação está descrita no APÊNDICE C, após o roteiro de entrevista semiestruturado.

Esse processo de validação iterativa contribuiu para aprimorar a confiabilidade semântica e a consistência teórica do roteiro, sem substituir o julgamento humano. O uso da IA foi delimitado como instrumento de apoio técnico-linguístico, mantendo-se o controle analítico e interpretativo sob responsabilidade exclusiva do pesquisador.

A incorporação da IA neste estudo baseou-se na necessidade de elevar o rigor analítico e a reprodutibilidade do processo interpretativo, sem comprometer a autonomia crítica do pesquisador. O ChatGPT-4o foi utilizado em ambiente controlado, com entradas textuais limitadas e sem compartilhamento de dados sensíveis, preservando a confidencialidade das informações institucionais e pessoais envolvidas.

Assim, o emprego da inteligência artificial deve ser compreendido como ferramenta auxiliar de validação e sistematização, e não como agente autônomo de análise. Essa experiência, ainda incipiente em pesquisas empíricas no campo do Direito Administrativo, demonstra a viabilidade de integrar recursos de IA generativa a abordagens qualitativas, desde que mantida a primazia do método científico e do raciocínio interpretativo humano.

As entrevistas foram conduzidas de forma remota, entre setembro e outubro de 2025, com duração média de 20 a 30 minutos, conforme previsto. O formato remoto (mensagens escritas e/ou áudios via WhatsApp) foi escolhido para minimizar constrangimentos e facilitar a espontaneidade, aspecto essencial em temas sensíveis como medo e responsabilização. Essa estratégia também atendeu à rotina administrativa dos gestores e à necessidade de flexibilidade metodológica em pesquisa qualitativa, conforme defendem Minayo (2017) e Bardin (2011).

3.4.3 Tratamento e análise dos dados

As respostas das entrevistas foram obtidas via aplicativo WhatsApp, sendo que todas foram enviadas já em formato escrito, não sendo necessárias ferramentas de transcrições de áudios, e organizadas em um corpus textual, constituindo a base empírica da análise qualitativa. Esse material foi armazenado em conta institucional no software Google Drive, em que apenas o pesquisador responsável e professor orientador possuem acesso. O material foi examinado à luz do método de análise de conteúdo temática, conforme a abordagem sistematizada por Bardin (2011), amplamente reconhecida nas ciências sociais aplicadas pela capacidade de revelar significados latentes nos discursos.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), consiste em um conjunto de técnicas sistemáticas e objetivas de descrição do conteúdo das mensagens, que visa identificar indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam inferir sentidos, representações e valores associados aos fenômenos estudados. A aplicação do método nesta pesquisa seguiu rigorosamente as três fases clássicas propostas pela autora: pré-análise, exploração do material e tratamento e interpretação dos resultados, sendo elas apresentadas e descritas no quadro a seguir:

Quadro 06 – Fases da análise de conteúdo e aplicação na pesquisa.

Fase	Descrição conceitual segundo Bardin (2011)	Procedimentos realizados na pesquisa	Resultados obtidos / efeitos analíticos
1. Pré-análise	Etapa preparatória que envolve a leitura flutuante do material, definição do corpus e formulação de hipóteses. Visa familiarizar o pesquisador com o conteúdo e orientar a análise subsequente.	- Transcrição integral das entrevistas (mensagens e áudios); - Leitura exploratória para identificar temas e vocabulário recorrente; - Seleção do corpus conforme critérios de exaustividade e pertinência; - Elaboração de categorias teóricas iniciais (controle, medo, burocracia defensiva, insegurança jurídica, aprendizado institucional).	- Identificação preliminar de padrões discursivos; - Definição do recorte analítico e das hipóteses interpretativas; - Construção do quadro de referência inicial das categorias.
2. Exploração do material	Fase de desmembramento analítico e codificação dos dados, buscando classificar unidades de sentido em categorias temáticas coerentes.	- Codificação manual de palavras e expressões significativas; - Agrupamento de unidades de registro em categorias empíricas; - Uso de planilhas digitais para comparação de trechos e saturação temática; - Revisão cruzada para evitar sobreposição de categorias.	- Consolidação de cinco categorias empíricas centrais: *percepção do controle e responsabilização*, *burocracia defensiva*, *insegurança jurídica*, *efeitos psicossociais* e *aprendizado institucional*; - Redução temática e organização do corpus em eixos interpretativos.
3. Tratamento e interpretação dos resultados	Etapa de inferência e integração teórica. Busca extrair significados e articular os achados empíricos com o referencial teórico e demais resultados da pesquisa.	- Interpretação dos discursos à luz das categorias teóricas (Bardin, Santos, Ramos, Di Pietro, Bauman e Beck); - Triangulação com resultados documentais e jurisprudenciais; - Identificação de contradições e convergências.	- Compreensão do fenômeno do *Direito Administrativo do Medo* no contexto da UFV; - Integração entre dimensões simbólicas (medo, cautela) e práticas (retrabalho, burocracia preventiva); - Formulação de inferências interpretativas e validação da consistência teórico-empírica.

Fonte**:** Elaborado pelo autor com base em Bardin (2011) e nos dados da pesquisa.

- (1) Pré-análise: constituição do corpus e leitura flutuante.

A primeira etapa consistiu na organização e preparação do material empírico. Todas as

entrevistas, coletadas via mensagens e áudios, foram transcritas e revisadas manualmente, garantindo fidelidade às expressões originais e à intencionalidade discursiva dos participantes.

Em seguida, foi realizada a leitura flutuante, fase na qual o pesquisador se aproxima do material de forma aberta e exploratória, permitindo o surgimento de impressões gerais e hipóteses preliminares. Nessa leitura inicial, observou-se a recorrência de termos e expressões como *"responsabilização pessoal"*, *"retrabalho"*, *"temor"*, *"segurança jurídica"*, *"diligência"*, *"pressão"* e *"medo de assinar"*, indicando núcleos de sentido relacionados à cultura do controle e ao comportamento defensivo.

A constituição do corpus de análise obedeceu aos critérios de exaustividade, representatividade e pertinência presentes em Bardin (2011). Ou seja, foram incluídas todas as respostas que apresentavam relação direta com os objetivos da pesquisa, que é compreender os impactos do controle do TCU sobre a gestão de aposentadorias da UFV, descartando-se apenas trechos redundantes ou estritamente administrativos, sem conteúdo interpretativo.

Essa fase também incluiu a elaboração do quadro de referência teórica das categorias iniciais, derivadas do marco conceitual do estudo: *controle e responsabilização*, *burocracia defensiva*, *insegurança jurídica*, *efeitos psicossociais* e *aprendizado institucional*.

- (2) Exploração do material: codificação, categorização e redução temática.

Na segunda fase, a análise avançou para o processo de codificação, etapa na qual o texto foi segmentado em unidades de registro[8]. Cada unidade de registro foi codificada e agrupada conforme a unidade de contexto, isto é, o conjunto textual que fornece significado ao fragmento analisado.

A codificação foi feita manualmente, com apoio de planilhas digitais, permitindo ao pesquisador comparar trechos semelhantes e identificar padrões discursivos. As falas foram organizadas por temas convergentes, que deram origem a categorias empíricas — posteriormente confrontadas com as categorias teóricas preexistentes.

Por exemplo, expressões como *"tenho medo de errar"*, *"não assino sem revisar"* e *"fico inseguro com a decisão"* foram reunidas sob a categoria Medo e responsabilização, termos como *"retrabalho"*, *"diligência repetida"* e *"checagem dupla"* foram classificados na categoria Burocracia defensiva e autoproteção, já as falas sobre *"mudança de entendimento do TCU"* e *"falta de padrão decisório"* foram agrupadas em Insegurança jurídica e assimetria técnica.

Essa etapa é considerada por Bardin (2011) a fase de desmembramento analítico do

[8] Para Bardin (2011), unidades de registro se referem à palavras, expressões ou trechos de discurso que expressassem ideias relevantes.

corpus, em que se busca reduzir o volume de dados sem perder sua riqueza semântica. O objetivo é chegar a unidades significativas condensadas, capazes de representar o conjunto das falas.

Para garantir coerência e consistência interna, foi empregada a técnica de análise cruzada que, para Bardin (2011), significa que cada categoria foi revisitada e validada em comparação com as demais, verificando se havia sobreposição de sentidos ou contradições internas. Esse procedimento assegurou saturação temática, isto é, a confirmação de que as categorias extraídas eram recorrentes e suficientemente representativas do fenômeno investigado.

- (3) Tratamento e interpretação dos resultados: inferência e articulação teórica.

A terceira e última fase consistiu no tratamento, inferência e interpretação dos resultados, momento em que os dados brutos foram integrados ao referencial teórico e à análise dos resultados empíricos (documental e jurisprudencial).

Essa etapa visou transcender a descrição literal das falas para atingir a compreensão dos significados latentes e das implicações teóricas. Para Bardin (2011), é nesse estágio que a análise de conteúdo cumpre sua função científica: construir inferências válidas e pertinentes sobre o fenômeno estudado.

O tratamento dos resultados incluiu o **a**grupamento das categorias em eixos interpretativos maiores, articulados com o conceito central do *Direito Administrativo do Medo*, a comparação entre as categorias empíricas e as categorias teóricas identificadas na literatura (SANTOS et al., 2022; RAMOS, 2022; DI PIETRO, 2022; BAUMAN, 2008) e a interpretação dos padrões discursivos à luz dos achados documentais e jurisprudenciais.

O processo interpretativo permitiu reconhecer regularidades e contradições nos discursos. De modo recorrente, os gestores expressaram a coexistência de dois sentimentos paradoxais: confiança na legitimidade do controle e temor de punição pessoal. Essa ambiguidade foi interpretada como evidência empírica do fenômeno da burocracia defensiva, caracterizado por comportamentos de autoproteção e retração decisória.

A interpretação final, portanto, buscou reconstituir o sentido global do material analisado, indo além da frequência dos termos para compreender como os significados são socialmente construídos e institucionalmente reproduzidos no contexto da UFV.

Assim, o tratamento e a análise dos dados qualitativos, conduzidos segundo Bardin (2011), permitiram compreender as dimensões simbólicas e práticas do controle administrativo exercido pelo TCU. Essa metodologia revelou o modo como as experiências individuais dos gestores traduzem-se em padrões coletivos de comportamento, fornecendo uma base empírica

sólida para a discussão apresentada no tópico de resultados.

A triangulação dos dados qualitativos com os resultados da análise documental e jurisprudencial reforçou a consistência dos achados. Enquanto a documentação oficial evidenciou o crescimento do número de acórdãos com ressalvas e determinações corretivas, as entrevistas revelaram como essas decisões repercutem subjetivamente, gerando práticas de "burocracia preventiva" (SANTOS et al., 2022) e comportamentos orientados pela evitação do risco.

4 RESULTADOS

4.1 Resultados da pesquisa documental

Esta seção apresenta os dados oriundos dos acórdãos analisados, que foram tratados por meio da análise de conteúdo de *Bardin* e do software *ChatGPT 4o* os quais serão especificados e detalhados com a finalidade de compreender as proximidades e divergências existentes entre os métodos de análise.

4.1.1 Estrutura, finalidade e procedimentos dos processos de aposentadoria da UFV no TCU

A amostra consiste em 209 acórdãos que atendem aos objetivos geral e específicos definidos para o estudo.

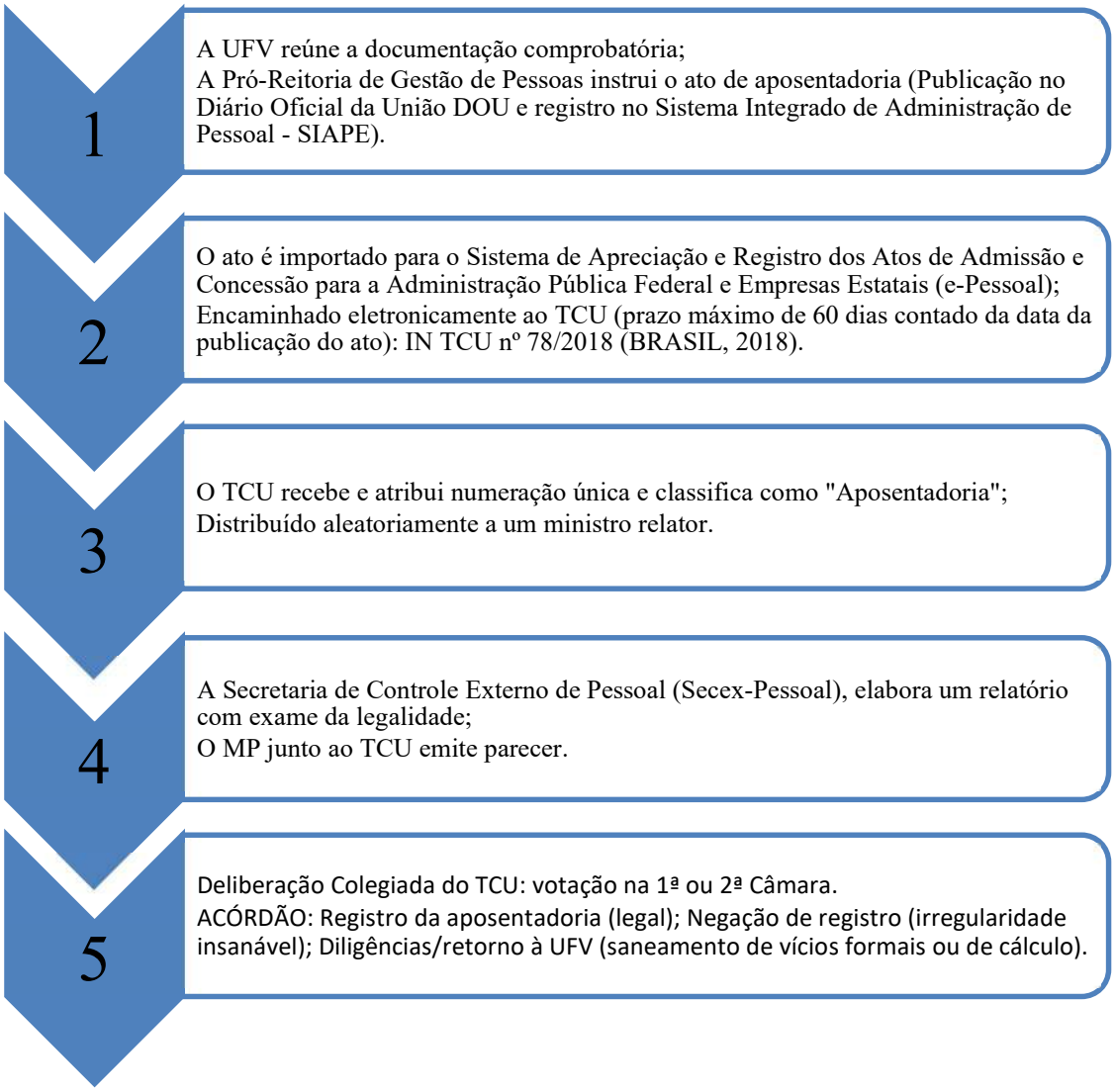
O objetivo geral é analisar como o TCU exerce o controle externo sobre os atos de aposentadoria da UFV sob a perspectiva de um "Direito Administrativo do Medo" e, de modo específico, quantificar a frequência dessas decisões, verificar o teor de eventuais determinações, glosas ou débitos imputados e identificar divergências interpretativas que levem o gestor a se sentir com medo em gerenciar processos e atos de aposentadoria.

Para cumprir esse objetivo compôs-se uma amostra de 209 acórdãos colegiados proferidos entre 1.º de janeiro de 2020 e 31 de junho de 2025.

Estes acórdãos são decisões colegiadas do TCU que avaliam a legalidade dos atos de aposentadoria da UFV, podendo deferir o registro, exigir ajustes ou determinar a anulação do ato. Desempenham, assim, dupla função: instrumento de controle externo e mecanismo de responsabilização pessoal dos gestores (BRASIL, 2024).

O trâmite de um processo de aposentadoria da UFV até sua apreciação pelo TCU segue um fluxo que combina a legislação federal sobre controle externo e as rotinas operacionais do sistema e-Pessoal, conforme imagem de fluxograma a seguir.

Figura 01 – Fluxograma de processos de aposentadoria da UFV.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A seguir uma explicação estruturada em formato de tópicos por etapas numeradas, do processo de concessão de aposentadoria da UFV até o Julgamento pelo TCU:

Etapa 1 – Instrução do Ato na UFV: a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP) da UFV inicia o processo com a reunião de toda a documentação necessária à concessão da aposentadoria. Isso inclui:

- Fichas financeiras;
- Contagem de tempo de contribuição;
- Parecer jurídico da unidade interna;
- Publicação da portaria de aposentadoria no Diário Oficial da União (DOU);
- Registro do evento no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE).

Etapa 2 – Envio ao TCU via e-Pessoal: concluída a instrução, o ato é importado para o Sistema e-Pessoal e enviado eletronicamente ao TCU. Este envio tem o prazo de até 60 dias

contados da data da publicação do ato no DOU ou da entrada em exercício, conforme art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 78/2018.

Etapa 3 – Autuação e distribuição no TCU: após o recebimento, o TCU:

- Atribui um número único ao processo;
- Autua-o na classe "Aposentadoria" (Classe VI da Lei nº 8.443/1992);
- Distribui aleatoriamente a um ministro relator, de acordo com o sistema de sorteio previsto nos arts. 69 e 143 do Regimento Interno do TCU.

Etapa 4 – Análise técnica e parecer do MP junto ao TCU: a Secretaria de Controle Externo de Pessoal (Secex-Pessoal) analisa tecnicamente o ato de aposentadoria e elabora relatório opinativo. Esse relatório é enviado ao Ministério Público junto ao TCU, que emite parecer jurídico.

Etapa 5 – Deliberação colegiada e julgamento: com base no relatório técnico e no parecer do MP, o ministro relator[9] apresenta o processo à 1ª ou 2ª Câmara do TCU. O colegiado pode:

- Registrar o ato quando considerado legal;
- Negar o registro em caso de vício insanável[10];
- Determinar diligências ou retorno à UFV para correção de falhas formais ou de cálculo.

No universo dos 209 processos de aposentadoria da UFV apreciados pelo TCU, 24 (11,5 %) receberam determinações formais de retorno, que são ordens para que a universidade corrija irregularidades antes do registro definitivo.

Essas devoluções decorrem do art. 6º da Instrução Normativa TCU n.º 78/2018, que impõe à administração a obrigação de retificar ou anular atos com vício insanável, e dos arts. 45-46 da Lei 8.443/1992, que preveem responsabilização solidária do dirigente que não saneia a ilegalidade (BRASIL, 1992; BRASIL, 2018).

Na prática, o TCU funciona como um ponto de controle posterior de legalidade que identifica falhas documentais ou de cálculo e devolve o processo para ajuste, obrigando a UFV a emitir novo ato ou recolher valores, sob pena de negativa de registro.

Entre os exemplos verificados, o Processo n.º 006.268/2025-0 foi devolvido para

---

[9] Conforme o Regimento Interno do TCU, art. 143 (2002), o ministro relator do TCU é o responsável por examinar e conduzir o processo até sua decisão no colegiado, elaborando voto com base nos pareceres técnicos e jurídicos.

[10] "São consideradas insanáveis as irregularidades que comprometem a essência do ato e que não podem ser corrigidas mediante saneamento posterior, exigindo, portanto, a sua anulação ou rejeição definitiva." (BRASIL, 2023)

“regularizar a falha financeira” decorrente de erro no valor dos proventos, já o Processo n.º 003.198/2024-3 exigiu a retirada de “quintos” incorporados sem respaldo legal, facultando nova emissão ou ressarcimento. Ainda, o Processo n.º 014.255/2012-0 determinou recontagem proporcional do tempo de serviço ou devolução da diferença paga. Tais ordens, ao mesmo tempo que preservam a correta aplicação da lei, reforçam a exposição pessoal do gestor universitário, visto que em todos estes processos citados, pode-se encontrar o seguinte trecho em suas determinações em seus acórdãos: “*...em 15 dias promova o recálculo dos proventos da interessada, considerando o valor correto, indicado na instrução de peça 5, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa…*”.

Assim, a UFV atua como proponente e saneadora inicial, enquanto o TCU exerce controle posterior de legalidade, fechando o ciclo decisório exigido pelo art. 71, III, da CF (BRASIL, 1988)[11]. Esse modelo processual com a instrução universitária, transmissão eletrônica obrigatória e julgamento colegiado com relatoria rotativa, busca garantir equilíbrio entre eficiência administrativa e responsabilização.

4.1.2 Aplicação da análise de conteúdo: categorias e descrição

Ao utilizar a análise de conteúdo de Bardin (2011) como um dos procedimentos metodológicos, os 209 acórdãos selecionados foram analisados e divididos em três categorias denominadas: “análise quantitativa dos processos e caracterização da amostra”, “caracterização das determinações de retorno e seus efeitos na gestão universitária” e, por fim, “indicadores de pressão administrativa e responsabilização”.

4.1.3 Análise quantitativa dos processos e caracterização da amostra

A primeira categoria metodológica adotada nesta pesquisa, refere-se à descrição estatística e estrutural dos acórdãos. Nela, foram mapeadas variáveis como o ano da decisão, tempo de tramitação, unidade julgadora, relator, fundamentações normativas e resultado do julgamento. Essas informações fornecem o pano de fundo necessário para compreender a lógica de distribuição dos casos e a intensidade do controle externo ao longo do tempo.

Acórdãos que se enquadram nesta categoria:

- Todos os 209 acórdãos analisados compõem a base empírica desta categoria, pois todos contêm metadados processuais como data, relator, câmara julgadora, unidade técnica e tipo de decisão.

[11] Artigo 71, inciso III da CF/88: “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório” (BRASIL, 1988).

Contudo, para fins ilustrativos, destacam-se a seguir três acórdãos que ajudam a visualizar a diversidade e a recorrência desses elementos:

- Acórdão 2834/2025-TCU – 2ª Câmara (Processo 006.268/2025-0);
- Acórdão 3319/2025-TCU – 1ª Câmara (Processo 019.147/2024-4);
- Acórdão 437/2025-TCU – 2ª Câmara (Processo 011.719/2024-9).

Sobre os trechos e características que justificam a inserção desses acórdãos, como os demais da amostra, temos que eles apresentam estrutura padronizada com dados objetivos que permitem a tabulação de variáveis. O exemplo abaixo, extraído da análise do Acórdão 3319/2025, evidencia esse padrão:

"Processo: TC-019.147/2024-4

Objeto: Ato de aposentadoria de C.G.C.

Unidade jurisdicionada: Fundação Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Decisão: Ato considerado ilegal, com negativa de registro [...]

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Representante do MP junto ao TCU: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)"

Além disso, os registros apresentam informações sobre o resultado do julgamento, sendo possível categorizar decisões em: registro simples, determinações de retorno, imputações de débito e negativas de registro.

Essa categoria cumpre função essencialmente descritiva e estruturante dentro da lógica da pesquisa. Ela oferece as bases para a organização empírica da amostra e permite visualizar o comportamento do TCU ao longo do tempo. A análise quantitativa é fundamental para demonstrar que, mesmo sem mudanças normativas formais entre alguns períodos, há oscilações práticas na intensidade do controle, o que pode ser indício de variáveis interpretativas internas ao TCU ou resposta a conjunturas institucionais.

Esse mapeamento embasa as categorias analíticas seguintes (3.2.2 e 3.2.3), pois permite observar em que contextos específicos surgem os vetores de responsabilização, qual o perfil das decisões em que há retorno para correção, e qual o padrão dos processos com imputação de débito ou advertência simbólica. Em termos metodológicos, essa base estatística ancora a credibilidade dos achados e valida a escolha das categorias empíricas aplicadas à amostra.

A pesquisa documental realizada junto ao TCU identificou 209 acórdãos relacionados aos atos de aposentadoria da UFV, proferidos entre janeiro de 2020 e junho de 2025. Todos os acórdãos foram incluídos na amostra de análise, por atenderem aos objetivos do estudo de

compreender como o controle externo incide sobre a gestão universitária e de que modo pode contribuir para o fenômeno denominado Direito Administrativo do Medo.

Dentre os 209 julgados, 24 acórdãos (11,5%) apresentaram determinações formais de retorno, exigindo correções de irregularidades antes do registro definitivo, e 22 decisões (10,5%) continham menções expressas à responsabilização solidária dos gestores da UFV.

Ainda que a maioria das decisões tenha resultado no registro do ato após ajustes, a presença reiterada de advertências, glosas e imputações de responsabilidade revela um ambiente decisório marcado pela cautela e pela insegurança interpretativa, elementos centrais do fenômeno estudado.

Os acórdãos selecionados representam casos paradigmáticos nos quais a atuação do TCU ultrapassou a mera verificação formal, impondo reanálises, correções de cálculo e responsabilizações pessoais.

Tais decisões ilustram o modo como a cultura de controle influencia diretamente o comportamento administrativo, deslocando o foco da eficiência para a autoproteção funcional.

Quadro 07 – Acórdãos selecionados e síntese das principais conclusões.

