

A TRANSPARÊNCIA VIABILIZA O CONTROLE SOCIAL

Considerando a expressão fundamental de soberania popular e democracia consagrada na CF/88, que afirma que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente." No âmbito da administração pública, a transparência se configura como um instrumento essencial para facilitar o efetivo exercício do controle social.

Ela permite que a sociedade assuma o papel de fiscalizadora das atividades governamentais, promovendo uma participação mais inclusiva e um acompanhamento eficaz das políticas públicas.

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las(Borja, Jordi, 1988, p.18).

Borja(1988) elucida com precisão o propósito da participação popular, que visa estreitar os laços entre o governo e a população. Conforme afirmado por Behn (1998), os cidadãos têm interesse tanto em participar da definição das metas quanto em obter informações sobre sua efetiva realização. Esse fato evidencia um interesse progressivo e ativo da sociedade na tomada de decisões públicas, que transcende a etapa inicial de estabelecimento das metas e se estende à vigilância contínua do progresso e da conclusão desses objetivos ao longo do tempo, ou seja, ao efetivo controle social.

O direito de acesso à informação pública viabiliza o controle social através da participação ativa da sociedade e constitui uma conquista significativa na melhoria da administração pública. Isso permite que a população atue em paralelo com os órgãos fiscalizadores, complementando suas ações. Esse processo resulta em um avanço na implementação do controle social, ampliando a participação popular e estabelecendo o acesso à informação como uma ferramenta essencial na luta contra a corrupção, pois os cidadãos passam a exercer o monitoramento das decisões de interesse público.

A presença da corrupção tem sido uma constante ao longo da história política do Brasil e persiste até os dias atuais devido às estratégias, acordos e conchavos políticos. Para Klitgaard(1994), "a corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados(pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status [...]". Matias-Pereira (2018) complementa, afirmando que "a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública". Em síntese, a corrupção traz grandes perdas para a sociedade e combatê-la é um processo complexo, contínuo e desafiador que nasce do direito de acesso à informação.

A transparência, quando aliada ao controle social, confere poder ao cidadão e pode ser considerada uma das maiores expressões do exercício da cidadania, pois proporciona recursos que facilitam a supervisão e análise das informações, permitindo a participação nas decisões e ações governamentais. A capacidade dos indivíduos de entender, questionar e se envolver ativamente no processo político e administrativo representa o exercício do controle social,

fortalecendo, assim, a habilidade da sociedade de influenciar e cobrar responsabilidade das entidades públicas.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de transparência pública e a demanda por acesso à informação têm evoluído progressivamente ao longo dos anos. Nesse contexto, o avanço das tecnologias da informação e da comunicação teve um impacto substancial nos processos de gestão da máquina pública. Os Portais de Transparência emergiram como instrumentos fundamentais para a disponibilização de dados, os quais devem ser apresentados em formatos acessíveis e abertos à sociedade. Em relação aos Portais, Sales(2012), complementa:

São sites nos quais a Administração divulga e disponibiliza todos os dados referentes às contas públicas, bem como aos contratos firmados, aos processos licitatórios, às obras em andamento, ao repasse aos Municípios, aos gastos com pessoal, proporcionando ao cidadão a possibilidade de acompanhar as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas em âmbito local ou regional(Sales, 2012, p. 38).

Com o intuito de mensurar o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolveu o Índice de Transparência da Administração Pública(ITP-TCE/PR), que possui uma metodologia "consistente na verificação da conformidade do portal aos critérios legais predeterminados". De acordo com o TCE/PR(2023), o objetivo primordial da elaboração do ITP-TCE/PR é posicionar a administração pública do Estado como um modelo de excelência nacional em transparência. Paralelamente, busca-se aumentar a funcionalidade dos portais, visando, por conseguinte, a ampliação de sua acessibilidade.

Conforme citado no Relatório do ITP-TCE/PR(2022), "os princípios que devem orientar a construção dos portais são os da eficiência, o controle de resultados e o foco no usuário-cidadão". Com base nesses fundamentos foram delineadas as diretrizes para avaliar os portais na esfera pública, contemplando cinco dimensões na matriz comum: a transparência administrativa; transparência financeira; transparência passiva; boas práticas e usabilidade.

