

Artigo

**GOVERNANÇA INTEGRADA E MODERNIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO
MUNICIPAL EM NITERÓI**

**INTEGRATED GOVERNANCE AND MODERNIZATION OF MUNICIPAL
INSPECTION IN NITERÓI**

**GOBERNANZA INTEGRADA Y MODERNIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN
MUNICIPAL EN NITERÓI**

Danilo Santos Ferreira Valim

Pós-Graduando em Análise Dados Aplicados às Políticas Públicas,
Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica,
Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: danilosfvalim@gmail.com

Ricardo de Alcantara Menezes

Bacharel em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio
de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: menezesra@ig.com.br

RESUMO

A fragmentação das carreiras de fiscalização municipal tem se mostrado um obstáculo relevante para a governança integrada e para a eficiência administrativa, especialmente em cidades inseridas em contextos metropolitanos complexos. Este artigo tem como objetivo analisar em que medida a unificação dessas carreiras pode superar tal disfunção, identificando suas vantagens econômicas, administrativas e institucionais e avaliando sua aplicabilidade ao caso de Niterói. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada em análise documental e em estudo comparado de múltiplos casos. Foram examinadas experiências consolidadas no Brasil — Distrito Federal, Belo Horizonte, Fortaleza, Rio Branco, Cuiabá, Salvador e Porto Alegre —, além de referências internacionais, como a reforma portuguesa, os modelos de coordenação territorial espanhóis e os Princípios de Boas Práticas em Fiscalização Regulatória da OCDE. Os resultados indicam que modelos integrados reduzem custos operacionais, eliminam sobreposições, padronizam procedimentos e fortalecem o exercício do poder de polícia administrativa. Conclui-se que a adoção de uma carreira unificada em Niterói representa alternativa estratégica para modernizar a gestão fiscalizatória municipal, alinhando-a ao paradigma do *Whole-of-Government* e às diretrizes internacionais de eficiência regulatória.

Palavras-chave: Governança Integrada. Fiscalização Municipal. Unificação de Carreiras. Eficiência Administrativa. Poder de Polícia. Niterói.

DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v15n2-25-2026>

Submitted on: 1.30.2026 | Accepted on: 2.2.2026 | Published on: 2.9.2026

ABSTRACT

The fragmentation of municipal inspection careers has become a significant obstacle to integrated governance and administrative efficiency, particularly in cities located within complex metropolitan contexts. This article aims to examine how unifying these careers can overcome such dysfunctions by identifying their economic, administrative, and institutional advantages and assessing their applicability to the case of Niterói. A qualitative and exploratory approach was adopted, based on documentary analysis and a comparative study of multiple cases. Consolidated Brazilian experiences were examined — including the Federal District, Belo Horizonte, Fortaleza, Rio Branco, Cuiabá, Salvador, and Porto Alegre — as well as international references such as the Portuguese reform, Spanish territorial coordination models, and the OECD's Best Practice Principles for Regulatory Enforcement and Inspections. The results indicate that integrated models reduce operational costs, eliminate overlaps, standardize procedures, and strengthen the exercise of administrative police power. The study concludes that adopting a unified inspection career in Niterói represents a strategic alternative for modernizing municipal regulatory enforcement, aligning local management with the Whole-of-Government paradigm and international guidelines for regulatory efficiency.

Keywords: Integrated Governance. Municipal Inspection. Career Unification. Administrative Efficiency. Police Power. Niterói.