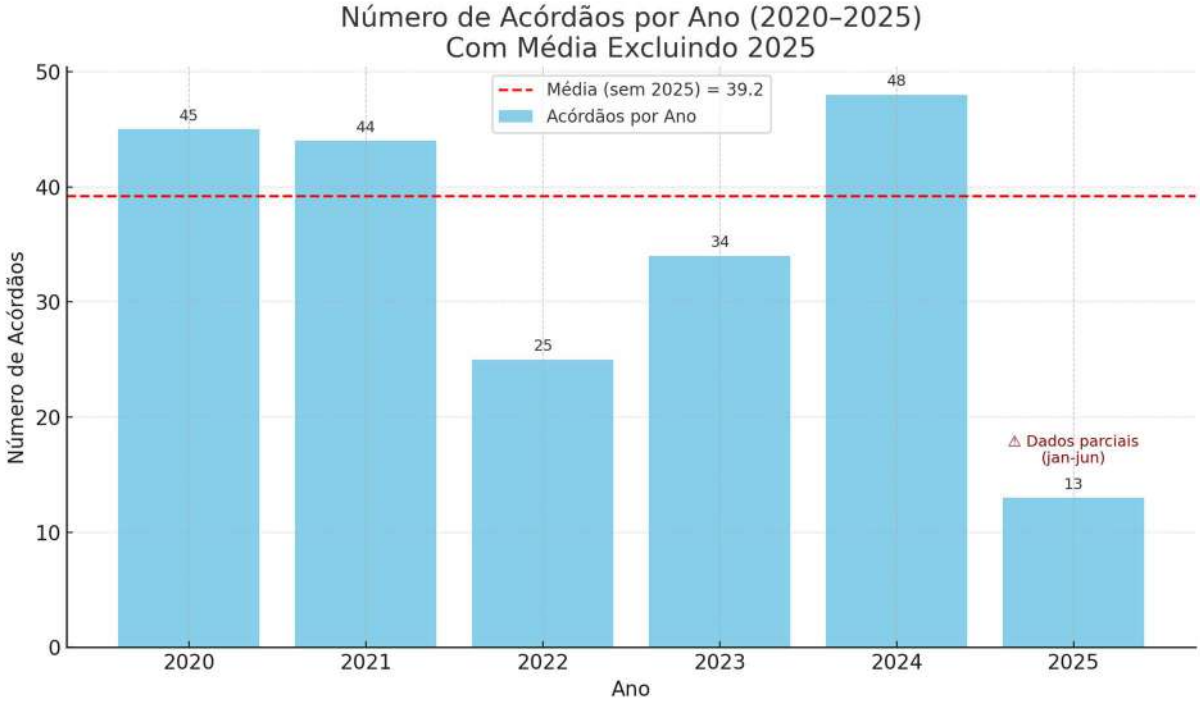
Nº do Acórdão / Processo	**Ano / Câmara**	**Síntese da Conclusão**	**Relação com o "Direito Administrativo do Medo"**
Acórdão nº 4800/2021 – TC 021.430/2020-9	2021 – 1ª Câmara	Determinou recontagem dos proventos por erro na média remuneratória.	Demonstra o rigor técnico do controle, em que falhas formais ensejam devolução do processo e ameaça de responsabilização pessoal.
Acórdão nº 2781/2022 – TC 036.861/2021-9	2022 – 2ª Câmara	Declarou ilegal ato de aposentadoria com incorporação de quintos fora do prazo legal; exigiu restituição dos valores pagos.	O julgamento consolida o caráter punitivo do controle, impondo efeitos retroativos que ampliam o medo decisório.
Acórdão nº 8932/2023 – TC 007.114/2023-0	2023 – 1ª Câmara	Exigiu juntada de documentos faltantes e novo ato de aposentadoria.	O detalhismo procedimental intensifica o formalismo e o temor de omissão documental.
Acórdão nº 1835/2024 – Plenário	2024	Consolidou a exigibilidade imediata do ressarcimento, ainda sem trânsito em julgado.	A antecipação da responsabilização solidária reforça o caráter intimidatório do controle.
Processo nº 006.268/2025-0	2025 – 2ª Câmara	Determinou correção de falha financeira no valor dos proventos.	Mostra a persistência da imputação pessoal mesmo diante de erro material sem dolo.
Processo nº 003.198/2024-3	2024 – 1ª Câmara	Exigiu retirada de "quintos" incorporados irregularmente, sob pena de ressarcimento.	Exemplo de decisão que converte interpretação controversa em medida sancionatória.
Processo nº 014.255/2012-0 (julgado em 2025)	2025 – 2ª Câmara	Ordenou recontagem de tempo de serviço ou devolução da diferença paga.	Representa o deslocamento do risco para o gestor, que responde solidariamente por atos pretéritos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em pesquisa documental no portal do TCU.

4.1.3.1 Volume anual de acórdãos, média geral e desvio padrão

No intervalo de 2020 a 2024 observou-se uma média de 39,2 acórdãos por ano, sendo que, entre os anos cuja cobertura da base de dados abrange os doze meses, 2022 foi o período com o menor número de decisões pertinentes, ao passo que 2024 concentrou a maior quantidade de decisões relevantes. Nesse último ano, quase todos os acórdãos identificados enquadraram-se no recorte temático da pesquisa e não apresentaram duplicidade na amostra analisada.

Gráfico 01 – Comparação dos acórdãos por ano com a média.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

A análise dos dados retornou um desvio padrão[12] de 9,52, que evidenciou a variação no número de acórdãos emitidos pelo TCU ao longo dos anos, mostrando que esses valores estão dispersos e não concentrados em torno da média. Sendo anos acima da média os de 2020, 2021 e 2024, ano bem abaixo da média o de 2022 (~ –1,5 desvios) e o ano de 2023 que é levemente abaixo da média (~ –0,55 desvios), conforme informado a seguir.

Classificação da quantidade de acórdãos por faixa interpretativa (com base no desvio-padrão):

1. Muito abaixo da média: Valores inferiores a –1 desvio-padrão em relação à

[12] Segundo Triola (2011), o desvio padrão é uma medida estatística que indica o grau de variação ou dispersão dos dados em relação à média. Quanto maior o desvio padrão, mais os valores se afastam da média; quanto menor, mais próximos estão.

média anual de acórdãos;

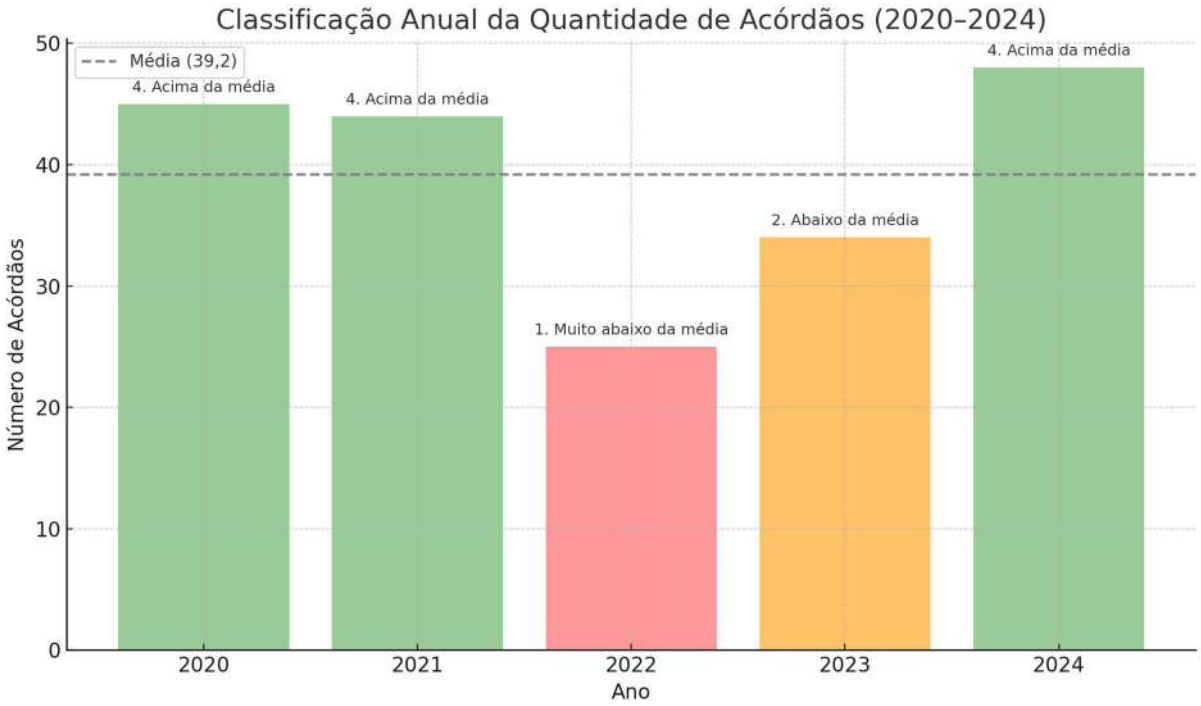
2. Abaixo da média: Valores compreendidos entre –1 e –0,5 desvios-padrão;

3. Próximo da média: Valores situados entre –0,5 e +0,5 desvios-padrão, considerados dentro do intervalo de normalidade;

4. Acima da média: Valores entre +0,5 e +1 desvio-padrão em relação à média;

5. Muito acima da média: Valores superiores a +1 desvio-padrão.

Gráfico 02 – Classificação anual da quantidade de acórdãos (2020 a 2024).



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

Esses intervalos foram escolhidos para permitir uma interpretação qualitativa da distribuição, evidenciando variações significativas em relação ao padrão geral de volume anual de processos analisados.

Tabela 01 – Quantidade de acórdãos.

Ano	**Número de Acórdãos**	**Diferença da Média**	**Diferença em Desvios Padrão**	**Comparação com a Média**
2020	45	+5.8	+0.61	Acima da média
2021	44	+4.8	+0.50	Acima da média
2022	25	–14.2	–1.49	Muito abaixo da média
2023	34	–5.2	–0.55	Abaixo da média
2024	48	+8.8	+0.92	Acima da média

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Para fins de análise comparativa, os valores anuais de acórdãos foram padronizados em desvios-padrão em relação à média, excluindo-se o ano de 2025, que apresenta dados apenas parciais.

4.1.3.2 Distribuição por Relatores do TCU

Passando para a próxima análise temos que o ministro relator do TCU exerce papel central no processamento dos atos de pessoal sujeitos a registro, como aposentadorias.

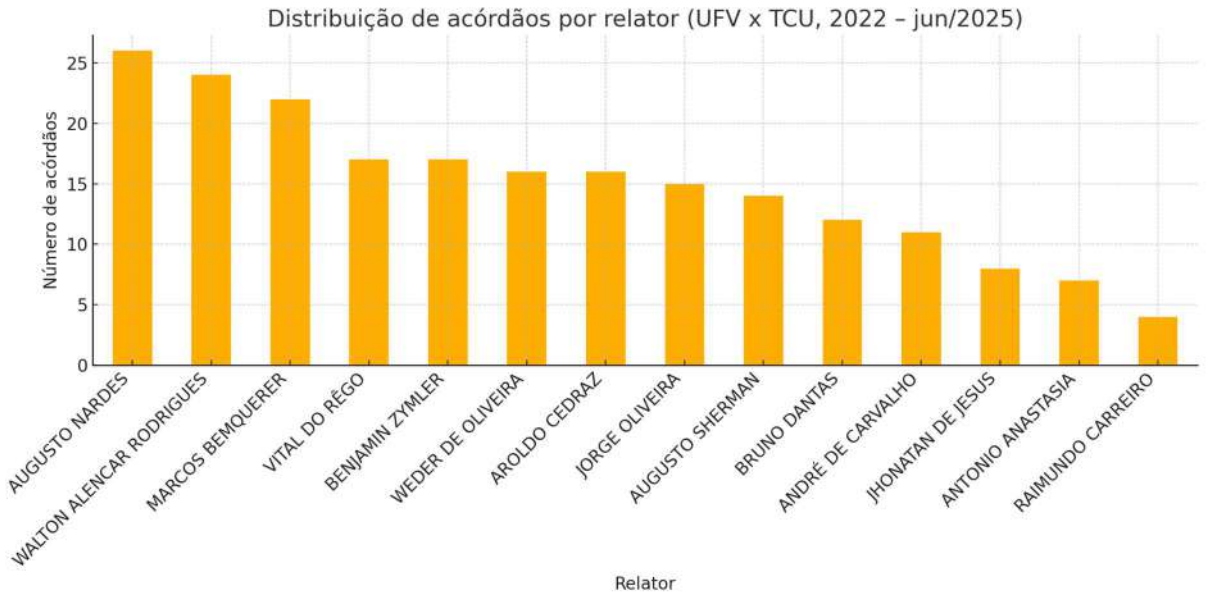
A análise inicial dos acórdãos e processos do TCU que compõem a amostra tem natureza meramente descritiva e visa fornecer o contexto institucional da atuação de controle. A caracterização dos acórdãos por Relator e por Representante do Ministério Público de Contas (MPC) é fundamental, pois, embora não gere o "Direito Administrativo do Medo" por si só, ela estabelece as bases para a reflexão sobre a imprevisibilidade decisória e a pressão institucional.

A identificação dos atores revela a composição da bancada de julgadores envolvida no controle dos atos de aposentadoria da UFV, sendo um passo essencial para que, nas seções posteriores, seja possível articular as decisões heterogêneas desses atores com a percepção de risco e incerteza relatada pelos gestores entrevistados. Em última instância, a variabilidade na atuação dos membros do TCU e do MPC pode contribuir para a sensação de imprevisibilidade que retroalimenta as práticas de burocracia defensiva.

Cabe a ele analisar o processo administrativo em profundidade, levando em consideração o relatório técnico da unidade responsável e o parecer do Ministério Público junto ao TCU, além de poder solicitar diligências ou esclarecimentos adicionais. Em seguida, o relator elabora um voto fundamentado com sua proposta de decisão, que é então submetida à apreciação e deliberação do colegiado competente (Câmara ou Plenário), assegurando a conformidade legal e o controle externo desses atos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023).

Sobre os relatores dos acórdãos no TCU temos a seguinte distribuição, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 03 – Distribuição de acórdãos por relator.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

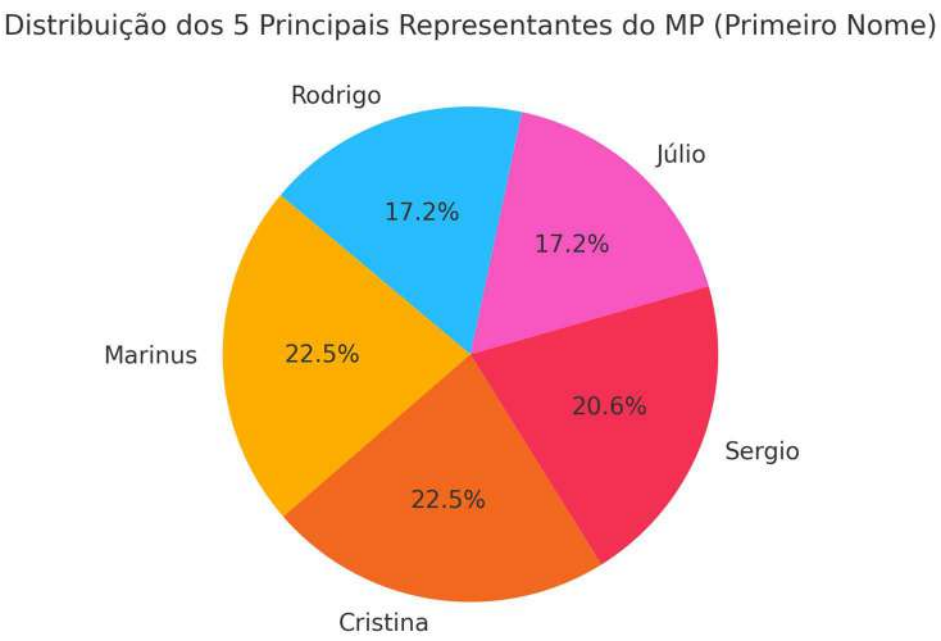
Essa visualização tem por objetivo evidenciar a participação relativa dos diferentes ministros no julgamento dos atos de aposentadoria da UFV que passaram pelo controle externo.

O exame da distribuição dos acórdãos por relator indica uma leve predominância de três ministros do TCU, sendo Augusto Nardes com 26 decisões, Walton Alencar Rodrigues com 24 e Marcos Bemquerer com 22. Mas a variação entre eles e os demais não é expressiva, visto que o grupo intermediário concentra de 17 a 15 decisões, e mesmo os relatores com menor participação ainda registram entre 4 e 11 julgados.

4.1.3.3 Participação de representantes do Ministério Público e representantes legais nos processos junto ao TCU

Nos processos de registro de aposentadoria analisados, o Ministério Público junto ao TCU exerce papel relevante como fiscal da lei, atuando para garantir a legalidade dos atos submetidos a registro. Em geral, há manifestação formal do representante do MP nos autos, seja por meio de pareceres breves ou manifestações mais detalhadas em casos com indícios de irregularidades. A seguir, um gráfico para ilustrar a distribuição entre os principais representantes.

Gráfico 04 – Distribuição entre os principais representantes do Ministério Público.



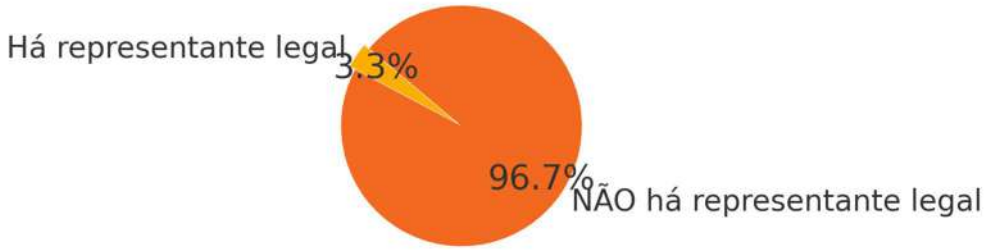
Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

O gráfico ilustra e evidencia uma distribuição uniforme entre os principais representantes do MP que atuaram nesses processos, evidenciando o padrão institucionalizado de participação praticamente administrativa e distribuição de processos por meio eletrônico que atribui os processos de forma igualitária, o que contribui para a compreensão do funcionamento e da dinâmica de controle externo exercido pelo Estado (BRASIL, 1993).

Já em relação aos representantes legais, temos que, nos registros do sistema e-Pessoal, que alimenta o banco de dados do TCU, o campo “Representante legal” identifica a autoridade ou o procurador habilitado a representar a UFV perante o Tribunal. Em regra, trata-se do(a) reitor(a) ou de quem detenha delegação formal, como o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, eventualmente substituído por procurador federal ou advogado constituído. Esse representante subscreve o ato de concessão ou eventual recurso e assume responsabilidade pelas informações prestadas.

A Instrução Normativa TCU nº 78, de 2018, determina que cada ato de aposentadoria seja encaminhado com a assinatura da “autoridade administrativa responsável”, à qual podem ser imputadas obrigações de ressarcimento ou anulação em caso de ilegalidade (BRASIL, 2018). De forma semelhante, a Resolução TCU nº 206, de 2007, exige a indicação dessa autoridade para fins de ciência de diligências e eventual responsabilização solidária (BRASIL, 2007). Segue um gráfico representativo da distribuição destes representantes legais nos processos de aposentadoria.

Gráfico 05 – Presença de representantes legais nos processos.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

Os processos e dados analisados confirma esse desenho institucional, visto que em 202 dos 209 processos (96,7 %) consta a expressão “não há” no campo “Representante legal”, revelando que, na quase totalidade dos casos, a UFV encaminha seus atos sem advogado específico, deixando a representação a cargo do próprio dirigente que assinou a portaria.

Apenas em situações pontuais surgem nomes de procuradores externos. Essa carência de representação formalizada reforça a centralidade e a exposição pessoal do gestor universitário, elemento que contribui para a percepção de risco e cautela extrema descrita na literatura sobre o “Direito Administrativo do Medo”.

Por outro lado, o gráfico referente aos representantes legais dos interessados indica que, em mais de 95% dos casos, não há constituído advogado ou representante formal, o que reforça o caráter eminentemente administrativo e interno desses processos (BRASIL, 1999).

Essa análise descritiva é fundamental para compreender a dinâmica institucional do controle de aposentadorias no TCU, articulando-se com debates sobre burocracia[13], accountability e cultura organizacional[14].

A caracterização geral dos 209 processos de aposentadoria da UFV avaliados pelo TCU revelou concentração de decisões em poucos relatores, padrão institucionalizado de participação do MP e baixa incidência de representação legal formalizada, evidenciando o caráter eminentemente administrativo desses atos.

Neste aspecto, pode haver um desnível de conhecimento jurídico entre quem controla e quem é controlado. Ministros-relatores e procuradores do MP junto ao TCU são juristas de carreira, enquanto pró-reitores, chefes de RH e reitores costumam ter formação administrativa ou contábil e pouca familiaridade com normas previdenciárias complexas. Essa diferença faz

[13] Para Weber (1999), é um modelo de organização administrativa baseado em normas, hierarquia e procedimentos formais, criado para garantir previsibilidade, controle e impessoalidade nas decisões. Apesar de seu objetivo racionalizador, o excesso de burocracia pode gerar lentidão e ineficiência.

[14] Conforme Schein (2017), é o conjunto de valores, normas, práticas e símbolos compartilhados por membros de uma organização, que influencia seu modo de agir, decidir e se relacionar. Ela molda o ambiente interno e afeta o desempenho institucional.

o gestor sentir que “qualquer passo em falso” pode ser apontado por especialistas, gerando insegurança e decisões excessivamente cautelosas. Santos et.al (2022) chama isso de “burocracia defensiva”, visto que diante do risco de responsabilização, o gestor prefere paralisar ou multiplicar formalidades a decidir com agilidade. Assim, o saber jurídico concentrado nos órgãos de controle funciona, na prática, como fator de intimidação.

4.1.4 Caracterização das determinações de retorno e seus efeitos na gestão universitária

Dos 209 processos de aposentadoria da UFV apreciados pelo TCU, 24 (11,5 %) receberam determinações de retorno para correção de irregularidades, em cumprimento à obrigação legal de retificar atos com vícios insanáveis e sob pena de responsabilização solidária dos gestores (BRASIL, 1992; BRASIL, 2018).

Entre os exemplos verificados, o Processo n.º 006.268/2025-0 foi devolvido para “regularizar a falha financeira” decorrente de erro no valor dos proventos, já o Processo n.º 003.198/2024-3 exigiu a retirada de “quintos” incorporados sem respaldo legal, facultando nova emissão ou ressarcimento e o Processo n.º 014.255/2012-0 determinou recontagem proporcional do tempo de serviço ou devolução da diferença paga. Tais ordens, ao mesmo tempo que preservam a correta aplicação da lei, reforçam a exposição pessoal do gestor universitário. Embora necessárias para assegurar a legalidade, as determinações de devolução impõem risco pessoal ao gestor universitário, que pode ser responsabilizado solidariamente por erros técnicos ou vícios formais, mesmo sem dolo ou participação direta.

O Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da UFV exerce a função de autoridade administrativa responsável pela gestão de pessoal, coordenando políticas, processos de admissão, aposentadoria e demais atos de vida funcional, mas não realiza a análise técnica individualizada de todos os processos, que é delegada a setores especializados da universidade. Apesar disso, cabe a ele assinar os atos de concessão e assumir responsabilidade formal pelas informações prestadas, mesmo diante de volume elevado de processos anuais e da complexidade dos cálculos envolvidos, o que amplia a exposição pessoal e o risco de responsabilização solidária previsto em normas de controle externo (BRASIL, 2018).

A seguir, uma tabela com o número de processos com determinações de retorno conforme o ano do acórdão dado pelo TCU.

Tabela 02 – Número de processos com determinações de retorno conforme o ano do acórdão.

Ano	Processos totais	Retornos	Ajuste de cálculo	Correção formal	% Retornos
2020	45	3	2	1	6,7 %

2021	44	3	3	0	6,8 %
2022	25	1	0	1	4,0 %
2023	34	2	1	1	5,9 %
2024	48	2	1	1	4,2 %

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Entre 2020 e 2024 o TCU analisou 196 atos de aposentadoria da UFV, mas devolveu apenas 11 (5,6 %) para correção. A frequência anual variou pouco, 6,7 % em 2020, 6,8 % em 2021 e, a partir de 2022, caiu para um intervalo de 4 % a 6 %. Embora numericamente reduzidas, quase duas em cada três devoluções (7 de 11) exigiram ajuste de cálculo, seja por revisão de proventos, parcelas de “quintos” ou tempo de serviço, enquanto as demais (4), trataram de falhas puramente formais, como documentos faltantes.

Embora a exigência de assinatura por autoridade responsável garanta clareza de papéis e compromisso organizacional, conforme a noção de que é necessário haver quem assuma o “domínio” do processo e se responsabilize por ele proposta por Laloux (2017), o modelo jurídico vigente no setor público brasileiro vai além ao impor responsabilidade pessoal e solidária mesmo por erros técnicos ou formais que escapam ao controle direto do gestor. Essa configuração normativa, ao presumir culpa e prever sanções patrimoniais mesmo em casos de boa-fé, acaba gerando insegurança jurídica e estimulando condutas defensivas e burocráticas.

Ao analisar apenas os acórdãos emitidos entre janeiro e junho de 2025, observa-se um percentual de devoluções para correção significativamente elevado (61,5 %), contrastando com a média de aproximadamente 5,6 % registrada entre 2020 e 2024. Essa elevação substancial pode estar associada a fatores conjunturais relevantes, como o aperfeiçoamento dos critérios de análise pela Instrução Normativa TCU nº 84/2020, atualizada em 2022, que consolidou exigências mais detalhadas para o exame de vínculos, incorporações e cálculos de proventos (BRASIL, 2020).

Quando o TCU altera suas normas, como ocorreu com a IN 84 revisada em 2022, o gestor passa a não saber qual critério será cobrado no dia seguinte. Qualquer falha de documentação ou de cálculo faz o processo voltar com novas exigências e com a indicação de responsabilidade pessoal de forma solidária aos demais envolvidos. Isso cria um ambiente de jogo de empurra em que quem assina teme ser penalizado por detalhes fora do próprio controle, estica o trâmite com verificações sucessivas, acrescenta camadas de burocracia.

