

DIREITO EM PERSPECTIVA

CONTROLE, GARANTIAS E DEMOCRACIA NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE



Arthur Heinstein Apolinário Souto
Cícero de Sousa Lacerda
Déborah Larissa de Souza Almeida
Organizadores


**Editora
Uniesp**



ISBN: 978-65-5825-331-0

**DIREITO EM PERSPECTIVA: CONTROLE, GARANTIAS E DEMOCRACIA NAS
RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE**

Organização:

Me. Arthur Heinstein Apolinário Souto

Dr. Cícero de Sousa Lacerda

Esp. Déborah Larissa de Souza Almeida

Centro Universitário UNIESP

CABEDELO
2026



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIESP

Reitora

Érika Marques de Almeida Lima

Editor-chefe

Cícero de Sousa Lacerda

Editor-assistente

Karelline Izaltemberg Vasconcelos Rosenstock

Editora-técnica

Elaine Cristina de Brito Moreira

Corpo Editorial

Ana Margareth Sarmiento – Estética
Anneliese Heyden Cabral de Lira – Arquitetura
Arlindo Monteiro de Carvalho Júnior – Medicina
Aristides Medeiros Leite – Medicina
Carlos Fernando de Mello Júnior – Medicina
Daniel Vitor da Silveira da Costa – Publicidade e Propaganda
Érika Lira de Oliveira – Odontologia
Ivanildo Félix da Silva Júnior – Pedagogia
Patrícia Tavares de Lima – Enfermagem
Marcel Silva Luz – Direito
Juliana da Nóbrega Carreiro – Farmácia
Larissa Nascimento dos Santos – Design de Interiores
Luciano de Santana Medeiros – Administração
Marcelo Fernandes de Sousa – Computação
Thyago Henriques de Oliveira Madruga Freire – Ciências Contábeis
Márcio de Lima Coutinho – Psicologia
Paula Fernanda Barbosa de Araújo – Medicina Veterinária
Giuseppe Cavalcanti de Vasconcelos – Engenharia
Rodrigo Wanderley de Sousa Cruz – Educação Física
Sandra Suely de Lima Costa Martins – Fisioterapia
Zianne Farias Barros Barbosa – Nutrição

Copyright © 2023 – Editora UNIESP

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do(os) autor(es).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Padre Joaquim Colaço Dourado (UNIESP)

D597 Direito em perspectiva : controle, garantias e democracia nas relações entre estado e sociedade / Organizado por: Arthur Heinstein Apolinário Souto, Cícero de Sousa Lacerda, Déborah Larissa de Souza Almeida. – Cabedelo, PB : Editora UNIESP, 2026.

58 p.

ISBN: 978-65-5825-331-0 (Digital)

1. Direito. 2. Democracia. 3. Estado. 2. Sociedade. 3. Direito – Controle e garantias. I. Título. II. Souto, Arthur Heinstein Apolinário. III. Lacerda, Cícero de Sousa. IV. Almeida, Déborah Larissa de Souza.

CDU: 34:321.01

Bibliotecária: Elaine Cristina de Brito Moreira – CRB-15/053

Editora UNIESP

Rodovia BR 230, Km 14, s/n,

Bloco Central – 2 andar – COOPERE

Morada Nova – Cabedelo – Paraíba

CEP: 58109 - 303

APRESENTAÇÃO DO LIVRO

É com satisfação que apresentamos ao leitor esta obra coletiva, fruto do esforço intelectual dos alunos da Pós-graduação do Centro Universitário UNIESP. Reunindo sete artigos que percorrem diferentes searas do Direito Público, o volume nasce de uma inquietação comum a todos os autores: compreender como o Estado exerce seus poderes e, ao mesmo tempo, como esses poderes se submetem a limites, controles e garantias que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Ainda que os temas se distribuam por ramos aparentemente distantes, há entre eles uma coerência que transcende a diversidade. Todos os trabalhos dialogam, de um modo ou de outro, com a tensão permanente entre a autoridade estatal e os direitos fundamentais — seja no controle das contratações públicas, na tutela da igualdade política, na contenção do arbítrio punitivo ou na definição dos limites da investigação criminal. É essa convergência que organiza a obra em quatro eixos temáticos.

O primeiro eixo dedica-se à governança e ao controle das contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021. Alan Antônio de Araújo examina a implementação e os desafios do controle interno nas licitações e contratos, evidenciando que a efetividade da norma depende tanto de ajustes técnicos quanto de mudanças culturais e institucionais. Giordana Coutinho Meira de Brito investiga o instituto do credenciamento sob o prisma dos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, destacando a centralidade da fase de planejamento. Ana Caroline de Sousa Silva e Lorena Vitória Mendonça Santana completam o conjunto ao analisar os aspectos técnicos da fiscalização de contratos administrativos em obras públicas, alertando para os riscos de uma atuação fiscalizatória sem a devida capacitação.

O segundo eixo volta-se ao Direito Eleitoral e à proteção da igualdade de gênero na política. João Victor Mota de Assis analisa a Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral e seus reflexos nos casos de fraude à cota de gênero, oferecendo uma leitura crítica e instigante sobre os critérios de caracterização da fraude e sobre os desafios de sua aplicação diante das disparidades regionais do país.

O terceiro eixo enfrenta o fenômeno do populismo penal e seus impactos sobre o sistema de justiça. José Gustavo de Oliveira Costa discute a construção do "inimigo" na criminologia contemporânea e o papel da mídia na legitimação de discursos punitivistas. Márcia Maria dos Santos Alves e Cláudio Marcos Romero Lameirão examinam o populismo penal em sua dimensão legislativa, demonstrando como respostas rápidas e simbólicas podem comprometer a efetividade da punição e os princípios do Estado de Direito.



O quarto e último eixo trata das instituições de garantia. Maria Marcela dos Santos Alves e Cláudio Marcos Romero Lameirão analisam o poder investigativo do Ministério Público, seus fundamentos constitucionais e, sobretudo, os limites e mecanismos de controle que asseguram o exercício legítimo dessa prerrogativa.

Do conjunto emerge uma mensagem que atravessa todos os capítulos: a de que instrumentos de controle, eficiência e punição só cumprem sua função quando ancorados na legalidade, na transparência e no respeito aos direitos fundamentais. Cada autor, a seu modo, recusa as soluções fáceis e convida o leitor a uma reflexão madura sobre os desafios contemporâneos da administração pública e da justiça no Brasil.

Registramos nosso reconhecimento a todos os autores pela dedicação e pela qualidade dos trabalhos, bem como ao Centro Universitário UNIESP pelo estímulo à produção acadêmica de seus pós-graduandos. Que esta obra seja útil não apenas ao meio acadêmico, mas também aos operadores do Direito e aos gestores públicos comprometidos com uma atuação estatal mais eficiente, íntegra e democrática.

Boa leitura.

Me. Arthur Heinstein Apolinário Souto
Coordenador do Curso



SUMÁRIO

CONTROLE INTERNO NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021 7

Alan Antônio de Araújo

ANÁLISE E REFLEXOS DA SÚMULA 73 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NOS CASOS DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO 15

João Victor Mota de Assis

OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO SOB O PRISMA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES PÚBLICAS..... 22

Giordana Coutinho Meira de Brito

ASPECTOS TÉCNICOS DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM OBRAS PÚBLICAS 29

Ana Caroline de Sousa Silva

Lorena Vitória Mendonça Santana

POPULISMO PENAL E MÍDIA: A CONSTRUÇÃO DO INIMIGO NA CRIMINOLOGIA CONTEMPORÂNEA 36

José Gustavo de Oliveira Costa

O POPULISMO PENAL LEGISLATIVO 42

Márcia Maria dos Santos Alves

Cláudio Marcos Romero Lameirão

O PODER INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO 49

Maria Marcela dos Santos Alves

Cláudio Marcos Romero Lameirão

CONTROLE INTERNO NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

Alan Antônio de Araújo¹

RESUMO

A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 introduziu mudanças estruturais no regime das licitações e contratos públicos no Brasil, fortalecendo instrumentos de governança e controle. Nesse contexto, o controle interno assume papel central para assegurar conformidade normativa, integridade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Este artigo analisa a estrutura instituída pela nova lei, os princípios que orientam o controle interno e as atribuições das unidades e conselhos de controle interno, assim como as competências da auditoria interna. Examina-se, ainda, a atuação do controle interno em cada fase do procedimento licitatório e na execução contratual. Identificam-se desafios práticos para implementação efetiva, destacando a necessidade de capacitação de servidores, a adoção de tecnologias de controle e a garantia de autonomia institucional. Propõem-se boas práticas e medidas de governo interno que favoreçam cultura de integridade, transparência e governança de riscos. Conclui-se que a efetividade do controle interno depende tanto de adequações técnicas quanto de mudanças culturais e de articulação institucional, sendo imprescindível o comprometimento político e a integração entre órgãos para viabilizar a plena aplicação da Lei nº 14.133/2021.

Palavras-chave: Licitações. Controle interno. Lei 14.133/2021. Governança. Integridade.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133 de 2021 representou um marco na regulação das contratações públicas no Brasil ao reunir dispositivos dispersos e modernizar procedimentos de compra e contratação. Entre as inovações, destaca-se o fortalecimento do controle interno enquanto mecanismo indutor de legalidade, eficiência e probidade administrativa. O controle interno deixa de ser mera função acessória para tornar-se elemento estruturante da governança dos processos licitatórios e contratuais.

O presente trabalho tem por objetivo sintetizar os aspectos essenciais da estrutura do controle interno previstos na nova lei, explicitar princípios basilares que balizam sua atuação e identificar os desafios de implementação em órgãos públicos.

O foco recai sobre a aplicabilidade prática das normas e sobre medidas que podem promover maior efetividade do controle sem comprometer a agilidade e a competitividade exigidas pelos processos de contratação. A abordagem adotada é qualitativa, baseada em revisão doutrinária e análise normativa, com ênfase em proposições de aperfeiçoamento institucional.

2 ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO NA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 organiza o sistema de controle interno valorizando unidades especializadas e conselhos com competências definidas para normatizar, coordenar e supervisionar atividades relacionadas às contratações públicas (Brasil, 2021).

Destacam-se, entre os dispositivos normativos, disposições relativas à criação ou fortalecimento do conselho de controle interno e das unidades de controle interno, à autonomia da auditoria interna e à obrigação dos órgãos de manterem sistemas de governança, avaliação de riscos e controles.

O conselho de controle interno tem função normativa e orientadora, cabendo-lhe formular diretrizes e políticas de controle. A unidade de controle interno em cada órgão assume papel operativo, executando auditorias, fiscalizações e análises de conformidade.

A auditoria interna ganha relevo pela previsão de autonomia técnica e independência funcional, condição necessária para realizar avaliações críticas sobre procedimentos licitatórios e execução contratual. Estes elementos estruturais visam transformar o controle interno em ferramenta preventiva e corretiva, capaz de reduzir riscos de irregularidades e desperdício de recursos.

3 PRINCÍPIOS QUE ORIENTAM O CONTROLE INTERNO

Os princípios constitucionais e administrativos que regem as contratações públicas permeiam também o controle interno, entre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme dispõe a Constituição Federal e a doutrina clássica de Direito Administrativo (Carvalho Filho, 2020).

Acrescentam-se princípios vinculados à governança, como independência, transparência, responsabilidade e prevenção de irregularidades, que ampliam a dimensão ética e institucional do controle interno nas contratações públicas.

A independência garante que as análises e recomendações técnicas não sofram interferências indevidas. A transparência assegura publicidade dos atos e possibilita o escrutínio público. A eficiência orienta práticas que promovam economicidade e qualidade na execução dos contratos. A prevenção enfatiza a atuação proativa do controle para mitigar riscos antes que causem danos ao erário (Carvalho Filho, 2020).

4 ATRIBUIÇÕES DO CONTROLE INTERNO NAS ETAPAS DA LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

O controle interno deve atuar de forma transversal em todas as fases do processo licitatório, assegurando que os procedimentos observem os princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade.

Na fase preparatória, participa da elaboração do plano de contratações e da estimativa de custos, verificando se há planejamento adequado, análise de riscos e observância das diretrizes da Lei nº 14.133/2021 (De Toledo Filho, 2020).

Na elaboração do edital, o controle interno revisa cláusulas, critérios e termos técnicos para garantir a conformidade legal, a competitividade e a transparência do certame, contribuindo para a mitigação de falhas e restrições indevidas à concorrência.

Na fase de habilitação, confere a regularidade documental e os critérios de qualificação técnica e econômica das empresas participantes, atuando como instância preventiva de irregularidades (Boechat, 2022).

No julgamento das propostas, acompanha a aplicação dos critérios previamente definidos e observa a coerência entre a decisão administrativa e as regras editalícias. Já na homologação e adjudicação, verifica a compatibilidade entre os atos praticados e a legislação vigente, zelando pela integridade do processo.

Durante a execução contratual, monitora o cumprimento das cláusulas, a gestão de aditivos e o desempenho do contratado, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos. Em todas as etapas, o controle interno deve registrar suas ações, emitir relatórios e propor medidas corretivas quando necessário, fortalecendo a governança e a transparência administrativa (De Toledo Filho, 2020).