RESUMEN

La fragmentación de las carreras de inspección municipal se ha convertido en un obstáculo relevante para la gobernanza integrada y la eficiencia administrativa, especialmente en ciudades situadas en contextos metropolitanos complejos. Este artículo tiene como objetivo analizar en qué medida la unificación de dichas carreras puede superar esta disfunción, identificando sus ventajas económicas, administrativas e institucionales y evaluando su aplicabilidad al caso de Niterói. Se adoptó un enfoque cualitativo y exploratorio, basado en análisis documental y en un estudio comparado de múltiples casos. Se examinaron experiencias consolidadas en Brasil —Distrito Federal, Belo Horizonte, Fortaleza, Rio Branco, Cuiabá, Salvador y Porto Alegre— así como referencias internacionales, como la reforma portuguesa, los modelos españoles de coordinación territorial y los Principios de Buenas Prácticas de la OCDE para la Inspección y la Ejecución Regulatoria. Los resultados indican que los modelos integrados reducen los costes operativos, eliminan solapamientos, estandarizan procedimientos y refuerzan el ejercicio del poder de policía administrativa. Se concluye que la adopción de una carrera unificada en Niterói constituye una alternativa estratégica para modernizar la fiscalización municipal, alineando la gestión local con el paradigma Whole-of-Government y con las directrices internacionales de eficiencia regulatoria.

Palabras clave: Gobernanza Integrada. Inspección Municipal. Unificación de Carreras. Eficiencia Administrativa. Poder de Policía. Niterói.

INTRODUÇÃO

A administração pública municipal brasileira enfrenta o desafio permanente de elevar a qualidade dos serviços prestados à população em um contexto de restrições fiscais cada vez mais rígidas. A complexidade crescente da governança urbana evidencia as limitações dos modelos tradicionais de gestão, historicamente marcados pela compartimentação burocrática e pela atuação isolada de órgãos setoriais. Nesse cenário, a transição de estruturas fragmentadas de “comando e controle” para arranjos integrados de fiscalização emerge como requisito para ampliar a eficiência estatal, reduzir duplicidades e oferecer respostas mais sistêmicas às demandas da cidade.

A fragmentação das carreiras de fiscalização — distribuídas entre posturas, obras, transportes, meio ambiente, vigilância sanitária, serviços concedidos, entre outras — constitui um obstáculo estrutural à coordenação intersetorial. Cada área opera com quadros próprios, sistemas distintos e lógicas administrativas autônomas, produzindo redundância operacional, sobreposição de competências e dispersão do poder de polícia administrativa. Como consequência, a ação estatal torna-se menos efetiva, favorecendo conflitos de competência, desperdício de recursos e uma visão setorializada que não corresponde à natureza multidimensional dos problemas urbanos.

Diante desse quadro, torna-se necessário avaliar alternativas de reorganização administrativa capazes de fortalecer as capacidades estatais locais. A literatura sobre capacidades burocráticas (Cingolani, 2013; Gomide; Pires, 2014) aponta que arranjos institucionais mais integrados tendem a produzir maior coerência, coordenação e efetividade. Paralelamente, a adoção crescente de modelos de fiscalização integrada por municípios brasileiros de diferentes portes, bem como a convergência internacional em torno de estruturas unificadas, reforça a relevância prática do tema.

Para Niterói, município de destaque na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e reconhecido por sua capacidade de inovação em gestão, o debate assume caráter estratégico. A complexidade de sua ocupação urbana demanda uma presença estatal mais coordenada no território, o que torna a unificação das

carreiras de fiscalização uma alternativa promissora para aprimorar a governança local.

Objetivo do Estudo

O objetivo deste artigo é analisar as vantagens econômicas e administrativas decorrentes da unificação das carreiras de fiscalização urbana e ambiental no âmbito do município de Niterói, examinando experiências brasileiras e internacionais e avaliando sua aplicabilidade ao contexto niteroiense. A justificativa fundamenta-se em dimensões jurídicas (segurança e padronização), econômicas (racionalização de custos) e administrativas (coordenação e profissionalização).