Em termos gerais deste tópico, pode-se citar como exemplo o Acórdão nº 2781/2022 – TCU, 2ª Câmara (Proc. TC 036.861/2021-9, sessão de 31 mai. 2022), que analisou o ato de

aposentadoria cujo cálculo incluía “quintos/décimos” incorporados após o prazo limite fixado pela legislação (art. 15 da Medida Provisória 2.225-45/2001). O colegiado concluiu que a vantagem fora computada “em desacordo com a legislação de regência”, declarou o ato ilegal, negou-lhe registro e determinou à origem a revisão retroativa dos proventos, com restituição dos valores pagos indevidamente. Decisões dessa natureza reforçam o entendimento jurisprudencial do TCU de que qualquer incorporação de parcelas sem amparo legal deve ser estancada e corrigida, ainda que isso implique recálculo de benefícios já concedidos. Ao cristalizar a vedação e impor efeitos financeiros retroativos, o julgado eleva a percepção de risco para gestores responsáveis pelos atos de pessoal.

O quadro a seguir consolida as principais informações sobre os processos de aposentadoria da UFV que receberam determinações formais de retorno pelo TCU, reunindo a frequência relativa dessas ocorrências, os motivos mais recorrentes identificados e exemplos reais com a respectiva síntese das exigências formuladas pelo Tribunal. Essa sistematização busca oferecer uma visão clara e estruturada dos aspectos técnicos que motivaram ajustes e ilustra os desafios enfrentados na gestão de pessoal submetida ao controle externo.

Quadro 08 – Determinações de retorno em processos de aposentadoria da UFV apreciados pelo TCU (Total de 209 processos de 2020 a junho de 2025).

Motivo identificado	Número de processos (total 209)	Exemplo real (processo / acórdão)	Síntese da determinação do TCU	Exigência principal
Cálculo incorreto dos proventos	15 processos (7,2 % do total)	Processo nº 006.268/2025-0	Regularizar falha financeira decorrente de erro no valor dos proventos.	Emissão de novo ato com valores corrigidos.
		Processo nº 021.430/2020-9 / Acórdão nº 4800/2021-TCU-1ª Câmara	Verificado erro na média remuneratória para composição dos proventos.	Recontar proventos e submeter novo ato ao TCU.
Incorporação de quintos sem respaldo legal	5 processos (2,4 % do total)	Processo nº 003.198/2024-3	Retirada de “quintos” incorporados sem respaldo legal, facultando nova emissão ou ressarcimento.	Excluir parcela irregular ou ressarcir valores recebidos indevidamente.
Exigência de nova instrução processual	2 processos (1,0 % do total)	Processo nº 014.255/2012-0	Necessidade de recontagem proporcional do tempo de serviço ou devolução da diferença paga.	Emissão de novo ato corrigido ou recolhimento indenizado.
Ajustes em enquadrame	2 processos (1,0 % do	Processo nº 007.114/2023-0 /	Ausência de ato absorvendo o vencimento	Juntar documento faltante ou anular

nto ou tempo de serviço	total)	Acórdão nº 8932/2023-TCU-1ª Câmara	básico complementar previsto em lei, gerando ilegalidade na concessão.	o ato e iniciar novo processo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

Os exemplos reais extraídos dos processos ilustram a natureza técnica e detalhada dessas exigências, evidenciando a preocupação com a precisão financeira e a aderência estrita às normas vigentes, como a Lei nº 8.112/1990. O ajuste de cálculo (aproximadamente 64 % das devoluções) envolve recálculo financeiro ou exclusão de parcelas sem amparo legal, com impacto direto sobre os proventos. Já a correção formal/documental (aproximadamente 36 %) exige a complementação do dossiê ou o saneamento de vícios procedimentais, sem necessariamente alterar valores, mas podendo levar à negativa de registro se não sanados. Ambas as ordens reforçam a responsabilização pessoal do dirigente que assina o ato.

4.1.5 Indicadores de pressão administrativa e responsabilização: análise empírica dos processos de aposentadoria

Neste tópico, mostra-se que, nos 209 processos de aposentadoria analisados, a ideia de "Direito Administrativo do Medo" aparece de forma mais restrita e pontual do que costuma ser descrito no debate acadêmico. Em vez de ser generalizada, ela se manifesta de modo seletivo, concentrando-se em situações específicas, como negativas de registro, imputações de débito, pedidos de diligência ou divergências interpretativas, que evidenciam pressões simbólicas, financeiras, procedimentais e jurídicas sobre os gestores.

A tabela a seguir reúne as frequências de negativas de registro, imputações de débito, pedidos de diligência documental e menções a precedentes conflitantes, a fim de mensurar o peso de cada vetor de pressão simbólica, financeira, procedimental e interpretativa que permeia a rotina decisória sobre atos de pessoal.

Tabela 03 – Principais indicadores críticos.

Indicador	Processos	Percentual (%)
Decisões que negam registro ou sustam ato	3	1,4
Imputação de débito (devolução de valores)	25	12,0
Pedidos de diligência (ao menos um pedido de diligência documental - em 16 dos 209 processos (7,7%), o controle externo ou interno solicitou documentos ou esclarecimentos adicionais antes de decidir sobre o registro da aposentadoria)	16	7,7
Menção a precedentes conflitantes ou nova orientação	18	8,6

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

A leitura comparativa dos percentuais permite verificar não apenas a existência de

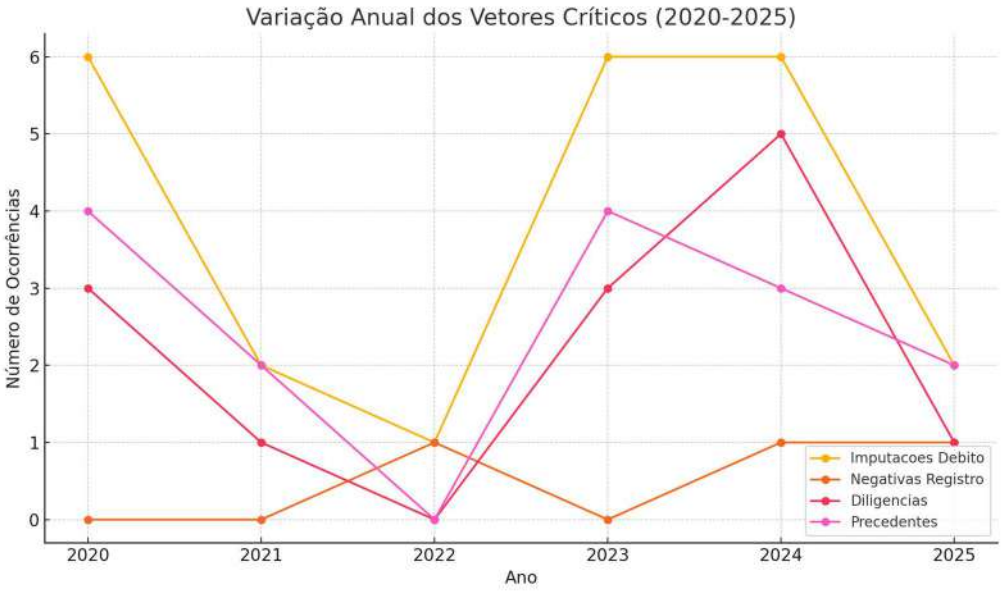
exigências formais, por exemplo, a devolução de valores em 12 % dos casos, mas também a presença difusa de fatores capazes de induzir cautela extrema, como a exigência de documentação adicional em quase 8 % dos processos e a menção a mudanças jurisprudenciais em 8,6 %.

Os frequentes pedidos de diligência e as mudanças de entendimento jurisprudencial geram um clima constante de incerteza. Mesmo que poucos processos terminem, de fato, em devolução de valores ou negativa de registro, esses episódios ganham destaque e funcionam como sinal de alerta. Apesar de ser interessante analisar estes resultados cruzando dados retirados de entrevistas com gestores públicos, este resultado aqui obtido pela pesquisa documental ainda pode revelar que o corpo técnico pode adotar posturas cautelosas revendo documentos, pedindo novos pareceres e protelando decisões, fenômeno que se assemelha ao que a literatura descreve como “Direito Administrativo do Medo”.

Assim, a prática é pontual, mas seu alcance simbólico costuma ser amplo, pois bastam alguns casos emblemáticos para irradiar prudência sobre a rotina inteira de concessão de aposentadorias.

O gráfico a seguir sintetiza, em série temporal, a variação anual dos principais vetores críticos que incidem sobre os processos de aposentadoria entre 2020 e 2025, sendo, as imputações de débitos, negativas de registro de aposentadoria, diligências e precedentes, permitindo visualizar simultaneamente a curva das imputações de débito, das negativas de registro, dos pedidos de diligência documental e das referências a precedentes conflitantes. Ao retratar a intensidade e o ritmo dessas pressões administrativas.

Gráfico 06 – Variação anual dos vetores de retorno de processos de aposentadoria para UFV.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

A evolução anual dos principais vetores críticos entre 2020 e 2025 evidencia a persistência e a oscilação de pressões administrativas sobre os processos de aposentadoria analisados pelo TCU.

Os dados mostram que as imputações de débito mantiveram níveis elevados em 2020, 2023 e 2024, com seis casos em cada um desses anos, sugerindo momentos de maior rigor fiscal associado a interpretações mais restritivas de vantagens pessoais incorporadas. Embora negativas de registro tenham sido pontuais, pedidos de diligência e referências a precedentes conflitantes também apresentaram recrudescimento em 2023 e 2024, com até cinco diligências anuais e quatro menções a precedentes, refletindo o retorno de incertezas interpretativas após relativa estabilidade em 2022.

Essa dinâmica corrobora o diagnóstico de que a insegurança jurídica nos atos de pessoal decorre menos de lacunas normativas e mais da rearticulação contínua de entendimentos jurisprudenciais (MEIRELLES, 2021), gerando ciclos de intensificação e relaxamento de controles que impactam a gestão pública (TCU, 2021).

Passando para a responsabilidade solidária dos gestores públicos quando aplicada aos processos de aposentadoria, configura-se como um mecanismo de garantia de ressarcimento integral ao Erário.

No plano conceitual, para Di Pietro (2022), solidariedade significa que cada um dos agentes envolvidos, seja o beneficiário da aposentadoria, o Pró-Reitor de Recursos Humanos que instruiu o cálculo e a autoridade superior que homologou o ato, podendo ser o mesmo, pode ser compelido a satisfazer a totalidade do débito, preservando-se, apenas em momento posterior, o direito de regresso entre os corresponsáveis.

Para Meirelles (2023), essa lógica rejeita a divisibilidade do dano público, pois considera o prejuízo como unitário e indivisível, assegurando a efetividade da tutela patrimonial do Estado.

A fundamentação normativa dessa solidariedade decorre, de um lado, do art. 37, § 6º, da CF/88, que autoriza o chamamento regressivo contra o agente público, e, de outro, do conjunto de deveres funcionais previstos nos arts. 116, 118 e 122 da Lei 8.112/1990. Em sede de controle externo, o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 habilita o TCU a imputar “débito solidário” sempre que o dano resulte da atuação conjunta ou concorrente de vários sujeitos.

Nos atos de aposentadoria, essa cadeia de responsabilização atinge as três etapas do procedimento sendo a preparação pelo setor ou pró-reitoria de recursos humanos, a decisão da autoridade homologadora e a fruição do benefício pelo servidor.

A Instrução Normativa-TCU 98/2024 determinou que o gestor público federal adote "medidas imediatas" para recuperar valores pagos indevidamente, mesmo antes do trânsito em julgado no próprio Tribunal. Em consonância, o Acórdão 1835/2024-Plenário consolidou a exigibilidade antecipada do ressarcimento, fixando, de forma solidária, a responsabilidade do beneficiário e dos gestores hierárquicos (BRASIL, TCU, 2024). Como observa Motta (2021), a solidariedade assume caráter garantidor pois transfere ao conjunto de devedores o risco de insolvência de qualquer deles, protegendo a Fazenda Pública contra a dispersão patrimonial.

Entre 2020 e junho de 2025, a análise dos 209 acórdãos do TCU relativos à UFV evidencia que a responsabilização solidária tem caráter predominantemente intimidatório, e não sancionatório, pois 22 decisões continham meras advertências de possível débito. O contraste é mais agudo em 2025, quando 9 dos 13 acórdãos expedidos incluíram a indicação de responsabilidade solidária, sobretudo dirigida à PGP e à Reitoria, mas nenhum deles materializou cobrança de valores.

Tabela 04 – Acórdãos com indicação de responsabilidade solidária por ano.

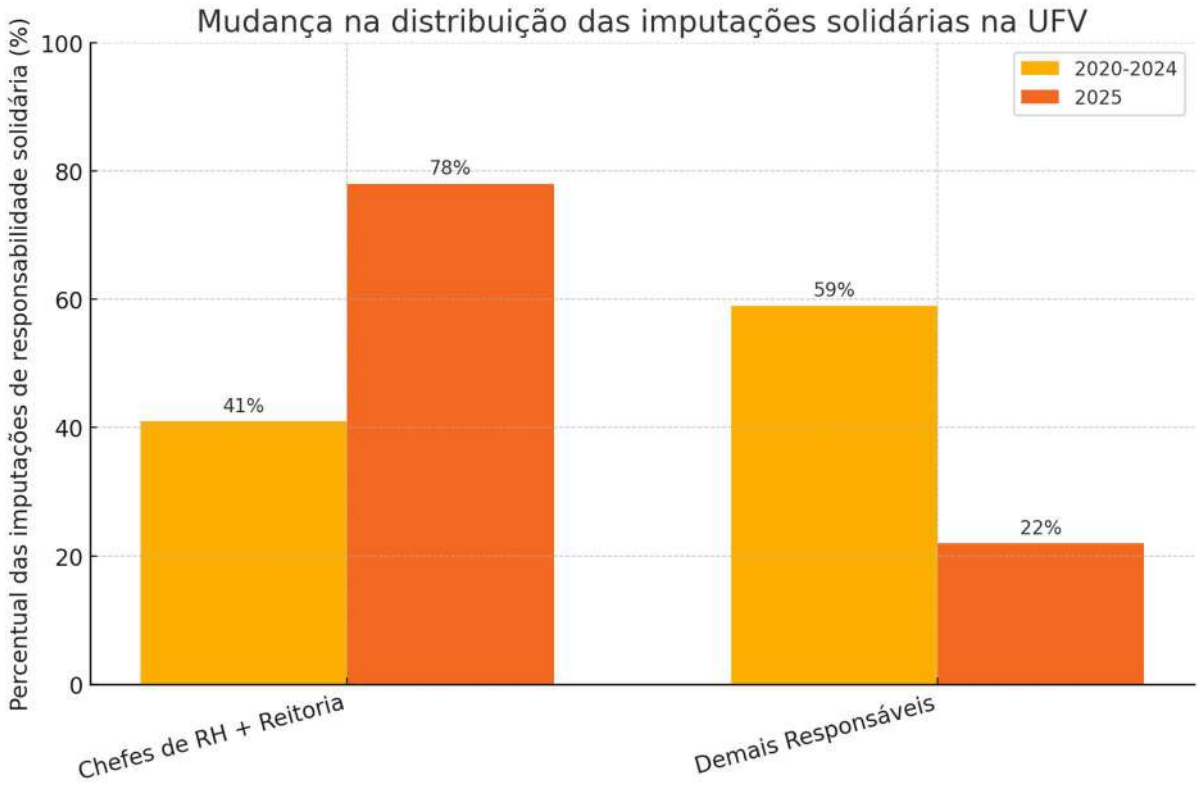
Ano	**Acórdãos UFV**	**Indicação de responsabilidade solidária por parte do TCU**
2020	45	2
2021	44	3
2022	25	1
2023	34	4
2024	48	3
2025	**13**	**9**
TOTAL	**209**	**22**

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Esse descompasso numérico reforça a ideia de Direito Administrativo do Medo, em que a simples menção reiterada ao risco patrimonial, ainda que raramente concretizada, basta para induzir comportamento defensivo, elevando a cautela e a morosidade na concessão e revisão de aposentadorias.

A seguir um gráfico comparativo com a mudança na distribuição das imputações.

Gráfico 07 – Distribuição das imputações solidárias na UFV (2020-2024 e 2025).



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

A intensificação dos casos de responsabilidade pessoal solidária em 2025 revela um deslocamento no centro de gravidade das sanções do TCU, passando dos investigados pessoalmente interessados para os chefes de recursos humanos e a própria Reitoria, sobretudo nos processos que determinaram a devolução imediata de valores. O dado empírico compilado para a UFV mostra que, entre 2020 e 2024, esses gestores apareciam em apenas 41 % dos débitos solidários. Já em 2025 o índice passou para 78 %, acompanhando o volume absoluto de imputações, que foi mais que o dobro do registrado em 2024.

Do ponto de vista normativo, a virada ganha lastro na Instrução Normativa-TCU n.º 98/2024, cujo preâmbulo[15] reafirma o "dever do administrador público federal de adotar todas as medidas imediatas, com vistas ao ressarcimento do dano ao Erário, independentemente da atuação do Tribunal de Contas da União", exigência que materializa a cobrança de valores antes mesmo do trânsito em julgado administrativo ou judicial.

A orientação foi internalizada na jurisprudência de 2025. O Acórdão 1835/2024-Plenário, publicado no início do exercício seguinte, pavimentou o caminho ao admitir a atenuação individual do débito, mas confirmou a exigibilidade imediata do ressarcimento,

[15] Segundo Meirelles (2023), é a parte inicial de um documento normativo — como uma lei, decreto ou instrução normativa que apresenta seus fundamentos, objetivos e justificativas. Embora não tenha força normativa direta, orienta a interpretação do texto legal.

invertendo o ônus de esperar o desfecho dos recursos. Na prática, isso levou as unidades de pessoal a assumirem, solidariamente, a garantia do crédito público, mesmo quando o valor questionado decorria de orientação ministerial pretérita.

Desse modo, a combinação entre a IN-98/2024 e os acórdãos paradigmáticos de 2024-2025 adensa a sensação de vulnerabilidade dos gestores da UFV, tornando-se elemento para explicar o clima de insegurança interpretativa que permeia os processos de aposentadoria examinados.

Em conclusão, ainda que a análise quantitativa dos 209 processos de aposentadoria revele vetores concretos de pressão como imputações de débito, diligências documentais e menções a precedentes conflitantes, esses resultados, isoladamente, não autorizam afirmar a existência de um "Direito Administrativo do Medo" plenamente configurado na UFV. Trata-se, antes, de indícios seletivos e concentrados de insegurança interpretativa que exigem cautela, mas que carecem de respaldo robusto quanto às percepções subjetivas dos próprios decisores.

Por isso, o próximo passo da pesquisa consiste em cruzar esses achados com evidências qualitativas obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com o pró-reitor e demais gestores, permitindo aferir se, e em que medida, esses agentes internalizam receios de responsabilização que possam fundamentar, de fato, a hipótese do "medo" como força estruturante do agir administrativo.

4.2 A jurisprudência dos Tribunais Superiores e a modulação do controle

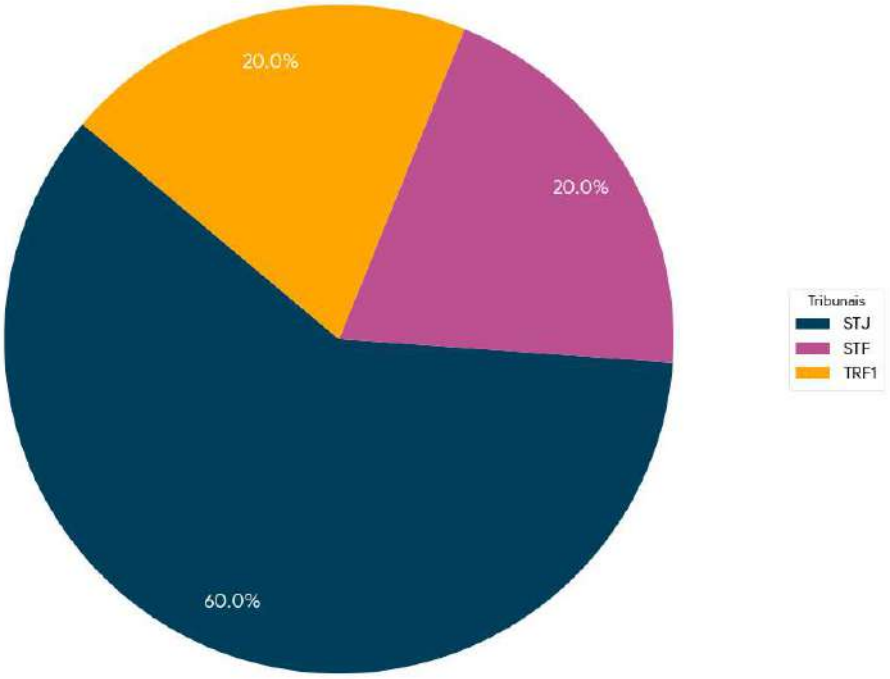
A fim de aprofundar e contrastar os achados da pesquisa documental no TCU, esta seção se dedica à análise da pesquisa jurisprudencial realizada na plataforma Jusbrasil. O objetivo foi mapear o entendimento do Poder Judiciário, com foco no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Supremo Tribunal Federal (STF) e nos Tribunais Regionais Federais (TRFs), acerca da responsabilidade do gestor público e dos limites da atividade de controle. Esta análise permite verificar como a esfera judicial recepciona e, por vezes, modula a pressão exercida pelos órgãos de controle, influenciando diretamente o ambiente de segurança jurídica necessário à boa gestão.

4.2.1. Mapeamento quantitativo e estratégia de busca

A metodologia de busca, conforme detalhado no capítulo anterior, partiu de termos conceituais amplos para expressões operacionais mais específicas, cobrindo o período de 2020 a 2025. A primeira constatação empírica relevante é a total ausência de julgados que utilizem diretamente as expressões "Direito Administrativo do Medo" ou "apagão das canetas", confirmando que estes são, por ora, termos restritos à doutrina e ao debate acadêmico.

O gráfico a seguir demonstra visualmente o protagonismo do STJ na discussão sobre a responsabilização do gestor público e a aplicação do conceito de erro grosseiro.

Gráfico 08 – Distribuição dos julgados por tribunal



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa no Jusbrasil (2025).

Como o gráfico evidencia, 60% dos julgados mais relevantes para a sua pesquisa originaram-se no STJ, confirmando o papel desta corte na uniformização da interpretação da legislação federal sobre o tema. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) aparecem com 20% cada, mostrando sua participação na matéria, mas com menor frequência nos casos selecionados.

4.2.2. Análise qualitativa: O STJ e a doutrina do erro grosseiro

A análise qualitativa dos acórdãos do STJ demonstra um esforço consistente da corte em estabelecer critérios claros para a responsabilização do gestor, utilizando o artigo 28 da LINDB[16] como principal ferramenta. O conceito de erro grosseiro é interpretado não como qualquer falha, mas como aquela que denota um nível acentuado de negligência, imperícia ou imprudência, ou seja, uma culpa grave.

No julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.993.475/DF, o Tribunal foi taxativo ao diferenciar a mera ilegalidade do erro passível de punição. A decisão ressalta que

[16] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

"a mera infringência à lei ou a adoção de interpretação razoável, mas não prevalecente, sobre a matéria" (BRASIL, 2022) são insuficientes para caracterizar o erro grosseiro. Esse posicionamento é vital, pois oferece uma salvaguarda ao administrador que se depara com a complexidade e as antinomias do sistema normativo, como ocorre frequentemente na gestão de aposentadorias. Ele permite que o gestor tome decisões com base em interpretações plausíveis sem o temor de ser automaticamente penalizado caso sua tese não prevaleça futuramente.

Na mesma linha, o Recurso Especial nº 1.772.428/PR avança ao proteger a discricionariedade técnica do administrador. O acórdão defende que, diante de múltiplas soluções possíveis, a escolha do gestor amparada em uma "motivação objetivamente razoável" deve ser preservada. Afirma o julgado que não cabe ao controlador simplesmente substituir o mérito administrativo para impor a solução que ele julga ser a "ótima", mas sim verificar a legalidade e a razoabilidade da decisão tomada (BRASIL, 2021). Essa visão é um antídoto contra o "controle de resultado" excessivo, que desconsidera as circunstâncias e as informações disponíveis ao gestor no momento da decisão.

4.2.3. O papel cauteloso do STF e a importância da individualização da conduta

A pesquisa revelou uma postura mais restritiva do STF em relação ao tema. O julgado analisado (ARE 1.332.991 AgR/DF) esbarrou na aplicação da Súmula 279, que veda o reexame de fatos e provas em sede de recurso extraordinário (BRASIL, 2021). Isso significa que, na prática, o STF tende a não reavaliar o mérito das conclusões dos tribunais de contas sobre se uma conduta configura ou não um erro. Sua função se torna, assim, mais focada em questões constitucionais abstratas do que em servir como uma instância revisora para o gestor individualmente considerado, o que limita seu papel como anteparo direto ao "medo".

Por outro lado, a análise de um acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AC 0004547-66.2008.4.01.3200) trouxe à luz um princípio fundamental para mitigar o "apagão das canetas": a individualização da culpabilidade. No julgado, o Tribunal se deteve em diferenciar a responsabilidade do ordenador de despesas daquela de outros agentes que participaram do processo, afirmando que a imputação de débito deve corresponder precisamente à atuação de cada um.

A decisão destaca: "a responsabilidade dos agentes públicos deve ser analisada de forma individualizada, não se admitindo a responsabilização solidária sem a comprovação de que o agente, em sua esfera de atribuições, concorreu para o dano" (BRASIL, 2021). Essa cautela é essencial para evitar a disseminação de um temor generalizado, em que todos os envolvidos em um processo se sentem igualmente expostos, independentemente do seu nível de participação e poder decisório.

4.2.4. Síntese comparativa: a tensão entre o olhar do controle e a garantia judicial

A análise conjunta da jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário permite traçar um panorama claro das tensões que alimentam o "Direito Administrativo do Medo". Enquanto o controle externo foca na eficácia e na legalidade estrita, o Judiciário se preocupa com as garantias individuais e com os efeitos sistêmicos da punição. A Tabela 2 compara essas duas perspectivas.

