

DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: O IMPACTO DO TCU NA GESTÃO DE APOSENTADORIAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Renato Campos Oliveira 

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Rio Paranaíba/MG, Brasil
renato.campos@ufv.br

Carlos Eduardo Artiaga Paula 

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Rio Paranaíba/MG, Brasil
carlosartiaga@ufv.br

Este estudo analisa como o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce controle externo sobre os atos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e de que forma essa atuação influencia práticas administrativas marcadas por cautela excessiva, à luz da teoria Direito Administrativo do Medo. A pesquisa é documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, e baseia-se na análise de 209 acórdãos emitidos entre 2020 e 2025. Os dados indicam que 11,5 % dos processos foram devolvidos para correção, 12 % resultaram em imputações de débito e 8,6 % mencionaram precedentes conflitantes. Apesar de negativas de registro serem pouco frequentes (1,4 %), a constante referência à responsabilidade solidária e a exigências formais reforça a insegurança. Conclui-se que os efeitos do controle não se distribuem de forma generalizada, mas se concentram em casos específicos que geram pressões simbólicas, procedimentais e jurídicas. Mesmo sem sanções recorrentes, o ambiente de incerteza normativa, principalmente devido mudanças legislativas e de entendimentos, induz condutas defensivas e burocráticas, nas quais o medo atua como elemento regulador da ação administrativa.

Palavras-chave: direito administrativo do medo; Tribunal de Contas da União; controle externo; responsabilização solidária; aposentadoria em universidade federal.

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL MIEDO: EL IMPACTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DE JUBILACIONES DE LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE VIÇOSA

Este estudio analiza cómo el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) ejerce la supervisión externa sobre las decisiones de jubilación en la Universidad Federal de Viçosa (UFV) y cómo esto influye en las prácticas administrativas caracterizadas por una cautela excesiva, a la luz de la teoría del Derecho Administrativo del Miedo. La investigación es documental, con un enfoque cualitativo y cuantitativo, y se basa en el análisis de 209 sentencias emitidas entre 2020 y 2025. Los datos indican que el 11,5% de los casos fueron devueltos para corrección, el 12% resultó en imputación de deuda y el 8,6% citó precedentes contradictorios. Si bien las denegaciones de registro son poco frecuentes (1,4%), la referencia constante a la responsabilidad solidaria y a los requisitos formales refuerza la incertidumbre. La conclusión es que los efectos de la supervisión no son generalizados, sino que se concentran en casos específicos que generan presiones simbólicas, procesales y legales. Incluso sin sanciones recurrentes, el entorno de incertidumbre regulatoria, debido principalmente a cambios y entendimientos legislativos, induce comportamientos defensivos y burocráticos, en los que el miedo actúa como elemento regulador de la acción administrativa.

Palabras clave: derecho administrativo del miedo; Tribunal de Cuentas de la Unión; control externo; responsabilidad solidaria; jubilación en universidades federales.

ADMINISTRATIVE LAW OF FEAR: THE IMPACT OF TCU ON THE MANAGEMENT OF RETIREMENTS AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF VIÇOSA

This study analyzes how the Federal Court of Auditors (TCU) exercises external oversight over retirement decisions at the Federal University of Viçosa (UFV) and how this influences administrative practices characterized by excessive caution, in light of the Administrative Law of Fear theory. The research is documentary, with a qualitative and quantitative approach, and is based on the analysis of 209 rulings issued between 2020 and 2025. The data indicate that 11.5% of the cases were returned for correction, 12% resulted in imputation of debt, and 8.6% cited conflicting precedents. Although denials of registration are infrequent (1.4%), the constant reference to joint liability and formal requirements reinforces uncertainty. The conclusion is that the effects of oversight are not widespread, but rather concentrated in specific cases that generate symbolic, procedural, and legal pressures. Even without recurring sanctions, the environment of regulatory uncertainty, mainly due to legislative changes and understandings, induces defensive and bureaucratic behaviors, in which fear acts as a regulatory element of administrative action.

Keywords: administrative law of fear; Federal Court of Accounts; external oversight; joint liability; retirement at federal universities.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira se estrutura a partir de rígidos mecanismos de controle institucional, estabelecidos historicamente para assegurar *accountability* e prevenir a corrupção (Pereira; Spink, 1998). Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) exerce papel central na fiscalização da legalidade e da economicidade dos atos administrativos, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal de 1988.

O fortalecimento desses controles, embora essencial para a defesa do interesse público, também produz efeitos significativos sobre a atuação dos gestores. Destaca-se o surgimento de práticas defensivas e de excessivo formalismo, alimentados pelo temor de responsabilização pessoal — um fenômeno que a literatura denomina “Direito Administrativo do Medo” (Santos, 2020; Campana, 2017). Esse conceito descreve o ambiente de insegurança jurídica e o receio de sanções, sobretudo em razão de normas abertas e frequentes mudanças interpretativas, levando à retração nas decisões, morosidade e burocratização dos procedimentos, com prejuízo à eficiência e à inovação na gestão pública (Santos, 2020).

A exigência de registro dos atos de aposentadoria no TCU coloca gestores universitários sob vigilância constante, tornando-os particularmente expostos à responsabilização solidária, ainda que não haja dolo. Atos de aposentadoria são especialmente sensíveis ao controle externo devido à sua complexidade jurídica e financeira, o que intensifica a cautela e o formalismo entre os responsáveis.

Esta pesquisa analisa, à luz do “Direito Administrativo do Medo”, os impactos do controle exercido pelo TCU sobre os atos de aposentadoria da Universidade Federal de Viçosa (UFV) no período de 2020 a 2025. Por meio de análise documental de acórdãos, buscou-se identificar práticas defensivas, insegurança interpretativa e pressão simbólica sobre os gestores. Os dados apontam que, mesmo com baixo número de sanções efetivas, a constante possibilidade de responsabilização pessoal e a ampla divulgação de decisões disciplinam condutas, promovendo excesso de cautela e aumento da burocracia.

Compreender esses efeitos é fundamental para discutir os limites e as consequências do controle externo na administração pública, indicando a necessidade de regras mais claras, estáveis e maior suporte técnico e jurídico aos gestores, especialmente em instituições complexas como as universidades federais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O controle na administração pública brasileira

A estrutura de controle da administração pública brasileira está ligada à trajetória de redemocratização do país e à construção de um Estado preocupado com a transparência, a legalidade e a proteção do interesse público. Segundo Pereira e Spink (1998), os mecanismos

de controle foram desenhados para combater práticas patrimonialistas¹ e promover maior *accountability*. Nesse modelo, os Tribunais de Contas desempenham papel de destaque, funcionando como órgãos de fiscalização externa com competências constitucionais para julgar a legalidade dos atos administrativos (Brasil, 1988, art. 71).