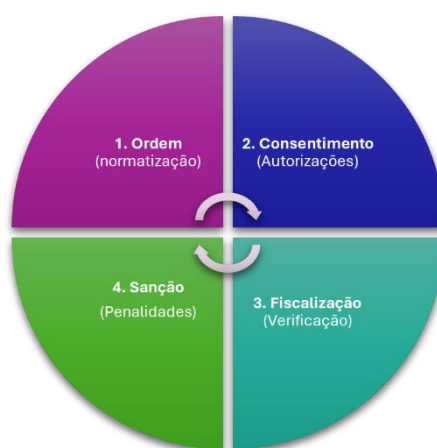
REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre a unificação das carreiras de fiscalização municipal apoia-se em fundamentos jurídicos, administrativos e econômicos que convergem para a necessidade de racionalização das estruturas estatais. A Constituição Federal de 1988, especialmente após a Emenda Constitucional nº 19/1998, consagrou o princípio da eficiência como diretriz obrigatória da administração pública, complementado pelo princípio da economicidade previsto no artigo 70. A doutrina destaca que eficiência envolve não apenas alcançar resultados, mas fazê-lo com uso racional de recursos escassos, afastando desperdícios e formalismos excessivos (Di Pietro, 2023; Meirelles, 2024). A manutenção de múltiplas carreiras para atividades de mesma natureza jurídica contraria esse princípio, gerando custos fixos redundantes e dificultando o cumprimento das exigências de sustentabilidade fiscal previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Nesse contexto, o poder de polícia administrativa constitui elemento central para compreender a identidade funcional das carreiras de fiscalização. O Supremo Tribunal Federal, no RE 633.782/MG (Tema 532), sistematizou o ciclo de polícia em quatro fases — ordem, consentimento, fiscalização e sanção — destacando a especificidade da atividade fiscalizatória como etapa concreta de verificação e repressão de condutas contrárias ao interesse público.

A compreensão desse ciclo (Figura 1) é fundamental para analisar a organização das carreiras de fiscalização, pois evidencia que a atuação estatal envolve um encadeamento lógico de etapas que estruturam o exercício do poder de polícia. A fase fiscalizatória, em particular, representa o momento em que o Estado verifica a conformidade das atividades privadas com as normas urbanísticas, ambientais, sanitárias e econômicas, constituindo o núcleo operacional das carreiras municipais responsáveis por essa função.

Figura 1. Ciclo do poder de polícia administrativa



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A representação gráfica do ciclo evidencia que, embora distintas em seus objetos materiais, as atividades fiscalizatórias compartilham a mesma natureza jurídica e se inserem na mesma etapa funcional do poder de polícia. Isso valoriza a tese de que a fragmentação atual das carreiras municipais não decorre de diferenças ontológicas entre as funções exercidas, mas de arranjos administrativos historicamente construídos.

As diversas áreas de fiscalização municipal — obras, posturas, transportes, meio ambiente, vigilância sanitária, defesa do consumidor — compartilham, pois, a mesma natureza jurídica, manifestando atributos comuns como discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. Essa homogeneidade justifica a possibilidade de exercício por uma carreira única, desde que acompanhada de capacitação adequada. A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2545-05) corrobora essa convergência ao agrupar diferentes denominações de fiscais sob a mesma ocupação.

A literatura internacional sobre governança pública também contribui para esse debate. O paradigma do *Whole-of-Government* (Christensen; Lægreid, 2007) surge como resposta à fragmentação institucional típica do *New Public Management*, propondo coordenação horizontal e vertical, compartilhamento de informações e respostas integradas a problemas complexos. Estudos sobre integração de políticas (Trein; Meyer; Maggetti, 2020) enfatizam que desafios urbanos — caracterizados como *wicked problems* — exigem estruturas capazes de superar silos organizacionais e atuar de forma transversal.

Do ponto de vista econômico, a unificação de carreiras dialoga com os conceitos de economia de escala e de escopo. A primeira decorre da diluição de custos fixos em estruturas ampliadas; a segunda, da redução de custos totais quando diferentes serviços são executados por uma mesma unidade.

Nesse contexto, a abordagem da regulação responsiva (Ayres; Braithwaite, 1992) e o enfoque orientado à resolução de problemas (Sparrow, 2000) reforçam que a efetividade da fiscalização depende de estruturas com capacidade analítica, planejamento integrado e atuação coordenada — elementos dificultados pela fragmentação das carreiras e fortalecidos por modelos unificados.