5 DESTAQUES NORMATIVOS RELEVANTES

A Lei nº 14.133/2021 prevê a coordenação do sistema de controle interno por órgãos centrais com competências de normatização e monitoramento. Os artigos que tratam da governança e do sistema de controle interno reforçam a necessidade de políticas de controle, definição de responsabilidades e procedimentos padronizados.

A incorporação de avaliações de risco e a exigência de planos de integridade em contratos estratégicos são novidades que demandam adaptação administrativa e técnica por parte dos entes públicos.

6 DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

A consolidação de um sistema de controle interno eficiente nas contratações públicas enfrenta diversos desafios de natureza técnica, institucional e cultural. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha estabelecido diretrizes claras para a transparência, a gestão de riscos e a governança nas licitações, a efetividade desses dispositivos depende da capacidade administrativa e tecnológica dos órgãos públicos (Brasil, 2021).

Fatores como a insuficiência de recursos humanos qualificados, a resistência à mudança e a fragmentação dos sistemas de informação ainda limitam a atuação das unidades de controle.

Nesse sentido, compreender os principais obstáculos e propor soluções estruturadas é fundamental para garantir a implementação de práticas de integridade e eficiência no âmbito das contratações públicas (Boechat, 2022).

6.1 CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

A implantação eficaz dos controles depende fortemente da qualificação técnica dos servidores, fator considerado essencial para a consolidação de uma cultura de governança e integridade na administração pública.

É necessária formação contínua em normas de licitação, auditoria pública, análise de risco, governança e técnicas de conformidade, de modo a garantir a aplicação adequada dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e o fortalecimento das práticas de controle interno (Borges, 2023).

Destaca-se ainda que a capacitação deva contemplar tanto os aspectos jurídicos quanto as ferramentas tecnológicas e os métodos de auditoria orientados a riscos.

6.2 RESISTÊNCIA INSTITUCIONAL À MUDANÇA

Para Boechat (2022) mudanças institucionais costumam enfrentar resistência cultural, especialmente quando envolvem alteração de rotinas consolidadas e redistribuição de responsabilidades. Medidas que impõem novos procedimentos podem ser percebidas por gestores e servidores como entraves burocráticos, o que dificulta a adoção de práticas modernas de controle interno.

Superar essa resistência exige liderança comprometida, comunicação interna clara sobre os benefícios do controle e incentivos que valorizem práticas de integridade e eficiência administrativa.

6.3 RECURSOS TECNOLÓGICOS E INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS

O controle baseado em evidências requer sistemas informatizados que permitam auditoria contínua, análise de dados e integração entre bases de contratos, compras e execução orçamentária. A carência de soluções tecnológicas e a fragmentação de sistemas dificultam a realização de monitoramento em tempo real e a identificação precoce de irregularidades.

O fortalecimento da infraestrutura digital é, portanto, elemento essencial para a efetividade do controle interno, favorecendo a transparência e a governança pública (Valle; Transmontano, Gómez, 2023).

6.4 AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL

Nas palavras de Carvalho Filho (2020), para que o controle interno exerça sua função com eficácia, é indispensável a garantia de autonomia técnica e funcional. A subordinação hierárquica indevida ou interferências políticas comprometem a credibilidade das avaliações.

A proteção institucional e mecanismos de blindagem das unidades de controle são fundamentais para assegurar imparcialidade e confiabilidade nas análises.

6.5 ARTICULAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

O enfrentamento de irregularidades frequentemente exige cooperação entre controladorias internas, tribunais de contas, ministérios públicos e órgãos centrais de controle. A falta de articulação e a compartimentação informacional reduzem a efetividade das ações de fiscalização (Borges, 2023).

Assim, protocolos de cooperação e fluxos autorizados de informação devem ser estabelecidos para garantir a atuação integrada e tempestiva das instituições.

7 BOAS PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

A efetividade do controle interno nas licitações e contratos públicos depende não apenas da observância normativa, mas também da adoção de práticas estruturadas de gestão, auditoria e governança.

A Lei nº 14.133/2021, ao modernizar o regime jurídico das contratações públicas, ampliou as responsabilidades dos órgãos de controle, exigindo uma atuação preventiva, integrada e orientada a resultados (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a aplicação de boas práticas torna-se essencial para transformar o controle interno em instrumento estratégico de apoio à decisão e de fortalecimento institucional.

Conforme destacam Valle; Transmontano e Gómez (2023) o controle eficaz deve combinar capacidade técnica, tecnologia da informação e mecanismos de integridade. Assim, as recomendações a seguir apresentam diretrizes fundamentais para consolidar um modelo de controle interno moderno, independente e alinhado aos princípios da administração pública.

7.1 IMPLEMENTAR AUDITORIA BASEADA EM RISCO

Adotar metodologia de auditoria orientada a riscos permite priorizar esforços para áreas de maior vulnerabilidade, otimizando recursos e aumentando o impacto das ações de controle (Boechat, 2022).

7.2 FORTALECER PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO CONTÍNUA

Estabelecer programas regulares de capacitação técnica e de governança contribui para uniformizar procedimentos e elevar a capacidade de detecção e prevenção de irregularidades (Sá; Feitosa; Caminha, 2022).

7.3 MODERNIZAR INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA

Investir em sistemas integrados de compras e contratos, painéis de monitoramento e ferramentas de analytics facilita o controle contínuo e a geração de indicadores de desempenho (Valle; Transmontano, Gómez, 2023).

7.4 PROMOVER TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Divulgar relatórios de auditoria, mapas de risco e medidas corretivas aumenta a

accountability e fortalece a confiança social nas instituições (Valle; Transmontano, Gómez, 2023).

7.5 ESTIMULAR CULTURA DE INTEGRIDADE

Para Borges (2023) promover códigos de conduta, linhas de denúncia protegidas, programas de compliance e incentivos à conduta ética ajuda a reduzir comportamentos de risco e fortalece controles internos.

8 CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços normativos que potencializam o papel do controle interno nas licitações e contratos públicos, transformando-o em pilar da governança e da eficiência administrativa. No entanto, a letra da lei por si só não garante sua plena efetividade. A concretização das metas previstas depende de investimentos em capacitação, tecnologia e mudança cultural nas instituições públicas, bem como da garantia de autonomia das unidades de controle.

Os desafios identificados são superáveis por meio de estratégias integradas que combinam auditoria baseada em risco, modernização de sistemas, políticas de transparência e articulação interinstitucional.

A criação de uma cultura de integridade e a valorização do controle interno como instrumento de melhoria contínua são essenciais para que as contratações públicas cumpram seu propósito de atender ao interesse público com eficiência e probidade (Borges, 2023).

Em síntese, a implementação do controle interno à luz da Lei nº 14.133/2021 demanda simultaneamente ações técnicas, políticas e organizacionais. Só com esse conjunto será possível consolidar instituições mais eficazes, responsáveis e capazes de garantir a correta aplicação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

BORGES, Priscila da Silva. **Os desafios encontrados pelo controle interno de Governador Mangabeira BA na implantação da lei de licitação e contrato nº 14.133/2021**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Bahia, 2023.

BOECHAT, Gabriela. **Contratações Abertas**: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. *Revista da CGU*, Brasília, DF, v. 14, n. 25, p. 63-79, jan./jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DE TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro. **Mercado de capitais brasileiro**: uma introdução. Cengage Learning, 2020.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

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

SÁ, Gisele Lacerda; FEITOSA, Lígia Maria Nóbrega; CAMINHA, Rafaella Nóbrega. **Licitações públicas**: conceito, tipos e fases do procedimento licitatório. *Revista Jurídica da Universidade Federal do Rio Grande do Norte*, v. 4, n. 2, p. 147-158, 2022.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; TRANSMONTANO, João Pedro Teixeira; GÓMEZ, Rodolfo Cancino. **Governança de contratos públicos**: a materialização dos princípios da eficiência e do planejamento na Lei nº 14.133/2021. *Sequência* (Florianópolis), v. 44, p. e96943, 2023.

ANÁLISE E REFLEXOS DA SÚMULA 73 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NOS CASOS DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO

João Victor Mota de Assis¹

RESUMO

O texto aborda a evolução da cota de gênero nas eleições proporcionais brasileiras e as recentes discussões sobre a sua aplicação e fiscalização. A cota de gênero, instituída pela Lei das Eleições, estabeleceu um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas. A lei passou por uma alteração que tornou o cumprimento da cota mais obrigatório, substituindo o termo "reservar" por "preencher". Apesar da importância da cota de gênero para promover a igualdade de gênero na política, a prática de fraudes nesse sistema tem sido um desafio constante. Candidaturas fictícias, com o objetivo de cumprir formalmente a cota sem oferecer chances reais de eleição são um exemplo comum. Para combater essas fraudes, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Súmula 73, que estabelece critérios para identificar candidaturas fraudulentas.

Palavras-chave: Cota de gênero; Fraude; Eleições proporcionais; Tribunal Superior Eleitoral; Lei das eleições; candidatura feminina.

1 INTRODUÇÃO

O interesse em escrever sobre fraude à cota de gênero e seus desdobramentos surgiu a partir do julgamento do Recurso Eleitoral 0600942-47 no Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Na ocasião, a vereadora mais votada do município de Sapé/PB teve seu mandato cassado. Em consequência, veio à reflexão se o remédio era mais danoso do que a doença.

O presente trabalho teve como metodologia a reunião e o estabelecimento de relação entre a Súmula nº 73, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, e as possíveis consequências para os futuros julgados da matéria. Ademais, apresenta ideias e opiniões sobre como o tema vem sendo abordado pelo Poder Judiciário desde 2019.

Pois bem, a Lei das Eleições inaugurou há quase trinta anos a famosa cota de gênero nas eleições proporcionais. De início, o art. 10, § 3º, inserido no capítulo de registro de candidatura, dispunha a seguinte redação: “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá **reservar** o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (*grifo nosso*)”.

A partir de 2009 o diploma normativo supracitado mudou, a Lei nº 12.034 trouxe a seguinte redação: “§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada

¹ Graduado em Direito pela Uniesp. joaomota3264@gmail.com.br

partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (*grifo nosso*)”.

Após essa mudança, faz-se necessário o preenchimento de no mínimo 30% para candidaturas de cada sexo, o que na realidade representa sempre candidaturas femininas. Sobre o tema, cabe destacar julgado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) muito elucidativo no tocante a alteração normativa: “Candidatos para as eleições proporcionais. “Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo”:

1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, "do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo", substituindo, portanto, a locução anterior "deverá reservar" por "preencherá", a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.[...] (Brasil,2010).

2 ANÁLISE E REFLEXOS DA SÚMULA 73 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NOS CASOS DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO

Diante da nova conjuntura jurídica, muitas ações foram interpostas na justiça eleitoral visando combater fraudes no preenchimento da cota de gênero e, após quase cinco anos do julgamento *leading case* da matéria, o Tribunal Superior Eleitoral, no gozo de sua competência privativa conferida pelo artigo 23, XV, do Código Eleitoral, aprovou, em 16/05/2024, a edição da Súmula 73, com o objetivo de estabelecer balizas para julgamentos de fraude à cota de gênero. Confira o inteiro teor:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Para o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, relator, a edição da súmula em ano de eleições municipais servirá de norte para os Tribunais Regionais e os Juízes Eleitorais, visto

que, estatisticamente, há um maior número de casos de fraude à cota de gênero em pleitos provincianos.

Conforme apontado pelos autores Renato Ribeiro de Almeida e Kaleo Dornaika (2024): “Em 2023, o plenário do TSE chegou a julgar procedentes 61 casos de fraude à cota de gênero. Uma estimativa (ainda não há dados apurados) sugere cerca de 300 mandatos cassados.”.

Dentro dessa perspectiva, trago algumas análises sobre o teor da súmula em comento. Em meio a recorrência da matéria, vê-se que o TSE buscou delimitar os pontos em comum entre a maioria dos casos em que se caracterizou fraude, quais sejam: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. Em relação ao primeiro ponto, indago o que seria votação inexpressiva. Tomo como exemplo o município de João Pessoa na Paraíba, que tem, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, 566.290 mil eleitores. Nesse cenário, cem votos seriam considerados votação inexpressiva? Passo a análise do critério de prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante.

Pois bem, de acordo com o TSE (2024), candidatos a vereança pelo município de João Pessoa/PB tem um limite de gastos equivalente a R\$ 405.214,29. A apresentação de movimentação financeira no valor de mil reais na prestação de contas se enquadra como irrelevante? Ora, uma parcela significativa de partidos não recebe ou recebem um percentual diminuto de verbas oriundas do fundo partidário. Sabe-se também que pessoas jurídicas são fontes vedadas de financiamento de campanha. Qual a solução para esses casos? Guardada as devidas proporções, no ano de 2018 o limite de gastos para eleição presidencial foi de 105 milhões de reais. Conforme dados disponibilizados no *site Divulgacandcontas* (2018), o então candidato Jair Bolsonaro recebeu um total líquido de recursos na esfera de R\$ 4.390.140,36, representando aproximadamente 4% do total.