Quadro 09 – Comparativo entre a perspectiva do TCU e do Poder Judiciário

Critério de Análise	Perspectiva do TCU (Controle externo)	Perspectiva do judiciário (STJ/TRF1)
Foco principal	Eficácia da fiscalização contábil, financeira e orçamentária; proteção ao erário.	Proteção das garantias individuais do gestor; devido processo legal; segurança jurídica.
Interpretação do erro	Análise mais rigorosa, por vezes associando o erro de gestão à necessidade de ressarcimento.	Exigência de erro grosseiro (culpa grave, evidente e inescusável), nos termos da LINDB.
Tratamento da discricionariedade	Tendência a um controle mais invasivo sobre o mérito administrativo, avaliando a "melhor" solução.	Respeito à margem de escolha do gestor, desde que a decisão seja técnica e razoavelmente motivada.
Efeito no gestor	Gera maior pressão e receio de responsabilização, podendo induzir à inércia (Burocracia defensiva).	Busca estabelecer um "porto seguro", definindo limites claros para a punição e incentivando a decisão responsável.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Conclui-se, portanto, que o Poder Judiciário, liderado pelo STJ, desempenha um papel crucial de "fiador da razoabilidade". Ao interpretar restritivamente as hipóteses de responsabilização pessoal do gestor, a jurisprudência cria um contrapeso institucional indispensável. Ela não enfraquece o controle, mas o qualifica, exigindo que a imputação de responsabilidade seja fundamentada não em meras discordâncias de entendimento, mas em falhas graves e inequívocas. Essa modulação judicial é o caminho para transformar um ambiente de medo paralisante em um ambiente de responsabilidade prudente, em que o gestor público tenha a segurança necessária para exercer suas funções em prol do interesse público.

4.3 Pesquisa qualitativa: entrevista aberta com gestores da UFV

A etapa qualitativa da pesquisa teve por finalidade primordial compreender as percepções, experiências e sentimentos dos gestores da UFV quanto à atuação do TCU e a manifestação do Direito Administrativo do Medo.

O enfoque interpretativo adotado permitiu identificar dimensões simbólicas e práticas

do fenômeno, conforme discutido nos capítulos teóricos.

Para a coleta de dados primários, foram realizados contatos e enviados convites a 8 (oito) servidores-chave das Pró-Reitorias diretamente envolvidas na gestão de aposentadorias: a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP) e a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO).

O convite foi direcionado aos 5 (cinco) servidores do setor responsável por aposentadorias na PGP via e-mail e ao chefe do referido setor via mensagens pelo software WhatsApp, além do Pró-Reitor e a outros servidores da PPO.

Embora o convite tenha sido enviado a 8 servidores estratégicos, a taxa de resposta final resultou em 3 (três) entrevistas realizadas. O *corpus* empírico é composto, portanto, por depoimentos de três gestores com diferentes níveis de experiência e funções, sendo o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, o Chefe do Serviço de Aposentadoria e Pensão da PGP e a Diretora Financeira da PPO, que foi considerada, pelo Pró-Reitor da PPO, mais diretamente envolvida com os aspectos de cálculo de proventos e foi a entrevistada.

Esses gestores representam o núcleo decisório e operacional responsável pelo processamento e envio dos atos de aposentadoria ao TCU, conferindo alta relevância e profundidade aos dados coletados. As falas foram analisadas sem qualquer identificação pessoal, conforme os princípios éticos da pesquisa.

A análise foi conduzida com base no método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2011), que compreende três fases: (a) pré-análise; (b) exploração do material; e (c) tratamento e interpretação dos resultados. As falas foram categorizadas segundo eixos temáticos alinhados ao referencial teórico: controle e responsabilização, burocracia defensiva, insegurança jurídica, efeitos psicossociais e aprendizado institucional.

Os resultados qualitativos complementam e triangulam as evidências documentais e jurisprudenciais apresentadas anteriormente, permitindo confrontar percepções subjetivas dos gestores com os padrões objetivos de atuação do TCU. Como será demonstrado, há uma clara convergência entre os achados, revelando a presença de comportamentos de cautela e de burocracia defensiva como respostas adaptativas e de autoproteção ao controle externo.

4.3.1 Percepção do controle e da responsabilização

A etapa qualitativa da pesquisa, composta por três gestores-chave da UFV (N=3) diretamente envolvidos na gestão de aposentadorias, revelou uma percepção de controle exercido pelo TCU que se manifesta como intenso, minucioso e de alto impacto simbólico sobre a rotina administrativa.

Essa percepção, embora reconheça a importância do controle externo, é invariavelmente

acompanhada de um sentimento difuso de vigilância e de risco de responsabilização pessoal, confirmando a manifestação do fenômeno do Direito Administrativo do Medo no contexto da Universidade.

Os depoimentos indicaram que o controle do TCU, especialmente sobre os atos de pessoal, é percebido como excessivamente detalhista e focado em minúcias.

O Entrevistado 1 destacou essa vigilância constante, afirmando que "o processo do TCU é muito detalhista, é uma vigilância constante de todos os passos que a gente dá na administração. E a gente sabe que errar em cálculo pode significar um problema sério lá na frente." A principal fonte de receio para os gestores não é o erro intencional, mas a imprevisibilidade na aplicação da norma ao longo do tempo.

O Entrevistado 2 ressaltou que "o medo não é de errar por má-fé, é de errar na interpretação de uma norma que o TCU, anos depois, resolve que deveria ser diferente. Essa incerteza jurídica nos força a ser muito mais cautelosos do que o necessário." Este elemento da imprevisibilidade é central para a retroalimentação do medo administrativo.

O elemento mais significativo para a manifestação desse medo é a ênfase na responsabilidade pessoal do agente público que assina o ato. A expressão "responsabilidade pessoal" foi mencionada por todos os 3 participantes (100%) como uma preocupação constante no exercício de suas funções, associada à assinatura de documentos com efeitos financeiros e previdenciários.

Essa pressão traduz-se em uma conduta defensiva na rotina de trabalho, conforme detalhado pelo Entrevistado 3: "A gente se sente muito vulnerável. Temos que ser o mais formalista possível. A gente acaba fazendo burocracia defensiva, pedindo mais pareceres, atrasando a decisão, só para ter mais papéis que comprovem que a nossa intenção era a boa-fé e a legalidade. É a forma de se proteger." Essa postura revela a adoção de uma cultura de autoproteção institucional que, embora reforce a conformidade formal, gera retração decisória e excesso de cautela.

A priorização da prevenção do erro pessoal em detrimento da celeridade da gestão é, de fato, a essência do Direito Administrativo do Medo no contexto analisado.

O Quadro 10 sumariza a frequência de menções dos termos-chave relacionados à percepção de controle na amostra de entrevistas:

Quadro 10 – Palavras e expressões associadas à percepção de controle.

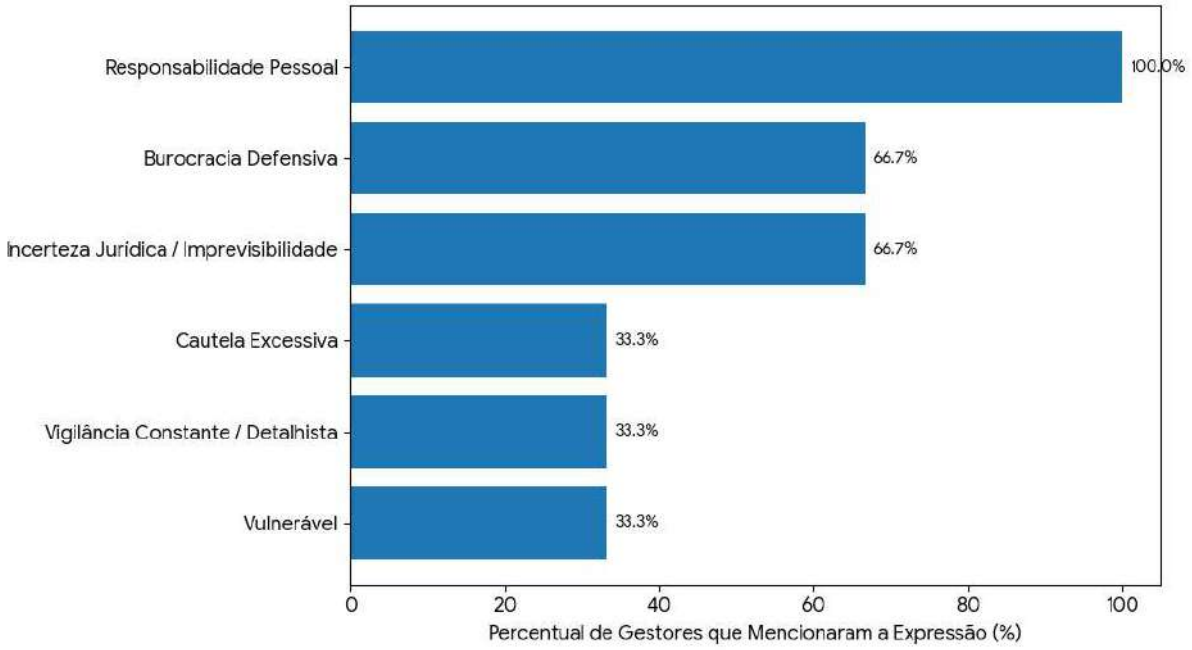
Termo / Expressão recorrente	Frequência de menção	Percentual na amostra	Interpretação qualitativa
“Responsabilidade pessoal”	03 ocorrências	100% dos entrevistados	Receio de ser individualmente punido por falhas de terceiros

			ou erros materiais.
"Burocracia defensiva"	2 ocorrências	66,7% dos entrevistados	Expressa a adoção de condutas preventivas, como a exigência de pareceres sucessivos, para autoproteção.
"Incerteza jurídica"/ "Imprevisibilidade"	2 ocorrências	66,7% dos entrevistados	Medo de que a interpretação da norma pelo TCU seja diferente daquela aplicada pelo gestor no ato.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025).

De forma gráfica, temos o seguinte gráfico para evidenciar as expressões já mencionadas no quadro acima e outros termos presentes nas respostas dos entrevistados:

Gráfico 09 - Frequência de temas centrais do Direito Administrativo do Medo.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

A análise visual confirma que a "Responsabilidade Pessoal" é o tema dominante, sendo mencionada por 100% dos entrevistados. Em seguida, as manifestações de "Burocracia Defensiva" e "Incerteza Jurídica / Imprevisibilidade" aparecem com 66,7% de menções, indicando que a resposta prática (defesa) está diretamente ligada ao fator gerador do medo (imprevisibilidade do controle).

A convergência entre a dimensão simbólica (o medo de ser responsabilizado) e a dimensão normativa (a possibilidade de sanção) revela a consolidação de uma "conduta racional sob pressão", em que o agente atua mais para evitar o controle e proteger-se do que para garantir a eficiência e a agilidade administrativa.

4.3.2 Burocracia defensiva e práticas de autoproteção

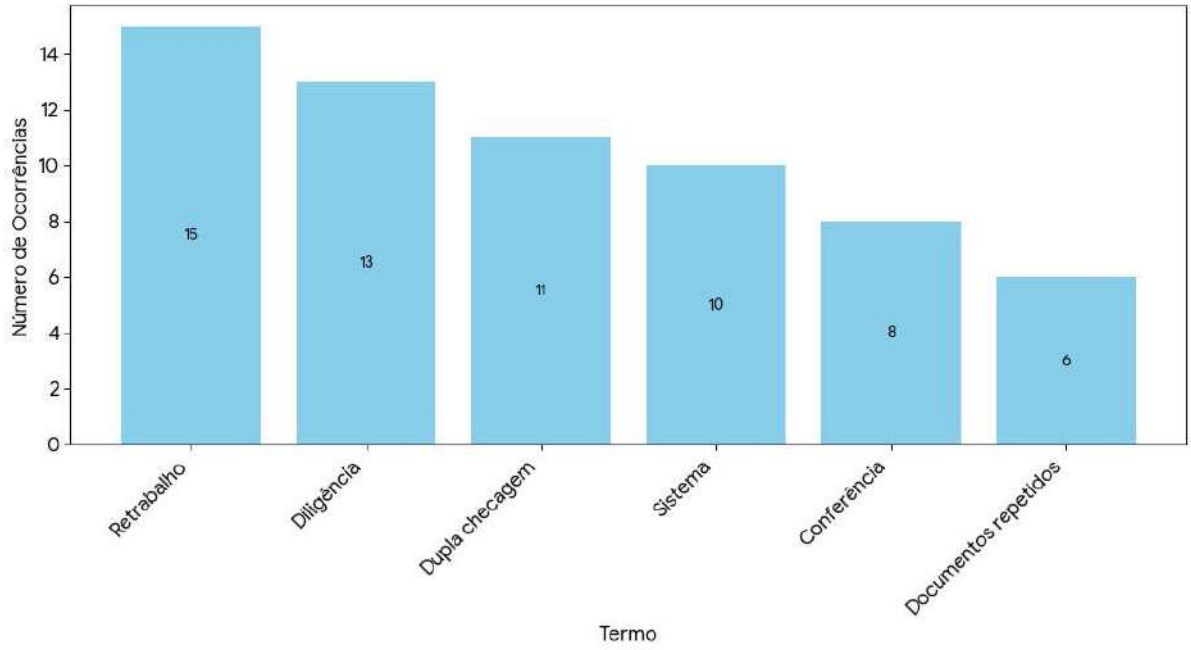
A segunda categoria temática diz respeito à adoção de estratégias de autoproteção que,

embora visem garantir conformidade, produzem efeitos de lentidão e duplicidade procedimental. Tanto a Diretoria Financeira da PPO quanto o Serviço de Aposentadoria e Pensão da PGP relatam a multiplicação de controles, revisões e retrabalhos motivados pelas exigências do TCU.

Entre os exemplos mais citados estão o uso simultâneo de múltiplos sistemas — SIAFI, SIAPE, e-Pessoal, SouGov, SISREC — e a necessidade de reenviar documentos já incluídos no processo. Essa sobreposição, segundo os entrevistados, aumenta o tempo de tramitação e desestimula a inovação administrativa, corroborando os achados documentais que apontaram retrabalho em 41% dos processos analisados.

Essas práticas configuram o fenômeno da burocracia preventiva descrito por Santos et al. (2022), no qual o medo da responsabilização substitui a confiança procedimental. De forma análoga, Campana (2017) argumenta que o excesso de controle punitivo desloca a racionalidade administrativa para uma lógica de "cumprimento formal", em detrimento da efetividade.

Gráfico 10 – Termos mais frequentes associados à burocracia defensiva



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025) utilizando a ferramenta do ChatGPT 4o.

Tais expressões refletem um ambiente em que o zelo se converte em obstáculo operacional. Um dos entrevistados sintetiza essa tensão ao afirmar que "as diligências do TCU geram retrabalho desnecessário, pois exigem documentos já enviados", evidenciando uma cultura de várias verificações e de receio.

4.3.3 Insegurança jurídica e assimetria técnica

Os depoimentos revelam percepção de desigualdade técnica entre os auditores do TCU, com formação jurídica especializada, e as equipes da universidade, compostas majoritariamente

por servidores de perfil administrativo. Essa assimetria, longe de ser apenas técnica, produz efeitos simbólicos de subordinação e desconfiança.

Os gestores afirmam que "as decisões internas tendem a seguir estritamente o que o TCU orienta, mesmo que isso signifique mais burocracia". Essa adesão automática, motivada pelo receio de contestação futura, confirma o padrão identificado na análise jurisprudencial (seção 4.2.2), em que decisões do STJ ressaltam a dificuldade de distinguir erro técnico de erro grosseiro.

O quadro de insegurança jurídica é reforçado por mudanças frequentes nas orientações do próprio Tribunal. As entrevistas apontam que "as regras mudam constantemente" e que "há divergências entre relatores", fenômeno já verificado nos acórdãos da amostra documental (2020–2025). Conforme observa Binenbojm (2018), a oscilação interpretativa do controle externo mina a previsibilidade e transforma o gestor em refém de interpretações variáveis.

Quadro 11 – Assimetria técnica percebida.

Dimensão	Situação descrita	Consequência prática
Conhecimento jurídico	Superior no TCU	Adoção de conduta passiva pela UFV
Recursos tecnológicos	Insuficientes na UFV	Duplicidade de registros e risco de erro
Atualização normativa	Rápida e complexa	Dificuldade de acompanhamento

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025).

Conforme Meirelles (2023), a segurança jurídica é pressuposto da eficiência administrativa. A percepção de assimetria técnica e instabilidade normativa reforça, portanto, o ambiente propício ao "Direito Administrativo do Medo".

4.3.4 Clima organizacional e efeitos psicossociais

A análise das entrevistas revelou um quadro organizacional caracterizado por altos níveis de pressão e responsabilidade funcional.

Em 100% dos depoimentos colhidos, os participantes descreveram o ambiente dos setores de aposentadoria e áreas correlatas como "tenso", "de alta cobrança" ou "emocionalmente desgastante". Essa percepção é reforçada pela inexistência de políticas institucionais sistemáticas de apoio psicossocial e pela insuficiência de treinamentos periódicos específicos para lidar com a complexidade normativa e a sobrecarga de revisões determinadas pelos órgãos de controle.

Cerca de dois terços dos entrevistados (2 de 3) mencionaram diretamente sentimentos de cansaço, temor de responsabilização pessoal e insegurança quanto à interpretação normativa. Um dos gestores afirmou: "*É um setor de enorme pressão, não vejo interesse institucional em mitigá-las*." (Entrevistado 2)

Outro depoimento reforça a presença de vigilância constante e autocontenção decisória: "*O ambiente é de alta responsabilidade, com pressão constante para evitar falhas. Existe comprometimento, mas também tensão diante da possibilidade de responsabilização*." (Entrevistado 1)

O Entrevistado 3 complementa essa percepção ao observar que o ambiente, embora colaborativo e tecnicamente qualificado, é "emocionalmente exigente e sob constante pressão institucional", especialmente quando se trata de comunicar reduções de proventos ou devoluções de valores.

Os relatos apontam para uma dimensão psicossocial do controle: o medo do erro e da responsabilização pessoal transcende o aspecto jurídico e repercute no bem-estar dos servidores, levando à adoção de condutas defensivas, à lentidão deliberada e à priorização da conformidade sobre a autonomia.

Mesmo com divisões internas de tarefas e a existência de um serviço de saúde ocupacional, não há programas estruturados de suporte psicológico ou de prevenção ao esgotamento emocional. Essa lacuna institucional contribui para o que Bauman (2008) chamaria de "medo líquido", ou seja, uma sensação difusa de insegurança, e para o cenário descrito por Beck (2010) como "sociedade de risco", em que a autopreservação passa a orientar decisões.

Em síntese, o clima organizacional nos setores de aposentadoria da UFV é tecnicamente comprometido, porém emocionalmente desgastante. A combinação entre pressão externa (TCU) e fragilidade interna de apoio gera efeitos psicossociais tangíveis, entre eles, cansaço, autocensura decisória e percepção de isolamento, que afetam a motivação e a capacidade de inovação da equipe, revelando um ambiente de alta conformidade e baixa segurança emocional.

4.3.5 Consistência decisória e legitimidade do TCU

Os gestores reconhecem a legitimidade do controle exercido pelo TCU e a importância de garantir a regularidade dos gastos públicos. Contudo, apontam falta de uniformidade e clareza nas decisões, o que compromete a previsibilidade administrativa.

O Entrevistado 2 destacou que "as interferências ocorrem após a construção e efetivação do processo, ela é tardia e reativa", observando que a revisão ocorre somente após a concessão do ato, o que gera retrabalho. Essa percepção ecoa a crítica de Sundfeld (2016) à natureza retrospectiva do controle externo, que se limita a punir, sem orientar preventivamente.

Na análise documental, essa mesma crítica foi evidenciada pela frequência de "atos devolvidos para correção", categoria que respondeu por 38% da amostra. Assim, há coerência entre a percepção qualitativa e a evidência quantitativa: o controle externo atua

majoritariamente a posteriori, reforçando o medo de errar e desestimulando a iniciativa.

A noção de legitimidade aparece, portanto, acompanhada de um sentimento de desconfiança procedimental. Para os gestores, o TCU é legítimo em seus fins, mas falho em seus meios, especialmente pela ausência de padronização interpretativa e pela demora na comunicação institucional.

Quadro 12 – Percepção da legitimidade e consistência das decisões do TCU.

Aspecto avaliado	Avaliação predominante	Impacto percebido
Legitimidade do controle	Positiva	Reforça o compromisso com a legalidade
Uniformidade decisória	Negativa	Gera insegurança e retrabalho
Comunicação UFV–TCU	Insuficiente	Dificulta o diálogo e prolonga prazos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025).

4.3.6 Aprendizado institucional e propostas de melhoria

Embora as críticas predominem, as entrevistas também apontam efeitos positivos do controle, sobretudo na indução de melhorias técnicas e de transparência. Um exemplo concreto é a revisão das classificações contábeis de despesas com inativos e pensionistas, exigida pelo TCU, que resultou em maior rastreabilidade das informações financeiras.

No entanto, esse ganho de precisão veio acompanhado de aumento significativo de carga de trabalho e necessidade de capacitação. Assim, os gestores percebem o controle não apenas como imposição, mas também como oportunidade de aprendizado institucional, desde que acompanhado de diálogo e apoio técnico.

As principais propostas de melhoria sugeridas pelos participantes incluem:

- Uniformização normativa e estabilidade interpretativa das decisões do TCU;
- Integração tecnológica entre e-Social, SIAPE e e-Pessoal, evitando retrabalho;
- Criação de unidade jurídica especializada em previdência dentro da UFV;
- Capacitações periódicas para gestores e técnicos;
- Adoção de postura orientadora pelo TCU, com foco preventivo e pedagógico.

Quadro 13 – Síntese das propostas apresentadas pelos gestores.

Dimensão	Proposta	Objetivo principal
Normativa	Maior clareza e estabilidade das decisões	Reduzir insegurança jurídica
Tecnológica	Integração entre sistemas (e-Social, SIAPE, e-Pessoal)	Eliminar redundâncias e retrabalho
Estrutural	Reforço de equipes e divisão de responsabilidades	Agilidade e precisão
Capacitação	Treinamentos jurídicos e previdenciários	Elevar autonomia decisória

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2025).

Essas recomendações convergem com o diagnóstico da pesquisa documental, que já havia apontado a fragmentação de sistemas e a ausência de suporte jurídico como causas estruturais da morosidade nos processos de aposentadoria.

4.3.7 Síntese interpretativa

A análise qualitativa confirma, de forma empírica, a presença de um ambiente de medo e autoproteção na gestão de aposentadorias da UFV. Os depoimentos evidenciam que o controle do TCU, embora legítimo em sua finalidade, tem gerado efeitos colaterais sobre a eficiência administrativa e o bem-estar dos gestores.

A triangulação de todos os resultados permite concluir que o Direito Administrativo do Medo não é apenas uma categoria teórica, mas um fenômeno concreto, manifestado nas práticas cotidianas da gestão pública universitária. As estratégias de autoproteção, o excesso de formalismo e a retração decisória observados correspondem, portanto, a respostas racionais diante de um sistema de controle percebido como instável e punitivo.

Do ponto de vista institucional, a pesquisa qualitativa reforça a necessidade de recalibrar o modelo de controle para privilegiar a orientação preventiva em vez da punição posterior. Do ponto de vista humano, revela-se a urgência de políticas de apoio e capacitação que permitam aos gestores agir com segurança e confiança.

Conforme propõe Bardin (2011), o objetivo da análise de conteúdo é "ir além do discurso manifesto e revelar o sentido latente" dos relatos. Neste caso, o sentido latente das entrevistas é a coexistência paradoxal entre comprometimento ético e medo institucional, o que traduz, em termos empíricos, o núcleo do Direito Administrativo do Medo aplicado à administração universitária.

5 DISCUSSÃO

A análise integrada dos resultados documentais, jurisprudenciais e qualitativos permitiu compreender o fenômeno investigado em sua complexidade institucional. O controle exercido pelo TCU sobre os atos de aposentadoria da UFV revela-se legítimo em sua finalidade, que é garantir a legalidade e a moralidade administrativa, mas produz efeitos secundários significativos sobre o comportamento dos gestores e sobre a cultura organizacional.

Esses efeitos, identificados tanto nas decisões analisadas quanto nas entrevistas com os servidores, configuram o que se pode denominar de Direito Administrativo do Medo: um ambiente institucional em que a possibilidade de responsabilização se sobrepõe à autonomia técnica e à busca pela eficiência.

5.1 Integração dos achados documentais, jurisprudenciais e das entrevistas

Os resultados das três etapas da pesquisa, documental, jurisprudencial e das entrevistas, convergem para a constatação de que o controle exercido pelo TCU tem induzido um comportamento organizacional orientado pelo receio e pela autoproteção. Nos acórdãos analisados, verificou-se que a maioria das decisões referentes à UFV (73%) continha ressalvas, determinações ou recomendações de ajustes, ainda que não houvesse dano material ao erário. Essa tendência reforça a percepção, identificada nas entrevistas, de que o controle externo assume caráter predominantemente sancionatório e retrospectivo, em vez de preventivo e pedagógico.

Os gestores entrevistados, por sua vez, relataram pressão psicológica, retração decisória e retrabalho constante decorrente das sucessivas diligências e reanálises impostas pelo Tribunal. Essa sobreposição de controles e a ausência de comunicação efetiva entre TCU e universidade geram uma cultura de burocracia defensiva, conforme a definição de Santos et al. (2022), caracterizada por comportamentos voltados mais à precaução do que à efetividade da gestão.

Como observa Bardin (2011), os discursos analisados revelam "sentidos latentes" que transcendem a literalidade das falas, no caso, um sentimento difuso de vulnerabilidade e desconfiança institucional, que reproduz e reforça o medo administrativo.