A síntese dos principais fundamentos teóricos levantados permite organizar, de forma comparativa, os conceitos que estruturam o debate sobre a unificação das carreiras de fiscalização (Quadro 1). Esses elementos, provenientes de diferentes campos — jurídico, administrativo, econômico e regulatório — convergem para demonstrar que a fragmentação atual não encontra respaldo técnico consistente e que modelos integrados tendem a produzir maior coerência institucional.

Quadro 1. Fundamentos jurídicos, administrativos e econômicos que sustentam a unificação das carreiras de fiscalização

Conceito	Definição sintética	Principais autores	Implicações para unificação
Eficiência	Otimização da relação custo-benefício na ação administrativa	Di Pietro; Meirelles	Estruturas integradas são mais eficientes
Economicidade	Racionalização na alocação de recursos públicos	Mello	Eliminação de redundâncias estruturais

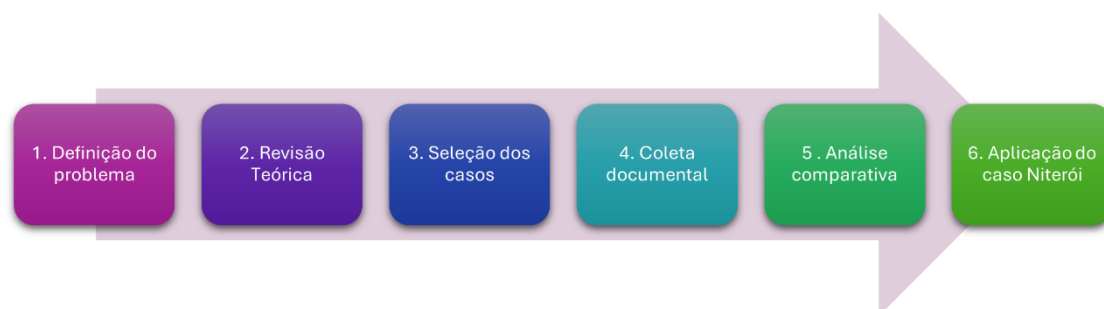
Poder de polícia	Faculdade de limitar direitos em benefício coletivo	Meirelles; Di Pietro	Identidade funcional das carreiras
Ciclo de polícia	Ordem → Consentimento → Fiscalização → Sanção	STF (RE 633.782/MG)	Fiscalização é fase específica do ciclo
<i>Whole-of-Government</i>	Coordenação horizontal e vertical entre órgãos	Christensen; Lægreid	Superação da fragmentação organizacional
Economia de escala	Redução do custo médio com aumento do volume	Cruz; Diaz; Luque	Diluição de custos fixos
Economia de escopo	Custo menor na produção conjunta de serviços	Cruz; Diaz; Luque	Atuação polivalente reduz custos
Regulação responsiva	Escalonamento de intervenções conforme contexto	Ayres; Braithwaite	Visão sistêmica da fiscalização

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, adequada para temas ainda pouco sistematizados e que demandam compreensão aprofundada de seus elementos constitutivos (Gil, 2008). A investigação busca analisar o fenômeno da fiscalização integrada no contexto da gestão pública municipal de Niterói, identificando padrões, desafios e potencialidades associados à unificação de carreiras. A Figura 2 retrata o passo a passo da pesquisa.

Figura 2. Fluxo da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A coleta de dados baseou-se predominantemente na análise documental, com consulta a legislações, decretos, relatórios de gestão, planos estratégicos e publicações institucionais disponíveis em *sites* oficiais de órgãos

governamentais. Foram selecionados seis casos brasileiros considerados referências consolidadas em fiscalização integrada: Distrito Federal (DF Legal), Belo Horizonte (SUFIS), Fortaleza (AGEFIS), Rio Branco, Cuiabá e Salvador. Também foi examinada a proposta em tramitação em Porto Alegre para criação da Secretaria Executiva de Fiscalização (SEFIS).