No tocante ao último ponto posto pelo Tribunal Superior Eleitoral, abstenho-me de comentar sobre a promoção de candidatura de terceiros, pois, em minha visão demonstra realmente indicativos de fraude. Por outro lado, no que diz respeito a ausência de atos efetivos de campanha, resalto, mais uma vez, o conceito vago e indeterminado.

Acompanhando uma dezena de casos julgados pelo TRE/PB, percebi que muito foi falado sobre a utilização das redes sociais como instrumento de promoção de atos de campanha durante a pandemia do Corona Vírus e que, sua omissão, seria um dos indicadores de candidatura laranja face o “desinteresse” da candidata no pleito. Cito exemplos:

EMENTA RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES DE 2020. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. PRELIMINARES. PEDIDO, FORMULADO NA FASE RECURSAL, DE JUNTADA DE MATERIAL SONORO QUE SERVIU DE BASE PARA ELABORAÇÃO DE LAUDO PERICIAL. PRECLUSÃO. REUNIÃO DE PROCESSOS PARA JULGAMENTO CONJUNTO QUANDO PROPOSTAS AS AÇÕES POR PARTES DIVERSAS, VERSANDO SOBRE OS MESMOS FATOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 96-B DA LEI DAS ELEIÇÕES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DE PARTIDOS PARA INTEGRAREM POLO PASSIVO DE AIJE. SANÇÕES QUE SE APLICAM APENAS A PESSOAS NATURAIS. EXCLUSÃO. POSSIBILIDADE DE ASSISTÊNCIA SIMPLES. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. DEMAIS PRELIMINARES QUE SE CONFUNDEM COM O MÉRITO DO RECURSO. MÉRITO. CHAPA DOS PARTIDOS DEM, PROS E SOLIDARIEDADE. CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE QUANTO AOS PARTIDOS DEM E PROS. DESCONSTITUIÇÃO DOS DRAP;S. CASSAÇÃO DOS MANDATOS E REGISTROS DAS CHAPAS PROPORCIONAIS. RECONTAGEM DOS VOTOS. DECRETAÇÃO DE INELEGIBILIDADE DOS ENVOLVIDOS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL QUANTO AO PARTIDO SOLIDARIEDADE.

[...]

9. No que concerne à chapa do Partido Republicano da Ordem Social ; PROS, constatou-se a ocorrência de fraude à cota de gênero a partir de candidaturas femininas fictícias, com base nos seguintes elementos de prova presentes nos autos: **não realização de propaganda eleitoral nas redes sociais ou guia eleitoral**, ausência de atos efetivos de campanha, prestação de contas das pretensas candidatas padronizadas, denotando indícios de maquiagem contábil e sem registro de qualquer despesa com a realização de campanha, renúncia imotivada sem indicação de candidatura substituta, apresentada, no caso de Maria de Lourdes Medeiros, após o deferimento do DRAP, e no caso de Marileide Rodrigues da Silva e Valbênia de Andrade Barbosa, às vésperas do pleito. [...] (Brasil, 2023)

ELEIÇÕES 2020. RECURSOS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL E AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. ACOLHIMENTO DE PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA. EXTINÇÃO DA AIME. PRECEDENTES. PRELIMINAR DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE RECURSAL. REJEIÇÃO. FRAUDE ELEITORAL CONFESSADA E DEMONSTRADA POR FARTO CONJUNTO PROBATÓRIO. MANUTENÇÃO DA DECLARAÇÃO DA INELEGIBILIDADE DOS PARTICIPANTES NA FRAUDE. IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE EM GRAU DE RECURSO, QUANDO NÃO REALIZADA NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. PRINCÍPIO DA DEVOLUTIVIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA EM SEDE DE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. RECURSO DESPROVIDO.

[...]

Reconhece-se a fraude à cota de gênero, confessada em juízo pela própria detentora da candidatura fictícia, quando presentes elementos de comprovem inequivocamente a ausência de interesse da candidata em concorrer, de fato, ao cargo em disputa. **Presentes, no caso, uma única manifestação em rede social, insuficiente para configurar atuação compatível com candidato em efetiva campanha eleitoral**, movimentação financeira ínfima e obtenção de um único voto. [...] (Brasil, 2023).

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE NA ORIGEM. FRAUDE ELEITORAL. ABUSO DE PODER. INOBSERVÂNCIA DO SISTEMA DE

COTAS DE CANDIDATURA POR GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. I - PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. MATÉRIA ANALISADA COM O MÉRITO DO RECURSO. II - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PARTIDO REPUBLICANOS. ACOLHIMENTO. III - MÉRITO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. ALEGAÇÃO. SOMATÓRIO DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. VOTAÇÃO ZERADA. RELAÇÃO DE PARENTESCO COM CANDIDATO AO MESMO CARGO, PELO MESMO PARTIDO, SEM COMPROVAÇÃO DE ANIMOSIDADE. REGISTRO DE GASTOS IRRISÓRIOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. **ÍNFIMA DIVULGAÇÃO DA CANDIDATURA EM REDE SOCIAL.** CONFIGURAÇÃO DA FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA DOS VEREADORES ELEITOS PELO PARTIDO REPUBLICANOS E DOS SUPLENTE. ANULAÇÃO DOS VOTOS DE TODOS OS CANDIDATOS DO PARTIDO E TAMBÉM DOS VOTOS CONFERIDOS À LEGENDA. SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE APLICADA APENAS À CANDIDATA FICTÍCIA. RECURSO EXCLUSIVO DA DEFESA. PROIBIÇÃO DE REFORMA IN PEJUS. ANULAÇÃO DE MAIS DE 50% DOS VOTOS VÁLIDOS. APLICAÇÃO DO ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL. NOVAS ELEIÇÕES. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (Brasil, 2023)

Levanto posicionamento contrário. Uma campanha é um organismo vivo e, especialmente a de 2020, transcorreu em um contexto *sui generis*, não sendo possível estabelecer padrões de comportamento e/ou conduta.

Ademais, em regiões interioranas, tem-se o costume da propaganda de rua, com campanhas marcadas por atos como comício, passeatas, carreatas, etc. A movimentação política ocorre de porta em porta, o que ficou nitidamente afetado pela pandemia. Estabelecer um critério quase que obrigatório de que deve haver intensa utilização das redes sociais como instrumento de campanha político eleitoral não parece justo, na medida em que há regiões no Brasil em que sequer há sinal de internet em comparação aos grandes centros urbanos.

Por fim, as consequências de inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário foram fixados pelo *leading case* de Valença - Piauí, Resp 19392/PI, não sendo objeto do presente artigo.

3 CONCLUSÃO

A cota de gênero nas eleições proporcionais, instituída há quase três décadas no Brasil, representa um avanço significativo na busca por maior representatividade feminina na política. No entanto, a prática de fraudes nesse sistema tem sido um desafio constante. A Súmula 73 do TSE, editada em 2024, representa um importante passo nesse sentido, ao estabelecer critérios objetivos para a caracterização da fraude à cota de gênero.

Contudo, a aplicação desses critérios em casos concretos tem gerado debates e questionamentos, especialmente no que diz respeito à definição de "votação inexpressiva" e

"atos efetivos de campanha" em um contexto eleitoral cada vez mais digital e com disparidades regionais.

É fundamental que o Poder Judiciário continue aprimorando os mecanismos de fiscalização e punição das fraudes à cota de gênero, garantindo a efetividade da norma e a promoção da igualdade de gênero na política brasileira. Ao mesmo tempo, é preciso que o legislador e os partidos políticos adotem medidas para fortalecer a participação feminina na política, incentivando a candidatura de mulheres e oferecendo condições igualitárias de disputa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 4.737/1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Publicada no DOU de 19.7.1965; retificada no DOU de 30.7.1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 9.504/1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, DF. Publicada nos DJes de 3, 4 e 5/6/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral **78432/PA**. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Estadual. Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Acórdão de 12/08/2010, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE 21.3, data 12/08/2010, pag. 62. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060121842**. Recorrente: Antonio Alves Pimentel Filho. Recorrido: Cledson Rodrigues Da Silva e outros. Relator(a) Des. Fábio Leandro De Alencar Cunha, Acórdão de 13/11/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 225, data 16/11/2023, pag. 158. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060073539**. Recorrente: Lenilton Oliveira De Lima. Recorrido: Luciano Castor De Souza. Relator(a) Des. Agamenilde Dias Arruda Vieira Dantas, Acórdão de 14/07/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 136, data 18/07/2023, pag. 59. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **RE 060063782**. Recorrente: Cledilson Cordeiro De Souza e outros. Recorrido: Ministério Público Eleitoral e outros. Relator(a) Des. Jose Ferreira Ramos Junior, Acórdão de 10/07/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 132, data 12/07/2023, pag. 36. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 6 dez. 2024.

VITAL, Danilo. **TSE aprova súmula sobre fraude à cota de gênero e já prevê ressalvas**: Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-16/tse-aprova-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero-e-ja-preve-ressalvas/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

RIBEIRO, Renato. DORNAIKA, Kaleo. **Fraude em cota de gênero**: o avanço trazido pela Súmula 73. Conjur. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-14/fraude-em-cota-de-genero-o-avanco-trazido-pela-sumula-73/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, 2024**. Disponível: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTE/PB/2045202024>. Acesso em: 09 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, 2018**. Disponível: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiao/BR/2022802018>. Acesso em: 09 dez. 2024.

OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO SOB O PRISMA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.

Giordana Coutinho Meira de Brito²

RESUMO

O processo de credenciamento foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, como uma das formas de contratação pública, depois da publicação da Lei nº 14.133/2021, também chamada de nova Lei de Licitações. Trata-se de uma importante mudança neste contexto, haja vista que muitos órgãos já se utilizavam do instrumento jurídico de forma empírica, lastreados no poder discricionário, mas não tinham um formato expresso para seguir, fator que dava margem para ocorrência de disfunções e implicações legais, muitas vezes sendo interpretado, inclusive, como um mecanismo de burla ao processo licitatório. Com a nova lei de licitações, o credenciamento passou a ser definido como um instrumento auxiliar da contratação por órgãos públicos com rito, forma e etapas a seguir visando, sobretudo, a observância dos princípios de direito que lastreiam a administração pública. Diante disso, se torna extremamente relevante a abordagem desse tema, cada dia mais presente no âmbito das contratações públicas.

Palavras-chave: Administração Pública; licitação; credenciamento; planejamento; eficiência.

ABSTRACT

According to ABNT - NBR 6028: 2018, the abstract must succinctly highlight the content of a text. The order and length of the elements depend on the type of summary (informative or indicative) and the treatment each item receives in the original document. This must be composed of a sequence of concise sentences in a single paragraph, without enumeration of topics. It is advisable to avoid symbols, contractions, reductions, which are not in current use, as well as formulas, equations, diagrams, among others, which are not unnecessary, and, when their use is essential, define them the first time they appear. The norm also emphasizes that it is convenient to use the verb in the third person. The keywords must appear right below the abstract, preceded by the expression "Keywords", followed by a colon, separated by a semicolon and ending with a period. They must be written with the initials in lowercase, with the exception of proper nouns and scientific names.

Keywords: example one; example two; example three.

² Giordana Coutinho Meira de Brito, Advogada, E-mail: giordana.adv.compliance@gmail.com – Pós Graduação em Licitações e Contratos Públicos do Centro Universitário UNIESP.

1 INTRODUÇÃO

A licitação é um mecanismo fundamental no desenvolvimento das políticas públicas em muitos países ao redor do mundo. Ela é um processo formal pelo qual o governo ou uma entidade pública adquire bens, serviços ou obras, garantindo transparência, competitividade e eficiência na utilização dos recursos públicos (Brasil, 2021).

A Nova Lei de Licitações, como ficou conhecida a Lei Federal nº 14.133/2021, introduz modificações importantes para o âmbito das contratações públicas, sendo uma delas o tema central deste estudo: o CREDENCIAMENTO. Como novo instituto jurídico, carece de análise, crítica e enfrentamento, a fim de extrair do texto legal a perfeição que se espera para tudo o que diz respeito à Gestão Pública, sobretudo, no sentido de resguardar a supremacia do interesse público.

Esse princípio significa que o interesse público não se curva a interesses privados e deve, na maioria das vezes, ser priorizado. Além disso, este princípio reflete os poderes da administração pública.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p.129), a noção de supremacia do interesse público está presente tanto no momento de elaboração da lei, assim como no momento de aplicação dela pela Administração Pública. Desse modo, este princípio é a base de todos os ramos do direito público.

A Lei 14.133/2021 lei estabelece as definições, ritos e formas a serem seguidas, determinando ainda que o instituto do credenciamento será passível de regulamentação por decreto, em cada esfera da federação, fato que ocorreu, no Estado da Paraíba, em 25 de outubro de 2024, com a publicação do Decreto nº 45.710/2024.