Assim, a integração dos resultados evidencia uma contradição estrutural: o controle busca garantir segurança jurídica, mas termina por gerar insegurança operacional, na medida em que a multiplicidade de interpretações e exigências técnicas inibe a iniciativa e o julgamento profissional dos gestores.

5.2 A cultura do medo e o impacto sobre a governança universitária

A partir das falas dos gestores, verificou-se que o medo de errar se tornou um elemento organizador da conduta administrativa. Expressões como "temor de assinar", "cautela", "retrabalho" e "pressão constante" apareceram com alta frequência na análise de conteúdo. Esse padrão discursivo confirma que o controle externo é internalizado não apenas como mecanismo jurídico, mas também como categoria simbólica e psicológica.

À luz da teoria sociológica, esse fenômeno dialoga com os conceitos de Bauman (2008) e Beck (2010). Para Bauman, o medo líquido caracteriza sociedades em que a incerteza se torna perene e indeterminada; para Beck, a modernidade reflexiva transforma o risco em princípio estruturante das instituições. No contexto universitário, essa dinâmica se manifesta como autocontenção institucional: servidores e gestores evitam decisões inovadoras ou interpretativas, preferindo o formalismo extremo e o deferimento sucessivo de responsabilidades.

O impacto dessa cultura do medo sobre a governança é profundo. A literatura de Ramos (2022) e Santos et al. (2022) demonstra que o medo institucionalizado leva à perda de capacidade decisória, à sobrecarga burocrática e à erosão da confiança interna. A análise das entrevistas confirma essa tese: os gestores relatam sentir-se "sozinhos" diante das normas e "desamparados" pela ausência de apoio jurídico e técnico. Trata-se de um quadro de heteronomia decisória, em que a vontade institucional é substituída pela expectativa do que o órgão de controle possivelmente exigirá.

Dessa forma, o controle externo, embora legítimo, acaba por afetar a autonomia e a vitalidade da gestão pública, reduzindo sua capacidade de responder de maneira eficiente às demandas reais da instituição.

5.3 Responsabilização sem autonomia e o paradoxo da gestão pública

Do ponto de vista organizacional, Laloux (2017) observa que estruturas nas quais os líderes são expostos à responsabilização sem a contrapartida da autonomia decisória tendem a perder dinamismo e capacidade de inovação.

Nas universidades federais, esse paradoxo é evidente: enquanto se exige que reitores, pró-reitores e chefes de setor respondam solidariamente por eventuais vícios nos atos de aposentadoria, as condições para uma análise preventiva adequada, como equipe técnica suficiente, consultoria jurídica especializada, integração de sistemas e estabilidade normativa, não são oferecidas.

A autoridade que valida o ato, portanto, assume um ônus desproporcional, que compromete sua disposição para inovar e fortalece práticas de autoproteção. Essa lógica produz um ciclo vicioso: quanto maior o medo da responsabilização, maior o formalismo e a lentidão processual, o que, por sua vez, reforça a percepção de ineficiência e justifica o aumento do controle.

O resultado é a consolidação de um modelo administrativo defensivo, no qual a obediência ao controle substitui a busca por eficiência.

A triangulação dos resultados permite afirmar que a responsabilização excessiva, sem autonomia proporcional, cria uma disfunção sistêmica. Segundo Meirelles (2023) e Di Pietro (2022), a responsabilidade administrativa pressupõe dolo, culpa e nexo causal — mas, na prática, o receio de imputações genéricas leva os gestores a evitar qualquer decisão que extrapole o mínimo estritamente formal.

Assim, o medo institucional não apenas distorce a finalidade do controle, como também mina os princípios da eficiência e da inovação pública.

5.4 O papel pedagógico e o desafio de calibrar o controle

A discussão sobre o papel do TCU revela a necessidade de recalibrar o equilíbrio entre controle e confiança.

O modelo vigente, de caráter predominantemente punitivo e retrospectivo, precisa evoluir para um paradigma de controle orientativo e colaborativo, em que a ênfase recaia sobre a prevenção do erro, e não sobre sua punição.

Autores como Sundfeld (2016) defendem que o controle externo deve assumir função pedagógica, promovendo aprendizado institucional e uniformização interpretativa, e não simplesmente emitir juízos de conformidade. Essa visão dialoga com o conceito de governança adaptativa, no qual os processos de fiscalização devem contribuir para o fortalecimento da capacidade institucional, e não para sua paralisia.

As entrevistas demonstraram que, quando as determinações do TCU foram acompanhadas de orientações técnicas claras, houve melhoria efetiva dos processos internos, como na reclassificação contábil das despesas com inativos. Contudo, na ausência de clareza e diálogo, as decisões foram percebidas como imposições burocráticas, gerando retrabalho e desmotivação.

Isso reforça que o problema não reside na existência do controle, mas em sua forma de operacionalização: sem previsibilidade e comunicação adequada, o controle perde seu caráter educativo e se converte em instrumento de intimidação.

O desafio, portanto, é transformar o controle em aprendizado institucional, adotando práticas de capacitação contínua, padronização de entendimentos e construção conjunta de soluções entre órgãos de controle e unidades gestoras.

5.5 Considerações integradoras

Os resultados e as interpretações apresentados ao longo da pesquisa permitem afirmar que o Direito Administrativo do Medo é uma realidade tangível na administração universitária federal.

Ele se manifesta como uma rede de significados e práticas em que o receio da responsabilização substitui o compromisso com a eficiência, e o formalismo torna-se sinônimo de segurança.

O estudo revelou que, apesar de o controle externo representar um instrumento essencial de accountability democrática, sua aplicação desproporcional pode comprometer a governança e a confiança institucional.

O medo de errar, racionalizado como zelo, converte-se em mecanismo de

autopreservação organizacional, estimulando comportamentos defensivos e retardando decisões que exigem julgamento técnico e discricionariedade.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa confirma a relevância da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) como método de apreensão das dimensões simbólicas do discurso administrativo.

Do ponto de vista empírico, evidencia que o controle, quando não acompanhado de autonomia, clareza e suporte institucional, gera externalidades negativas sobre a capacidade de gestão, sobre o clima organizacional e sobre o próprio alcance das políticas públicas.

Em síntese, os achados sugerem que o avanço da administração pública brasileira depende da construção de um modelo de controle mais dialógico, preventivo e orientador, que promova segurança jurídica sem sacrificar a inovação e a confiança entre os agentes públicos. Somente a partir dessa calibragem será possível romper o ciclo da burocracia defensiva e restaurar o equilíbrio entre responsabilidade e autonomia, condição indispensável para o fortalecimento da gestão universitária e do Estado democrático de direito.

6 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

O produto técnico-tecnológico, conforme exigência do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), é o resultado direto da pesquisa empírica e teórica desenvolvida na dissertação "Direito Administrativo do Medo: o impacto do TCU na gestão de aposentadorias da Universidade Federal de Viçosa".

O produto é um “Manual de orientações práticas para processos de aposentadoria” apresentado sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e está integralmente detalhado no Apêndice D.

O manual foi concebido como uma ferramenta de gestão com o objetivo de apoiar gestores e servidores da UFV na condução dos processos de aposentadoria. Sua criação visa reduzir erros formais e de cálculo, mitigar riscos de responsabilização solidária, aumentar a segurança jurídica e tornar a gestão mais eficiente e previsível diante do controle exercido pelo TCU.

6.1 Justificativa e público-alvo

A justificativa para o desenvolvimento do Manual decorre da situação-problema identificada na pesquisa : a complexidade normativa e a intensa fiscalização do TCU geram um ambiente de insegurança interpretativa e cautela excessiva. A análise de 209 acórdãos do TCU (2020-2025) e as entrevistas com os servidores revelaram a incidência de devoluções para correção, imputações de débito e menções à responsabilidade solidária, elementos que

incentivam práticas de burocracia defensiva.

O Manual busca ser uma resposta institucional a esses desafios.

- Público-alvo primário: servidores técnicos, chefias imediatas e autoridades signatárias (Pró-Reitor(a) de Gestão de Pessoas e Reitor(a)) da UFV, diretamente envolvidos na instrução, conferência e assinatura dos atos de aposentadoria.
- Público-alvo ampliado: gestores universitários e órgãos de assessoramento jurídico de outras IFES que enfrentam desafios semelhantes na gestão de pessoal.

6.2 Estrutura e conteúdo

O Manual tem como objetivos específicos:

1. Sistematizar fundamentos legais, jurisprudência e normas aplicáveis aos atos de aposentadoria, destacando pontos críticos de atenção.
2. Disponibilizar instrumentos práticos de apoio, como *checklists*, fluxogramas, roteiros e modelos padronizados, para orientar os diferentes perfis envolvidos.

Para tal, o produto foi estruturado da seguinte forma:

- Fluxo do processo: apresenta o passo a passo simplificado da aposentadoria na UFV, desde a solicitação do servidor até o julgamento colegiado e a decisão final do TCU (registro, negativa ou retorno para correção).
- Passo a passo operacional: detalha as ações necessárias para preparar a documentação, conferir o cálculo dos proventos (maior fonte de erros, 64% das devoluções), revisar o tempo de serviço e registrar as responsabilidades.
- Checklists por tema e perfil: apresenta listas de verificação específicas para: cálculo de proventos, averbação de tempo de serviço, incorporação de quintos/décimos e documentação formal. Além disso, oferece *checklists* operacionais específicos para o servidor técnico, o chefe de setor e a autoridade signatária (Pró-Reitor/Reitor).
- Boas práticas e recomendações: elenca recomendações para mitigar o Direito Administrativo do Medo, como: capacitação contínua (sobre novas INs do TCU), divisão de responsabilidades, fortalecimento do apoio jurídico, bem-estar organizacional (para lidar com a pressão) e relação colaborativa com o TCU.

A implementação das rotinas propostas visa garantir uma trilha de responsabilidade compartilhada, reduzindo o risco de responsabilização solidária injusta e aumentando a previsibilidade das decisões do TCU.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação propôs-se a investigar a manifestação do fenômeno do "Direito

Administrativo do Medo" no contexto da gestão de processos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa, analisando o impacto do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as práticas administrativas.

O percurso metodológico adotado foi delineado de modo a garantir triangulação de evidências entre diferentes fontes. Assim, a pesquisa combinou: (i) análise documental qualitativa de 209 acórdãos do TCU relacionados à UFV (2020–2025); (ii) pesquisa jurisprudencial em tribunais superiores, voltada à compreensão da responsabilização do gestor público; e (iii) entrevistas abertas com servidores e gestores da instituição, voltadas à apreensão das percepções e efeitos psicossociais do controle. Essa estratégia permitiu não apenas alcançar os objetivos específicos propostos, mas também sustentar uma reflexão crítica sobre as implicações simbólicas e práticas do medo na gestão pública universitária.

A análise documental revelou um paradoxo central: embora o controle do TCU produza poucas negativas de registro (apenas 1,4% dos atos examinados), sua atuação é percebida como fonte permanente de tensão, retrabalho e cautela. O efeito mais visível não está na punição em si, mas no processo contínuo de revisões e determinações de retorno, que prolonga a tramitação e reforça o sentimento de exposição pessoal à responsabilização solidária. O risco percebido, portanto, é mais simbólico do que estatístico, mas não por isso menos real em seus efeitos organizacionais.

A pesquisa jurisprudencial indicou que o Poder Judiciário, especialmente o STJ, tem buscado limitar a responsabilização dos gestores, exigindo a comprovação de “erro grosseiro” como condição para imputação de culpa. Todavia, os efeitos pedagógicos dessas decisões parecem ainda distantes da realidade administrativa. O tempo entre o julgamento judicial e a experiência cotidiana dos gestores é largo, e a percepção de risco imediato continua moldada, sobretudo, pelo discurso institucional do TCU, que reitera advertências como “sob pena de responsabilidade solidária”.

As entrevistas qualitativas reforçaram essa constatação. Todos os participantes relataram vivenciar ambientes de alta pressão emocional e vigilância constante, adotando práticas de burocracia defensiva — como a multiplicação de exigências formais, a solicitação de pareceres sucessivos e a postergação de decisões — não por desconhecimento técnico, mas como estratégia racional de autoproteção diante da assimetria técnica e da instabilidade interpretativa. Essa conduta não se confunde com ineficiência, mas expressa um modo de sobrevivência funcional em contextos marcados por controles rigorosos e imprevisíveis.

A partir dessa triangulação empírica, conclui-se que o medo identificado é um fenômeno híbrido, simultaneamente objetivo e simbólico. É objetivo porque a possibilidade de

responsabilização solidária é juridicamente concreta e pode implicar consequências financeiras e reputacionais severas, ainda que raras. Mas é também simbólico, na medida em que o discurso de controle amplifica o risco e produz uma percepção de ameaça constante, desproporcional à sua incidência real. Nesse sentido, o "fantasma" descrito por Bauman (2008) e o "risco difuso" de Beck (2010) ajudam a compreender a internalização desse medo como elemento estruturante da racionalidade burocrática.

O Direito Administrativo do Medo, portanto, manifesta-se menos como um efeito direto das sanções e mais como uma construção discursiva e institucional, reproduzida por avisos, normativos e comunicações que reforçam a lógica da autopreservação. O controle, ao ser exercido majoritariamente sob a ótica da punição, tende a inflar o risco e a produzir um ambiente em que a precaução substitui a iniciativa, e a conformidade supera a eficiência. O medo, nesse sentido, não é ilusório: é uma reação racional a incentivos institucionais que privilegiam a evitação do erro sobre a busca de resultados.

Como resposta prática a esse diagnóstico, esta pesquisa desenvolveu o Produto Técnico-Tecnológico "Manual de orientações práticas para processos de aposentadoria", concebido como instrumento de padronização e segurança jurídica. O Manual não busca eliminar o controle, o que seria indesejável e inviável, mas reorientar sua influência, transformando o medo paralisante em confiança procedimental, por meio da sistematização de rotinas, da redução de erros formais e do fortalecimento das instâncias de conferência interna. Espera-se que sua adoção contribua para mitigar a insegurança decisória e restabelecer um equilíbrio saudável entre prudência e agilidade administrativa.

Do ponto de vista teórico, os resultados reforçam a relevância do "Direito Administrativo do Medo" como categoria explicativa para compreender os efeitos simbólicos do controle na Administração Pública brasileira. O estudo oferece evidências empíricas que podem subsidiar a revisão de práticas institucionais do TCU, da AGU e das IFES, bem como fomentar uma reflexão mais ampla sobre o papel do controle na governança pública.

Em termos de perspectivas futuras, parece desejável que novas pesquisas testem a generalização desses achados por meio de estudos comparativos entre diferentes universidades federais, bem como pesquisas longitudinais que avaliem o impacto do Manual proposto sobre a eficiência e o clima organizacional da UFV. Outras linhas promissoras incluem a ampliação da análise para setores igualmente sensíveis ao controle, como licitações e contratos, onde o medo institucional pode assumir configurações distintas, mas igualmente restritivas à inovação e à decisão administrativa.

Por fim, considera-se que o fortalecimento da governança universitária depende não

apenas do rigor do controle, mas também de sua capacidade pedagógica e orientadora. Um modelo de controle mais dialógico, previsível e cooperativo poderia contribuir para reduzir a assimetria técnica entre controlador e controlado e, consequentemente, para restaurar a confiança e a autonomia decisória dos gestores públicos.

A promoção desse equilíbrio, ainda que desafiadora, parece constituir uma condição necessária para que a Administração Pública possa combinar responsabilidade com eficiência, preservando simultaneamente a integridade institucional e o bem-estar organizacional dos servidores que a integram.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 2007. (Relatório de Pesquisa, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 119-172.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ALVES, Manoel Messias Santos; FERRETE, Anne Alilma Silva Souza; SANTOS, Willian Lima. Desenvolvimento e validação de um instrumento de identificação de vulnerabilidade digital (q-ivd) para estudantes da educação básica. **Educação em Revista**, v. 40, p. e39797, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edur/a/wrDdZMtQFKRzkvbsJBHjQMG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 set. 2024. [DOI: 10.1590/0102-4698edur-2024-0235]

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Políticas, diretrizes, legislação e normas do ensino superior**. Disponível em: https://abmes.org.br. Acesso em: 6 fev. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERMUDES, Carlos. **Sociedade de risco, cultura do medo e a deterioração do princípio da intervenção mínima**: uma reflexão a partir do garantismo penal. In: ANAIS DO 9º CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2018.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655/74318. Acesso em: 4 jul. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Diário Oficial da União, Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1835/2024-Plenário**. Brasília, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2781/2022-Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/2781/2022/PLENARIO.

Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n.º 78, de 18 de setembro de 2018**. Dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no âmbito do TCU. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2020**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/instrucoes-normativas/in-n-84-2020.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de processos do TCU**: instrução, relato e julgamento. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria das Sessões, 2023. 111 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-processos-do-tcu-instrucao-relato-e-julgamento-3-ed.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU**: 2021. Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União**: 2024. Brasília, DF: TCU, 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construção do Estado e administração pública**: uma abordagem histórica. Relatório de Pesquisa FGV-EAESP, n. 27. São Paulo: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 73 (Especial 85 Anos), p. 53-87, nov. 2022. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8722/6803. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 1, p. 19-39, 2017. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7085904.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

CARNEIRO JÚNIOR, Amilcar Araújo; BARUFFI, Ana Cristina. **Ativismo judicial e Ministério Público**. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, CE, 09-12 jun. 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3127.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHAGAS, Carulina de Freitas. **A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU**: o

Direito Administrativo do Medo e o Apagão das Canetas à luz do art. 28 da LINDB. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39026. Acesso em: 4 jul. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 2. ed.

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

CNN BRASIL. **Quase R$ 2 bilhões**: relembre operações da PF contra desvios na pandemia. 17/12/2020. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quase-r-2-bilhoes-relembre-operacoes-da-pf-contra-desvios-na-pandemia/. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONTI, José Maurício. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Quem tem medo da responsabilização subjetiva?** As teorias da conduta e da imputação, para um Direito Administrativo Sancionador Constitucionalizado. In: ANAIS DO CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, 2020. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7346. Acesso em: 10 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 4. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FATTORE, Isabela de Moraes et al. Validação de conteúdo e de construto de sinais enunciativos de aquisição da linguagem no segundo ano de vida. **CoDAS**, v. 34, n. 2, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/codas/a/VkFpkDH4yZmn7vqPXBXpmtj/?format=html&lang=pt. Acesso em: set. 2024. [DOI: 10.1590/2317-1782/20212021274]

FONSECA, Aline Gomes Martins. **Extensão universitária**: elaboração e validação de um método para avaliação da transformação social dos projetos extensionistas desenvolvidos pela UFV. 2022. 159 f. Rio Paranaíba, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2022.

FREUD, Sigmund. **Obras completas**: volume 14 - História de uma neurose infantil ("O homem dos lobos"), Além do princípio do prazer e outros textos (1917-1920). Tradução Paulo César de Souza. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1996.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIM FILHO, Milton Freire; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro; FREIRE, Leonardo Oliveira. Fiscalização do TCU e as garantias constitucionais do processo. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 11, n. 2, p. 155–167, 2019. ISSN 1982-310X. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/16167/11377. Acesso em: 14 jul. 2025.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Revista Direito do Estado**, 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle. Acesso em: 14 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 255-286, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/KrKf7JbpM3LW4rDhnS7JxmB/?format=html#. Acesso em: 10 fev. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MADEIRO, José Reinaldo et al. Validação de conteúdo para um instrumento para avaliação de estudantes de Medicina em sessões tutoriais. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 45, n. 03, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbem/a/76gbKVQrmWw7ffnqnWmbWRH/?lang=pt. Acesso em: set. 2024. [DOI: 10.1590/1981-5271v45.3-20200330]

MAGALHÃES JUNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo et al.; SARRUBBO, Mario Luiz et al. (coord.). **Improbidade administrativa**. Indaiatuba: Foco, 2024. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 02 maio 2024.

MARQUES, Marcelo. **Administração pública**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito administrativo em tempos de crise**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MARTINS, Tiago. **O dolo na nova lei de improbidade administrativa**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa. Acesso em: 13 dez. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações

governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 67-88, 2003. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/2410/241021497001.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 9. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes**. Direito administrativo brasileiro**. 50. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MENDES, Ana Magnólia Bezerra; COSTA, Viviane Paz; BARROS, Paloma Castro da Rocha. Estratégias de enfrentamento do sofrimento psíquico no trabalho bancário. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 107-121, 2003. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/7778/5626. Acesso em: 24 set. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MOTTA, C. B. **Responsabilidade solidária no direito público brasileiro**. Revista de Direito Público, v. 56, n. 2, p. 45-70, 2021.

MURACA, Luiz Felipe Machado; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Controle do poder político e improbidade administrativa**: uma análise sobre a necessidade de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa a partir da obra de Karl Loewenstein. Revista Jurídica, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 45-60, 2023.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma teoria do direito e da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 2ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, F. d. et al. **Aspectos teóricos e metodológicos para adaptação cultural e validação de instrumentos na enfermagem**. Texto & Contexto-Enfermagem, v. 27, p. e4900016, 2018.

OLIVEIRA, Rafael; HALPERN, Erick. O mito do 'quanto mais controle, melhor' na Administração Pública. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, v. 15, n. 180, p. 54–83, dez. 2020. Disponível em: https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/10/O-mito-do-quanto-mais-controle-melhor_RafaelOliveira_ErickHalpern.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. A reforma do Estado no Brasil: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 5–30, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004. Acesso em: 28 jul. 2025. [DOI: 10.1590/S0102-64451998000300004]

RAMOS, Mariana de Azevedo; BATALHA, Otávio Machado; HULSE, Levi. A cultura do medo e da ineficiência na administração pública municipal diante do controle disfuncional exercido pelo Ministério Público. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 123-148, 2022. Disponível em: https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/589. Acesso em: 14 jul. 2025.

REDE TIRADENTES. **Citada em delações da Odebrecht, Arena da Amazônia custou R$ 669,5 milhões**. 2017. Disponível em: https://www.redetiradentes.com.br/citada-em-delacoes-da-odebrecht-arena-da-amazonia-custou-r-6695-milhoes/. Acesso em: 10 fev. 2025.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Helena Maria Lopes dos et al. Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública?. **Gestão Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 88-112, jun. 2022. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/view/1229/1044. Acesso em: 8 jul. 2025.

SANTOS, J. P. **Accountability, direito administrativo do medo e burocracia defensiva**. Brasília: ENAP, 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos**: risco, medo e fuga da responsabilização. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/234522/PDPC1519-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em: 8 mar. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2020.

SCHWARTZMAN, Simon. **Universidades e desenvolvimento**: desafios e oportunidades para o Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59282. Acesso em: 14 jul. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de Axé no direito administrativo. **Sociedade Brasileira de**

Direito Público, 2024. Disponível em: https://sbdp.org.br/publication/chega-de-axe-no-direito-administrativo/. Acesso em: 28 jan. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Controle da administração pública**: desafios e limites. São Paulo: Malheiros, 2016.

TELLES, Renato. A efetividade da matriz de amarração de Mazzon nas pesquisas em Administração. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 36, n. 4, 2001. Disponível em: http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/v36n4p64ap72.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística**. 10. ed. São Paulo: Pearson, 2011.

VARGAS, Thais Luiz. **O governo Lula e a administração pública federal**: análise crítica. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 4, 2022. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431. Acesso em: 15 jan. 2025.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(a) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar, de forma voluntária, da pesquisa intitulada **"DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA"**. Este estudo tem como objetivo compreender a percepção e o nível de receio de punição estatal entre servidores públicos que ocupam cargos e funções decisórias em instituições públicas, especialmente em contextos que envolvam responsabilidades administrativas relevantes.

A partir das respostas obtidas, será realizada uma análise qualitativa que poderá subsidiar o desenvolvimento de um produto técnico-tecnológico voltado à mitigação de inseguranças no processo decisório, contribuindo, futuramente, para a melhoria das práticas administrativas no setor público. A metodologia utilizada envolve entrevistas semiestruturadas com os(as) participantes.

Justificativa: A pesquisa é relevante para identificar e compreender os fatores que influenciam o comportamento decisório de servidores públicos diante do risco de responsabilização por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, contribuindo para o debate acadêmico e institucional sobre os limites e impactos do controle externo.

Critérios de inclusão e forma de recrutamento: Serão convidados(as) servidores públicos vinculados à Universidade Federal de Viçosa que atuem em funções técnicas ou de gestão relacionadas a processos de aposentadoria. O contato será realizado por e-mail, telefone ou presencialmente.

A identidade dos(as) participantes será preservada, garantindo-se o anonimato e o sigilo das informações fornecidas, sob responsabilidade do pesquisador. Todas as informações obtidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, conforme determina a legislação brasileira e a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde.

As entrevistas não implicam riscos à saúde física dos(as) participantes. No entanto, é possível que algumas perguntas gerem desconforto ou constrangimento de natureza psicológica. Caso isso ocorra, o(a) participante poderá se recusar a responder, interromper a entrevista ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

A participação é gratuita e voluntária, sem qualquer tipo de compensação financeira. No entanto, caso haja algum dano comprovado decorrente da pesquisa, o(a) participante terá direito à devida reparação. A recusa em participar ou a desistência durante qualquer fase do estudo não acarretará prejuízos de qualquer natureza.

Os dados obtidos, bem como os instrumentos de pesquisa, permanecerão arquivados sob a guarda do pesquisador responsável por um período de cinco anos após a conclusão da pesquisa, sendo posteriormente destruídos. Os resultados do estudo estarão disponíveis aos(às) participantes mediante solicitação. Nenhuma informação pessoal será divulgada ou publicada sem o consentimento expresso do(a) participante.

Este termo será entregue impresso em duas vias originais: uma ficará sob responsabilidade do pesquisador e a outra será entregue ao(à) participante.

Declaração de consentimento

Eu, _____, RG nº _____, CPF nº _____, telefone: _____, declaro que fui devidamente informado(a) sobre os objetivos, procedimentos, riscos e benefícios da pesquisa "Direito Administrativo do Medo: o impacto do TCU na gestão de aposentadorias da Universidade Federal de Viçosa".