No âmbito internacional, analisaram-se a reforma portuguesa que unificou carreiras municipais (Decreto-Lei nº 114/2019), experiências de coordenação territorial na Espanha e os Princípios de Boas Práticas em Fiscalização Regulatória da OCDE (2014), com destaque para o princípio da coordenação.

A análise foi estruturada em dois eixos: (i) vantagens econômicas, incluindo redução de custos e economias de escala e escopo; e (ii) vantagens administrativas, relacionadas à padronização, coordenação, efetividade e profissionalização das ações fiscalizatórias.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A consolidação de modelos integrados de fiscalização no Brasil tem avançado de forma gradual, com diferentes arranjos institucionais e níveis de unificação de carreiras. A análise comparada dessas experiências permite identificar padrões, inovações e limitações relevantes para o desenho de modelos aplicáveis a cidades de porte médio e grande, como Niterói.

O Distrito Federal (DF) foi pioneiro ao instituir, em 2008, a Agência de Fiscalização (AGEFIS), posteriormente substituída pela Secretaria DF Legal. Embora não tenha promovido unificação completa das carreiras, o DF consolidou um modelo de coordenação operacional integrada, reunindo diferentes especialidades sob planejamento centralizado. A atuação destacou-se no enfrentamento às ocupações irregulares, com indicadores expressivos e elevado reconhecimento público, além de validação por auditorias do Tribunal de Contas. Ainda assim, o modelo manteve carreiras distintas, aproximando-se mais de uma integração funcional do que de uma carreira única polivalente.

Belo Horizonte, por sua vez, implementou em 2011 um dos modelos mais robustos de unificação de carreiras no país, com a criação do cargo de Fiscal de

Controle Urbanístico e Ambiental. A substituição de carreiras fragmentadas, mediante adesão voluntária, foi acompanhada de um curso de formação de 520 horas que se tornou referência nacional. A Subsecretaria de Fiscalização (SU-FIS) opera com planejamento baseado em evidências, análise estratégica de informações e programas de regulação responsiva, atraindo dezenas de municípios interessados em replicar o modelo.

Fortaleza adotou, em 2014, um dos arranjos mais completos, com a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), autarquia que reúne doze áreas de fiscalização sob estrutura única, com carreira específica de nível superior, governança colegiada e autonomia financeira decorrente da vinculação de parte da arrecadação de multas ao custeio da própria agência.

Rio Branco apresenta o marco legal mais detalhado entre os municípios analisados, com sua Lei Geral de Fiscalização organizando a atuação em duas administrações — Urbana e Tributária — e estruturando carreira unificada com níveis, referências, gratificações e regras claras de progressão.

Cuiabá, por sua vez, instituiu a Carreira de Regulação e Fiscalização como carreira típica de Estado, com prerrogativas reforçadas e amplo rol de formações aceitas, refletindo a multidisciplinaridade da fiscalização integrada.

Salvador adotou modelo mais restrito, concentrado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR), com foco em obras, uso do solo e licenciamento ambiental, sem incorporar vigilância sanitária ou defesa do consumidor.

Já Porto Alegre discute, desde 2025, a criação da SEFIS, com regime de subsídio, sistema eletrônico integrado, uso de câmeras corporais e juntas de julgamento especializadas, incorporando elementos de modernização tecnológica e transparência.

Para facilitar a visualização comparativa dessas experiências, apresenta-se no Quadro 2 uma síntese dos principais elementos institucionais, legais e funcionais observados nos municípios analisados.