O TCU, como instância desse sistema, tem ampliado sua atuação nos últimos anos, em especial nos atos relacionados à gestão de pessoal, como admissões, aposentadorias e pensões.

2.2 A responsabilização solidária do gestor público

Na lógica do controle externo, destaca-se a figura da responsabilização solidária. Segundo Di Pietro (2022), essa modalidade implica que todos os agentes que participaram, ainda que em etapas distintas, de um ato ilegal, podem ser chamados a responder integralmente pelos danos causados ao erário. Trata-se de uma forma de responsabilização que, embora legalmente prevista, acarreta repercussões importantes na prática administrativa.

Como destaca Di Pietro (2022), a responsabilização solidária no direito administrativo opera como um instrumento de garantia patrimonial do Estado, ao transferir o risco da inadimplência de um dos responsáveis aos demais coobrigados. Contudo, sua aplicação em situações de menor gravidade ou sob ambiguidade normativa pode provocar efeitos intimidatórios e paralisantes na atuação dos gestores públicos.

Meirelles (2023) reforça que a responsabilização, para ser legítima, deve observar critérios de proporcionalidade e a individualização da conduta, o que nem sempre ocorre nos julgados administrativos.

Esse ambiente normativo, ao presumir culpa em atos complexos e frequentemente técnicos, gera um terreno para práticas de cautela excessiva, onde os dirigentes preferem evitar decisões que possam ser posteriormente questionadas, mesmo que legítimas e necessárias.

2.3 O Direito Administrativo do Medo: origens e características

Segundo Santos (2020), a expressão “Direito Administrativo do Medo” refere-se a um modelo informal de governança pública em que o medo de sanções — administrativas, civis ou penais — passa a ser o principal fator condicionante das condutas dos gestores. Essa racionalidade defensiva se manifesta na forma de “burocracia preventiva”, marcada por trâmites prolongados, exigência de pareceres redundantes e paralisação de processos decisórios. Guimarães (2016) complementa ao observar que o controle público, quando desproporcional, transforma-se em um obstáculo à inovação administrativa. A lógica de punição sobrepõe-se à de orientação e melhoria contínua da gestão, promovendo um ciclo de estagnação decisória.

¹As práticas patrimonialistas referem-se ao uso privado ou pessoal dos recursos públicos por parte dos agentes políticos e administrativos, resultando na confusão entre patrimônio público e privado, o que contraria os princípios da administração pública moderna baseados na impessoalidade, transparência e eficiência (Pereira; Spink, 1998).

Campana (2017) classifica os vetores do “Direito Administrativo do Medo” em três dimensões: simbólica (ameaça reputacional), patrimonial (risco financeiro pessoal) e procedimental (exigência excessiva de formalidades).

Segundo Sousa (2021), o temor institucionalizado de errar ou ser responsabilizado promove um comportamento de inação, no qual o gestor opta por não decidir, ou adota rotinas extremamente cautelosas, comprometendo a eficiência e a economicidade dos serviços públicos.

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

Os atos de concessão de aposentadorias, por envolverem interpretações jurídicas complexas e impacto financeiro relevante, tornaram-se alvos frequentes da atuação do TCU. Conforme dados do próprio TCU (Brasil, 2021), os atos de pessoal, entre eles as aposentadorias, representam parcela expressiva dos acórdãos emitidos anualmente.

No âmbito das universidades federais, segundo Santos (2020), mesmo quando os atos são elaborados por setores técnicos, a responsabilização recai sobre quem os valida formalmente, gerando uma sobrecarga decisória e emocional. Laloux (2017) observa que esse tipo de exposição sem autonomia plena compromete a eficácia das organizações públicas e desestimula lideranças a assumirem responsabilidades institucionais relevantes.

A ausência de estrutura jurídica especializada nas universidades, muitas vezes sem assessoria constante ou com atuação limitada da Advocacia-Geral da União (AGU), agrava o problema. Como analisa Sousa (2021), o contraste entre a expertise técnica dos órgãos de controle e a fragilidade jurídica das instâncias executoras contribui para a insegurança dos gestores, que passam a adotar uma postura excessivamente conservadora diante da possibilidade de revisão futura dos atos.

2.5 Formalismo, burocracia preventiva e insegurança jurídica

O temor da responsabilização não se manifesta apenas em decisões vetadas ou em imputações diretas de débito, mas também na cultura organizacional que se constrói a partir disso. Segundo Santos (2020), esse medo promove a expansão de práticas de “burocracia defensiva”, na qual cada decisão é acompanhada de múltiplos pareceres, controles redundantes e paralisações para evitar falhas formais.

Essa burocratização excessiva, em vez de assegurar maior segurança jurídica, paradoxalmente reduz essa segurança. Isso ocorre porque, a cada mudança interpretativa nos órgãos de controle, surgem novas exigências sem que os gestores saibam com clareza o que será aceito ou rejeitado no futuro. Como explica Campana (2017), isso gera uma “insegurança interpretativa”, decorrente das frequentes oscilações jurisprudenciais e da falta de orientações normativas estáveis. Tal cenário leva à adoção de práticas formais voltadas mais à proteção pessoal dos gestores.

Meirelles (2023) chama atenção para o fato de que o excesso de formalismo acaba corroendo o princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37 da CF/88. Em vez de decisões ágeis e eficazes, observa-se a formação de um ambiente de medo e lentidão, que compromete tanto o servidor beneficiado quanto a organização pública como um todo.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo documental, descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa-quantitativa, realizado no contexto da UFV, instituição pública de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, e cujos atos de concessão de aposentadoria estão sujeitos ao controle externo do TCU.

A amostra da pesquisa foi composta por 209 acórdãos colegiados emitidos pelo TCU no período de 1º de janeiro de 2020 a 30 de junho de 2025. Os documentos foram coletados a partir do portal institucional de jurisprudência do TCU, considerando os atos de aposentadoria vinculados à UFV. Os critérios de inclusão abrangeram apenas decisões relativas a processos de aposentadoria com julgamento conclusivo.

A coleta de dados ocorreu durante o segundo trimestre de 2025, sendo conduzida de forma sistemática por meio de planilha estruturada no software Microsoft Excel®, com variáveis categóricas e numéricas previamente definidas, como: data do acórdão, ministro relator, tipo de decisão, existência de diligência, imputação de débito, negativa de registro, menção a precedentes conflitantes, fundamentação legal e indicação de responsabilidade solidária.