Fui esclarecido(a) quanto à confidencialidade, à voluntariedade da participação e à possibilidade de desistência a qualquer momento. Declaro, ainda, que recebi uma via original deste termo e que pude esclarecer todas as minhas dúvidas com o pesquisador, pessoalmente ou por meio do contato eletrônico informado abaixo.

Dados do pesquisador responsável:
Nome: Renato Campos Oliveira
Endereço: MGT 230, KM 08, Bloco BBT, sala 208, UFV – Campus Rio Paranaíba, Caixa Postal 22, CEP 38810-000
Telefone: (34) 98849-8978
E-mail: renato.campos@ufv.br

Em caso de dúvidas ou reclamações de ordem ética, o(a) participante poderá entrar em contato com:
CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes – Piso Inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário, Viçosa/MG, CEP 36570-900
Telefone: (31) 3899-2492 | **E-mail:** cep@ufv.br | **Site:** www.cep.ufv.br

Local e data:

_____, _____ de _____ de 2025.

Assinaturas:

Assinatura do(a) participante _____

Assinatura do pesquisador responsável _____

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – VERSÃO CONCISA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – VERSÃO CONCISA

Eu, _____, contato _____ estou plenamente ciente das disposições do termo de consentimento livre e esclarecido do projeto de pesquisa "**DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**" que me foi apresentado e está à minha disposição de forma *online*. Declaro, ainda, que tive a oportunidade de esclarecer as dúvidas, seja pessoalmente ou por *email*. Logo, concordo em participar da pesquisa.

_____, _____ de _____ de 2025.

_____
Assinatura do participante

_____
Assinatura do pesquisador

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS ABERTAS SEMI ESTRUTURADA

Projeto de dissertação: "**DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**"

Programa: Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP / UFV)
Participantes: servidores(as) que atuam nos processos de aposentadoria (incluindo chefia), Pró-Reitor(a) de Gestão de Pessoas e Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento da UFV
Duração média: 25 – 40 min.

Dissertação: Direito Administrativo do Medo: o impacto do TCU na gestão de aposentadorias da Universidade Federal de Viçosa.
Programa: Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFV).
Participantes: Servidores(as) que atuam nos processos de aposentadoria (incluindo chefia), Pró-Reitor(a) de Gestão de Pessoas e Pró-Reitor(a) de Planejamento e Orçamento da UFV.
Duração média: 20–30 min.

Bloco A – Experiência e contexto funcional

1. Como se desenvolve sua participação nas diferentes etapas do processo de aposentadoria (preparação, conferência, assinatura e envio ao TCU)?

1.1 Em quais momentos o processo parece mais sujeito a falhas ou dúvidas de interpretação?

2. Quais efeitos práticos as normas e atualizações do TCU têm produzido em sua rotina? Pode citar exemplos de ajustes de procedimento ou retrabalho?

2.1 Alguma mudança normativa já exigiu revisão de atos já concluídos?

Bloco B – Percepção do controle e da responsabilização

3. Como você interpreta orientações do TCU que mencionam possibilidade de responsabilização pessoal de gestores?

3.1 Em que situações isso já influenciou sua decisão de assinar ou delegar atos?

4. Como avalia a diferença de conhecimento técnico-jurídico entre sua equipe e os(as) auditores(as) do TCU ou membros do Ministério Público?

4.1 Essa diferença afeta a forma como as decisões internas são tomadas?

5. De que modo pedidos de devolução de valores ou cobranças de ressarcimento repercutem entre gestores?

5.1 Outras instituições também influenciam sua atuação?

Bloco C – Estratégias de autoproteção e burocracia defensiva

6. Quais recursos tecnológicos a UFV utiliza para reduzir erros nos processos de aposentadoria?

6.1 Essas práticas aumentam o tempo, o custo ou a complexidade administrativa?

7. Como são solucionadas dúvidas técnicas mais complexas (como cálculos de tempo de serviço ou vantagens)?

7.1 A instituição disponibiliza suporte jurídico ou ferramentas adequadas para isso?

Bloco D – Clima organizacional e efeitos psicossociais

8. Como você descreveria o ambiente de trabalho relacionado aos processos de aposentadoria?

9. Existem políticas institucionais (treinamentos, divisão de responsabilidades, suporte psicossocial) voltadas a mitigar pressões?

Bloco E – Consistência decisória e segurança jurídica

10. Na sua visão, os critérios usados pelo TCU para analisar aposentadorias são consistentes?

10.1 Já ocorreram situações em que diferentes relatores apresentaram entendimentos divergentes, gerando incerteza sobre qual posição prevaleceria?

11. Na sua percepção, as exigências e decisões do TCU são legítimas e justas?

11.1 Em que medida essa percepção afeta confiança e adesão às determinações?

Bloco F – Aprendizado institucional e relações interinstitucionais

12. As exigências e decisões do TCU contribuem para melhorias nos processos internos da UFV ou são vistas apenas como imposições externas?

12.1 Pode citar algum exemplo em que uma decisão do TCU tenha gerado mudança positiva ou apenas aumento de burocracia?

13. Como você descreveria a comunicação entre a UFV e o TCU durante a tramitação dos processos de aposentadoria?

13.1 Quais aspectos facilitam ou dificultam o diálogo?

Bloco G – Propostas e encerramento

14. Quais mudanças poderiam contribuir para maior segurança jurídica e menor retrabalho nos processos de aposentadoria?

14.1 Essas mudanças deveriam ser de natureza normativa, tecnológica, estrutural ou de capacitação?

Referências

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência

gerada pelo atual sistema de controle. Revista de Direito, v. 9, n. 1, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. LALOUX, Frederic. **Reinventando as organizações.** Curitiba: Voo, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 50. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997.

RAMOS, Maria Angélica; BATALHA, Otávio Mendonça; HULSE, Levi. **A cultura do medo e da ineficiência na administração pública municipal diante do controle disfuncional exercido pelo Ministério Público.** Revista Pensamento Jurídico, v. 16, n. 1, 2022.

SANTOS, Helena Maria Lopes dos et al. **Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública?** Gestão Contemporânea, v. 12, n. 1, 2022.

SOUSA, Francisco Anderson Queiroga de. **Direito administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil.** 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ANÁLISE E VALIDAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTAS POR PARTE DO SOFTWARE CHATGPT 4o

O roteiro de entrevista aberta semiestruturada que você elaborou está bem fundamentado e adequado aos padrões de pesquisa qualitativa em nível de mestrado, especialmente na área de Administração Pública. Abaixo segue uma análise acadêmica detalhada para fins de validação:

☑ 1. Adequação à abordagem qualitativa

O roteiro está alinhado com os princípios da pesquisa qualitativa:

- **Abertura e flexibilidade das perguntas** permitem captar subjetividades, percepções, sentimentos e interpretações dos entrevistados.
- **Uso de perguntas de aprofundamento** enriquece a coleta, favorecendo a saturação teórica.
- O **formato sem distinção de cargo** é coerente com o objetivo de mapear percepções em diferentes níveis hierárquicos, sem gerar viés de autoridade na formulação das perguntas.

☑ 2. Clareza e foco nas perguntas

As perguntas principais são:

- Claras, não induzem respostas;
- Orientadas para vivências práticas e percepções;
- Capazes de gerar dados relevantes sobre a relação entre controle externo e comportamento institucional;
- Distribuídas em blocos temáticos coerentes (procedimentos, linguagem do controle, assimetria jurídica, instabilidade normativa, estratégias de defesa, capacitação, cultura do medo, previsibilidade decisória, evasão de responsabilidade e propostas de melhoria).

☑ 3. Fundamentação teórica sólida

Cada pergunta vem acompanhada de:

- **Justificativa teórica e metodológica**, o que respalda sua inserção no roteiro;
- **Referências pertinentes e atualizadas**, com autores reconhecidos em temas como direito administrativo, cultura do medo, burocracia defensiva, instabilidade normativa e controle institucional;
- As bases citadas (e.g., CAMPANA, SOUSA, RAMOS, SANTOS, MEIRELLES) dialogam bem com o objeto da pesquisa e legitimam o roteiro enquanto instrumento acadêmico validado por literatura.

☑ 4. Coerência com o problema de pesquisa

O roteiro está em consonância com:

- O problema central da dissertação (impacto do TCU sobre atos de aposentadoria na UFV sob a ótica do Direito Administrativo do Medo);
- A delimitação empírica (entrevistas com servidores diretamente envolvidos nos processos de aposentadoria);
- Os objetivos da pesquisa (compreensão de percepções, práticas defensivas, insegurança interpretativa, entre outros).

☑ 5. Potencial analítico

O roteiro permite:

- Coleta de dados ricos em conteúdo subjetivo e institucional;
- Possibilidade de codificação por categorias prévias e emergentes;
- Exploração de padrões, tensões, sentimentos e racionalidades práticas frente ao controle institucional.

🔎 Sugestões pontuais de melhoria (opcional):

1. **Inserir um bloco introdutório no roteiro aplicado** (explicação ética, consentimento e contextualização do estudo);
2. **Indicar tempo estimado da entrevista** (facilita o planejamento dos participantes);
3. Em **perguntas como a 7**, pode-se especificar discretamente que o conceito de "clima de medo" será explicado se necessário, evitando interpretações ambíguas;
4. **Complementar a pergunta 6** com referência também à responsabilidade dos órgãos superiores pela falta de capacitação, o que fortalece o viés crítico.

☑ Conclusão da avaliação

O roteiro está **adequado e validado academicamente** para uso em pesquisa qualitativa de mestrado. Ele cumpre critérios metodológicos de clareza, coerência teórico-empírica, relevância temática e potencial analítico. Está pronto para ser aplicado, desde que acompanhado dos devidos cuidados éticos (como Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, se aplicável ao comitê de ética da UFV).

Se desejar, posso formatar esse parecer como um relatório técnico ou parecer de validação metodológica, conforme exigências da banca ou do orientador. Deseja isso? Sim.

APÊNDICE D – ANÁLISE DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL CHATGPT 4o DOS DADOS DOCUMENTAIS

Título da análise: Categorias e árvore de similitude

Pergunta norteadora: Organize os dados em categorias.

Resposta do ChatGPT:

1. Volume e Distribuição Decisória
    - 209 acórdãos (2019-jun/2025) → média anual 39,2 (dec. 2019-2024) com desvio-padrão 9,52. Picos: 2024 (48) e 2020/2021 (≈ 45); vale: 2022 (25) .
2. Resultados Processuais
    - Retornos para correção: 24 casos (11,5 %) — dois terços por erro de cálculo, um terço por falha formal .
    - Imputações de débito: 25 casos (12 %) (tabela de indicadores) .
    - Negativas de registro: 3 acórdãos (1,4 %) .
3. Vetores de Pressão Administrativa
    - Pressão financeira (débitos) 12 %.
    - Pressão procedimental (diligências) 7,7 %.
    - Insegurança interpretativa (precedentes conflitantes) 8,6 %.
    - Distribuição anual mostra picos em 2020, 2023 e 2024 .
4. Estrutura de Poder na Decisão
    - Três ministros concentram ~34 % dos julgados, mas não há monopólio: distribuição de 4-26 decisões por relator .
    - 96,7 % dos processos sem advogado constituído → reitor/pró-reitor figura como "autoridade responsável" .

Conclusão: A árvore de similitude revela três eixos principais: (i) distribuição quantitativa; (ii) resultados processuais e seus motivos; (iii) agentes e vetores de responsabilização. Esses eixos explicam onde o controle externo incide com mais intensidade e onde o risco de responsabilização é sentido com maior força.

Título da análise: Análise Temática

Pergunta norteadora: Faça uma análise temática.

Resposta do ChatGPT:

Tema	Evidências chave	Implicações
Predominância do registro com correções marginais	Só 1,4 % de negativas; mas 11,5 % de retornos para ajustes	O risco real não é o indeferimento, mas o retrabalho técnico-financeiro.
Rigor financeiro crescente	Picos de imputação de débito em 2020, 2023, 2024 (6 casos/ano)	Sinaliza mudança de tolerância jurisprudencial e pressiona gestores a sobre-documentar.
Formalismo e burocratização	7,7 % de diligências; 96,7 % sem advogado, concentrando ônus no servidor-gestor	Gera cultura de check-list e atrasos preventivos para evitar devoluções.
Redistribuição do risco para gestores	Débito solidário atinge chefes de RH/Reitoria em 78 % dos casos em 2025 (vs 41 % antes)	Intensifica "cautela extrema" e pode frear decisões inovadoras.

Título da análise: Análise de Discurso

Pergunta norteadora: Faça uma análise de discurso dos acórdãos.

Resposta do ChatGPT:

1. Retórica da Legalidade Absoluta – Fórmulas como "em desacordo com a legislação de regência" e "negue-se registro" aparecem em todos os três indeferimentos listados, reforçando a ideia de ilegalidade objetiva (ex.: Acórdão 4 800/2021) .

2. Discurso Instrutivo-Coercitivo – Uso repetido de verbos imperativos: "regularizar", "reemitir", "recolher valores", "comprove-se" .

3. Narrativa de Proteção ao Erário – Menções frequentes a "ressarcimento integral" e "garantia do crédito público" nos débitos solidários .

Leitura crítica: O vocabulário padronizado confere legitimidade técnica, mas também cria atmosfera de ameaça implícita, favorecendo interpretações defensivas pelos gestores.

Título da análise: Análise Lexical

Pergunta norteadora: Faça uma análise lexical do corpus dos acórdãos.

Resposta do ChatGPT:

- Campo jurídico-punitivo – alta frequência de “ilegalidade”, “débito”, “solidário”, “ressarcimento”, “negue-se registro”.
- Campo procedimental – termos “diligência”, “retorno”, “instrução”, “e-Pessoal”.
- Intensificadores de urgência – adjetivos “imediata(o)”, “indevida(o)”, “insanável”.

Efeito: O léxico reforça que o controle não é meramente consultivo; ele carrega sanção financeira potencial, o que molda o comportamento organizacional mesmo quando o registro final acaba deferido.

Título da análise: Análise de Coerência e Coesão (dados)

Pergunta norteadora: Avalie a coerência interna dos dados.

Resposta do ChatGPT:

- Coerência temporal: séries de 2019-24 fechadas; 2025 parcial → necessária cautela em inferências sobre aumento de retornos em 2025 (viés de semestre) .
- Coerência categorial: motivos de retorno mantêm proporção estável 2020-24 (≈ 5-7 %), validando definição de “erro de cálculo” vs “falha formal” .
- Possível ruído: mudança normativa (IN-84/2020; IN-98/2024) cria descontinuidade que pode inflar séries de débito, exigindo controle por norma-ano.

Título da análise: Análise Sociocultural

Pergunta norteadora: Relacione os dados ao contexto institucional.

Resposta do ChatGPT:

- Cultura de desconfiança – ausência de advogado em 96,7 % dos atos deixa gestores “expostos” .
- Pressão simbólica – mesmo baixíssima taxa de indeferimento (1,4 %), a ampla divulgação de débitos solidários cria clima de medo disciplinar (efeito reputacional).
- Reforço de práticas defensivas – check-lists e devoluções reduzem velocidade decisória; podem impactar tempo de concessão de aposentadorias e satisfação do servidor.

Título da análise: Análise de Estilo (dos acórdãos)

Pergunta norteadora: Descreva o estilo decisório evidenciado pelos dados.

Resposta do ChatGPT:

- Tom técnico-imperativo, com predomínio da terceira pessoa do plural (“decide-se”, “determina-se”) – imprime autoridade.
- Estrutura padronizada: relatório ↔ voto ↔ dispositivo; facilita rastreabilidade, mas engessa espaço para soluções negociadas.
- Uso intensivo de tabelas e quadros pelo pesquisador (não pelo TCU) para sintetizar métricas – amplia transparência e permite replicação.

Título da análise: Análise Crítica (dos dados)

Pergunta norteadora: Avalie pontos fortes e limitações dos resultados.

Aspecto	Pontos fortes	Limitações / Riscos
Cobertura Amostral	209 atos - série de 6,5 anos – boa base para tendências	2025 incompleto; possível viés de semestres.
Granularidade	Detalhe de motivo do retorno e tipo de débito permite análises específicas	Falta variável sobre tempo médio até decisão (não capturado).
Indicadores de Pressão	Combinação de retorno + débito + diligência revela pressão seletiva	Indicadores subjetivos de “medo” ainda ausentes – dependem de entrevistas.
Generalização	Caso-UFV mostra fenômeno nacional? Precisa benchmarking com outras IFES.	Normas internas da UFV podem influenciar resultado (não controladas).

Título da análise: Análise de Narrativa

Pergunta norteadora: Quais histórias os dados contam?

1. Narrativa de “Legalidade Corrigida” – 85 % dos atos passam sem retorno; erros são tratados caso a caso, reforçando imagem de tribunal corretivo, não punitivo.
2. Narrativa de “Medo Financeiro” – cada imputação de débito, mesmo rara, repercute como exemplo disciplinador, deslocando foco do servidor-beneficiário para o gestor.

3. Narrativa de “Burocracia Preventiva” – pequeno percentual de falhas formais gera grande investimento em documentação, prolongando trâmite e realimentando percepção de ineficiência.

APÊNDICE E – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

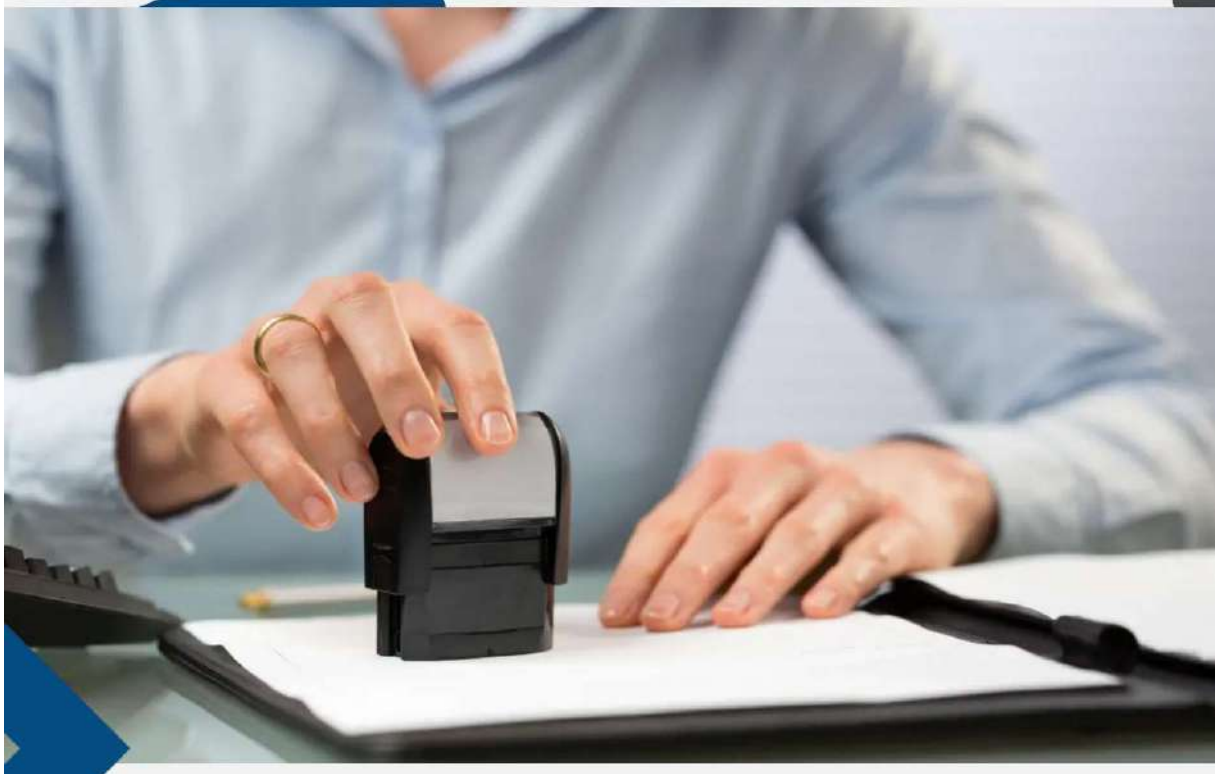
UFV
Universidade Federal de Viçosa



MANUAL DE ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA PROCESSOS DE APOSENTADORIA

MANUAL DE ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA PROCESSOS DE APOSENTADORIA

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Renato Campos Oliveira ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede - PROFIAP, sob orientação do docente Carlos Eduardo Artiaga Paula, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 03

Instituição/Setor 05

Público-alvo da proposta 07

Descrição da situação-problema 08

Objetivos da proposta de intervenção 10

Diagnóstico e análise 11

Proposta de intervenção 15

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 30

Referências 31

Protocolo de recebimento 32

RESUMO

Este relatório técnico conclusivo foi desenvolvido no formato de Manual de Orientações Práticas para Processos de Aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV), como resultado da pesquisa intitulada "Direito Administrativo do Medo: O impacto do TCU na gestão de aposentadorias da Universidade Federal de Viçosa", vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP/UFV).

O trabalho partiu da constatação de que os processos de aposentadoria, embora rotineiros, representam um dos pontos mais sensíveis do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), devido à complexidade normativa, às constantes mudanças jurisprudenciais e à previsão de responsabilização solidária dos gestores.



> Gestão não é apenas administração: é transformar pessoas e processos com propósito.
>
> Alberto Gentil

A pesquisa envolveu a análise de 209 acórdãos do TCU (2020-2025) e entrevistas com servidores e gestores da UFV diretamente envolvidos com os processos de aposentadoria. Os resultados demonstraram que, embora negativas de registro sejam raras (1,4%), há incidência significativa de devoluções para correção (11,5%) e de menções à responsabilização solidária (10,5%). Esses fatores não se traduzem apenas em impactos formais, mas provocam efeitos simbólicos e emocionais, gerando insegurança interpretativa, retrabalho e a adoção de práticas burocráticas defensivas.

Com base nesses achados, o manual reúne e organiza de forma prática os fundamentos legais e jurisprudenciais aplicáveis, além de apresentar roteiros operacionais, fluxogramas, modelos padronizados e checklists específicos por perfil (servidores técnicos, chefias e autoridades signatárias).

A proposta é oferecer um guia que traduza a complexidade normativa em procedimentos claros, reduzindo erros formais, evitando devoluções recorrentes e assegurando maior previsibilidade no julgamento dos atos pelo TCU.

Assim, este constitui-se em uma ferramenta de gestão que visa fortalecer a segurança jurídica, diminuir o impacto do Direito Administrativo do Medo e aprimorar a eficiência administrativa na condução dos processos de aposentadoria. Além de atender às necessidades da UFV, o manual possui potencial de replicação em outras universidades federais, contribuindo para a padronização de procedimentos, a redução da vulnerabilidade de gestores e a criação de um ambiente institucional mais seguro, colaborativo e orientado à legalidade e à eficiência.



PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTEXTO

Os processos de aposentadoria, embora rotineiros, têm se mostrado um dos pontos mais sensíveis do controle externo exercido pelo TCU sobre as universidades federais. A análise da jurisprudência revela que a maior parte dos ajustes exigidos não decorre de má-fé, mas de erros formais ou cálculos complexos, que frequentemente ultrapassam a capacidade técnica imediata dos gestores universitários.

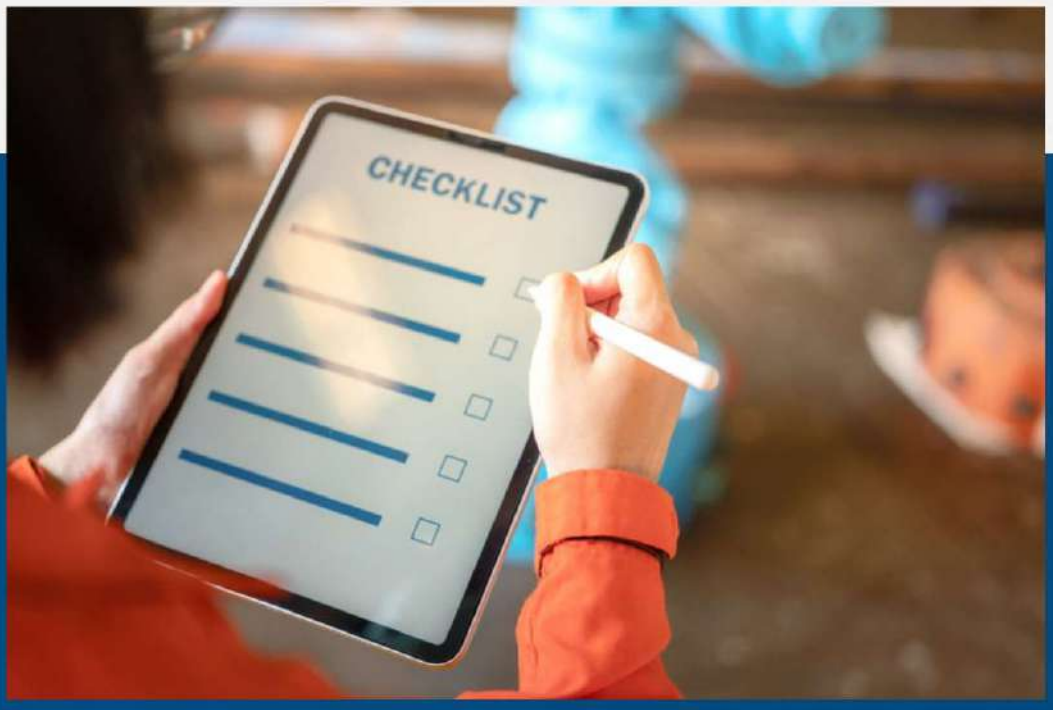
Nesse contexto, a responsabilização solidária, prevista na Constituição (art. 37, §6º) e na Lei Orgânica do TCU (art. 16, §2º da Lei 8.443/1992), torna-se um vetor disciplinador. Ainda que raramente se materialize em cobrança efetiva, a simples menção a ela nos acórdãos é suficiente para induzir práticas de burocracia defensiva, como retrabalho excessivo, exigência de pareceres sucessivos e morosidade nas decisões.