Quadro 2. Comparação sintética dos modelos brasileiros de fiscalização integrada

Município	Legislação	Forma Institucional	Cargo/Carreira	Escopo Principal
Distrito Federal	Lei 6.302/2019	Secretaria (DF Legal)	Auditor de Atividades Urbanas	Urbano, obras, atividades econômicas
Belo Horizonte	Lei 10.308/2011	Subsecretaria (SUFIS)	Fiscal de Controle Urbanístico e Ambiental	Urbanístico, ambiental, consumidor
Fortaleza	LC 190/2014	Autarquia (AGEFIS)	Fiscal de Atividades Urbanas e Vig. Sanitária	Urbano, ambiental, sanitário, consumidor
Rio Branco	LC 33/2017	Administração direta	Fiscal (4 especialidades)	Urbano, ambiental, sanitário, transporte
Cuiabá	LC 459/2019	Administração direta	Agente de Regulação e Fiscalização	Posturas, obras, econômico, ambiental
Salvador	Lei 8.629/2014	Secretaria (SEDUR)	Fiscal de Serviços Municipais	Obras, uso do solo, ambiental
Porto Alegre	PLCE 024/2025	Secretaria (SEFIS)	Agente de Fiscalização Municipal	Econômico-sanitário, urbano-ambiental

Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A comparação evidencia que, embora os municípios adotem arranjos distintos, há convergência em torno de alguns elementos estruturantes: centralização do planejamento, integração de áreas temáticas, exigência de nível superior, fortalecimento da capacidade analítica e adoção de instrumentos de governança orientados a resultados. Observa-se também que modelos mais maduros, como os de Belo Horizonte e Fortaleza, incorporam mecanismos de inteligência territorial, sistemas integrados de informação e programas de regulação responsiva, enquanto experiências como as de Rio Branco e Cuiabá demonstram que municípios de diferentes portes podem estruturar carreiras integradas com elevado grau de formalização normativa.

No plano internacional, Portugal realizou em 2019 ampla reforma das carreiras de fiscalização municipal, unificando diversas carreiras técnicas em uma carreira especial com duas categorias. A experiência portuguesa demonstra que a unificação não implica perda de especialização, mas reorganização funcional com ganhos de racionalização e mobilidade, além de destacar a importância de processos de transição pactuados com entidades representativas. A Espanha,

por sua vez, organiza a fiscalização urbanística por meio de sistemas regionais coordenados pelas Comunidades Autônomas, com planos plurianuais de inspeção, priorização por risco, uso de imagens aéreas e assistência técnica a municípios pequenos, reforçando a importância da coordenação multinível e do planejamento estratégico.

Os Princípios de Boas Práticas em Fiscalização Regulatória da OCDE (2014) complementam esse panorama ao enfatizar coordenação, consolidação, seletividade, foco em risco, profissionalização e uso de evidências. Embora não prescrevam modelo único, os princípios convergem para a necessidade de reduzir duplicações e fortalecer estruturas integradas, alinhando-se às experiências brasileiras mais exitosas.

A partir dessas referências, é possível identificar vantagens econômicas e administrativas associadas à unificação das carreiras. A redução de custos administrativos decorre da eliminação de múltiplos concursos, simplificação da gestão de pessoal e consolidação de sistemas de informação. A integração permite economias de escala em compras públicas, logística e capacitação, além de economias de escopo decorrentes da atuação polivalente em campo. A redução dos custos de coordenação — reuniões, convênios e conflitos de competência — representa economia adicional frequentemente negligenciada. No plano administrativo, a carreira unificada favorece padronização de procedimentos, coordenação intersetorial e eliminação de sobreposições. A profissionalização é ampliada, tornando a carreira mais atrativa e fortalecendo a visão integrada dos problemas urbanos. A flexibilidade operacional permite realocação rápida de equipes conforme prioridades, e a construção de cultura organizacional coesa reduz rivalidades e aumenta a efetividade institucional.

Estratégia de Governança Metropolitana e Modernização Institucional para o Município de Niterói

A modernização da administração pública em Niterói deve ser compreendida à luz de sua posição estratégica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Como polo de serviços, habitação, inovação e preservação ambiental, o municí-

pio exerce influência direta sobre o Leste Fluminense e integra um território marcado por forte interdependência funcional. Nesse contexto, a transição de estruturas burocráticas fragmentadas para um sistema integrado de fiscalização não constitui apenas uma reforma administrativa, mas uma necessidade para alinhar Niterói às práticas contemporâneas de governança sistêmica e ao paradigma do *Whole-of-Government*, essenciais para lidar com problemas urbanos que ultrapassam fronteiras administrativas.