Desta feita, neste trabalho, buscar-se-á o aprofundamento do conhecimento sobre o CREDENCIAMENTO, como um processo holístico composto por fases que precisam ser observadas pelos entes públicos, em cumprimento ao novo regramento legal, com enfoque nos princípios da eficiência e supremacia do interesse público.

2 CREDENCIAMENTO: CONCEITO E DIFERENÇAS E FORMATO PROCEDIMENTAL

A nova lei de licitações estabelece o credenciamento como instrumento auxiliar de contratações públicas trazendo no seu texto, o artigo 79 que reza:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:
I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
 ...

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

- I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
- II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
- III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;
- IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
- V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

O próprio texto da lei já dá algumas diretrizes diferentes da prática anterior mas também estabelece que deveria haver um regulamento referente a esse artigo **o que se operou através do Decreto nº 11.878 de 09 de janeiro de 2024, que entre outras coisas importantes sobre o rito do credenciamento estabelece:**

Art. 5º O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br, observadas as seguintes fases:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de credenciamento;
- III - de registro do requerimento de participação;
- IV - de habilitação;
- V - recursal; e
- VI - de divulgação da lista de credenciados.

A evolução legislativa aconteceu justamente para corrigir a prática adotada, de tratar cada requerimento individual como um processo de credenciamento! Vejamos outro trecho do decreto:

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:

- I - descrição do objeto;
- II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;
- III - requisitos de habilitação e qualificação técnica;
- IV - prazo para análise da documentação para habilitação;**
- V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;**
- VI - critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;**
- VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;
- VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;**
- IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;
- X - hipóteses de descredenciamento;
- XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;
- XII - modelos de declarações;
- XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e
- XIV - sanções aplicáveis.

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, **a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda**, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. **A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.**

Art. 13. O interessado que atender aos requisitos de habilitação previstos no edital será credenciado pelo órgão ou pela entidade credenciante, **com a possibilidade de, no interesse da administração, ser convocado para executar o objeto.**

2.1 A IMPORTÂNCIA DA FASE PREPARATÓRIA NO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Num país onde a questão educacional é um problema estrutural, realmente parece até utópico falar em planejamento nas contratações públicas, entretanto, diante da comprovação da existência de tantos e tamanhos desmandos políticos e o descaso com a coisa pública, a nova Lei de Licitações, inova em priorizar o planejamento das contratações públicas, na tentativa de corrigir esses acontecimentos.

O planejamento faz parte da sabedoria milenar, inclusive quando encontramos na Bíblia, a diferença entre aquele que constrói a casa sobre a rocha em face daquele que constrói sobre a areia. Certamente, se houvesse planejamento jamais se construiria sobre a areia! Projetos bem planejados, sempre são sinônimos de sucesso ao final de sua execução.

O processo de credenciamento, como qualquer outro que envolve uma contratação pública, precisa passar com rigor pelas etapas da fase preparatória. Em ambientes volúveis onde existem trocas constantes de gestores e executores das várias etapas do mesmo, se torna imperioso e representa um importante avanço na garantia do interesse público e da eficiência, o que a Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu capítulo II.

A fim de não restarem prejudicados os princípios da eficiência e do interesse público no processo de credenciamento público é mister que a fase preparatória seja bem executada a fim de garantir o sucesso da contratação sobretudo no que diz respeito à satisfação da atividade finalística, ou seja, do objeto do credenciamento.

2.2 O PROCESSO DE CREDENCIAMENTO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

De forma geral, no tocante à importância dos considerados Princípios Norteadores do Direito Administrativo, sabedores de que a legislação que disciplina o ramo a ele inerente é constituída de leis, decretos normativos, atos reguladores e diretrizes (entre outros) totalmente esparsas e que abrangem as mais diversas nuances da atividade relacionada ao exercício da função pública, o artigo 37, caput, da Constituição Federal pátria estabelece o LASTRO, a base, o alicerce para construção de todo o seu regime jurídico, assim como para implementação e execução de todos os atos administrativos (Di Pietro, 2020).

No que tange ao tema coadjuvante deste trabalho, o princípio da EFICIÊNCIA, embora nossos doutrinadores mais balizados defendam que o mesmo já estaria intrínseco nos princípios do direito administrativo mesmo antes de materializado na norma, o mesmo foi introduzido em nosso ordenamento jurídico através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, pela qual o princípio da Eficiência passou a integrar o rol exemplificativo, ou seja, o elenco dos princípios norteadores da atividade administrativa, disposto no artigo 37 da Constituição Federal vigente que reza:

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

Assim, o que antes era empírico e científico na prática do Direito Administrativo, passou também a ser um PRINCÍPIO DE ORDEM LEGAL, ou seja, impositivo e exigível para edição de normas e prática de todos os atos administrativos. Mas afinal, no que consiste o princípio da Eficiência? Porque ele é tão importante para manutenção da ordem e da segurança jurídica no direito administrativo?

Conforme defendido por Hely Lopes Meireles (2025), o princípio da eficiência, está relacionado com diversos outros princípios constitucionais aplicáveis às atividades da administração pública. Se trata da consequência lógica do princípio do Estado de Direito, uma das faces do princípio da legalidade e confunde-se, muitas das vezes com os princípios da moralidade e da razoabilidade da administração. Entretanto, ele tem vida própria e vai além do que preconizam tais princípios.

O princípio da eficiência imprime o dever de administrar, não só de modo razoável e conforme a moral, mas utilizando as melhores opções disponíveis para o alcance da atribuição ou atividade tutelada. **Materializa o dever de alcançar a solução que seja excelente ao atendimento das finalidades públicas. Não basta que seja uma solução possível (como amparado pelo uso do conflitante Direito Discricionário), por ele se consagra o dever de que seja implementada a melhor solução.** Enfim, por ele se estabelece o dever jurídico de excelência na Administração Pública para o alcance e atendimento da sua finalidade legal.

Exatamente isso, o princípio da eficiência é uma importante ferramenta de controle e limitação da utilização, antes ampla, do conceito de discricionariedade dos atos administrativo. Sim, o agente público pode agir discricionariamente, desde que GARANTA A EFICIÊNCIA, A EXCELÊNCIA da medida tomada para o objetivo principal da administração pública: A PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO em todos os seus atos (Di Pietro, 2020).

Assim, agente público fica obrigado, no uso DO FAMOSO PODER DISCRICIONÁRIO, a praticar o ato de forma não apenas oportuna e meritória, mas também EXCELENTE PARA CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DESIGNADA.

Daí decorre a importância do princípio da Eficiência, por ser uma garantia do ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, haja vista que proporciona o controle mais efetivo da discricionariedade dos atos administrativos, antes exercida de forma mais livre, às vezes leviana, pelos agentes públicos. Ele possibilita a análise pelo judiciário de questões que anteriormente lhe eram 'vedadas' sob a alegação de que se referiam, exclusivamente, ao mérito do ato administrativo.

Na contratação mediante credenciamento, não pode ser diferente! O gestor deve buscar o cumprimento da totalidade dos princípios administrativos, inclusive, o da eficiência para a finalidade a que se destina a contratação. Apesar de ser uma forma mais flexível de contratação, onde podem ser contratados vários entes e não apenas um, isso não significa que é possível abandonar a necessidade de garantir que o serviço será prestado de forma eficiente e eficaz ao que se destina. O bem maior tutelado, deve ser sempre, o interesse público.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como em toda contratação pública, o processo de credenciamento, agora estabelecido em lei e regulamentado por Decreto, inclusive no Estado da Paraíba, exige a ritualística própria e a observância dos princípios administrativos.

A finalidade da contratação pretendida precisa ser atingida, se faz necessária a gestão dos resultados quanto ao seu alcance e para que isso aconteça, os documentos inerentes à fase preparatória da contratação precisam integrar o processo, inclusive quanto às justificativas da modalidade escolhida, termo de referência, estudos técnicos preliminares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 maio. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024**. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 maio. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ASPECTOS TÉCNICOS DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM OBRAS PÚBLICAS

Ana Caroline de Sousa Silva³
Lorena Vitória Mendonça Santana⁴

RESUMO

O presente artigo trata sobre a primordialidade da adoção de uma execução contratual administrativa que preconize a fiscalização de contratos administrativos baseado nos princípios da Boa Governança e Eficiência das Obras Públicas, norteados os papéis intrínsecos ao fiscal do contrato na execução contratual. A medida visa garantir a correta aplicação dos recursos públicos e o alinhamento da Fase de Planejamento com a Fase Executória, dispondo acerca dos elementos inerentes a função do fiscal do contrato e a sua respectiva importância e responsabilidade na entrega da obra planejada. A atuação do fiscal de contratos ainda apresenta incertezas quanto à sua extensão e delimitação, sendo imprescindível que os agentes responsáveis pela fiscalização sejam detentores de capacitação técnica específica nas áreas de engenharia e arquitetura, além de competências administrativas, para assegurar o adequado acompanhamento da execução contratual. A má fiscalização pode ocasionar em prejuízos como: desperdício de recursos, superfaturamento e falhas na qualidade estrutural das obras. O estudo evidencia os riscos da ineficiência da fiscalização desses contratos e quais seriam as ações necessárias para que a Administração Pública se mantenha protegida dos riscos da ausência de uma fiscalização capacitada e diligente.

Palavras-chave: Administração Pública; Licitações; Contratos Públicos; Obras Públicas; Fiscalização;

1 INTRODUÇÃO

A fiscalização de contratos administrativos eficaz é um dos pilares da boa governança e eficiência das obras públicas. Neste contexto, a figura do fiscal do contrato e os instrumentos técnicos aderidos ganham relevância estratégica na execução contratual.

A correta aplicação dos recursos públicos exige não apenas a observância das normas legais e princípios constitucionais, mas também uma atuação técnica eficaz durante toda a execução contratual.

É sabido que as etapas preparatórias, fase interna do processo licitatório, deve ser extremamente bem planejada para uma entrega de projeto contratado que atenda plenamente o interesse público. Entretanto, não há como desvincular a essencialidade da função fiscalizatória e o mérito de uma execução coordenada no resultado final da obra pública.

³ Especialista em Licitações e Contratos Públicos. E-mail: caroline3691@hotmail.com.

⁴ Especialista em Licitações e Contratos Públicos.

A figura do fiscal ainda acarreta incertezas quanto aos limites a ele atribuídos em muitos órgãos públicos. Considerando a complexidade do contrato por escopo, é essencial que o fiscal possua habilidade e capacidade técnica no âmbito de engenharia e arquitetura, devendo ser amparado por um fiscal administrativo capaz de auxiliar a comunicação de falhas, aplicação de sanções e registros que possibilitem a responsabilização das empresas contratadas.

Através de ferramentas e documentos técnicos, o fiscal realizará o planejamento da fiscalização, verificação de conformidade técnica, medição e acompanhamento físico-financeiro da obra. O fortalecimento da atuação dos fiscais deve ser prioridade à Administração Pública, tendo em vista o caráter imperioso desta figura na garantia da entrega da obra pública dentro dos parâmetros de qualidade, custo e prazo.

2 CONTRATO ADMINISTRATIVO: GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

O Contrato Administrativo é regido pela Lei nº 14.133/2021, assim como, pela Constituição Federal e pelos Princípios norteadores do Direito Administrativo. Tendo origem a partir de uma necessidade pública, sendo planejada uma contratação e obedecendo a um procedimento licitatório. Porém, para que a necessidade pública seja atendida corretamente, além de firmar um contrato, é dever da Administração Pública fiscalizar que este seja executado fielmente ao que foi planejado ou adaptado regularmente as necessidades e eventuais emergências executivas, conforme expresso no art. 117 da Nova Lei de Licitações⁵, sempre buscando alcançar o interesse público.

2.1. A IMPORTÂNCIA DA DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 prevê a necessidade da fiscalização dos contratos públicos administrativos nos artigos 117 a 120, com o objetivo de garantir o devido cumprimento contratual. A norma federal mencionada estabelece a obrigatoriedade de designação de um gestor e um fiscal para cada contrato firmado pela Administração Pública. Apenas no caso do fiscal do contrato, foi facultado a designação de mais de um contrato.

⁵ Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

Os fiscais de contratos podem abranger atribuições e capacitações diferentes, podendo ser distinguidas em: fiscais técnicos que acompanham a parte técnica da execução, os fiscais administrativos que são responsáveis pelos prazos, notas fiscais e documentos, e os fiscais setoriais que são responsáveis pela qualidade e segurança, tais atribuições são claramente definidas pelo Caderno de Boas Práticas de fiscalização e gestão de contratos (Antaq, 2019).

Nos casos em que os contratos administrativos são referentes às obras públicas, o papel da fiscalização contratual ganha um papel de maior complexidade, uma vez que, os objetos dos contratos necessitam de maior expertise técnica. Tendo em vista a complexidade abarcada por estes contratos, é fundamental que seja realizada a divisão de responsabilidade entre diferentes agentes fiscalizadores, permitindo agentes com maior especialização técnica e controle cruzado de informações.