Para o tratamento dos dados, utilizou-se análise de conteúdo conforme proposto por Bardin (2011), a fim de estruturar e interpretar os elementos recorrentes nos acórdãos. Essa análise permitiu a criação de duas categorias empíricas principais: determinações de retorno e seus efeitos na gestão universitária; e vetores de responsabilização e pressão simbólica. As categorias foram operacionalizadas por meio do ChatGPT 4o e revisadas manualmente para validação interna.

Adotaram-se rigorosos cuidados éticos em consonância com as diretrizes propostas por Sampaio, Sabbatini e Limongi (2024), garantindo que o emprego da Inteligência Artificial Generativa (IAG) fosse conduzido com transparência, responsabilidade e preservação da autoria humana. Em observância ao princípio da integridade acadêmica, orientada pelos autores citados, todos os conteúdos produzidos pelo modelo ChatGPT 4o foram criteriosamente revisados e validados pelos pesquisadores, mantendo o protagonismo humano na interpretação dos dados.

As informações extraídas foram analisadas mediante técnicas de estatística descritiva, utilizando frequência absoluta e relativa, média e desvio padrão, com o objetivo de identificar padrões decisórios e oscilações interpretativas do TCU ao longo do período.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

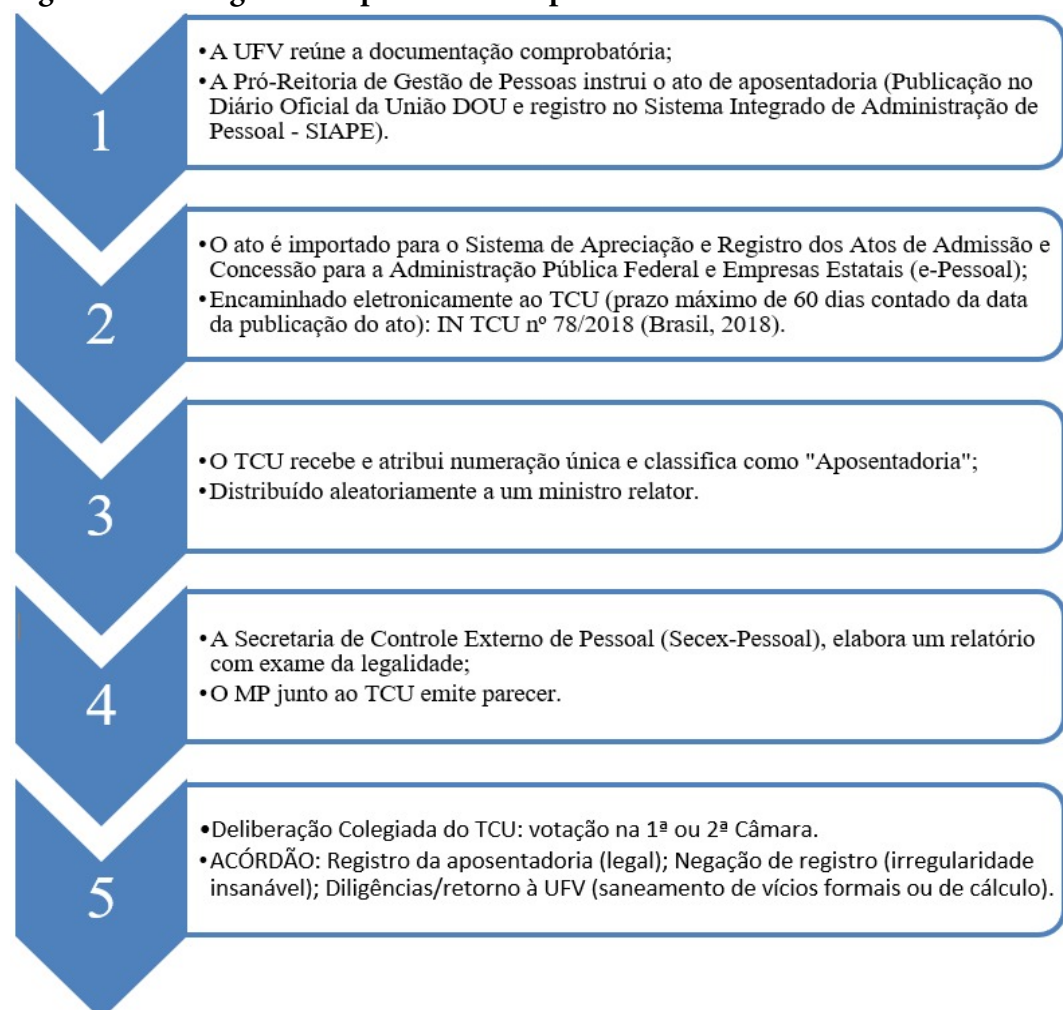
4.1 Exposição institucional e vulnerabilidade do gestor na UFV

O fluxo processual dos atos de aposentadoria na UFV revela que o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas figura como ‘autoridade administrativa responsável’ em 96,7% dos casos. Frequentemente, essa atuação ocorre sem suporte de representação legal especializada. Essa centralidade, em um ambiente de normas complexas e assimetria jurídica entre o gestor e os órgãos de controle, constitui o primeiro vetor do ‘Direito Administrativo do Medo’: a exposição pessoal desproporcional à autonomia técnica de quem homologa o ato.

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 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 (Figura 1).

Figura 1 – Fluxograma de processos de aposentadoria da UFV



Fonte: Elaborada pelos autores, 2025.

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 de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão para a Administração Pública Federal e Empresas Estatais (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

- 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;
- O relatório é enviado ao Ministério Público (MP) 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 relator² 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;
- 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.

²Conforme 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.

Essas devoluções decorrem do art. 6º da Instrução Normativa TCU nº 78/2018, que impõe à administração a obrigação de retificar ou anular atos com vício insanável, e dos arts. 45-46 da Lei nº 8.443/1992, que preveem responsabilização solidária do dirigente que não saneia a ilegalidade (Brasil, 1992; Brasil, 2018).

Como exemplo, 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. 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 se pode encontrar o seguinte trecho 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)³. Esse modelo processual com a instrução universitária, transmissão eletrônica obrigatória e julgamento colegiado com relatoria rotativa, busca garantir equilíbrio entre eficiência administrativa e responsabilização.