A manutenção de carreiras e estruturas fiscalizatórias isoladas compromete a capacidade do município de responder de forma coordenada a desafios metropolitanos como ocupação irregular do solo, mobilidade urbana, saneamento ambiental e poluição. A Constituição Federal (art. 25, §3º) e a doutrina administrativa frisam que funções públicas de interesse comum exigem planejamento e execução integrados. A unificação das carreiras permitiria a Niterói superar os “silos” organizacionais, oferecendo uma atuação mais coerente, padronizada e eficiente, além de consolidar sua liderança regional na implementação de políticas públicas transversais.

Do ponto de vista operacional, o modelo fragmentado atual impõe custos elevados tanto para o poder público quanto para o cidadão. Empreendedores e moradores são frequentemente submetidos a múltiplas inspeções, realizadas por órgãos distintos, gerando retrabalho, insegurança jurídica e aumento do chamado “Custo Brasil”. A experiência de cidades como Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre demonstra que a centralização das funções de fiscalização permite que um único agente, devidamente capacitado, verifique simultaneamente aspectos urbanísticos, ambientais, sanitários e econômicos em uma única diligência. Para Niterói, isso significaria maior capilaridade territorial, redução de burocracia e otimização do efetivo, permitindo “fazer mais com menos”.

A integração também é condição para a modernização tecnológica. Hoje, a fragmentação dos quadros resulta em bases de dados dispersas e sistemas incompatíveis, impedindo a construção de uma inteligência urbana capaz de orientar decisões estratégicas. A unificação permitiria a adoção de plataformas integradas, sistemas georreferenciados e matrizes de risco, possibilitando que Ni-

terói migre de uma fiscalização predominantemente reativa — baseada em denúncias — para uma atuação proativa, orientada por evidências e priorização de riscos. Modelos como o FiscPOA, em Porto Alegre, e as matrizes de priorização de Belo Horizonte ilustram o potencial dessa transformação.

Outro eixo central é o fortalecimento da carreira fiscalizatória. A criação de uma carreira única, com exigência de nível superior, remuneração adequada e autonomia técnica, protegeria o interesse público e reduziria a vulnerabilidade a pressões políticas. Experiências como as de Cuiabá e Rio Branco mostram que carreiras estruturadas garantem continuidade administrativa e maior profissionalização. Além disso, a jurisprudência do STF (Tema 532) legitima a delegação do poder de polícia a entidades da administração indireta, abrindo caminho para que Niterói adote modelos autárquicos ou secretarias executivas unificadas com pleno poder sancionatório. Tal movimento também antecipa diretrizes do Projeto de Lei Federal nº 5.061/2023, que propõe o Estatuto Nacional da Fiscalização de Atividades Urbanas.

Por fim, a unificação favorece a adoção de um novo paradigma regulatório. Ao integrar competências e ampliar a visão do agente fiscal, Niterói pode avançar para uma fiscalização orientada pela Regulação Responsiva, priorizando orientação, diálogo e educação antes da aplicação de sanções. Iniciativas como o “Fiscalizar e Educar”, de Belo Horizonte, demonstram que esse modelo aumenta a legitimidade da ação estatal e melhora a relação com o cidadão. Para Niterói, isso significa uma administração mais justa, transparente e comprometida com a qualidade de vida, a proteção do patrimônio histórico e a preservação ambiental — ativos centrais para o futuro da cidade.

CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que a unificação das carreiras de fiscalização urbana e ambiental constitui uma estratégia consistente para modernizar a administração pública municipal, especialmente em cidades com papel estruturante em regiões metropolitanas. Ao analisar experiências nacionais e internacionais,

verificou-se que modelos integrados reduzem custos, ampliam a eficiência operacional e fortalecem a coordenação intersetorial, superando as limitações do modelo fragmentado ainda predominante no Brasil.