Entretanto, apesar da existência de previsão legal quanto à obrigatoriedade da fiscalização, à designação do fiscal e à delimitação de suas competências, as atribuições permanecem excessivamente genéricas. Essa generalidade se torna especialmente problemática nos contratos administrativos de obras públicas, nos quais as funções do fiscal assumem grau de complexidade substancialmente superior em relação aos demais contratos, por isso se faz primordial que todos os contratos administrativos contem com a presença de todos os tipos de fiscais previstos na legislação, apesar de não haver imposição legal.

A fiscalização dos contratos de obras públicas quando centralizados em apenas uma pessoa, pode representar fragilidades em sua execução, pois causa a sobrecarga do fiscal, reduz o potencial técnico de abrangência do fiscal, limitando a capacidade de uma fiscalização técnica detalhada, o que influencia diretamente no surgimento de erros e redução da transparência do processo. A presença de todos os tipos de fiscal em conjunto com o papel do gestor do contrato não apenas distribui responsabilidades, mas fortalece o controle por meio do confronto e validação de informações entre os agentes envolvidos.

Uma boa fiscalização combinada com uma equipe de fiscais de capacidade técnica pertinente ao objeto contratado é uma prática indispensável ao atendimento dos princípios da Governança e Integridade da gestão pública, por promover a transparência, a ética e a prevenção à corrupção, mediante um maior controle, identificação precoce de irregularidades e respostas mais ágeis às demandas contratuais.

Porém, para que a coordenação entre os fiscais seja eficiente deverão ser implementados protocolos claros e o uso de ferramentas tecnológicas para registro e compartilhamento de informações são soluções que vêm sendo adotadas para melhorar a sinergia entre fiscais técnico, financeiro e contratual.

Por fim, a responsabilização solidária e individual dos fiscais reforça a importância da atuação conjunta. Seguindo aos protocolos citados acima, ao estabelecer documentações rigorosas das atividades e a cooperação entre os agentes, resultará no fortalecimento do controle administrativo e jurídico das obras públicas. O novo regime da Lei nº 14.133/2021 reforça essa visão ao permitir e incentivar a designação de mais de um fiscal, além da contratação de equipes de apoio técnico e administrativo. Essa inovação normativa visa assegurar uma fiscalização mais qualificada, eficiente e alinhada com as melhores práticas de gestão pública.

Entretanto, outro ponto que merece destaque como causador da ineficiência da fiscalização dos contratos administrativos é a ausência legal de critérios obrigatórios de qualificação técnica e profissional para o exercício da função de fiscal, o que possibilita a designação de agentes sem a devida capacitação para acompanhar contratações que exigem conhecimentos específicos. Principalmente no que diz respeito aos contratos de obras públicas, onde a expertise técnica em arquitetura e engenharia é indispensável para execução contratual.

A ausência de capacitação específica dos fiscais pode acarretar riscos significativos à regular execução contratual. Conforme leciona Jacoby Fernandes (2021), é dever de o fiscal assegurar a legalidade, a economicidade e a eficiência da contratação, conforme se observa a seguir:

A fiscalização contratual representa uma das formas mais diretas de controle interno da Administração. O fiscal de contrato atua como agente público garantidor da legalidade, da economicidade e da eficiência da execução contratual.

2.2. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: DIRETRIZES FUNDAMENTAIS E RISCOS ASSOCIADOS À INADEQUADA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA EM OBRAS PÚBLICAS

Preliminarmente, para atendimento ao Princípio da Eficiência, impõe-se uma análise criteriosa quanto à escolha do agente a ser designado para exercer a função de fiscal do contrato. A designação deve levar em consideração a natureza e a complexidade do objeto contratado, analisando quais as competências técnicas e administrativas são primordiais ao desempenho das funções de fiscal, para que a fiscalização seja realizada de maneira objetiva e eficaz, a fim de gerar o resultado esperado no planejamento da contratação.

Entretanto, ainda há subjetividade no processo de escolha. Seguindo esse parâmetro, conforme demonstrado no Acórdão nº 1500/2025 – Plenário do Tribunal de Contas da União

(TCU), persistem os casos em que órgãos e entidades da Administração Pública deixam de designar fiscais, comprometendo significativamente a adequada fiscalização dos contratos.

Além da ausência da designação, a gestão de competência quando não exercida corretamente pode ocasionar na fiscalização deficiente ou meramente documental. Nesse sentido, é mister destacar que, durante a realização de uma obra, são necessários atender ao que foi proposto no Projeto Básico do procedimento licitatório, atendendo ao cronograma físico-financeiro da obra, para isso, as ações do fiscal são imprescindíveis para analisar se o andamento da execução contratual está de acordo com o previsto na fase de planejamento do procedimento licitatório.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isto posto, a adequada fiscalização dos contratos administrativos, principalmente aos contratos referentes à execução de obras públicas deve ser considerado como aspecto primordial à efetivação dos princípios da legalidade, eficiência e economicidade que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, é necessário destacar que apesar dos avanços trazidos pela Nova Lei de Licitações, ainda há lacunas legais em seu texto que comprometem a efetividade da atuação fiscalizatória, sobretudo no tocante à definição clara das competências e limites dos fiscais, bem como à estruturação dos instrumentos técnicos e administrativos necessários ao desempenho da função.

Logo, ao analisar tais ausências, evidentemente é demonstrado a necessidade de uma abordagem sistêmica e integrada, desde que realize ações pontuais para resolução desse problema, como por exemplo: a regulamentação clara das atribuições dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização, a capacitação técnica contínua desses profissionais, a institucionalização de práticas padronizadas de planejamento e acompanhamento contratual, e a utilização de ferramentas tecnológicas para controle e evidência da execução contratual.

As atividades relativas a fiscalização contratual de obras públicas devido a sua complexidade técnica, jurídica e administrativa enseja que os fiscais e gestores de contrato permaneçam capacitados. Ou seja, cabe a Administração Pública manter a capacitação contínua desses agentes, para que estejam permanentemente atualizados quanto às normas legais, técnicas de medição, análise de conformidade, mecanismos de responsabilização e boas práticas de gestão contratual. Essa capacitação não deve ser pontual, mas estruturada de forma

permanente, com conteúdo voltados à realidade prática dos contratos públicos e suas peculiaridades.

Nesse contexto, destaca-se também a importância do planejamento para a boa fiscalização contratual, ambos estão intrinsecamente interligados, pois a ausência de planejamento, compromete o controle e o acompanhamento adequado da execução contratual, devendo ser elaborado desde as fases iniciais de planejamento um plano de fiscalização, com cronogramas de visitas técnicas, definição de indicadores de desempenho, procedimentos de validação de medições e mecanismos de verificação da conformidade técnica.

Cabe ressaltar ainda o papel central da fiscalização na contenção de aditivos contratuais e sobrepreços. A fiscalização técnica eficaz permite identificar antecipadamente falhas de projeto, desvios de execução ou tentativas de alteração indevida do objeto contratado, atuando de forma preventiva.

Por fim, é indispensável destacar a necessidade de integração entre os setores técnico, jurídico e financeiro da Administração Pública durante a execução dos contratos de obras. A atuação coordenada entre engenharia, assessoria jurídica e setor orçamentário-financeiro garante maior robustez na tomada de decisões, maior segurança na aplicação de penalidades, celeridade na análise de pleitos do contratado e racionalidade na gestão orçamentária. Essa atuação integrada contribui para a solução tempestiva de conflitos, para a melhoria da qualidade das entregas e para a prevenção de riscos institucionais e legais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1500/2025 – Plenário**. Relator: [Inserir Nome do Ministro Relator]. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 10 jun. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratos Administrativos**. 6. ed. Brasília: Editora Fórum, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Caderno de boas práticas de fiscalização e gestão de contratos**: compras e contratações. Versão 1.0. Brasília, DF: Ministério da Economia/ANTAQ, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/caderno-de-boas-praticas-de-fiscalizacao-e-gestao-de-contratos-compras-e-contratacoes-v2-0.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

POPULISMO PENAL E MÍDIA: A CONSTRUÇÃO DO INIMIGO NA CRIMINOLOGIA CONTEMPORÂNEA

José Gustavo de Oliveira Costa⁶

RESUMO

Este trabalho analisa criticamente os efeitos do populismo penal e da mídia na criminologia contemporânea, com foco na construção do “inimigo” e suas implicações sociais. O populismo penal é entendido como estratégia política que explora o medo do crime para propor respostas punitivas simplificadas, enquanto a mídia atua como amplificadora, reforçando estereótipos e legitimando práticas repressivas. Essa interação consolida a figura do “inimigo”, sujeito socialmente descartável, marcado por classe, raça e território, cuja eliminação é apresentada como necessária à proteção coletiva. Tal dinâmica intensifica o encarceramento em massa, fragiliza direitos e sustenta políticas penais excludentes. A pesquisa, de natureza teórico-dedutiva e baseada em revisão de literatura, evidencia que a mídia, ao adotar discurso emocional e descontextualizado, simplifica fenômenos complexos e perpetua a dicotomia entre “cidadãos de bem” e “criminosos perigosos”, influenciando percepções sociais e decisões políticas. Conclui-se que o populismo penal, aliado ao sensacionalismo midiático, ameaça o Estado Democrático de Direito ao naturalizar o estado de exceção e corroer fundamentos constitucionais. Apesar disso, emergem resistências, como movimentos abolicionistas e propostas interseccionais, que reforçam o papel da educação jurídica crítica e da mídia alternativa na construção de políticas criminais mais justas e inclusivas.

Palavras-chave: populismo penal; mídia e crime; criminologia midiática; inimigo penal; criminologia crítica

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a criminologia contemporânea tem se dedicado a compreender criticamente os efeitos do populismo penal e da atuação midiática na consolidação de discursos punitivistas e na construção do “inimigo”. O populismo penal configura-se como uma estratégia política que instrumentaliza o medo e a insegurança pública para propor respostas penais rígidas e simbólicas, em detrimento de soluções estruturais baseadas em evidências (Prado, 2020; Gloeckner; Ramos, 2017).

A mídia, por sua vez, atua como catalisadora desse processo ao amplificar seletivamente crimes e reforçar estereótipos, legitimando práticas repressivas sob o pretexto de atender à “opinião pública” (Ribeiro, 2024).

⁶ Pós - graduando em Ciências Criminais, Perícia e Segurança pelo Centro Universitário - UNIESP. Graduado em Direito pela Faculdade Internacional da Paraíba - FPB. Graduado em Gestão de Serviços Jurídicos, Notariais e de Registros pela Universidade Paulista - UNIP. Email: josegustavooc@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1040000022542279>.

Esse fenômeno apresenta sérios desafios à criminologia crítica e ao Estado Democrático de Direito. A naturalização do discurso penal midiático transforma medidas excepcionais em respostas cotidianas, fragilizando garantias fundamentais e legitimando políticas de exclusão (Deolindo, 2025). A seletividade penal, intensificada por narrativas midiáticas, reforça a criminalização da pobreza e a lógica binária do “nós contra eles”, comprometendo o debate racional e a justiça social (Waquant, 2009).

O argumento central deste trabalho sustenta que o populismo penal, associado à mídia sensacionalista, contribui para a construção simbólica de um “inimigo interno”, cuja neutralização é apresentada como essencial à proteção social. Tal dinâmica alimenta o encarceramento em massa, a erosão de direitos e o avanço de políticas penais excludentes. Assim, torna-se urgente desmistificar essas narrativas e defender um modelo de justiça orientado por princípios democráticos, garantistas e inclusivos (Dal Santo, 2020).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO POPULISMO PENAL

O populismo penal é uma estratégia política e discursiva que instrumentaliza o medo e a insegurança social para legitimar o endurecimento do sistema penal, mesmo à revelia de fundamentos técnico-científicos e garantistas (Zaffaroni, 2007). Baseado em uma retórica emocional, ele mobiliza o senso comum punitivista e explora o ressentimento popular diante da criminalidade e da descrença nas instituições (Garland, 2001). Suas principais características incluem a centralidade da vítima como legitimadora do castigo, a personalização do inimigo e a adoção de políticas midiáticas e imediatistas em detrimento de soluções estruturais (Devos, 2018).

Essa lógica reduz o garantismo a um obstáculo à eficiência repressiva e consolida uma dicotomia entre “cidadãos de bem” e “criminosos”, relativizando direitos fundamentais (Salem, 2020). As decisões político-criminais passam a ser guiadas por índices de popularidade e agendas eleitorais, resultando em seletividade penal, hipertrofia legislativa e erosão de princípios como legalidade e dignidade (Baratta, 2002; Ribeiro, 2024).

Ao transformar o Direito Penal em instrumento de marketing político, o populismo penal desloca o debate público da razão para a emoção, corroendo os pilares do Estado Democrático de Direito e legitimando políticas de exceção (Foucault, 1975; Wacquant, 2009).

3 A MÍDIA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO PUNITIVA

A mídia desempenha papel crucial na difusão do populismo penal ao construir narrativas sensacionalistas e seletivas sobre o crime. Ao privilegiar crimes violentos e figuras estigmatizadas, reforça o imaginário do “bandido perigoso” e invisibiliza as causas estruturais da criminalidade (Wacquant, 2009). Esse discurso midiático, baseado em repetição e dramatização, transforma a insegurança em sensação permanente, legitimando políticas repressivas e seletivas (França, 2023).