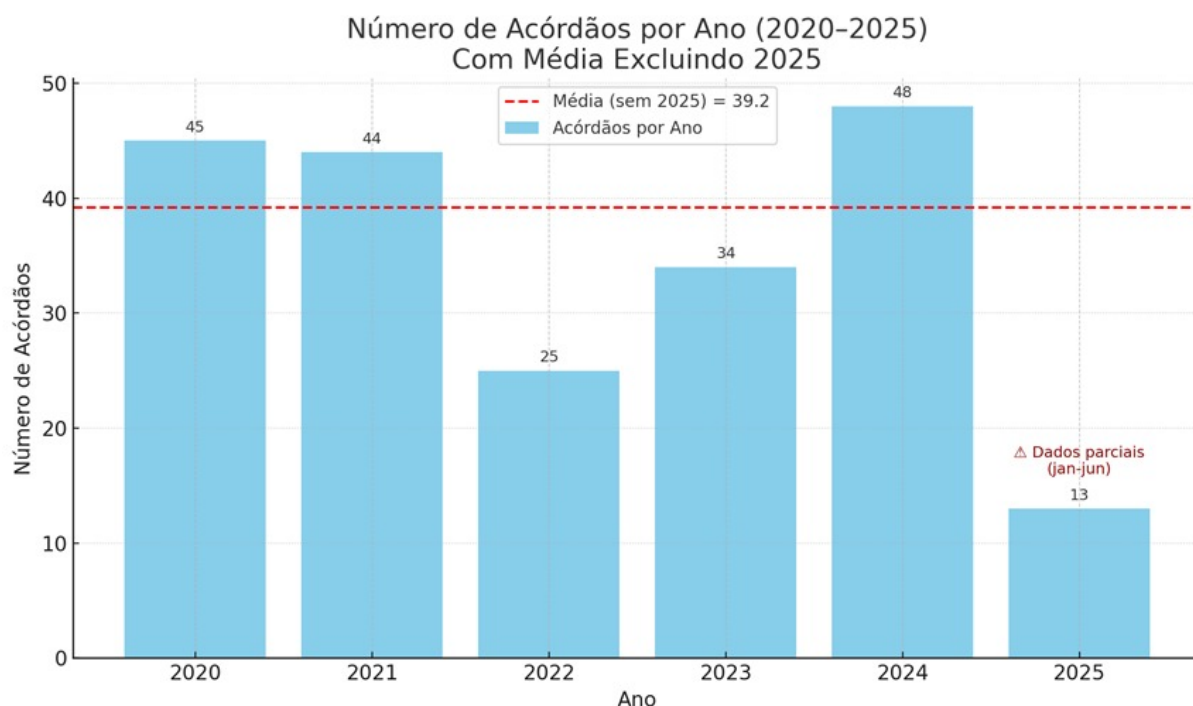
4.2 Dinâmica do controle: frequência e impacto das determinações

Entre 2020 e 2024, a média de 39,2 acórdãos anuais manteve-se estável. Contudo, a análise revela que a insegurança não decorre do volume total, mas da natureza das intervenções: 12% dos processos resultaram em imputação de débito e 11,5% foram devolvidos para correções. O risco real percebido não é a negativa de registro (apenas 1,4%), mas o impacto de revisões retroativas de benefícios (64% das devoluções envolvem ajustes financeiros), o que institucionaliza a ‘burocracia defensiva’ como estratégia de sobrevivência.

4.2.1 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 da pesquisa e não apresentaram duplicidade na amostra.

³Artigo 71, inciso III da CF/88: “apreciar, para fins de regíspessoal, 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).

Gráfico 1 - Comparação dos acórdãos por ano com a média

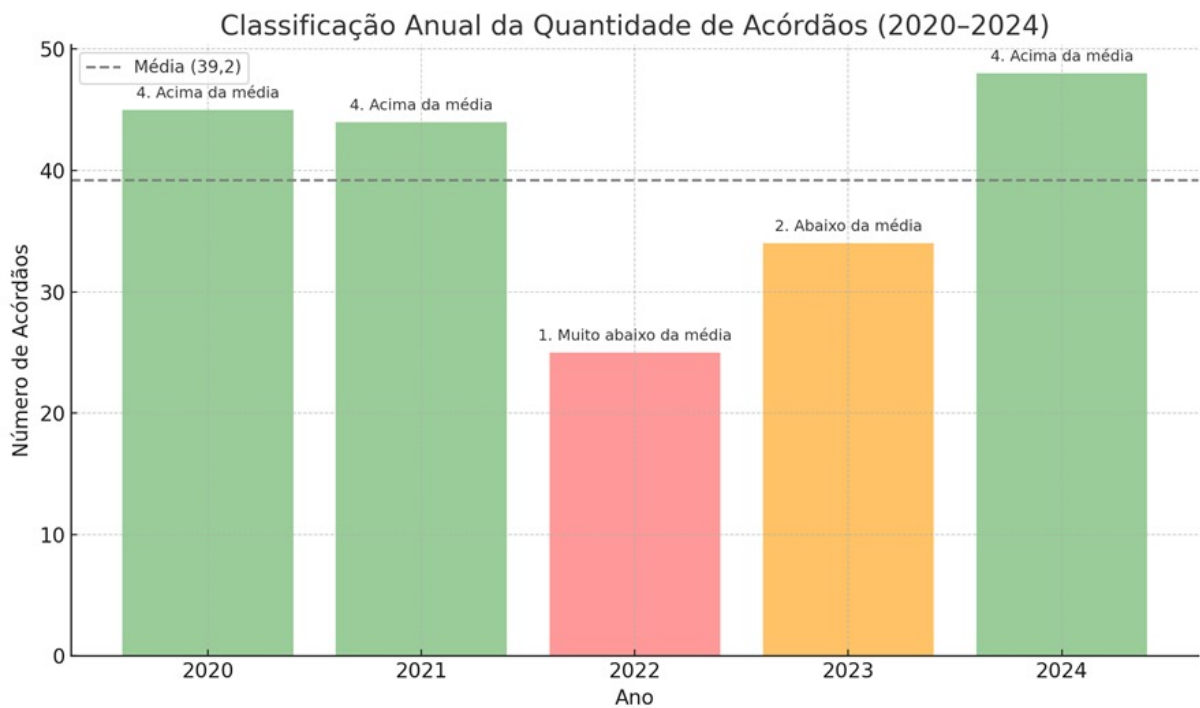
Fonte: Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

Os dados mostraram um desvio padrão⁴ 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 Gráfico 2.

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 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.

⁴Segundo 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.