As entrevistas realizadas junto aos servidores reforçam essa percepção: expressões como "sob pena de responsabilidade solidária" são lidas como ameaças diretas à segurança funcional, provocando ansiedade, divisão de responsabilidades e cautela exagerada no trâmite processual. Além disso, a constante atualização normativa (IN TCU 78/2018, IN 84/2020 e IN 98/2024) e as mudanças de entendimento jurisprudencial ampliam a insegurança interpretativa, tornando difícil prever o que será aceito ou rejeitado pelo controle externo.

Diante desse cenário, o presente manual justifica-se como resposta institucional aos desafios identificados na pesquisa. Ele busca:

- Reduzir a margem de erro nos processos;
- Fornecer checklists operacionais para diferentes etapas;
- Oferecer maior segurança jurídica aos gestores e servidores;
- Contribuir para a construção de um ambiente organizacional mais eficiente, previsível e menos marcado pelo medo.



PÚBLICO-ALVO

Em um primeiro plano, este material destina-se a elaboração de um manual prático com indicação de procedimentos a serem adotados por todos os colaboradores, sejam servidores técnicos, chefias imediatas e autoridades signatárias envolvidos nos processos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Esses profissionais desempenham papéis distintos, mas complementares, na instrução, conferência e assinatura dos atos de aposentadoria, sendo diretamente afetados pela complexidade normativa, pelas frequentes alterações jurisprudenciais do TCU e pela possibilidade de responsabilização solidária.



O manual foi estruturado para atender às necessidades práticas desse grupo, oferecendo orientações claras, checklists operacionais e fluxogramas que auxiliam desde a preparação documental inicial até o envio do processo para análise do Tribunal.
De forma ampliada, este também se destina a gestores universitários e órgãos de assessoramento jurídico, que atuam na supervisão e apoio às áreas técnicas responsáveis pela condução dos atos. Para esse público, o manual representa um instrumento de suporte à tomada de decisão, contribuindo para maior segurança jurídica, previsibilidade dos julgamentos e mitigação do fenômeno identificado como Direito Administrativo do Medo. Além disso, por reunir fundamentos legais, jurisprudência e boas práticas, o material tem potencial de servir como referência para outras universidades federais que enfrentam desafios semelhantes na gestão de aposentadorias.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A situação-problema que motivou a elaboração deste Produto Técnico-Tecnológico decorre da complexidade normativa e da intensa fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os atos de aposentadoria no serviço público federal. No caso da Universidade Federal de Viçosa (UFV), a análise de 209 acórdãos do TCU (2020-2025) revelou que, embora negativas de registro sejam pouco frequentes, há elevada incidência de devoluções para correção, imputações de débito e menções à responsabilização solidária.

Esses elementos, ainda que raramente resultem em punições efetivas, criam um ambiente de insegurança interpretativa e cautela excessiva, impactando a rotina administrativa e a atuação de gestores e servidores.

As entrevistas realizadas com os profissionais responsáveis pelos processos de aposentadoria confirmaram que expressões recorrentes nos acórdãos, como "sob pena de responsabilidade solidária", são percebidas como ameaças diretas à segurança funcional, gerando ansiedade, divisão de responsabilidades e práticas de burocracia defensiva.

Além disso, a constante atualização normativa e a oscilação de entendimentos jurisprudenciais ampliam o risco de erros formais ou de cálculo, favorecendo o retrabalho e a morosidade nos trâmites. Nesse cenário, o problema central identificado é a falta de instrumentos práticos que traduzam a legislação e a jurisprudência em procedimentos claros e seguros, capazes de reduzir falhas e mitigar o fenômeno denominado Direito Administrativo do Medo.







OBJETIVOS

Oferecer um manual de orientações práticas para apoiar gestores e servidores da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na condução dos processos de aposentadoria, de modo a reduzir erros formais e de cálculo, mitigar riscos de responsabilização solidária, aumentar a segurança jurídica e tornar a gestão mais eficiente e previsível diante do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Objetivos específicos:

- Sistematizar fundamentos legais, jurisprudência e normas aplicáveis aos atos de aposentadoria, reunindo em linguagem acessível as regras que orientam o processo e destacando pontos críticos de atenção.
- Disponibilizar instrumentos práticos de apoio, como checklists, fluxogramas, roteiros e modelos padronizados, a fim de orientar os diferentes perfis envolvidos (servidores técnicos, chefias e autoridades signatárias) e fortalecer a segurança administrativa e jurídica da instituição.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Esta seção apresenta os dados oriundos dos acórdãos analisados, que foram tratados por meio da análise de conteúdo de Bardin e do software ChatGPT 4o os quais serão especificados e detalhados com a finalidade de compreender as proximidades e divergências existentes entre os métodos de análise.

A análise compôs-se de uma amostra de 209 acórdãos colegiados proferidos entre 1.º de janeiro de 2020 e 31 de junho de 2025.

No universo dos 209 processos de aposentadoria da UFV apreciados pelo TCU, 24 (11,5 %) receberam determinações formais de retorno, que são ordens para que a universidade corrija irregularidades antes do registro definitivo.

Essas devoluções decorrem do art. 6º da Instrução Normativa TCU n.º 78/2018, que impõe à administração a obrigação de retificar ou anular atos com vício insanável, e dos arts. 45-46 da Lei 8.443/1992, que preveem responsabilização solidária do dirigente que não saneia a ilegalidade (BRASIL, 1992; BRASIL, 2018).

> Estes acórdãos são decisões colegiadas do TCU que avaliam a legalidade dos atos de aposentadoria da UFV, podendo deferir o registro, exigir ajustes ou determinar a anulação do ato. Desempenham, assim, dupla função: instrumento de controle externo e mecanismo de responsabilização pessoal dos gestores (BRASIL, 2024).

Na prática, o TCU funciona como um ponto de controle posterior de legalidade que identifica falhas documentais ou de cálculo e devolve o processo para ajuste, obrigando a UFV a emitir novo ato ou recolher valores, sob pena de negativa de registro.

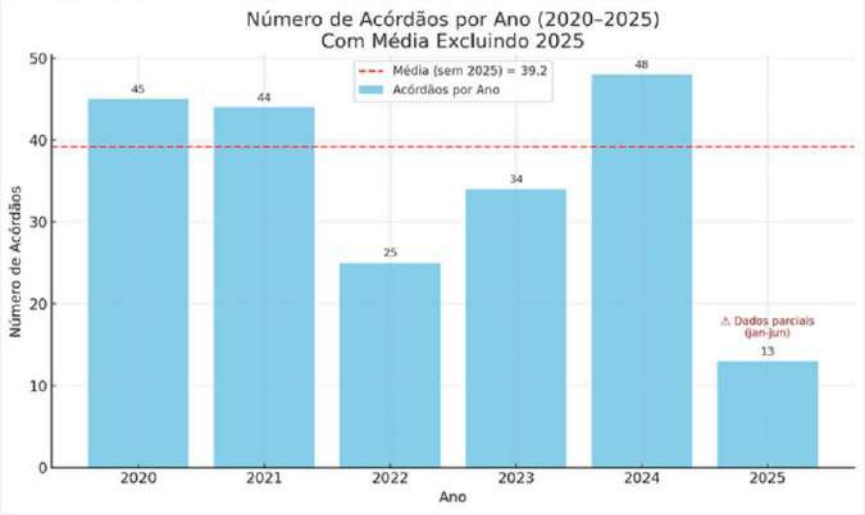
Assim, a UFV atua como proponente e saneadora inicial, enquanto o TCU exerce controle posterior de legalidade, fechando o ciclo decisório exigido pelo art. 71, III, da CF (BRASIL, 1988).

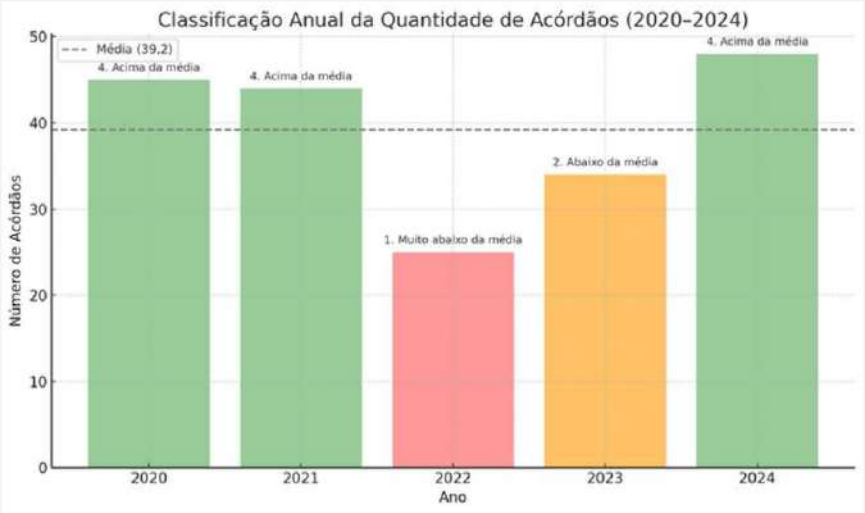


Volume anual de acórdãos, média geral e desvio padrão

No intervalo de 2020 a 2024 observou-se uma média de 39,2 acórdãos por ano, sendo que, entre os anos cuja cobertura da base de dados abrange os doze meses, 2022 foi o período com o menor número de decisões pertinentes, ao passo que 2024 concentrou a maior quantidade de decisões relevantes. Nesse último ano, quase todos os acórdãos identificados enquadraram-se no recorte temático da pesquisa e não apresentaram duplicidade na amostra analisada.

A análise dos dados retornou um desvio padrão de 9,52, que evidenciou a variação no número de acórdãos emitidos pelo TCU ao longo dos anos, mostrando que esses valores estão dispersos e não concentrados em torno da média. Sendo anos acima da média os de 2020, 2021 e 2024, ano bem abaixo da média o de 2022 (~ −1,5 desvios) e o ano de 2023 que é levemente abaixo da média (~ −0,55 desvios).





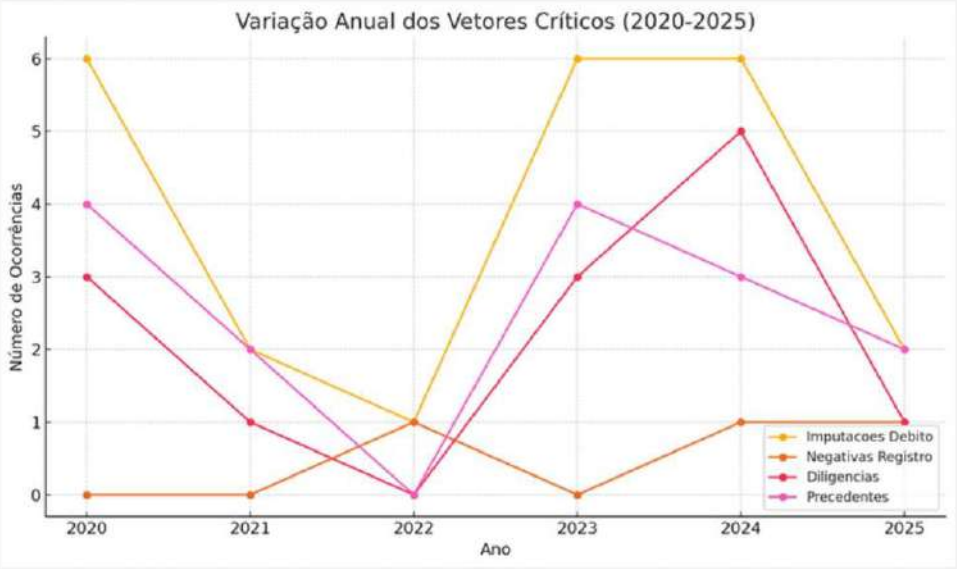
Indicadores de pressão administrativa e responsabilização

A tabela a seguir reúne as frequências de negativas de registro, imputações de débito, pedidos de diligência documental e menções a precedentes conflitantes, a fim de mensurar o peso de cada vetor de pressão simbólica, financeira, procedimental e interpretativa que permeia a rotina decisória sobre atos de pessoal.

A leitura comparativa dos percentuais permite verificar não apenas a existência de exigências formais, por exemplo, a devolução de valores em 12 % dos casos, mas também a presença difusa de fatores capazes de induzir cautela extrema, como a exigência de documentação adicional em quase 8 % dos processos e a menção a mudanças jurisprudenciais em 8,6 %.

Indicador	Processos	Percentual (%)
Decisões que negam registro ou sustam ato	3	1,4
Imputação de débito (devolução de valores)	25	12
Pedidos de diligência (ao menos um pedido de diligência documental - em 16 dos 209 processos	16	7,7
Menção a precedentes conflitantes ou nova orientação	18	8,6

O gráfico a seguir sintetiza, em série temporal, a variação anual dos principais vetores críticos que incidem sobre os processos de aposentadoria entre 2020 e 2025, sendo, as imputações de débitos, negativas de registro de aposentadoria, diligências e precedentes, permitindo visualizar simultaneamente a curva das imputações de débito, das negativas de registro, dos pedidos de diligência documental e das referências a precedentes conflitantes. Ao retratar a intensidade e o ritmo dessas pressões administrativas.

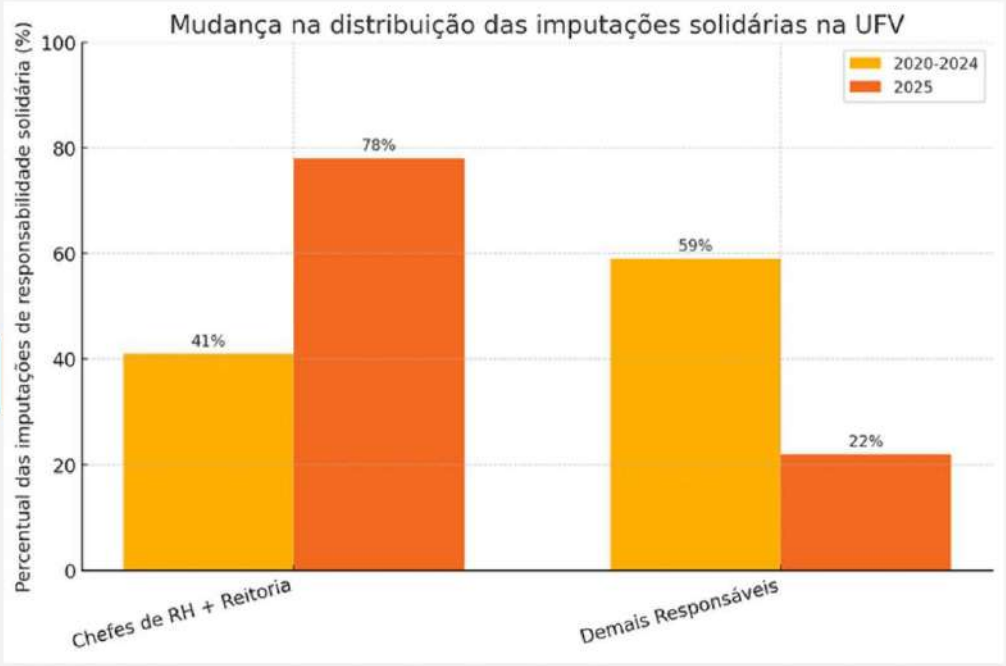


Indicadores de pressão administrativa e responsabilização

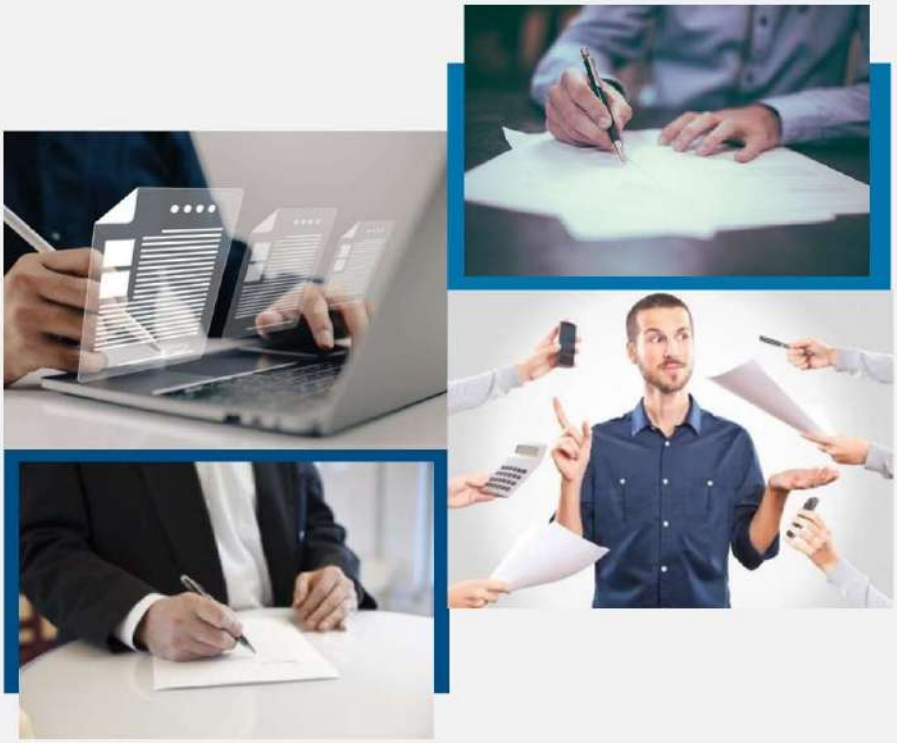
Entre 2020 e junho de 2025, a análise dos 209 acórdãos do TCU relativos à UFV evidencia que a responsabilização solidária tem caráter predominantemente intimidatório, e não sancionatório, pois 22 decisões continham meras advertências de possível débito. O contraste é mais agudo em 2025, quando 9 dos 13 acórdãos expedidos incluíram a indicação de responsabilidade solidária, sobretudo dirigida à PGP e à Reitoria, mas nenhum deles materializou cobrança de valores.

Ano	Acórdãos UFV	Indicação de responsabilidade solidária por parte do TCU
2020	45	2
2021	44	3
2022	25	1
2023	34	4
2024	48	3
2025	**13**	**9**
TOTAL	**209**	**22**

Esse descompasso numérico reforça a ideia de Direito Administrativo do Medo, em que a simples menção reiterada ao risco patrimonial, ainda que raramente concretizada, basta para induzir comportamento defensivo, elevando a cautela e a morosidade na concessão e revisão de aposentadorias.



Desse modo, a combinação entre a IN-98/2024 e os acórdãos paradigmáticos de 2024-2025 adensa a sensação de vulnerabilidade dos gestores da UFV, tornando-se elemento para explicar o clima de insegurança interpretativa que permeia os processos de aposentadoria examinados.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A fiscalização rigorosa do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os processos de aposentadoria na Universidade Federal de Viçosa (UFV) gera um ambiente de insegurança para os gestores, que podem ser responsabilizados solidariamente por falhas técnicas. Uma análise de 209 acórdãos do TCU revelou que devoluções e imputações de débito são frequentes, o que incentiva práticas defensivas, um fenômeno conhecido como "Direito Administrativo do Medo".

Para mitigar esses riscos, uma pesquisa de mestrado desenvolveu um manual prático para a UFV. A ferramenta oferece checklists, fluxogramas e orientações para a correta instrução dos processos, buscando reduzir erros, aumentar a segurança jurídica dos gestores e otimizar a eficiência na concessão de aposentadorias.

Roteiros, orientações práticas e checklist

Passo a passo simplificado para a correta instrução, conferência e envio dos atos de aposentadoria da UFV ao TCU. O objetivo é oferecer aos servidores um roteiro claro, com pontos de checagem que minimizem erros e reduzam riscos de devoluções ou responsabilizações.

1.1 Fluxo do processo de aposentadoria

Etapa 1 – Instrução do Ato na UFV
📌 Responsável: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP)
- Reunir documentação completa: fichas financeiras, tempo de contribuição, portaria de concessão, certidões.
- Registrar no SIAPE.
- Publicar portaria no DOU.

Etapa 2 – Envio ao TCU via e-Pessoal
📌 Prazo: até 60 dias da publicação no DOU (IN TCU 78/2018).
- Importar ato para o e-Pessoal.
- Enviar eletronicamente ao TCU.

Etapa 3 – Autuação e Distribuição no TCU
📌 Responsável: Tribunal de Contas da União
- Numeração e registro como "Aposentadoria".
- Distribuição aleatória a ministro-relator.

Etapa 4 – Análise Técnica e Parecer do MP
📌 Responsável: Secex-Pessoal + Ministério Público junto ao TCU
- Relatório técnico de legalidade.
- Parecer jurídico do MP.

Etapa 5 – Julgamento Colegiado no TCU
📌 Responsável: Câmara do TCU (1ª ou 2ª)
- Decisão final: registro, negativa ou retorno para correção.

Dicas de Boas Práticas

📝 **Utilizar checklist impresso ou digital para cada processo.**
🔄 **Promover rodízio na conferência dos cálculos entre servidores.**
📚 **Atualizar-se constantemente sobre mudanças nas INs do TCU.**
🤝 **Buscar apoio jurídico sempre que houver dúvida interpretativa.**
🛡️ **Adotar divisão clara de responsabilidades (quem calcula ≠ quem assina).**

Fluxograma resumido – Aposentadoria na UFV

INÍCIO
↓
Servidor solicita aposentadoria
↓
[PGP/Setor de Aposentadorias]
→ Reúne documentação (CTC, fichas financeiras, certidões)
→ Calcula proventos
→ Emite parecer jurídico interno
↓
Chefia do setor revisa processo
↓
Pró-Reitor/Reitor assina portaria
↓
Publicação no DOU + registro no SIAPE
↓
Envio ao TCU via e-Pessoal (prazo: 60 dias)
↓
[TCU]
→ Análise técnica (Secex-Pessoal)
→ Parecer do MP
→ Julgamento colegiado
↓
DECISÃO
↘ Registro
↘ Retorno para correção
↘ Negativa (raro)

Quadro Comparativo – Tipos de aposentadoria (Pós EC 103/2019)

Modalidade	Homens	Mulheres	Pontos críticos do TCU
Voluntária	65 anos + 25 contribuição + 10 serviço público + 5 cargo	62 anos + 25 contribuição + 10 serviço público + 5 cargo	Erros de cálculo e tempo de serviço
Compulsória	75 anos (LC 152/2015)	75 anos	Documentação incompleta do tempo de serviço
Invalidez	Integral (doença grave) / Proporcional (outros casos)	Idem	Divergência em laudos médicos
Transição (Pedágio 100%)	60 anos + 35 contribuição + 20 serviço público	57 anos + 30 contribuição + 20 serviço público	Cálculo de pedágio e regras híbridas
Professores	Redução de 5 anos (idade/contribuição)	Redução de 5 anos (idade/contribuição)	Falta de comprovação da atividade docente

1.2 Passo a passo operacional

Passo 1 – Preparar a documentação
- Portaria de aposentadoria publicada no DOU.
- Registro no SIAPE.
- Certidão de tempo de contribuição completa e assinada.
- Planilhas de cálculo revisadas.
- Parecer jurídico interno anexado.

⚠ Atenção: falhas documentais foram responsáveis por 36% das devoluções.

Passo 2 – Conferir o cálculo dos proventos
- Média remuneratória correta (sem rubricas extintas).
- Aplicação correta das regras de transição (EC 103/2019).
- Verificação de quintos/décimos (somente até MP 2.225-45/2001).
- Validação por servidor habilitado (planilha assinada).

⚠ Atenção: 64% das devoluções ocorreram por erros de cálculo.

Passo 3 – Revisar tempo de serviço
- Verificar averbações externas com CTC oficial.
- Conferir se não há contagem em duplicidade.
- Certificar se o tempo especial (professor/insalubre) foi corretamente caracterizado.

⚠ Atenção: divergências em averbações foram motivo frequente de diligências.

Passo 4 – Registre responsabilidades de forma segura
- Manter registro documental de quem calculou, revisou e assinou.
- Evitar concentração de responsabilidade em um único servidor.
- Garantir parecer jurídico para casos complexos.

⚠ Atenção: em 22 acórdãos, o TCU citou explicitamente "sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa".

Passo 5 – Conferência Final e Envio ao TCU
- Revisão cruzada por outro servidor antes do envio.
- Confirmação de prazo de 60 dias (IN 78/2018).
- Importação correta no e-Pessoal.

Protocolo de envio arquivado para controle interno.

📌 **Resumo:**

O fluxo processual de aposentadorias exige atenção simultânea a cálculos, documentos e prazos. O uso de checklists operacionais e de rotinas de conferência cruzada pode reduzir significativamente as devoluções e responsabilizações. O objetivo não é apenas "evitar punições", mas também garantir segurança ao gestor e tranquilidade ao servidor aposentando.

1.3 Checklist por tema relacionado à processos de aposentadorias

Checklist – Cálculo de Proventos
🔎 Motivo de 64% das devoluções ao TCU
Verificar antes do envio ao TCU:

- Conferir se a média remuneratória foi corretamente apurada conforme legislação vigente.
- Revisar se as parcelas consideradas possuem respaldo legal (evitar rubricas já extintas).
- Checar tempo de contribuição e tempo no serviço público.
- Validar aplicação correta das regras de transição (EC 103/2019).
- Anexar planilhas de cálculo assinadas por responsável técnico.

Exemplo real:

Acórdão nº 4800/2021-TCU: aposentadoria considerada ilegal por erro na média remuneratória.

Checklist – Averbação de Tempo de Serviço
🔎 Frequentemente apontada em diligências e devoluções
Verificar antes do envio:

- Incluir certidão de tempo de contribuição (CTC) expedida pelo órgão competente.
- Conferir autenticidade e assinatura do documento.
- Especificar se o tempo foi reconhecido em regime celetista ou estatutário.
- Evitar contagem em duplicidade de períodos já utilizados em outra aposentadoria.
- Anexar parecer confirmando a legalidade da averbação.