Tabela 1 - Nota ITP Poder Executivo - 10 (dez) Maiores Municípios do Paraná.

NOTA ITP (Poder Executivo) 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO PARANÁ					
Prefeitura Municipal de	2022	2021	2020	2019	
1 Curitiba	98,78%	99,33%	69,36%	65,23%	
2 Londrina	100%	90,42%	82,76%	84,89%	
3 Maringá	100%	94,72%	87,63%	85,37%	
4 Ponta Grossa	89,45%	80,80%	72,75%	80,95%	
5 Cascavel	98,55%	89,45%	81,59%	93,07%	
6 São José dos Pinhais	96,78%	93,59%	56,30%	64,13%	
7 Foz do Iguaçu	98,00%	70,75%	73,98%	55,82%	
8 Colombo	82,19%	69,25%	73,91%	72,93%	
9 Guarapuava	91,23%	77,20%	70,02%	63,44%	
10 Paranaguá	92,61%	88,83%	90,49%	73,30%	

Fonte: Tabela extraída do Relatório do ITP-TCE/PR, Edição 2022.

A tabela apresentada reflete os resultados da análise da aferição do ITP-TCE/PR do Poder Executivo, conduzida pela equipe técnica do Tribunal, com foco nos dez maiores municípios do Estado. A avaliação incluiu o estudo dos portais eletrônicos de todos os 399 (trezentos e noventa e nove) municípios paranaenses, com o objetivo de mensurar a qualidade e a acessibilidade das informações públicas disponibilizadas aos cidadãos. A pontuação atribuída aos municípios constantes na tabela revela um avanço substancial na transparência e na qualidade das informações disponibilizadas oferecidas nas plataformas digitais, em comparação ao período entre 2019 e 2022. Essa evolução reflete um aprimoramento contínuo dos mecanismos de acesso à informação, em consonância com as normativas vigentes e com às boas práticas de transparência pública.

Não obstante os resultados favoráveis indicados pela análise do ITP-TCE/PR, o relatório enfatiza que não se descarta a possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado do Paraná adotar medidas de fiscalização. Tal procedimento se faz especialmente pertinente em relação aos gestores públicos que demonstram resistência em cumprir a obrigação legal de disponibilizar as informações obrigatórias em seus Portais de Transparência, o que caracteriza uma violação das disposições legais em vigor. A inobservância dessas obrigações poderá ensejar a adoção de providências corretivas e a imposição de sanções, conforme estabelecido pela legislação aplicável, com o objetivo de assegurar o pleno cumprimento das exigências de transparência pública e o direito à informação dos cidadãos.

Quando os portais de transparência atingem um elevado padrão de qualidade, cumprem integralmente sua função essencial: assegurar a todos os cidadãos o direito de acessar e compreender, de forma clara e acessível, a aplicação dos recursos públicos provenientes dos tributos. Esse compromisso não se resume à mera disponibilização de informações, pois é imprescindível que os dados sejam apresentados de maneira a possibilitar à sociedade não apenas o acesso, mas também a plena compreensão e utilização dessas informações. O processo

viabiliza um controle social mais efetivo sobre as atividades do Estado, contribuindo para a promoção de uma maior responsabilidade pública e para o fortalecimento das práticas de transparência, elementos fundamentais para a consolidação da boa governança e o aprimoramento da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa consiste em realizar uma análise da Carta Magna, da Lei nº 12.527, de 2011, e de outras legislações relevantes que regem o direito fundamental de acesso à informação. Essas normas são essenciais para promover a transparência e garantir o acesso público às informações governamentais, permitindo assim, que os cidadãos participem mais ativamente da vida democrática do país.

No cenário contemporâneo, é amplamente reconhecido que a concretização da democracia requer, necessariamente, a eliminação da ausência de transparência na gestão pública. A persistente opacidade nos atos e decisões administrativas do Poder Público oculta dados fundamentais e distorce informações relevantes, comprometendo, como consequência, a finalidade da transparência pública, que visa possibilitar o pleno exercício do controle social.