Gráfico 2 – Número de acórdãos por ano (2020 a 2024)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

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 1 - 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

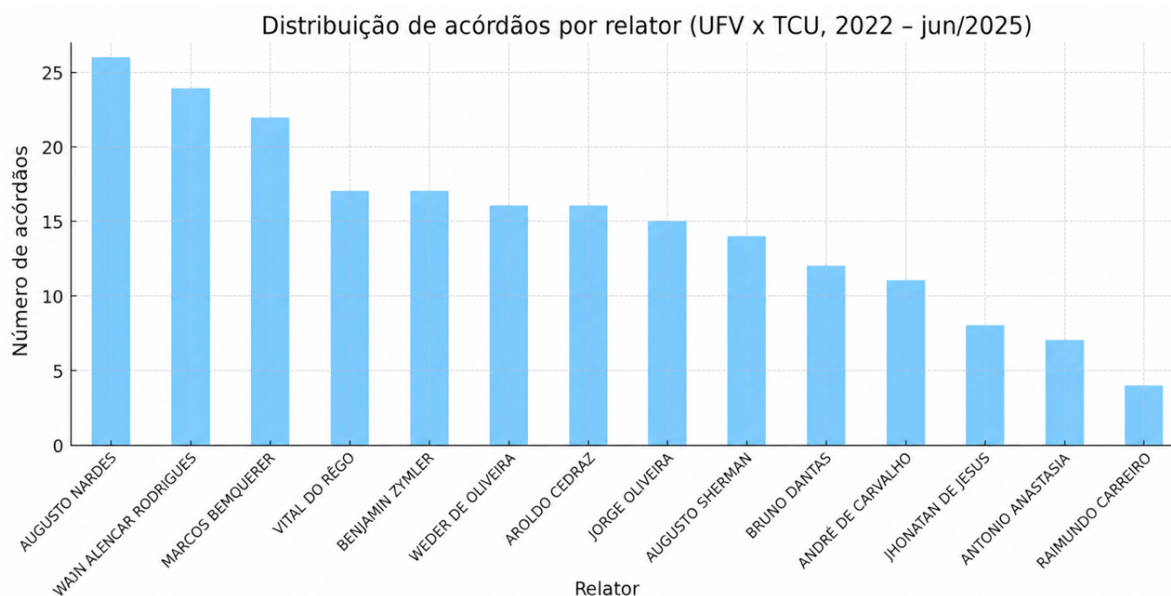
Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

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.

4.2.2 Distribuição por Relatores do TCU

O ministro relator do TCU desempenha função central na análise dos atos de pessoal sujeitos a registro, como aposentadorias, examinando o processo à luz do relatório técnico e do parecer do MP, podendo requisitar diligências. Em seguida, elabora voto fundamentado, que é submetido à decisão do colegiado, garantindo a legalidade e o controle externo. Sobre os relatores dos acórdãos no TCU temos a seguinte distribuição, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 - Distribuição de acórdãos por relator



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

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.

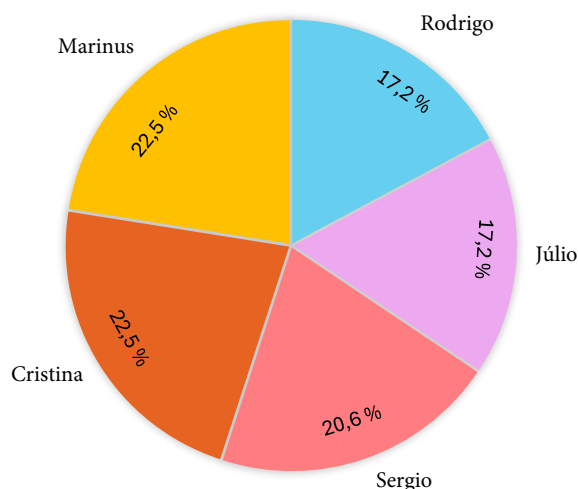
A análise indica uma leve predominância de decisões de três ministros do TCU, sendo Augusto Nardes (26), Walton Rodrigues (24) e Marcos Bemquerer (22). Mas a variação entre eles e os demais não é expressiva, visto que o grupo intermediário concentra de 17 a 15 decisões, e mesmo os relatores com menor participação ainda registram entre 4 e 11 julgados.

4.2.3 Participação de representantes do MP e representantes legais nos processos junto ao TCU

Nos processos de registro de aposentadoria analisados, o MP 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 4).

Gráfico 4 - Distribuição entre os principais representantes do MP

Distribuição dos 5 principais representantes do MP (primeiro nome)

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

O gráfico 4 mostra a distribuição uniforme dos representantes do Ministério Público nos processos, refletindo a participação administrativa padronizada e a distribuição eletrônica igualitária, o que facilita a compreensão do controle externo estatal (Brasil, 1993).

No sistema e-Pessoal, o “Representante legal” da UFV, normalmente o(a) reitor(a) ou pró-reitor, podendo ser substituído por procurador ou advogado, é responsável por assinar os atos e responder 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). O Gráfico 5 é representativo da distribuição destes representantes.

Gráfico 5 - Presença de representantes legais nos processos

Distribuição de representantes legais nos processos (209 processos)

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

Os dados confirmam 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 burocracia⁵, *accountability* e cultura organizacional⁶.

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 o gestor sentir que “qualquer passo em falso” pode ser apontado por especialistas, gerando insegurança e decisões excessivamente cautelosas. Santos (2020) 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 pode funcionar, na prática, como fator de intimidação.

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

Dos 209 processos de aposentadoria da UFV analisados pelo TCU, 24 (11,5 %) foram devolvidos para correção de irregularidades, conforme a exigência legal de retificação de atos com vícios insanáveis, sob risco de responsabilização solidária dos gestores (Brasil, 1992; Brasil, 2018). Exemplos incluem devoluções por erro nos proventos, retirada de “quintos” sem amparo

⁵Para 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.

⁶Conforme 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.

legal e recontagem de tempo de serviço. Essas determinações, embora garantam a legalidade, aumentam a exposição e o risco pessoal dos gestores, que podem ser responsabilizados mesmo sem dolo ou participação direta.

O Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da UFV responde formalmente pela gestão de pessoal, assinando atos e assumindo a responsabilidade pelas informações, embora a análise técnica dos processos seja feita por setores especializados. Mesmo diante do alto volume e da complexidade dos casos, a responsabilidade formal recai sobre ele, aumentando o risco de responsabilização solidária previsto nas 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 2 - 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: Dados da pesquisa, 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.

A exigência de assinatura pela autoridade responsável assegura clareza e compromisso, como destaca Laloux (2017), mas o modelo jurídico brasileiro vai além ao impor responsabilidade pessoal e solidária por erros fora do controle direto do gestor. Essa abordagem, que presume culpa e prevê sanções mesmo em casos de boa-fé, gera insegurança jurídica e incentiva práticas 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 promove alterações em suas normas, como no caso da revisão da Instrução Normativa nº 84 em 2022, surgem dúvidas sobre os critérios que serão exigidos futuramente, apesar do período previsto para adaptação (*vacatio legis*⁷). Nesse contexto, qualquer falha documental ou erro de cálculo pode resultar na devolução do processo, com exigências extras e responsabilização solidária dos gestores. Isso gera insegurança e leva à adoção de práticas defensivas, como revisões constantes e aumento da burocracia, na tentativa de evitar punições por fatores fora do controle direto do gestor.