Como observa Salomão (2018), a “criminologia midiática” atua como forma de controle social informal, moldando a agenda legislativa e política em nome de uma suposta vontade popular. Assim, o jornalismo deixa de informar e passa a reproduzir discursos punitivistas, pressionando o Estado por medidas simbólicas, como aumento de penas ou operações policiais espetaculares, que não reduzem o crime, mas alimentam o consenso punitivo. O resultado é a consolidação de uma cultura penal autoritária, que reforça desigualdades e fragiliza os fundamentos democráticos.

4 A CONSTRUÇÃO DO “INIMIGO” NA CRIMINOLOGIA CONTEMPORÂNEA

A figura do “inimigo” no direito penal contemporâneo, conforme Zaffaroni (2007), representa a transformação do delinquente comum em “inimigo interno”, um sujeito destituído de direitos e enquadrado como ameaça permanente. Essa mutação histórica e simbólica, analisada também por Schmitt e Wacquant, revela como o poder punitivo moderno se volta contra grupos vulneráveis, racializados e periféricos, legitimando a suspensão de garantias constitucionais sob o discurso da segurança.

A intersecção entre classe, raça, gênero e território explica a seletividade penal e a criminalização da pobreza. Jovens negros e moradores das periferias tornam-se os principais alvos de práticas repressivas, confirmando a função política do sistema penal como gestor da miséria (Batista, 2007; Wacquant, 2009).

Assim, o populismo penal não apenas amplia o alcance punitivo, mas redefine seus alvos, convertendo vulnerabilidade em critério de exclusão e transformando o direito penal em instrumento de controle social e disciplinamento das desigualdades.

5 EFEITOS CRIMINOLÓGICOS E SOCIAIS DA ALIANÇA ENTRE POPULISMO PENAL E MÍDIA

A aliança entre populismo penal e mídia sensacionalista tem como efeito mais visível o encarceramento em massa, expressão máxima de políticas simbólicas e ineficazes. Leis são criadas sob pressão midiática, privilegiando o endurecimento penal e o uso da prisão preventiva, sem resultados concretos na prevenção do crime (Baratta, 2002). O sistema prisional torna-se depósito de corpos pobres e negros, reforçando o controle social e o racismo estrutural (Wacquant, 2009).

Paralelamente, observa-se a erosão das garantias processuais e a normalização do estado de exceção, em que o devido processo legal e a presunção de inocência são tratados como entraves à eficiência (Ferrajoli, 2002). Tal dinâmica consolida um duplo sistema penal: garantista para os privilegiados e repressivo para os vulneráveis (Zaffaroni, 2007).

No Brasil, a retórica punitiva impulsionada pela mídia contribuiu para reformas legislativas simbólicas, como o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019), que intensificou o encarceramento e a seletividade penal sob o pretexto de combater a impunidade.

6 DESAFIOS PARA A CRIMINOLOGIA CRÍTICA E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

A resistência ao consenso punitivo surge como resposta ética e política à hegemonia do populismo penal. Essa resistência se manifesta em movimentos acadêmicos e sociais que denunciam a criminalização da pobreza e propõem modelos alternativos de justiça baseados em inclusão e prevenção (Batista, 2003).

A educação jurídica crítica e a mídia alternativa assumem papel estratégico na desconstrução de narrativas punitivistas e na promoção de uma cultura de direitos humanos (Souza Filho, 2008). Somadas, fomentam uma consciência democrática capaz de romper com o discurso do medo e ampliar o debate sobre justiça social. Além disso, políticas criminais baseadas em evidências, como propõe Shecaira (2018), apontam para a necessidade de decisões orientadas por dados e não por agendas eleitorais.

Por fim, as perspectivas interseccionais e abolicionistas oferecem caminhos emancipatórios para repensar o sistema penal, destacando que o controle punitivo opera sobre corpos racializados e empobrecidos. O abolicionismo e a interseccionalidade, juntos, desafiam o populismo penal e propõem um modelo de justiça centrado na dignidade humana e na reconstrução de relações sociais solidárias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou que o populismo penal, como estratégia política e discursiva, instrumentaliza o medo e a insegurança social para legitimar o endurecimento punitivo e a erosão das garantias constitucionais. A mídia atua como catalisadora desse processo ao amplificar seletivamente crimes e reforçar a construção simbólica do “inimigo interno”, figura associada a marcadores de raça, classe e território. Essa aliança entre mídia e discurso penal produz uma narrativa binária entre “cidadãos de bem” e “criminosos perigosos”, que sustenta o encarceramento em massa, a seletividade penal e o estado de exceção permanente (Zaffaroni, 2007; Wacquant, 2009).

A análise evidencia que o sistema penal brasileiro atua como mecanismo de controle social seletivo e de gestão da miséria, reproduzindo desigualdades históricas e o racismo estrutural. Políticas como o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) exemplificam a influência do populismo penal na legislação, reforçando o punitivismo sob o pretexto de combate à impunidade. Essa lógica confirma a tese foucaultiana de que o poder disciplinar opera pela naturalização da exclusão, transformando o direito penal em instrumento de dominação social e enfraquecendo os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Apesar desse cenário, observam-se resistências crescentes, como os movimentos abolicionistas, as perspectivas interseccionais e o fortalecimento da educação jurídica crítica e da mídia alternativa. Essas iniciativas propõem a superação do consenso punitivo por meio de políticas criminais baseadas em evidências, justiça restaurativa e prevenção estrutural. Conclui-se, assim, que a desconstrução das narrativas hegemônicas e a promoção de uma cultura democrática de direitos são passos fundamentais para enfrentar o populismo penal e reconstruir um modelo de justiça mais inclusivo e emancipatório.

REFERÊNCIAS

- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade: ensaios sobre a violência urbana**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- DAL SANTO, Luiz Paulo. **Populismo penal: o que nós temos a ver com isso?** Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, 2020.

DEOLINDO, Emillyane. **Populismo penal e mídia: uma análise dos impactos do discurso punitivo na política criminal contemporânea**. 2025. Monografia (Bacharelado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2025.

DEVOS, Rafael Alves. **Arqueologia de um projeto de lei: análise das emendas sobre drogas no novo código penal**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

FRANÇA, Samara Carina. **Filmar, postar e punir: discursos criminológicos na pandemia. 2023**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; RAMOS, Mariana Bettio. **Os sentidos do populismo penal: uma análise para além da condenação ética**. *Delictae: Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 49–66, 2017.

PRADO, Luiz Carlos dos Santos. **Populismo penal midiático: análise crítica da política criminal contemporânea no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

RIBEIRO, Ana Elisa Rodrigues. **Criminologia midiática e populismo penal: como os discursos punitivistas impactam a produção legislativa brasileira recente**. 2024. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2024.

SALEM, Gabriel de Souza. **Tutela penal e direitos fundamentais**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2020.

SALOMÃO, Lucas Leite. **Criminologia midiática: entre a espetacularização e o controle social**. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2018.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SOUZA FILHO, José Carlos de. **A educação jurídica crítica**. In: PIERDONÁ, Zélia et al. (org.). *Criminologia crítica: uma introdução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

O POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

Márcia Maria dos Santos Alves⁷
Cláudio Marcos Romero Lameirão⁸

RESUMO

O populismo penal legislativo prioriza respostas punitivas rápidas e de apelo popular, frequentemente em detrimento de critérios técnicos e dos princípios do Estado de Direito, podendo gerar efeitos graves como o encarceramento em massa e violações de direitos humanos. Esse discurso estimula a polarização política e dificulta a construção de consensos e coalizões necessárias ao processo legislativo. Na produção normativa, observa-se a prevalência de leis de apelo imediato e simplificado, elaboradas sob a pressão por respostas rápidas e aprovação popular, muitas vezes ignorando a complexidade dos problemas sociais e seus impactos a longo prazo. A metodologia adotada foi descritiva e bibliográfica, com base em autores da área. O artigo tem como objetivo analisar criticamente o populismo penal legislativo e suas implicações na formulação de leis criminais mais rígidas, concluindo que o reforço do sistema punitivo sem considerar sua efetividade prática tende a produzir resultados contrários aos esperados e comprometer os princípios do Estado de Direito.

Palavras-chave: Efetividade das punições; Estado de Direito; Populismo penal legislativo.

1 INTRODUÇÃO

O populismo penal legislativo é um fenômeno em ascensão no qual a segurança pública passa a ser utilizada como plataforma política. Nesse contexto, políticos propõem medidas penais mais severas e aumento de penas com o objetivo de atrair eleitores, mesmo quando tais medidas se mostram ineficazes ou aprofundam problemas sociais já existentes.

Esse fenômeno pode ser compreendido como uma forma de atuação no processo de criação das leis criminais, manifestando-se por meio de propostas que respondem diretamente às emoções e demandas da população, muitas vezes impulsionadas pela mídia sensacionalista. A prioridade é oferecer soluções punitivas rápidas, simplificadas e severas, valorizando medidas de forte impacto e ampla visibilidade pública. Essa abordagem tende a afastar soluções baseadas em análises técnicas, estudos científicos aprofundados e nos princípios dos direitos humanos (Freitas, 2021).

⁷ Aluna do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Segurança Pública pela Uniesp. Email: alvesmarcia2302@gmail.com

⁸ Orientador do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Segurança Pública pela Uniesp.

A criação de leis penais mais rígidas passa a funcionar como instrumento eleitoral, suplantando a busca por políticas públicas eficazes e a proteção de direitos fundamentais. A pressão social por respostas imediatas à criminalidade, aliada à espetacularização da justiça, contribui para efeitos diretos como a superlotação carcerária e o enfraquecimento do sistema jurídico.

Nesse sentido, a prática do populismo penal legislativo visa ampliar o apoio eleitoral por meio de promessas de maior segurança, ainda que tais medidas produzam consequências complexas. A pesquisa analisa alterações legislativas recentes, como o regime de saídas temporárias modificado pela Lei nº 14.843/2024, buscando compreender seus impactos na execução penal.

A Lei nº 14.843/2024 promoveu mudanças relevantes no regime de saídas temporárias, com o objetivo de aprimorar o controle, a segurança pública e a reintegração social dos presos. As alterações ampliaram o controle dessas saídas, especialmente por meio do uso mais rigoroso da monitoração eletrônica, buscando reduzir riscos de fuga e de reincidência criminal, ao mesmo tempo em que pretendem favorecer uma reinserção social mais segura (Brasil, 2024).

A problemática do estudo está relacionada às tendências do populismo penal legislativo, que respondem às demandas sociais, políticas e midiáticas de forma superficial, promovendo legislações mais severas sem considerar sua efetividade, impactos sociais e os princípios do Estado de Direito. Tal prática pode gerar consequências como superlotação prisional, enfraquecimento do sistema jurídico e adoção de soluções punitivas pouco eficazes na ressocialização e na redução da criminalidade.

Diante desse contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: quais são os impactos do populismo penal legislativo na efetividade da punição e nos princípios do Estado de Direito. A metodologia adotada é descritiva e bibliográfica, fundamentada em autores da área, tendo como objetivo analisar criticamente o fenômeno do populismo penal legislativo e suas implicações sociojurídicas

2 POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

No Brasil, o populismo penal legislativo resulta na criação de leis mais rígidas e penas desproporcionais, com foco na punição excessiva para atender à opinião pública. Essa lógica desvirtua o papel do Estado, que passa a priorizar a repressão em detrimento da garantia de direitos, gerando estigmatização social e sobrecarga do sistema penitenciário. Além disso, reduz-se o investimento em políticas de prevenção, ao mesmo tempo em que se enfraquecem

garantias fundamentais como o devido processo legal e o direito à defesa, reforçando uma cultura punitivista que não enfrenta as causas estruturais da criminalidade (Vital, 2023).

O populismo exerce influência distorcida sobre o processo legislativo ao sustentar a ideia de uma vontade popular homogênea, frequentemente contraposta às instituições democráticas. Essa lógica compromete a deliberação legislativa e enfraquece os mecanismos de freios e contrapesos, afetando a legitimidade das decisões normativas.

O populismo penal legislativo caracteriza-se pela aprovação de leis penais de forma rápida e emocional, frequentemente sem embasamento técnico ou científico, com o objetivo de conquistar apoio político. Essas leis costumam ampliar penas e criminalizações, criando uma aparência de fortalecimento da segurança pública, mas sem resultados efetivos na redução da criminalidade, além de gerar impactos negativos para o sistema de justiça e para os direitos humanos (Brasil, 2024).

Uma de suas marcas centrais é o desprezo por instituições democráticas. Líderes populistas frequentemente atacam o parlamento, o judiciário e a mídia, rotulando-os como distantes do povo, o que enfraquece o debate democrático e favorece a adoção de medidas punitivas excessivas (Rosa, 2021).

As respostas legislativas populistas tendem a ser superficiais, focadas em demonstrar força diante de crises de segurança pública, sem análise aprofundada das causas da criminalidade. Essas propostas funcionam como instrumentos de apelo político, impulsionadas por estratégias de marketing e pressões conservadoras, priorizando soluções punitivas em detrimento de abordagens racionais e humanitárias (Correia, 2024).