Portanto, a transparência na administração pública deve ser compreendida como um conjunto de práticas e mecanismos que impõem aos órgãos e entidades governamentais a obrigação de prestar contas à população. A concretização dessa obrigação ocorre por meio da divulgação ampla, clara e acessível das ações do governo, englobando não apenas a gestão dos recursos públicos, mas também as decisões políticas, os processos administrativos e o planejamento das ações futuras. Tais práticas têm como objetivo proporcionar uma visão global das atividades estatais, permitindo aos cidadãos uma avaliação crítica das políticas e as ações praticadas pelo governo.

Entre as diretrizes estabelecidas pela LAI, destacam-se três aspectos fundamentais: a proatividade na divulgação das informações, que impõe ao poder público a obrigação de disponibilizar dados de forma espontânea, independentemente de solicitação; o direito de qualquer cidadão formular pedidos de informação, sem necessidade de justificar a motivação do requerente; e os prazos definidos por lei para que os órgãos públicos atendam às solicitações de acesso à informação. Essas diretrizes visam assegurar que a transparência pública transcenda o simples cumprimento formal das obrigações legais.

Assim, a legislação vigente objetiva fomentar uma verdadeira cultura de transparência, que não se limite à mera publicação de dados para cumprir requisitos legais, mas que efetivamente atenda às demandas informativas da sociedade. Nesse contexto, a implementação dos Portais de Transparência surge como um mecanismo imprescindível, pois viabiliza a disponibilização de informações em formatos abertos, passíveis de serem interpretadas por qualquer sistema computacional, ao mesmo tempo em que garante que as informações sejam apresentadas de forma clara e inteligível. Esse enfoque privilegia a perspectiva do cidadão e facilita o exercício da cidadania, ao tornar as informações públicas mais acessíveis e compreensíveis.

O ITP-TCE/PR, constitui uma ferramenta de avaliação do grau de transparência dos portais das entidades públicas do Estado. Os resultados obtidos ao longo do período analisado,

que se iniciou em 2019 e incluiu os exercícios até 2022, revelaram uma melhoria significativa na qualidade das informações disponibilizadas. Esse progresso sugere um compromisso crescente das entidades públicas do Paraná com a transparência e a prestação de contas, elementos essenciais para garantir o controle social sobre suas atividades e assegurar a fiscalização efetiva por parte da sociedade.

Em última análise, quando a sociedade está devidamente informada sobre as ações e decisões do governo, torna-se mais consciente, esclarecida e capacitada para participar ativamente dos processos de formulação de políticas públicas e da tomada de decisões. Esse empoderamento da sociedade resulta na redução significativa de práticas corruptas na administração dos recursos públicos, uma vez que a vigilância social contínua contribui diretamente para a prevenção de desvios de conduta. Assim, a transparência e o controle social se configuram como pilares indispensáveis para o fortalecimento da confiança entre os cidadãos e as instituições públicas, promovendo uma governança mais ética, responsável e alinhada aos princípios de legalidade e justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, 4. 1998.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª ed. São Paulo: Malheiros. 2000.
- BOOBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, nº 24, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Decreto nº. 7.185 de 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Decreto nº. 10.540 de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2020/Decreto/D10540.htm#art19>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 101 de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 16 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 131 de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 17 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei nº. 4.320 de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 18 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei nº. 12.527 de 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.
- BRASIL. Lei nº. 13.460 de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2023.
- GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.
- LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Cadernos Finanças Públicas, Brasília, v. 8, p. 5-40, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5ª edição. São Paulo, Atlas: 2018.
- SALES, T. Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. Direito Público, 9, 2012.
- TCEPR, Índice de Transparência da Administração Pública. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-idade-transparencia-da-administracao-publica-itp-control-social-control-social/317844>. Acesso em 28 de abril de 2024.

CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA? UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A APLICAÇÃO DESPROPORCIONAL DA PRISÃO PREVENTIVA

CRIMINALIZATION OF POVERTY? A CRITICAL LOOK AT THE DISPROPORTIONATE APPLICATION OF PREVENTIVE DETENTION

¿CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA? UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE LA APLICACIÓN DESPROPORCIONADA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

André Cícero Firmino
deltaandrefirmino@hotmail.com

FIRMINO, André Cícero. **Criminalização da pobreza? Um olhar crítico sobre a aplicação desproporcional da prisão preventiva.** Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 138 – 148, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. Avelino Thiago dos Santos Moreira

RESUMO

O presente artigo investiga como a prisão preventiva, concebida como medida excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, tem sido utilizada de forma rotineira como mecanismo de controle social seletivo, reforçando desigualdades de classe e raça. O problema central reside na seletividade penal, em que populações negras e pobres são desproporcionalmente atingidas, sob justificativas subjetivas como "periculosidade" e "ordem pública". O objetivo geral é analisar criticamente o discurso jurídico que legitima o uso da prisão preventiva, identificando seus vínculos com o racismo estrutural e a criminalização da pobreza. A metodologia utilizada foi uma revisão narrativa da literatura acadêmica sobre criminologia crítica, racismo estrutural e seletividade penal, com base em autores como Florestan Fernandes, Guimarães e Baratta. Os resultados indicam que a prisão preventiva opera como um dispositivo de exclusão social, fundamentado em estereótipos racializados e no gerenciamento das populações marginalizadas. Conclui-se que, para enfrentar essas dinâmicas, é necessário desnaturalizar os discursos jurídicos que sustentam a seletividade penal e promover uma transformação estrutural no sistema de justiça, visando à equidade e à garantia dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Prisão preventiva. Racismo estrutural. Seletividade penal. Desigualdade social. Sistema de justiça

SUMMARY

This article investigates how pretrial detention, conceived as an exceptional measure in the Brazilian legal system, has been routinely used as a mechanism of selective social control, reinforcing class and racial inequalities. The central problem lies in penal selectivity, where Black and poor populations are disproportionately affected under subjective justifications such as "dangerousness" and "public order." The general objective is to critically analyze the legal discourse that legitimizes the use of pretrial detention, identifying its links with structural racism and the criminalization of poverty. The methodology employed was a narrative review of academic literature on critical criminology, structural racism, and penal selectivity, drawing on authors such as Florestan Fernandes, Guimarães, and Baratta. The results indicate that pretrial detention operates as a mechanism of social exclusion, based on racialized stereotypes and the management of marginalized populations. It concludes that, to address these dynamics, it is necessary to denaturalize the legal discourses supporting penal selectivity and promote a structural transformation of the justice system, aiming at equity and the guarantee of fundamental rights.

Keywords: Pretrial detention. Structural racism. Penal selectivity. Social inequality. Justice system.

RESUMEN

Este artículo investiga cómo la prisión preventiva, concebida como una medida excepcional en el ordenamiento jurídico brasileño, se ha utilizado de manera rutinaria como un mecanismo de control social selectivo, reforzando las desigualdades de clase y raza. El problema central radica en la selectividad penal, donde las poblaciones negras y pobres se ven desproporcionadamente afectadas bajo justificaciones subjetivas como "peligrosidad" y "orden público". El objetivo general es analizar críticamente el discurso jurídico que legitima el uso de la prisión preventiva, identificando sus vínculos con el racismo estructural y la criminalización de la pobreza. La metodología utilizada fue una revisión narrativa de la literatura académica sobre criminología crítica, racismo estructural y

selectividad penal, basada en autores como Florestan Fernandes, Guimarães y Baratta. Los resultados indican que la prisión preventiva opera como un dispositivo de exclusión social, fundamentado en estereotipos racializados y en la gestión de poblaciones marginadas. Se concluye que, para enfrentar estas dinámicas, es necesario desnaturalizar los discursos jurídicos que sostienen la selectividad penal y promover una transformación estructural en el sistema de justicia, con el objetivo de lograr equidad y garantizar los derechos fundamentales.