Como exemplo, o Acórdão nº 2781/2022 – TCU, 2ª Câmara, analisou uma aposentadoria com “quintos/décimos” incorporados fora do prazo legal e declarou o ato ilegal, determinando revisão retroativa dos proventos e devolução dos valores pagos. Decisões assim reforçam o entendimento do TCU de que benefícios sem respaldo legal devem ser corrigidos, mesmo retroativamente, aumentando a percepção de risco entre gestores responsáveis (TCU, 2022).

O Quadro 3 reúne as principais informações sobre os processos de aposentadoria da UFV devolvidos pelo TCU, apresentando a frequência dessas ocorrências, os motivos mais comuns e exemplos reais das exigências feitas. Essa síntese oferece uma visão clara dos aspectos técnicos que motivaram ajustes e evidencia os desafios enfrentados na gestão de pessoal sob controle externo.

Quadro 03 - 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 enquadramento ou tempo de serviço	2 processos (1,0 % do total)	Processo nº 007.114/2023-0 / Acórdão nº 8932/2023-TCU-1ª Câmara	Ausência de ato absorvendo o vencimento básico complementar previsto em lei, gerando ilegalidade na concessão.	Juntar documento faltante ou anular o ato e iniciar novo processo.

Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

⁷No Brasil, o conceito de *vacatio legis* refere-se ao prazo entre a publicação de uma norma e o início de sua vigência, estabelecido pela Lei Complementar 95/1998 e pela LINDB, sendo fixado em 45 dias, salvo disposição expressa em contrário.

Os exemplos dos processos mostram a natureza técnica e detalhada das exigências do TCU, focadas na precisão financeira e no cumprimento rigoroso das normas, como a Lei nº 8.112/1990. Cerca de 64% das devoluções envolvem ajustes financeiros ou exclusão de parcelas irregulares, enquanto 36% tratam de correções formais na documentação. Ambos os casos reforçam a responsabilização pessoal do dirigente que assina o ato.

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

Neste tópico, observa-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 4 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 4 – 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

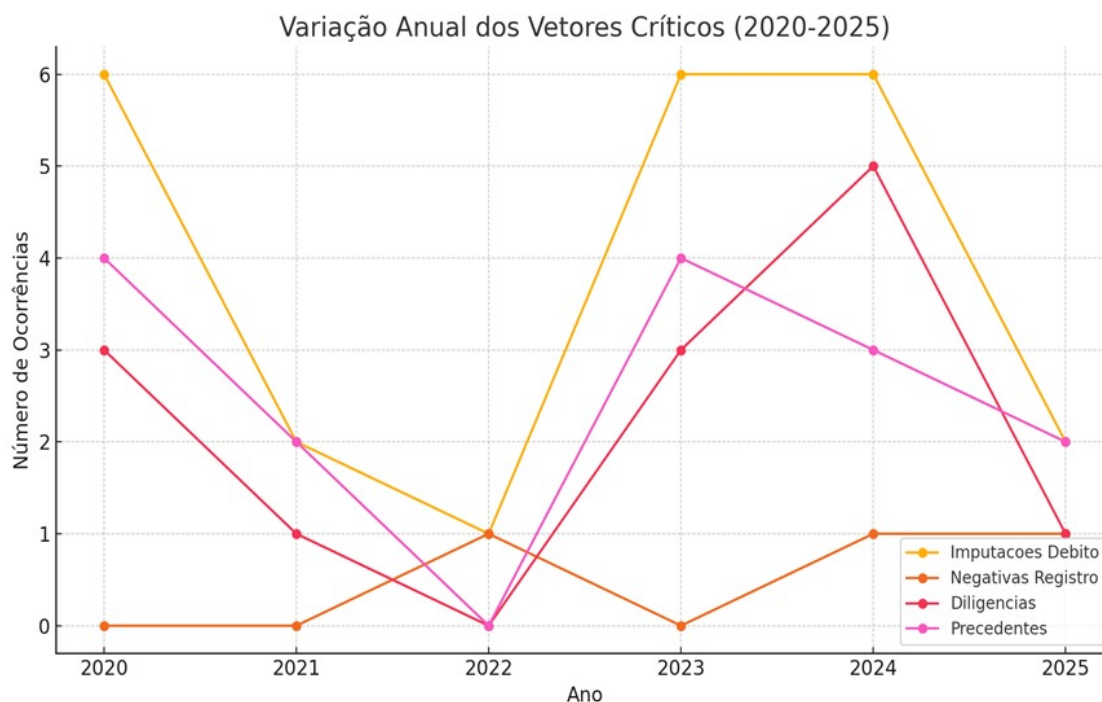
Fonte: Dados da pesquisa, 2025.

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 %.

Embora poucos processos resultem em devolução de valores ou negativa de registro, esses casos se destacam e servem de alerta, levando o corpo técnico a adotar posturas mais cautelosas, como revisões e solicitações de novos. Assim, mesmo ocorrendo pontualmente, o efeito simbólico dessas decisões é amplo, induzindo maior prudência em toda a rotina de concessão de aposentadorias.

O Gráfico 6 apresenta, em série temporal, a variação anual dos principais fatores críticos nos processos de aposentadoria entre 2020 e 2025, imputações de débito, negativas de registro, diligências e precedentes conflitantes, permitindo visualizar a intensidade e o ritmo dessas pressões administrativas ao longo do período.

Gráfico 6 - Variação anual dos vetores de retorno de processos de aposentadoria



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

A evolução anual dos principais vetores críticos entre 2020 e 2025 revela a persistência e a oscilação das pressões administrativas nos processos de aposentadoria analisados pelo TCU. Imputações de débito permaneceram elevadas em 2020, 2023 e 2024, com seis casos em cada ano, indicando maior rigor fiscal e interpretações restritivas de vantagens pessoais.

Embora negativas de registro tenham sido raras, houve aumento de diligências e referências a precedentes conflitantes em 2023 e 2024, com até cinco diligências e quatro menções anuais, demonstrando o retorno de incertezas interpretativas após estabilidade em 2022. Esses dados reforçam que a insegurança jurídica resulta menos de lacunas legais e mais da constante reinterpretação jurisprudencial (Meirelles, 2021), gerando ciclos de intensificação e afrouxamento dos controles e impactando a gestão pública (TCU, 2021).