As consequências desse processo incluem o endurecimento das penas, a superlotação prisional, o aumento das desigualdades sociais e a consolidação de uma cultura punitivista, dificultando a implementação de políticas públicas integradas e eficazes no combate à criminalidade.

2.1 ORIGEM E MOTIVAÇÃO

A origem do populismo penal legislativo relaciona-se ao crescimento de respostas emocionais e decisivas ao crime, intensificadas a partir da segunda metade do século XX, quando a sociedade passou a exigir leis mais rígidas como forma de segurança. Sua motivação principal está na busca por apoio popular e fortalecimento da imagem de autoridade estatal, impulsionada por discursos políticos e midiáticos que associam criminalidade ao medo e à insegurança. Inserido em um contexto histórico marcado pelo aumento da percepção de

violência, esse fenômeno tornou-se terreno fértil para líderes políticos que exploram a demanda social por punições severas como estratégia eleitoral, priorizando a aparência de rigor penal em detrimento de políticas eficazes e fundamentadas tecnicamente (Jobim, 2023; Correia, 2024).

A mídia exerce papel relevante ao intensificar a sensação de insegurança por meio da divulgação reiterada e espetacularizada de crimes graves, favorecendo a aceitação de legislações repressivas aprovadas sem análise aprofundada de seus impactos. No campo da segurança pública, o populismo penal surge frequentemente como resposta a crises políticas, reforçando discursos de endurecimento penal e ações punitivistas desproporcionais. Soma-se a isso uma crença tradicional de que a severidade da punição seria suficiente para enfrentar problemas sociais complexos, apesar das críticas e evidências científicas que apontam a ineficácia de abordagens exclusivamente repressivas (Correia, 2024).

2.2 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

O populismo penal legislativo caracteriza-se por respostas legislativas rápidas e emocionalmente orientadas às demandas sociais, influenciadas pela opinião pública e pela mídia. Essa postura privilegia a punição severa e simbólica, ampliando penas e criminalizações sem fundamentação técnica consistente, com o objetivo de demonstrar eficiência no combate à criminalidade e obter aprovação popular (Jobim, 2023).

Entre suas principais características estão a simplificação de problemas sociais complexos, a priorização do endurecimento penal, a redução do debate técnico e científico e a instrumentalização da legislação como estratégia de popularidade e reeleição. A mídia exerce influência direta ao moldar a percepção social de insegurança e pressionar o legislador por respostas imediatas. Como consequência, direitos e garantias fundamentais, como a presunção de inocência e a dignidade humana, tendem a ser relativizados, comprometendo os princípios do Estado de Direito (Freitas, 2021).

2.3 CONSEQUÊNCIAS E IMPACTOS DO POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

As consequências do populismo penal legislativo são amplas e negativas, refletindo-se no aumento do encarceramento em massa, na superlotação do sistema prisional e na violação de direitos fundamentais. A ênfase em respostas repressivas desloca o foco de políticas públicas eficazes, como prevenção, educação e reinserção social, reforçando uma lógica punitivista que não enfrenta as causas estruturais da criminalidade (Jobim, 2023).

Além disso, a hipercriminalização de condutas e o agravamento das penas ampliam desigualdades sociais, atingindo de forma desproporcional grupos vulneráveis. Embora essas medidas possam gerar efeitos imediatos de caráter simbólico, estudos indicam que não promovem redução duradoura da criminalidade, comprometendo a credibilidade das instituições legislativas e jurídicas e enfraquecendo o debate técnico e científico necessário à formulação de políticas penais eficazes (Freitas, 2021).

2.4 NATUREZA ELEITOREIRA

A natureza eleitoreira constitui o principal motor do populismo penal legislativo, pois respostas punitivas simplificadas tendem a ressoar junto a eleitores insatisfeitos com a violência. Nesse contexto, a legislação penal passa a ser utilizada como instrumento de marketing político, sobretudo em períodos eleitorais, priorizando ganhos imediatos de imagem em detrimento de soluções sustentáveis (Correia, 2024).

Essa lógica reforça decisões emergenciais e superficiais, voltadas à obtenção de votos, sem consideração adequada dos impactos de médio e longo prazo. O resultado é a adoção de medidas ineficazes ou prejudiciais, que comprometem a qualidade das decisões governamentais, alimentam promessas vazias e desviam o debate político de políticas públicas essenciais, como educação, saúde e justiça social (Jobim, 2023). Assim, a legislação penal passa a refletir interesses eleitorais mais do que necessidades sociais ou jurídicas reais.

2.5 CRÍTICAS E ALTERNATIVAS AO POPULISMO PENAL LEGISLATIVO DE NATUREZA ELEITOREIRA

As críticas ao populismo penal legislativo de caráter eleitoreiro apontam sua baixa eficácia na redução da criminalidade, o aumento da superlotação carcerária e as frequentes violações de direitos humanos. O endurecimento penal isolado desvia recursos e atenção de políticas preventivas e sociais, além de gerar elevados custos financeiros ao Estado (Correia, 2024).

Como alternativas, destacam-se políticas públicas baseadas em evidências, com foco na prevenção social, na educação e na inclusão, bem como a reforma do sistema de justiça criminal, valorizando penas alternativas e programas de reinserção social. Defende-se ainda a formulação de leis fundamentadas em estudos científicos, o fortalecimento da participação cidadã e a promoção de um processo legislativo ético e tecnicamente orientado, capaz de

enfrentar a criminalidade de forma eficaz e compatível com os direitos humanos (Jobim, 2023; Correia, 2024).

2.6 A LEI 14.843/2024 E O POPULISMO PENAL LEGISLATIVO

A Lei nº 14.843/2024, que altera a Lei de Execução Penal, ampliou o uso da monitoração eletrônica como instrumento de controle no cumprimento de penas, buscando modernizar mecanismos de fiscalização e reduzir a superlotação prisional (Brasil, 2024). Embora apresente elementos de alternativas à prisão, sua formulação reflete tendências do populismo penal legislativo ao responder à demanda social por maior rigor punitivo e visibilidade no combate ao crime.

A legislação evidencia uma abordagem de curto prazo, associada ao discurso de segurança pública, que prioriza respostas aparentes de controle em detrimento de políticas estruturais de prevenção e reintegração social. Apesar de seu potencial para reduzir custos e encarceramento, a efetividade da monitoração eletrônica depende de infraestrutura adequada, fiscalização rigorosa e respeito aos direitos fundamentais, sob pena de gerar violações de privacidade e desigualdades sociais (Vital, 2023; Brasil, 2024).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O populismo penal legislativo exerce impacto profundo na efetividade das punições e na preservação dos princípios do Estado de Direito ao priorizar leis mais rígidas e respostas punitivas imediatas, frequentemente dissociadas de análises técnicas e científicas. Embora impulsionadas por demandas sociais e midiáticas por segurança, essas medidas tendem a agravar a superlotação carcerária, reforçar desigualdades sociais e comprometer direitos humanos, sem promover redução efetiva da criminalidade.

Ao favorecer soluções simplificadas e simbólicas, o populismo penal enfraquece o debate democrático e a legitimidade das instituições jurídicas, substituindo políticas públicas integradas por estratégias de impacto eleitoral. Para enfrentar de forma eficaz o fenômeno criminal, torna-se imprescindível a adoção de legislações fundamentadas em evidências, pautadas na proporcionalidade, na ética e no respeito aos direitos fundamentais, garantindo que a punição cumpra seu papel social e contribua para uma justiça verdadeiramente eficaz e sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal). Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114843.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

CORREA, Valéria Novelo. **Populismo penal e saída temporária: análise dos debates parlamentares na aprovação da Lei nº 14.843/24**. Valéria Novelo Correa; orientador, Dr. Matheus Felipe de Castro, coorientadora, Me. Isabela Fernandes da Silva, 2024. 100 p.

FREITAS, Ana Letícia Assis. **Reflexos do populismo penal midiático no poder legislativo brasileiro**. 2021. 56 f. TCCP (Especialização em Direito Penal e Processual Penal) - Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Direito, Cuiabá, 2021.

JOBIM, Gabriel de Castro. **Populismo penal e a lei de crimes hediondos: uma análise sobre a influência social na política criminal e suas consequências**. Orientador: Welton Roberto. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito). Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

ROSA, Gerson Faustino. **Populismo penal: a república, o discurso político e indevida utilização do direito penal**. Vol. 3. Revista da Escola Superior da Polícia Civil. 2021.

VIDAL, Mariana Azevedo Couto. **Populismo penal legislativo no Brasil diante dos fundamentos da intervenção mínima e do garantismo**. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientador: Henrique Viana Pereira Belo Horizonte, 2023. 159 f.

O PODER INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Maria Marcela dos Santos Alves⁹
Cláudio Marcos Romero Lameirão¹⁰

RESUMO

O estudo analisa o poder investigativo do Ministério Público (MP), previsto constitucionalmente e essencial para a defesa da ordem jurídica. Amparado pelos arts. 127 e 129 da Constituição, o MP pode conduzir investigações criminais de forma direta, complementando a atuação da Polícia Judiciária. A problemática central envolve a definição dos limites constitucionais, garantias processuais e mecanismos de controle aplicáveis ao exercício dessa prerrogativa. A pesquisa utiliza revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, considerando doutrina, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e normas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Conclui-se que o poder investigativo do MP é legítimo e necessário, mas sua eficácia depende do respeito às balizas constitucionais, da observância do devido processo legal e da atuação sob controle externo.

Palavras-chave: Ministério Público; Ordem jurídica; Investigação criminal.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP) possui autonomia e competência constitucional para promover investigações criminais, conforme arts. 127 e 129 da Constituição Federal. Essa prerrogativa permite ao órgão colher provas, requisitar diligências e formar sua convicção para propositura da ação penal.

Embora não substitua a Polícia Judiciária, o MP oferece uma via investigativa alternativa, especialmente em casos complexos que demandam maior independência funcional (Romano, 2024).

A controvérsia reside na definição dos limites para o exercício desse poder, envolvendo questões como o controle judicial, a prevenção de abusos e a compatibilização com o devido processo legal. A pergunta orientadora do estudo é: **Quais são os limites e garantias constitucionais e legais para o exercício do poder investigativo do Ministério Público?**

⁹ Aluna do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Segurança Pública pela Uniesp. Email: mariamarcelasantosalves067@gmail.com.

¹⁰ Orientador do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Segurança Pública pela Uniesp.

A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica e análise doutrinária e jurisprudencial, com foco em decisões do STF e resoluções do CNMP. O objetivo é avaliar a legitimidade e eficácia do poder investigativo do MP no ordenamento jurídico brasileiro.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

A Constituição Federal de 1988 estabelece o Ministério Público (MP) como instituição independente e essencial à função jurisdicional do Estado. Sua imagem institucional se concentra na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos individuais e sociais (Carvalho, 2025).

O MP sofreu transformações significativas desde o período ditatorial, adquirindo autonomia, ampliando funções e consolidando-se como ator central no combate à corrupção, especialmente após a Operação Lava Jato (Ramos, 2023). Com autonomia funcional, administrativa e financeira, a instituição fiscaliza a aplicação das leis e defende interesses coletivos, atuando como garantidora dos direitos dos cidadãos.

O Procedimento Investigatório Criminal (PIC), previsto na Resolução CNMP nº 181/2017 e modificado pela Resolução nº 183/2018, constitui ferramenta interna de investigação para apuração de infrações penais, sendo presidido por membro do MP e dispensando controle judicial prévio, salvo em hipóteses que demandem intervenção jurisdicional (Marin Filho, 2022). A legitimidade do Ministério Público, segundo Carvalho (2025), baseia-se em três dimensões:

- a) **constitucional**, decorrente de sua previsão e atribuições na Constituição;
- b) **democrática**, sustentada por mecanismos de accountability e limites ao ativismo;
- c) **procedimental**, pautada na transparência, imparcialidade e participação processual.

Sua função institucional principal é promover a ação penal pública, fiscalizar a atividade policial e defender direitos fundamentais (Romano, 2024).

2.1 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS: UNIDADE, INDIVISIBILIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Os princípios institucionais do Ministério Público formam a base de sua organização e atuação. De acordo com Romano (2024), a unidade assegura que o órgão funcione como uma instituição única e coesa em todo o país; a indivisibilidade permite que qualquer membro substitua outro sem prejuízo dos atos praticados, garantindo continuidade administrativa; e a independência funcional assegura autonomia técnica aos membros, que atuam sem subordinação hierárquica externa.

Esses princípios, embora garantam autonomia, são acompanhados de forte controle exercido pelo CNMP e pelo STF, assegurando responsabilidade e alinhamento institucional.