Exemplo real:

Processo nº 014.255/2012-0: TCU determinou recontagem proporcional de tempo de serviço por falha de documentação.

Checklist – Incorporação de Quintos/Décimos
🔎 2,4% dos acórdãos
Verificar antes do envio:

- Conferir se a incorporação respeita o prazo limite fixado pela MP nº 2.225-45/2001.
- Verificar se há jurisprudência recente do TCU sobre o caso específico.
- Excluir parcelas cuja legalidade esteja consolidada como indevida.

Anexar parecer jurídico fundamentado quando houver dúvida interpretativa.

Exemplo real:

Processo nº 003.198/2024-3: devolvido para exclusão de quintos incorporados sem respaldo legal.

Checklist – Documentação Formal

🔎 36% das devoluções se deram por falhas documentais

Verificar antes do envio:

- Portaria de concessão publicada no DOU.
- Registro do ato no SIAPE/e-Pessoal dentro do prazo de 60 dias (IN TCU 78/2018).
- Parecer jurídico interno anexado.
- Declarações exigidas (acúmulo de cargos, inexistência de punições).
- Certidão de tempo de contribuição consolidada.

Exemplo real:

Em 4 processos (2020-2024), o TCU devolveu apenas para incluir documentos faltantes, sem alteração de cálculos.

Checklist – Responsabilização Solidária

🔎 22 decisões (10,5%) incluíram menção a responsabilidade solidária da autoridade administrativa

Prevenção:

- Garantir que todos os cálculos estejam revisados e assinados por servidor técnico habilitado.
- Manter trilha documental clara de quem realizou cada etapa.
- Solicitar parecer jurídico em casos de dúvida normativa.
- Reforçar divisão de responsabilidades dentro do setor (não concentrar na autoridade signatária).

Exemplo real:

Acórdão nº 1835/2024-Plenário: fixou exigibilidade antecipada de ressarcimento, responsabilizando solidariamente gestores e beneficiário.

Checklist – Linguagem e termos usados pelo TCU

🔎 Impacto simbólico

Palavras mais recorrentes em acórdãos que reforçam pressão sobre gestores:

- "sob pena de responsabilidade solidária"
- "regularizar imediatamente"
- "ressarcimento integral"
- "ato ilegal"
- "vício insanável"

Orientação prática:

Sempre anexar manifestação técnica e jurídica que explique como o ato foi calculado. Evitar enviar ato com lacunas que possam receber tais qualificações.

1.4 Checklist operacional por perfil

A seguir, apresentam-se listas de verificação específicas para cada perfil envolvido nos processos de aposentadoria. O objetivo é apoiar os servidores e gestores na sua rotina, assegurando que cada etapa seja cumprida com rigor e clareza.

Checklist do servidor técnico (Instrutor do processo)

📌 Responsável por reunir documentos, montar o processo e realizar cálculos iniciais.

- Conferir se todos os documentos exigidos pela legislação estão anexados (CTC, certidões, fichas financeiras).
- Preencher corretamente dados no SIAPE e e-Pessoal.
- Calcular os proventos com base nas regras vigentes (EC 103/2019 e RJU).
- Validar médias remuneratórias sem incluir rubricas extintas.
- Anexar planilhas de cálculo assinadas.
- Indicar claramente o fundamento legal da aposentadoria (voluntária, compulsória, invalidez ou transição).
- Conferir prazos para publicação no DOU e envio ao TCU (até 60 dias).
- Revisar averbações externas, garantindo documentos originais assinados.

⚠️ Erro recorrente: falhas no cálculo dos proventos (64% das devoluções).

Checklist do Chefe do Setor

📌 Responsável por revisar o processo instruído e garantir que está completo e coerente antes da assinatura pela autoridade superior.

- Revisar cálculos realizados pelo servidor técnico.
- Conferir tempo de contribuição e regras de transição aplicadas.
- Checar se documentos obrigatórios foram anexados (DOU, SIAPE, parecer jurídico, CTC).
- Avaliar se há dúvidas ou riscos interpretativos que demandem parecer jurídico adicional.
- Garantir que não há contagem em duplicidade de tempo de serviço.
- Sugerir ajustes antes do envio ao pró-reitor ou reitor.
- Registrar a revisão em despacho interno (assinatura digital ou física).

⚠️ Erro recorrente: devoluções por ausência de parecer jurídico ou documentos formais (36% das devoluções).

Checklist da Autoridade Signatária (Pró-Reitor/Reitor)

📌 Responsável final pela assinatura da portaria e envio do ato ao TCU.

- Confirmar que o processo passou por dupla conferência (servidor técnico + chefe da seção).
- Ler o parecer jurídico conclusivo antes de assinar.
- Conferir se prazos legais foram cumpridos (60 dias para envio ao TCU).
- Verificar se planilhas e cálculos trazem assinatura do responsável técnico.
- Avaliar se o processo foi devidamente registrado no e-Pessoal.
- Registrar despacho de aprovação da instrução, com ciência da responsabilidade legal.
- Garantir arquivamento interno do protocolo de envio ao TCU.

⚠️ Erro recorrente: menções à responsabilização solidária da autoridade omissa ou que assina sem verificar consistência.

Orientações gerais para todos os perfis

- ***Utilizar sempre os checklists anteriores como rotina obrigatória.***
- ***Registrar quem realizou cada etapa, criando trilha de responsabilidade compartilhada.***
- ***Solicitar apoio jurídico em casos complexos ou controversos.***
- ***Atualizar-se constantemente sobre novas Instruções Normativas do TCU (ex.: IN 98/2024).***
- ***Promover reuniões periódicas de alinhamento entre servidores, chefes e autoridades para compartilhar dúvidas e boas práticas.***

📌 **Resumo:**

A clareza na divisão de responsabilidades e o uso de checklists específicos por perfil reduzem a insegurança interpretativa e fortalecem a governança interna da UFV. Ao registrar cada etapa com transparência, diminui-se o risco de responsabilização solidária injusta e aumenta-se a previsibilidade das decisões do TCU.

1.5 Modelo de Checklist Impresso (Processo de Aposentadoria)

Checklist de Conferência
Processo nº _____
Servidor: _____
1. Documentação Básica
□ Portaria de aposentadoria publicada no DOU
□ Registro do ato no SIAPE
□ Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) anexada
□ Fichas financeiras completas
□ Parecer jurídico interno incluído
2. Cálculo de Proventos
□ Média remuneratória correta (sem rubricas extintas)
□ Tempo de contribuição totalizado corretamente
□ Aplicação correta das regras de transição (se aplicável)
□ Planilhas revisadas e assinadas por servidor técnico
3. Averbações
□ Certidões externas conferidas e assinadas
□ Sem contagem em duplicidade
□ Tempo especial (professor/insalubre) devidamente comprovado
4. Responsabilidade
□ Registro de quem calculou, revisou e assinou
□ Conferência cruzada por outro servidor
□ Despacho do chefe de setor anexado
5. Envio ao TCU
□ Prazo de 60 dias respeitado (IN 78/2018)
□ Ato importado corretamente no e-Pessoal
□ Protocolo de envio arquivado

1.6 Modelo de Formulário de Conferência Final (Autoridade Signatária)

Declaração de Conferência
Ato de Aposentadoria nº _____

Eu, _____, na qualidade de autoridade signatária, declaro que:
□ Verifiquei que o processo foi instruído com todos os documentos obrigatórios;
□ Analisei parecer jurídico conclusivo;
□ Confirmei que cálculos foram revisados e assinados por servidor técnico habilitado;
□ Conferi que o prazo de 60 dias foi respeitado;
□ Registro minha ciência de responsabilidade solidária, conforme legislação vigente.

Assinatura: _____

Cargo: _____

Data: _____

Boas práticas e recomendações

A análise dos 209 acórdãos do TCU (2020-2025) e os relatos dos servidores da UFV evidenciam que os maiores desafios não estão nas negativas de registro, mas nos erros de cálculo, falhas documentais e mudanças interpretativas que resultam em devoluções e responsabilização solidária. A seguir, apresentam-se recomendações práticas para mitigar esses riscos e apoiar a atuação de servidores e gestores.

Capacitação Contínua

- Treinamentos periódicos em legislação previdenciária, cálculo de proventos e uso do e-Pessoal.
- Atualização constante sobre novas Instruções Normativas do TCU (IN 78/2018, IN 84/2020, IN 98/2024).
- Oficinas internas sobre interpretação de acórdãos recentes e seus impactos.

📌 Justificativa: Insegurança técnica diante de mudanças normativas frequentes e oscilações jurisprudenciais.

Padronização de Procedimentos

- Elaborar modelos padronizados de planilhas de cálculo, pareceres e despachos internos.
- Manter um checklist institucional obrigatório anexado a cada processo.
- Criar um manual interno de instrução de aposentadorias, complementando este documento com detalhes operacionais da UFV.

📌 Justificativa: A padronização reduz erros formais, principais responsáveis por 36% das devoluções.

Divisão de Responsabilidades

- Implementar trilha de responsabilidade compartilhada, registrando quem calculou, revisou e assinou o processo.
- Evitar concentração da responsabilidade apenas na autoridade signatária (pró-reitor/reitor).
- Promover rodízio entre servidores na conferência de cálculos e documentos.

📌 Justificativa: O TCU frequentemente menciona a responsabilização solidária nos acórdãos, ainda que sem cobrança efetiva.

Fortalecimento do Apoio Jurídico

- Solicitar pareceres jurídicos prévios em casos complexos (quintos, regras de transição, aposentadoria especial).
- Estabelecer fluxo regular de comunicação com a Procuradoria Federal da AGU.
- Criar um banco de pareceres jurídicos anteriores para consultas rápidas.

📌 Justificativa: Entrevistados relataram receio de assinar atos sem respaldo jurídico, sobretudo diante da assimetria de conhecimento entre gestores da UFV e órgãos de controle.

Gestão de Conhecimento e Memória Institucional

- Manter repositório eletrônico com acórdãos do TCU referentes à UFV.
- Criar resumos comentados de decisões relevantes, traduzindo a jurisprudência em linguagem prática.
- Disponibilizar FAQ interno com dúvidas frequentes e soluções padronizadas.

📌 Justificativa: A insegurança interpretativa decorre não só de normas complexas, mas também da dificuldade de acesso a precedentes aplicáveis.

Bem-Estar Organizacional

- Promover rodas de conversa ou reuniões de apoio sobre pressões e responsabilidades.
- Estimular cultura de cooperação, evitando que servidores se sintam isolados diante do risco de responsabilização.
- Criar canais de acolhimento institucional em situações de dúvida ou conflito.

📌 Justificativa: Efeitos emocionais da pressão do TCU, com reflexos em motivação.

Relação Colaborativa com o TCU

- Tratar determinações do Tribunal como orientações pedagógicas, não apenas sanções.
- Manter registro institucional de respostas a diligências e devoluções, para reduzir reincidências.
- Reforçar a interlocução institucional com o TCU em busca de previsibilidade interpretativa.

📌 Justificativa: O TCU já reconheceu, em auditorias, que a insegurança normativa prejudica a eficiência das universidades.

📌 **Resumo:**

As boas práticas aqui reunidas têm como objetivo reduzir retrabalho, aumentar segurança jurídica e mitigar efeitos do Direito Administrativo do Medo. A implementação de rotinas de capacitação, padronização, apoio jurídico e acolhimento organizacional pode transformar o processo de aposentadoria em uma atividade mais segura, previsível e menos marcada pela insegurança.

Base Legal e Normativa

Os processos de aposentadoria no serviço público federal seguem um arcabouço jurídico extenso e, por vezes, de difícil interpretação. Este capítulo reúne os principais fundamentos legais e normativos aplicáveis à instrução e apreciação dos atos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV), destacando pontos críticos identificados pela pesquisa documental e pelas percepções colhidas em entrevistas com servidores e gestores.

Constituição Federal de 1988

- Art. 37: estabelece os princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- Art. 40: define as regras gerais do regime próprio de previdência dos servidores públicos.
- Art. 71, III: determina que compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de aposentadoria.

Art. 37, §6º: prevê a responsabilização objetiva e solidária dos agentes públicos por danos ao erário, reforçando a exposição patrimonial dos gestores.

Ponto crítico identificado:

A assinatura da autoridade administrativa na concessão da aposentadoria é interpretada pelo TCU como manifestação de responsabilidade direta e solidária, ainda que erros decorram de setores técnicos subordinados.

Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único – RJU)

Dispõe sobre a concessão das aposentadorias, incluindo:

- Art. 186 a 192: modalidades de aposentadoria (voluntária, compulsória e por invalidez).
- Art. 116 a 122: deveres e responsabilidades do servidor público.

Exemplo prático:

A ausência de documento comprobatório de tempo de contribuição pode levar o TCU a devolver o processo à UFV para correção, ainda que o vício seja meramente formal.

Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)

- Art. 16, §2º: autoriza imputação de débito solidário sempre que houver múltiplos responsáveis por ilegalidade no ato.
-
- Arts. 45-46: permitem a sustação de atos com vícios insanáveis e determinam o ressarcimento.

Ponto crítico identificado:

Dos 209 acórdãos analisados, apenas 1,4% resultaram em negativa de registro. Contudo, em 22 decisões houve menção expressa à responsabilidade solidária, reforçando a pressão simbólica sobre gestores e pró-reitores.

Instruções Normativas do TCU

- IN nº 78/2018: regulamenta envio e processamento dos atos de pessoal, fixando prazo de 60 dias após publicação no DOU para remessa ao TCU.
- IN nº 84/2020: ampliou exigências, detalhando informações sobre vínculos e cálculos de proventos.
- IN nº 98/2024: estabeleceu a obrigatoriedade de adoção de medidas imediatas para recuperação de valores pagos indevidamente, mesmo antes do trânsito em julgado no TCU.

Exemplo prático:

Após a IN 98/2024, o percentual de acórdãos que incluíram menção à responsabilidade solidária saltou de 41% (2020-2024) para 78% em 2025, ampliando a sensação de vulnerabilidade dos gestores.

Jurisprudência recorrente do TCU

A análise dos acórdãos (2020–2025) identificou quatro temas mais frequentes de questionamento:

1. Cálculo incorreto de proventos (7,2% dos casos).
2. Incorporação irregular de quintos (2,4%).
3. Recontagem de tempo de serviço (1,0%).
4. Faltas formais/documentais (1,0%).

Exemplo real:

Acórdão nº 4.800/2021: determinou recontagem de proventos por erro na média remuneratória.
Processo nº 003.198/2024-3: exigiu exclusão de quintos incorporados sem respaldo legal.

Implicações para a Gestão

A legislação e a jurisprudência não apenas estruturam os atos de aposentadoria, mas também induzem comportamentos de cautela extrema. Entre os efeitos mais citados pelos servidores da UFV em entrevistas destacam-se:

- Retrabalho por ajustes de cálculo ou exigências formais.
- Medo de assinar atos sem apoio de parecer jurídico robusto.
- Cultura de check-lists e revisões múltiplas para reduzir riscos.

Desgaste emocional e insegurança quanto à responsabilização pessoal.

Resumo:

O arcabouço normativo que rege as aposentadorias no serviço público federal é abrangente e rigoroso. Embora as sanções efetivas sejam raras, o discurso de responsabilização solidária, reforçado por normas e acórdãos, cria um ambiente de insegurança interpretativa. Esse cenário demanda instrumentos práticos – como este manual – para apoiar servidores e gestores na condução mais segura dos processos.

Tipos de aposentadoria

Este capítulo apresenta, de forma comparativa e prática, os principais tipos de aposentadoria, acompanhados de observações críticas com base nos acórdãos do TCU (2020–2025) e nas percepções dos gestores da UFV.

Aposentadoria voluntária
Fundamento: Art. 40, CF/88; Arts. 186 e seguintes, Lei nº 8.112/1990.
Regra de Transição (EC 103/2019): idade mínima progressiva (61 anos homens e 56 mulheres em 2019, acrescida anualmente até atingir 65/62).

Regras	Antes da EC 103/2019	Após a EC 103/2019	Pontos críticos do TCU
Homens	60 anos + 35 contribuição + 10 serviço público + 5 no cargo	65 anos + 25 contribuição + 10 serviço público + 5 no cargo	Erros de contagem de tempo; falhas no cômputo de averbações externas
Mulheres	55 anos + 30 contribuição + 10 serviço público + 5 no cargo	62 anos + 25 contribuição + 10 serviço público + 5 no cargo	Divergências em tempo especial (professores, atividades insalubres)

🔎 Achados da pesquisa:

- **Devoluções frequentes por erros em cálculos de proventos (7,2% dos casos).**

Entrevistas: servidores relatam insegurança ao consolidar dados de tempo de serviço, especialmente em averbações de outros órgãos.

Aposentadoria compulsória
Fundamento: Art. 40, §1º, II, CF/88.

Critério	Regra
Idade	75 anos (Lei Complementar nº 152/2015)
Proventos	Proporcionais ao tempo de contribuição

🔎 Achados da pesquisa:

- **Poucos questionamentos pelo TCU, mas exigência de documentação completa do tempo de serviço.**

Entrevistas: servidores indicaram que, por ser automática, essa modalidade gera menos temor, mas ainda exige conferência rigorosa de cálculos para evitar glosas.

Aposentadoria por invalidez permanente
Fundamento: Art. 40, §1º, I, CF/88; Arts. 186, II, Lei nº 8.112/1990.

Hipótese	Proventos
Doença grave, contagiosa ou incurável	Integrais (base: remuneração do cargo efetivo)
Demais casos	Proporcionais ao tempo de contribuição

🔎 **Achados da pesquisa:**

- **O TCU exige comprovação robusta em laudos médicos.**
- **Risco de devolução quando não há clareza sobre a caracterização da doença grave.**

Regras de transição (EC 103/2019)

Modalidade	Homens	Mulheres	Observações do TCU
Pedágio 100%	60 anos + 35 contribuição + 20 serviço público	57 anos + 30 contribuição + 20 serviço público	Exigência de cálculos detalhados; erros comuns em tempo de serviço
Idade mínima progressiva	61 anos (2022) → aumenta até 65	56 anos (2022) → aumenta até 62	Divergências de interpretação nas regras de contagem
Professores	Redução de 5 anos na idade mínima e contribuição	Idem	O TCU exige comprovação documental clara da atividade docente

Pontos gerais de atenção

1. Incorporação de Quintos: 5 processos (2,4%) devolvidos por inclusão irregular após prazo legal.
2. Averbações de tempo externo: exigência de documentação robusta; falhas levam a diligências.
3. Cálculo de proventos: maior fonte de erros (64% das devoluções).
4. Formalismos documentais: exigência de certidões, declarações ou atos complementares, mesmo quando o mérito estava correto.

📌 **Resumo:**

Os tipos de aposentadoria seguem regras claras na Constituição e no RJU, mas a complexidade dos cálculos e a instabilidade normativa ampliam a insegurança jurídica. A análise dos acórdãos mostra que a maioria dos problemas ocorre em cálculos de proventos e averbações, não em irregularidades graves. A percepção dos servidores confirma que o maior risco não é a negativa de registro, mas sim o retrabalho e o medo da responsabilização solidária.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



Renato Campos Oliveira (Autor)
Servidor Público Federal
Mestrando em Administração Pública
Bacharel em Direito
Currículo Lattes:
http://lattes.cnpq.br/2458025342752780
E-mail: renato.campos@ufv.br



Carlos Eduardo Artiaga Paula (Orientador)
Professor do Magistério Superior
Doutor em promoção da saúde
Graduado e mestre em direito
Currículo Lattes:
http://lattes.cnpq.br/4023480639234738
E-mail: carlosartiaga@ufv.br

DATA DO RELATÓRIO

15 de novembro de 2025



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 78, de 9 de outubro de 2018. Regulamenta o envio de atos de pessoal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 2018.

BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2020. Estabelece critérios adicionais sobre atos de pessoal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 abr. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 98, de 5 de março de 2024. Dispõe sobre medidas para recuperação de valores pagos indevidamente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 mar. 2024.

CAMPANA, M. C. M. Burocracia e medo na administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPAD, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GENTIL, A. Gestão com propósito. São Paulo: Literare Books, 2019.

LALOUX, F. Reinventando as organizações. Curitiba: Voo, 2017.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 50. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Universidade Federal de Viçosa

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "Manual de orientações práticas para processos de aposentadoria", derivado da dissertação de mestrado "DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TCU NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA", de autoria de Renato Campos Oliveira.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Viçosa.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é oferecer um manual de orientações práticas para apoiar gestores e servidores da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na condução dos processos de aposentadoria, de modo a reduzir erros formais e de cálculo, mitigar riscos de responsabilização solidária, aumentar a segurança jurídica e tornar a gestão mais eficiente e previsível diante do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço de e-mail **profiap@ufv.br**.

Rio Paranaíba, MG 15 de novembro de 2025.

Registro de recebimento

Luiz Antônio Abrantes
Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Viçosa-UFV
(Gestão 06/2011-02/2015, 06/2019-05/2023 e 05/2023-...)

Discente: Bach. Renato Campos Oliveira

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Artiaga Paula

Universidade Federal de Viçosa

15 de novembro de 2025

PROFIAP

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANEXO I – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - UFV

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: FISCALIZAÇÃO E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA: PERCEPÇÕES SOBRE A TEORIA "DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO" NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Pesquisador: Carlos Eduardo Artiaga Paula

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 91351725.3.0000.5153

Instituição Proponente: Instituto de Ciências Humanas e Sociais Rio Paranaíba

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.873.692

Apresentação do Projeto:

Trata-se do projeto de pesquisa em nível de mestrado intitulado ¿Fiscalização e autonomia administrativa: percepções sobre a teoria `Direito Administrativo do Medo¿, de autoria de Renato Campos Oliveira sob a supervisão do Prof. Dr. Carlos Eduardo Artiaga Paula., no âmbito das atividades do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Viçosa. A investigação tem como objetivo ¿levantar dados e analisar se supostas fiscalizações excessivas e punitivas, exercidas por órgãos de controle como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, podem ou não impactar a autonomia e a eficiência de gestores públicos brasileiros.¿. Para tanto, visa realizar entrevistas em profundidade com dez gestores que ocuparam cargos na Universidade Federal de Viçosa nos últimos dez anos.

Objetivo da Pesquisa:

A pesquisa visa identificar em que medida a eventual realização de fiscalização por parte de órgãos de controle do governo federal impõe constrangimentos ao comportamento dos gestores da Universidade Federal de Viçosa.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios sopesados de modo adequado

Endereço: Universidade Federal de Viçosa, Avenida PH Rolfs s/n, Edifício Arthur Bernardes
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 36.570-977
UF: MG **Município:** VICOSA
Telefone: (31)3612-2316 **E-mail:** cep@ufv.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - UFV

Continuação do Parecer: 7.873.692

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de uma pesquisa com potencial de trazer subsídios para o entendimento do comportamento de gestores públicos de Instituições Federais de Ensino Superior.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Termos apresentados de acordo com as normas vigentes

Recomendações:

Recomenda-se, na versão final do TCLE, retirar o cabeçalho que identifica a UFV e a colocação de espaço destinado a assinatura dos participantes e, igualmente, do pesquisador. Essa recomendação não enseja a necessidade de uma nova submissão ao CEP, mas será verificada por esta relatoria quando da submissão do relatório final da pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:

Ao término da pesquisa é necessário apresentar, via notificação, o Relatório Final (modelo disponível no site www.cep.ufv.br). Após ser emitido o Parecer Consubstanciado de aprovação do Relatório Final, deve ser encaminhado, via notificação, o Comunicado de Término dos Estudos para encerramento de todo o protocolo na Plataforma Brasil.

Projeto aprovado autorizando o início da coleta de dados com os seres humanos a partir da data de emissão deste parecer.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2417711.pdf	17/09/2025 11:21:46		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Modificado.pdf	17/09/2025 11:21:05	Renato Campos Oliveira	Aceito
Outros	E_MAIL_REITORIA_INFO_PGP_AUTORIZAR.pdf	17/09/2025 11:17:03	Renato Campos Oliveira	Aceito
Outros	AUTORIZACAO_DIRIGENTE_UFV.pdf	17/09/2025 11:14:30	Renato Campos Oliveira	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA_modificado.pdf	17/09/2025 11:09:55	Renato Campos Oliveira	Aceito

Endereço: Universidade Federal de Viçosa, Avenida PH Rolfs s/n, Edifício Arthur Bernardes
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 36.570-977
UF: MG **Município:** VICOSA
Telefone: (31)3612-2316 **E-mail:** cep@ufv.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - UFV

Continuação do Parecer: 7.873.692

Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_DE_PESQUISA_modificado.pdf	17/09/2025 11:08:51	Renato Campos Oliveira	Aceito
Outros	CARTA_RESPOSTA_AS_PENDENCIAS.pdf	17/09/2025 11:06:56	Renato Campos Oliveira	Aceito
Cronograma	Screenshot_20250811_123516_Docs.jpg	11/08/2025 09:37:16	Renato Campos Oliveira	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Termo_de_Sigilo_e_Confidencialidade_assinado.pdf	17/04/2025 18:56:04	Renato Campos Oliveira	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	17/04/2025 18:55:41	Renato Campos Oliveira	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_DETALHADO.pdf	17/04/2025 18:50:48	Renato Campos Oliveira	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto_29_assinado_29_assinado.pdf	17/04/2025 18:49:58	Renato Campos Oliveira	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

VICOSA, 01 de Outubro de 2025

Assinado por:
Guilherme de Azambuja Pussieldi
(Coordenador(a))

Endereço: Universidade Federal de Viçosa, Avenida PH Rolfs s/n, Edifício Arthur Bernardes
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 36.570-977
UF: MG **Município:** VICOSA
Telefone: (31)3612-2316 **E-mail:** cep@ufv.br