A responsabilidade solidária dos gestores públicos em processos de aposentadoria serve como mecanismo para garantir o ressarcimento integral ao erário. Conforme Di Pietro (2022), todos os agentes envolvidos, incluindo o beneficiário da aposentadoria, o responsável pelo cálculo e a autoridade que homologou o ato, podem ser obrigados a pagar a totalidade do débito, com direito de regresso entre si em momento posterior. Para Meirelles (2023), esse entendimento considera o dano ao patrimônio público como indivisível, o que assegura a efetividade da proteção 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, a responsabilização abrange a preparação pelo setor de recursos humanos, a decisão da autoridade homologadora e a fruição do benefício pelo servidor. A Instrução Normativa-TCU 98/2024 exige que o gestor federal adote medidas imediatas para recuperar valores pagos indevidamente, mesmo antes do trânsito em julgado no Tribunal. O Acórdão 1835/2024-Plenário reforçou essa antecipação do ressarcimento, estabelecendo a responsabilidade solidária do beneficiário e dos gestores hierárquicos (Brasil, TCU, 2024). Segundo Di Pietro (2022), a solidariedade funciona como garantia ao transferir ao grupo de devedores o risco de inadimplência, protegendo o Estado contra perdas patrimoniais.

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.

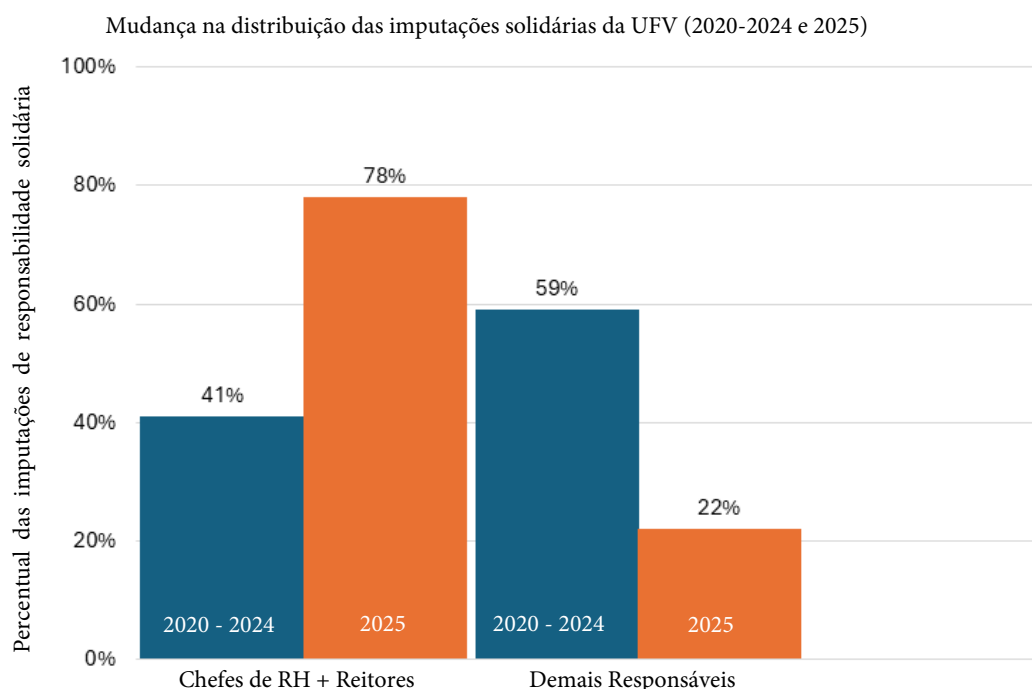
Tabela 5 - Acórdãos com indicação de responsabilidade solidária por ano

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: Dados da pesquisa, 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 (Gráfico 7), com a mudança na distribuição das imputações.

Gráfico 7 - Distribuição das imputações solidárias na UFV (2020-2024 e 2025)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da ferramenta do ChatGPT 4o, 2025.

Em 2025, houve um aumento significativo da responsabilização pessoal solidária, com foco deslocado dos interessados diretos para os chefes de recursos humanos e a Reitoria, especialmente nos processos que determinaram devolução imediata de valores. Na UFV, dados mostram que, entre 2020 e 2024, esses gestores estavam presentes em 41% dos débitos solidários, percentual que saltou para 78% em 2025, acompanhando a duplicação do número de imputações em relação ao ano anterior.

Esse movimento tem respaldo normativo na Instrução Normativa-TCU nº 98/2024, que reforça o dever do administrador público federal de adotar medidas imediatas para ressarcir o erário, mesmo sem aguardar decisão final do TCU. Essa orientação foi consolidada na jurisprudência de 2025, com o Acórdão 1835/2024-Plenário reconhecendo a possibilidade de atenuação individual, mas confirmando a exigibilidade antecipada do ressarcimento. Na prática, as unidades de pessoal passaram a garantir solidariamente o crédito público, mesmo em situações originadas por orientações ministeriais anteriores.

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.

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, o conjunto desses resultados autorizam afirmar a existência de um

“Direito Administrativo do Medo” configurado na UFV. Ainda assim, trata-se de indícios seletivos e concentrados de insegurança interpretativa que exigem cautela, mas que carecem de respaldo robusto quanto às percepções subjetivas dos próprios decisores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do primeiro semestre de 2025 reforçam a urgência do debate: 61,5% dos processos sofreram devolução para correção, e 9 dos 13 acórdãos expedidos no período já continham advertências explícitas de responsabilidade solidária. O deslocamento do ônus patrimonial para os chefes de RH e para a Reitoria, que figuraram em 78% das imputações solidárias em 2025 contra 41% nos anos anteriores, demonstra que o rigor fiscal tem se sobreposto à segurança jurídica do gestor. Tais evidências confirmam que o controle externo, embora essencial, tem operado como um indutor de comportamentos defensivos que comprometem a eficiência da gestão universitária.

A pesquisa mostrou que o controle do TCU sobre as aposentadorias da UFV vai além das sanções diretas, influenciando gestores a adotar práticas defensivas e aumentar o formalismo burocrático, gerando um clima de cautela e insegurança interpretativa. A análise de 209 acórdãos (2020-2025) indicou baixa frequência de sanções efetivas (1,4% de negativas de registro), mas alta incidência de retornos para correção (11,5%), imputações de débito (12%) e menções a precedentes conflitantes (8,6%). Mesmo raras, as cobranças e indeferimentos têm forte efeito disciplinador, pois a ameaça constante de responsabilização reforça o chamado “Direito Administrativo do Medo”.

Uma das principais contribuições deste estudo é a demonstração de que a responsabilização solidária se consolidou como elemento central para a compreensão dessa dinâmica de medo na gestão pública. No modelo normativo vigente, o gestor, em especial o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, é responsabilizado por falhas técnicas ou formais que não estão sob seu controle direto, já que a análise técnica detalhada dos processos é realizada por setores especializados da universidade. O gestor, contudo, responde formalmente por atos assinados, inclusive por possíveis erros cometidos por outros servidores.