2.2 FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E A IMPORTÂNCIA DO MP NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

As Funções Essenciais à Justiça (FEJ), segundo Viegas (2022), abrangem instituições responsáveis por garantir a ordem jurídica, como o MP, a Magistratura e a Defensoria Pública. O MP ocupa posição central nas FEJ devido à sua autonomia investigativa, exclusividade da ação penal pública e papel de controle externo da atividade policial (Marin Filho, 2022). A instituição contribui para a transparência, eficiência investigativa e proteção de direitos fundamentais, embora enfrente desafios como pressões políticas, escassez de recursos e necessidade de harmonização nacional de práticas (Romano, 2024).

Reformas estruturais devem priorizar autonomia financeira, meritocracia, integridade institucional, compliance e cooperação interagências (Viegas, 2022).

2.3 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

O MP possui estrutura complexa, composta pelo Ministério Público da União (MPU) e pelos Ministérios Públicos Estaduais, com atuação cooperativa entre si (Camargo, 2021). Embora independentes, esses ramos frequentemente colaboram em casos de jurisdições cruzadas ou de grande impacto, como operações de combate à corrupção.

Eles utilizam instrumentos como inquéritos civis e ações civis públicas para cumprir seus objetivos de combater a impunidade, proteger direitos fundamentais e garantir a responsabilização em suas respectivas áreas de atuação.

Os principais ramos do Ministério Público no Brasil, com foco no MP da União (MPF) e nos MPs estaduais/territoriais que se articulam com o MPF. O MP do Trabalho (MPT), o MP Militar (MPM) e o MP do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) segundo Ramos (2023), são:

2.3.1 Ministério Público da União (MPU)

O Ministério Público da União (MPU) é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs), pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), pelo Ministério Público Militar (MPM) e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), cada qual com regras próprias de organização e atuação. Enquanto o MPF possui atuação de alcance nacional, os demais ramos atuam predominantemente dentro

de seus respectivos limites institucionais e territoriais. Suas funções centrais incluem a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais; a promoção da responsabilidade civil do Estado; a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; e o enfrentamento à corrupção, à criminalidade organizada, bem como a proteção do meio ambiente, do consumidor e de outras áreas de interesse público.

No que se refere ao Ministério Público Federal, este é o ramo responsável pela atuação em matérias de competência da União, especialmente em questões que ultrapassam o âmbito estadual, como crimes praticados contra a União, ações que envolvem interesses federais, temas transnacionais e a defesa do patrimônio público federal. O MPF possui Procuradorias da República distribuídas pelas unidades da federação e atua também nos tribunais superiores, como STF e STJ, quando necessário (Ramos, 2023).

2.3.2 Ministério Público do Trabalho (MPT)

O Ministério Público do Trabalho atua na proteção dos direitos trabalhistas e na defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores, fiscalizando condições de trabalho, o cumprimento das normas de segurança e saúde ocupacional, além de zelar pela efetividade das políticas de emprego. Suas atribuições incluem a promoção de ações civis públicas que envolvem não apenas conflitos tradicionais entre empregados e empregadores, mas também questões como terceirização irregular, condições inadequadas de trabalho, violação de normas laborais e problemas relacionados à higiene e segurança no ambiente laboral.

Além disso, o Ministério Público do Trabalho mantém interface constante com o Ministério Público Federal em temas de interesse comum, como casos de corrupção vinculada a políticas públicas de emprego, fraudes em licitações de obras que afetam trabalhadores e fiscalização de órgãos federais cujas ações impactam o mercado de trabalho. Em diversas situações, especialmente aquelas de natureza transversal, a atuação cooperativa entre ambos os ramos se torna necessária para assegurar a defesa plena dos direitos sociais e a proteção do interesse público (Ramos, 2023).

2.3.3 Ministério Público Militar (MPM)

O Ministério Público Militar tem como foco a defesa da disciplina, da ordem e da legalidade no âmbito das Forças Armadas, atuando em relação aos militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, especialmente em questões de natureza disciplinar. Entre suas atribuições típicas estão a fiscalização de condutas internas, o controle de legalidade de atos

administrativos militares, a atuação em processos que envolvem crimes militares, além da defesa dos direitos dos próprios militares e da interlocução institucional com os tribunais militares.

Sua atuação também envolve cooperação com outros ramos do Ministério Público em situações que transcendem o ambiente estritamente castrense, como casos de crimes comuns cometidos por militares, situações relacionadas à segurança pública e temas que demandam articulação interinstitucional. Além disso, o Ministério Público Militar pode participar de discussões e atuações relacionadas ao direito internacional humanitário quando o tema se mostrar pertinente (Ramos, 2023).

2.3.4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios possui foco geográfico específico, atuando no âmbito do Distrito Federal, e nos territórios, quando houver, com competências equivalentes às dos Ministérios Públicos Estaduais, porém adaptadas às particularidades locais. Entre suas principais atribuições estão a defesa da ordem jurídica do DF, a fiscalização das políticas públicas distritais e a proteção de direitos difusos e coletivos, abrangendo áreas como meio ambiente, defesa do consumidor, educação, saúde, patrimônio público, entre outras.

Além disso, o MPDFT mantém interface constante com o Ministério Público Federal e com os Ministérios Públicos Estaduais em situações que ultrapassam os limites territoriais do Distrito Federal. Isso ocorre, por exemplo, em casos de crimes ambientais envolvendo jurisdição federal, em ações civis públicas de repercussão nacional ou em investigações que exigem cooperação entre diferentes esferas ministeriais, garantindo atuação integrada e eficiente (Ramos, 2023).

2.4 FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público (MP) desempenha múltiplas funções essenciais para a sociedade brasileira. Ele é o guardião da Constituição e das leis, assegurando a legalidade dos atos públicos e privados.

Atua na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, protegendo o meio ambiente, os direitos do consumidor e o patrimônio público, por meio de Ações Civis Públicas e outros instrumentos. Promove a cidadania e a participação social, emite pareceres e recomendações para prevenir ilegalidades, atua na esfera criminal para combater crimes como corrupção e lavagem de dinheiro, e promove a ética e a integridade na gestão pública.

Sua capacidade de articular-se com outros órgãos do sistema de justiça reforça sua importância na defesa do Estado Democrático de Direito (Viegas, 2022).

2.4.1 Fiscal da Lei (Custos Legis): Atuação como guardião da ordem jurídica em processos civis

O Ministério Público (MP) atua como "fiscal da lei", um guardião da Constituição e das leis com a responsabilidade de garantir a legalidade das ações públicas e privadas. Embora essa atuação possa gerar custos diretos, como os de investigações e ações judiciais, seu objetivo a longo prazo é gerar uma economia significativa para o Estado, prevenindo o desperdício de dinheiro público, recuperando recursos desviados e promovendo uma gestão mais eficiente.

2.4.2 Titular da Ação Penal Pública: A principal função do MP na esfera criminal

O Ministério Público (MP) é o titular exclusivo da ação penal pública no Brasil, ou seja, é o único que pode iniciar um processo criminal contra autores de infrações comuns. Sua função vai além de apenas acusar; o MP atua como fiscal da lei, garantindo que as normas constitucionais e legais sejam respeitadas por todos, e também exerce o controle externo da atividade policial.

Além disso, o MP tem um papel fundamental na proteção de direitos difusos e coletivos, como os relacionados ao meio ambiente e ao patrimônio público, podendo iniciar ações penais que tratem desses temas. A independência do MP garante que ele atue de forma autônoma na busca pela justiça, contribuindo para a efetividade do sistema criminal e para a prevenção de novas infrações (Viegas, 2022).

2.4.3 Defesa dos direitos coletivos e difusos: proteção do meio ambiente, consumidor, patrimônio público

A defesa dos direitos coletivos e difusos é um dos papéis essenciais do Ministério Público (MP) no Brasil. Esses direitos não pertencem a um único indivíduo, mas à sociedade como um todo ou a grupos específicos. Os direitos difusos são aqueles que pertencem à coletividade em geral, como a qualidade do meio ambiente, o patrimônio histórico e a probidade administrativa. Já os direitos coletivos pertencem a grupos determinados, como uma classe de consumidores ou os moradores de uma comunidade.

O MP atua como defensor desses direitos, usando instrumentos como Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para combater danos ambientais,

proteger o patrimônio público, defender os direitos do consumidor e garantir que políticas públicas sejam cumpridas. Essa atuação visa prevenir danos, fiscalizar atividades e assegurar que a coletividade seja protegida de forma eficaz (Viegas, 2022).

2.5 O INQUÉRITO CIVIL: O PODER INVESTIGATIVO DO MP EM QUESTÕES NÃO CRIMINAIS

O Inquérito Civil é um procedimento administrativo utilizado pelo Ministério Público para apurar violações a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como irregularidades administrativas e danos ao patrimônio público, funcionando como instrumento de tutela do interesse público em áreas como meio ambiente, consumo e políticas públicas. Durante sua condução, o Ministério Público pode requisitar documentos, ouvir pessoas e realizar diligências, podendo ao final propor Termo de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública (Viegas, 2022).

Apesar de sua importância, sua atuação é limitada por parâmetros constitucionais e legais, como o princípio da legalidade, a exigência de justa causa, o respeito ao devido processo legal e a necessidade de autorização judicial para medidas que restrinjam direitos fundamentais. O Ministério Público não exerce poder de polícia e não pode substituir funções de outros poderes, devendo observar garantias como contraditório e ampla defesa.

Além disso, sua atividade é submetida ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público e do Poder Judiciário, bem como a limites territoriais e de competência institucional. Assim, os limites do Inquérito Civil decorrem da Constituição, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência, que buscam equilibrar a proteção do interesse público com a garantia dos direitos fundamentais (Romano, 2024).

2.6 IMPLICAÇÕES DAS LIDERANÇAS NO FUNCIONAMENTO DO MPF

As lideranças do Ministério Público Federal exercem influência decisiva sobre a autonomia, a independência e a eficiência institucional. Elas definem prioridades investigativas, orientam a alocação de recursos e determinam o ritmo e a visibilidade das ações do órgão, podendo direcionar a agenda conforme pressões internas ou externas. Também moldam a articulação com outros órgãos do sistema de justiça, afetando a cooperação e o fluxo de informações.

A liderança interfere ainda na comunicação institucional, influenciando a narrativa pública e a legitimidade das investigações. Além disso, estabelece padrões éticos e

organizacionais, impactando a cultura interna, a gestão de conflitos e a meritocracia. Falhas nesses aspectos podem comprometer a transparência, o controle interno e a confiança pública.

Quando decisões são guiadas por interesses específicos, surgem riscos de captura institucional, o que ameaça a independência funcional, distorce prioridades e fragiliza a credibilidade do MPF. Dessa forma, práticas de liderança responsáveis, transparentes e alinhadas ao interesse público são essenciais para garantir a integridade e a efetividade da atuação institucional (Viegas, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder investigativo do Ministério Público constitui uma prerrogativa constitucional essencial para a defesa da ordem jurídica e do interesse público. Amparado pelos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, esse poder garante autonomia, agilidade e independência às investigações, complementando o trabalho da Polícia Judiciária.

No entanto, sua atuação é limitada por balizas constitucionais e legais, como o princípio da legalidade, o devido processo, a necessidade de autorização judicial para medidas invasivas e a exigência de justa causa, o que assegura proteção aos direitos fundamentais e previne abusos.

A autonomia funcional, administrativa e financeira do MP é indispensável para decisões imparciais, mas não é absoluta: a instituição permanece sujeita ao controle de órgãos como o Conselho Nacional do Ministério Público e o Supremo Tribunal Federal, garantindo responsabilidade e coerência institucional. A amplitude das funções do MP, desde a persecução penal até a defesa de direitos coletivos por meio do Inquérito Civil, reforça sua relevância no sistema de justiça.

Assim, o poder investigativo do Ministério Público é instrumento central para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Sua efetividade depende do equilíbrio entre independência e controle, autonomia e responsabilidade, protagonismo institucional e respeito às garantias fundamentais. Manter esse equilíbrio é essencial para preservar a credibilidade, a transparência e o papel do MP como pilar da justiça no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993 Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 8 ago. 2025.

CAMARGO, A. F. O ministério público entre o direito e a política: instrumentos de análise e avaliação. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1–20, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i1.887. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/887>. Acesso em: 11 ago. 2025.

CAMARGO, A. F. **O Ministério Público e o judicial review no Constitucionalismo brasileiro: modelagem institucional, legitimidade de ação e riscos à democracia**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021. 181f.

MARIN FILHO, A. P. O procedimento investigatório criminal como instrumento administrativo interno do ministério público. **Desnecessidade de controle judicial Revista Científica do CPJM**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, 2022. DOI: 10.55689/rcpjm.2022.03.003 | ISSN: 2764-1899.

RAMOS, E. **A Construção do Ministério Público: Da Ditadura à Operação Lava Jato**. DOSSIÊ – Continuidades Esquecidas e Rupturas Construídas • Mediações, v. 28, n. 2, MayAug., 2023 DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2023.v28n2e47759>.

ROMANO, R. T. **O poder de investigação do Ministério Público e seus limites**. Jusbrasil. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-poder-de-investigacao-doministerio-publico-e-seus-limites/2418593561>. Acesso: 11 ago. 2025.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. Artigos. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** n. 39, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.260005>.