No caso de Niterói, esses achados assumem relevância particular. Como município de destaque na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com forte dinamismo econômico e elevada complexidade urbana, Niterói enfrenta desafios que exigem respostas estatais mais coordenadas, céleres e orientadas a resultados. A fragmentação atual das estruturas fiscalizatórias limita a capacidade de atuação territorial, gera redundâncias e dificulta a construção de uma visão integrada dos problemas urbanos e ambientais. A unificação, ao contrário, permitiria racionalizar recursos, padronizar procedimentos e ampliar a presença do Estado no território sem aumento proporcional de custos.

Além disso, a adoção de um modelo integrado posicionaria Niterói como referência regional, alinhando-se às melhores práticas observadas em capitais como Belo Horizonte e Fortaleza e às diretrizes internacionais da OCDE. Em um contexto metropolitano marcado por forte interdependência territorial, a modernização da fiscalização niteroiense teria efeitos positivos que extrapolam seus limites geográficos, contribuindo para a proteção de ativos ambientais compartilhados, para a segurança jurídica e para a atratividade econômica do conjunto metropolitano. A unificação das carreiras constitui uma alternativa tecnicamente consistente, cuja implementação exitosa depende de engajamento da alta gestão municipal, de diálogo transparente com as categorias e de investimento em capacitação e modernização tecnológica.

Esse movimento de modernização municipal encontra respaldo no cenário nacional. O Projeto de Lei nº 5.061/2023, ao propor o Estatuto Nacional da Fiscalização de Atividades Urbanas, reforça a profissionalização integrada como caminho irreversível para as burocracias municipais que buscam excelência e segurança jurídica. Ao padronizar a carreira conforme a CBO 2545-05, a iniciativa federal sinaliza que a unificação proposta para Niterói não apenas se alinha às melhores práticas regionais, mas antecipa uma tendência nacional de reorganização das carreiras fiscalizatórias.

Conclui-se que a unificação das carreiras representa não apenas uma reforma administrativa, mas um passo estratégico para consolidar Niterói como liderança em governança urbana e inovação institucional. Ao transitar de uma postura reativa para uma governança proativa e baseada em resultados, o município reafirma seu protagonismo na gestão pública nacional, promovendo um ambiente regulatório mais justo, previsível e capaz de responder aos complexos desafios urbanos contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.308, de 11 de novembro de 2011**. Cria o cargo público efetivo de Fiscal de Controle Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.061/2023**. Institui o Estatuto Nacional da Fiscalização de Atividades Urbanas. Brasília, 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações**: CBO 2545-05 – Fiscal de Atividades Urbanas. Brasília, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633.782/MG**. Tema 532 da repercussão geral. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 26 out. 2020.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity**: A Review of Concepts, Evidence and Measures. UNU-MERIT Working Paper Series, 2013.
- CUIABÁ. **Lei Complementar nº 459, de 2019**. Dispõe sobre a Carreira de Regulação e Fiscalização. Cuiabá, 2019.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.302, de 16 de maio de 2019**. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal. Brasília, 2019.

ESPANHA. Comunidad de Madrid. **Plan de Inspección Urbanística 2021-2024**. Madrid, 2021.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014**. Cria a Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS. Fortaleza, 2014.

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

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 50. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory enforcement and inspections: best practice principles**. Paris: OECD Publishing, 2014.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 024/2025**. Cria a Secretaria Executiva de Fiscalização – SEFIS. Porto Alegre, 2025.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 114/2019, de 20 de agosto**. Aprova o regime da carreira especial de fiscalização da administração local. Lisboa, 2019.

RIO BRANCO. **Lei Complementar nº 33, de 14 de dezembro de 2017**. Lei Geral de Fiscalização do Município de Rio Branco. Rio Branco, 2017.

SALVADOR. **Lei nº 8.629, de 2014**. Cria o cargo de Fiscal de Serviços Municipais. Salvador, 2014.

SPARROW, M. K. **The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

TREIN, P.; MEYER, I.; MAGGETTI, M. The integration and coordination of public policies: a systematic comparative review. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 23, n. 4, p. 1-22, 2020.