Essa configuração normativa é reforçada por trechos recorrentes nos acórdãos, tais como: “...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...”. Tal cenário amplia o sentimento de exposição e risco, intensificando práticas de “burocracia preventiva” e impactando negativamente a eficiência e a agilidade administrativa.

Outro aspecto relevante é a assimetria de conhecimento jurídico entre os agentes de controle e os gestores universitários, muitas vezes de formação administrativa ou contábil. Essa disparidade contribui para potencializar a insegurança e a adoção de posturas defensivas, tornando o ambiente institucional avesso a inovações e mais propenso ao formalismo extremo.

O estudo também identificou que mudanças normativas recentes, como a atualização da Instrução Normativa nº 84/2020, revisada em 2022, desempenharam papel relevante na intensificação das exigências e devoluções. Tais alterações, de natureza interpretativa e muitas vezes divulgadas sem ampla publicidade prévia, ampliaram o ambiente de incerteza jurídica. Isso é ilustrado pelo fato de que o ano de 2022, embora tenha registrado o menor número absoluto de decisões (25 acórdãos, 1,49 desvio padrão abaixo da média), serviu de marco para a consolidação de novos critérios que impactaram o volume de devoluções nos anos seguintes, culminando no aumento expressivo das imputações solidárias e dos riscos assumidos pelos gestores em 2025.

Os dados também mostram que, apenas no primeiro semestre de 2025, mais de 61 % dos processos analisados sofreram devolução para correção, evidenciando a influência direta de revisões normativas recentes e o aumento da percepção de risco entre os responsáveis pelos atos de pessoal.

Destaca-se ainda a internalização, na jurisprudência recente do TCU, de uma orientação mais rigorosa em relação à exigibilidade do ressarcimento ao erário. O Acórdão 1835/2024-Plenário, publicado no início de 2025, consolidou a possibilidade de atenuação individual do débito, mas reafirmou a obrigação de ressarcimento imediato, invertendo o ônus de aguardar o trânsito em julgado dos recursos. Com isso, as unidades de pessoal da UFV passaram a ser responsáveis solidárias pela garantia do crédito público, mesmo quando o valor contestado decorria de orientações ministeriais anteriores. Tal orientação, somada ao advento da Instrução Normativa-TCU nº 98/2024, contribuiu para um aumento expressivo das menções à responsabilidade solidária, em especial em 2025, quando 9 dos 13 acórdãos expedidos incluíram essa advertência, mesmo que a cobrança efetiva de valores ainda seja eventual.

Esses resultados reforçam o entendimento de que, embora o controle externo do TCU seja essencial para assegurar a legalidade e proteger o interesse público, sua atuação tem gerado efeitos colaterais que merecem atenção. O ambiente de insegurança normativa e o medo de responsabilização pessoal levam gestores a adotar condutas cada vez mais burocráticas e conservadoras, comprometendo a eficiência administrativa e a qualidade dos serviços públicos.

Para mitigar esses efeitos, é fundamental que as normas de controle sejam pautadas por critérios mais claros, estáveis e proporcionais, e que haja maior apoio técnico e jurídico aos gestores universitários.

Por fim, recomenda-se que futuras pesquisas combinem abordagens qualitativas, como entrevistas com gestores e estudos de caso comparativos, à análise documental desenvolvida neste trabalho, visando aprofundar a compreensão dos efeitos subjetivos do controle externo e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de responsabilização e controle administrativo.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do TCU**. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: TCU, 2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%2520155%252C%2520de%25204%2520de%2520dezembro%2520de%25202002/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 206, de 11 de outubro de 2007**. Estabelece procedimentos para a tramitação de atos de pessoal. Brasília, DF: TCU, 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%2520206/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 78, de 18 de outubro de 2018**. Dispõe sobre os atos sujeitos a registro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 out. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2520n%25C2%25BA%252078%252C%2520de%252018%2520de%2520outubro%2520de%25202018/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 84, de 2020**. Dispõe sobre a apreciação dos atos de pessoal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2520n%25C2%25BA%252084%252C%2520de%25202020/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 98, de 2024**. Estabelece medidas para o ressarcimento ao erário. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2520n%25C2%25BA%252098%252C%2520de%25202024/%2520/score%2520desc/0>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49–95, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CAMPANA, P. de S. P. 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: 12 jul. 2025.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GUIMARÃES, F. V. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Zênite Fácil, categoria Doutrina**, 01 set. 2020. Disponível em: https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/08/Artigo_FernandoVernalha.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

LALOUX, F. **Reinventando as organizações: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana**. São Paulo: DVS Editora, 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

SAMPAIO, R. C.; SABBATINI, M.; LIMONGI, R. **Diretrizes para o uso ético e responsável da Inteligência Artificial Generativa: um guia prático para pesquisadores**. São Paulo: Editora Intercom, 2024.

SANTOS, R. V. 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/handle/123456789/234522/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

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

SOUSA, F. A. de Q. **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, C. A. **Controle da Administração Pública: Desafios e Limites**. São Paulo: Malheiros, 2016.

VIPIEVSKI JÚNIOR, J. M.; MILLANI, M. L. 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 jun. 25.

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

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Renato Campos Oliveira

Coleta de dados: Renato Campos Oliveira

Discussão dos resultados: Renato Campos Oliveira e Carlos Eduardo Artiaga Paula

Revisão e aprovação: Carlos Eduardo Artiaga Paula

AUTOR CORRESPONDENTE

Renato Campos Oliveira - renato.campos@ufv.br

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

A autoria declara não haver interesses conflitantes.

DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Os dados estão disponíveis sob demanda .

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Os autores declaram o uso de IA Generativa e Tecnologias Assistidas por IA durante a elaboração do estudo intitulado Direito Administrativo do Medo: o impacto do TCU na gestão de aposentadorias da Universidade Federal de Viçosa. Os autores utilizaram o ChatGPT 4.0 para a operacionalização e estruturação das categorias empíricas de análise de conteúdo, bem como suporte na geração dos elementos gráficos (Gráficos 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7). Após a utilização dessa ferramenta/serviço, os autores revisaram e editaram o conteúdo conforme necessário e assumem total responsabilidade pelo conteúdo do trabalho.

PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editores:

Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Ana Clara Cândido  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Valdinei Costa Souza  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 24/jul/2025 | Aceito: 12/06/2026 | Publicado: 14/ago/2026

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026 Renato Campos Oliveira, Carlos Eduardo Artiaga Paula. As pessoas autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.



APÊNDICE A

PROMPTS E ANÁLISE DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA CHATGPT 40

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”.

A árvore de similitude revela três eixos principais: (i) distribuição quantitativa; (ii) resultados processuais e seus motivos; (iii) agentes e vetores de responsabilização.

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.

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”.

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 $\leftrightarrow$ voto $\leftrightarrow$ 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.