Palabras clave: Prisión preventiva. Racismo estructural. Selectividad penal. Desigualdad social. Sistema de justicia.

INTRODUÇÃO

A prisão preventiva é uma ferramenta que deveria ser exceção no sistema de justiça penal brasileiro. Seu objetivo, quando estabelecido pela legislação, é impedir riscos concretos e excepcionais à ordem pública, à aplicação da lei penal ou à instrução criminal. No entanto, longe de operar como mecanismo excepcional e moderado, a prisão preventiva se tornou, na prática, um dos pilares de um sistema punitivista que marginaliza corpos e subjetividades específicas, sobretudo os jovens negros e pobres. Sob o manto de sua suposta neutralidade jurídica, a prisão preventiva funciona como um dispositivo de controle social seletivo, reforçando desigualdades raciais e de classe que são tão antigas quanto as estruturas de poder que sustentam o Estado brasileiro.

O problema central que orienta esta pesquisa pode ser assim formulado: de que maneira o discurso jurídico mobilizado para justificar a prisão preventiva reproduz e reforça estereótipos de classe e raça, naturalizando a exclusão social e desumanizando aqueles que são vistos como sujeitos perigosos? Mais do que um problema técnico de aplicação do direito, trata-se de um fenômeno político e social que evidencia as contradições do sistema de justiça. Afinal, como pode o aparato jurídico, supostamente fundamentado em princípios de igualdade e universalidade, atuar de forma tão sistematicamente discriminatória? É nesse ponto que reside o grande paradoxo: a prisão preventiva é apresentada como um mecanismo para proteger a sociedade, mas, na prática, ela frequentemente opera como um instrumento para reafirmar hierarquias sociais profundamente excludentes.

A relevância deste tema é inegável. O Brasil, que ostenta uma das maiores taxas de encarceramento do mundo, apresenta um quadro alarmante no qual pessoas negras constituem mais de 66% da população carcerária, mesmo sendo 56% da população geral (Infopen, 2019). Esse dado, longe de ser um reflexo neutro da composição demográfica do país, expõe uma disparidade gritante quando se considera que negros são presos e condenados em proporções muito superiores às de brancos em contextos de crimes semelhantes (Lima, 2004; Lajes & Ribeiro, 2019). Em uma sociedade marcada por profundas desigualdades raciais e de classe, essas estatísticas não são meros números: elas apontam para um sistema de justiça penal estruturado por seletividade e hierarquias que perpetuam exclusões históricas. A prisão preventiva, enquanto instrumento que deveria ser excepcional, surge como um terreno fértil para explorar essas dinâmicas, especialmente por ser o momento em que decisões judiciais são fundamentadas em conceitos fluidos e carregados de subjetividade, como "garantia da ordem pública", "periculosidade" e "contumácia criminal". Examinar criticamente esses conceitos e sua aplicação prática revela os mecanismos discursivos e institucionais que legitimam práticas punitivas racializadas, contribuindo para a reprodução do racismo estrutural e da desigualdade de classe no Brasil.

Esta pesquisa se justifica não apenas pela necessidade de compreender o funcionamento da prisão preventiva, mas também pelo imperativo ético de denunciar e questionar as formas como ela contribui para a perpetuação de desigualdades sociais e raciais. É urgente discutir o papel do judiciário não apenas como aplicador da lei, mas como agente ativo na manutenção de um sistema de poder que exclui, segrega e desumaniza. Enquanto a prisão preventiva continuar a ser utilizada de forma abusiva e discriminatória, ela será não uma ferramenta de justiça, mas um dispositivo de controle social que reforça as mesmas desigualdades que supostamente deveria combater.

O objetivo geral deste artigo é analisar como o discurso jurídico que fundamenta as decisões de prisão preventiva no Brasil reforça estereótipos de raça e classe, operando como um mecanismo de exclusão social. Especificamente, busca-se examinar (i) os conceitos jurídicos que sustentam a prisão preventiva, como "periculosidade" e "ordem pública"; (ii) as raízes históricas e ideológicas desses conceitos, especialmente no contexto do racismo estrutural brasileiro; e (iii) as implicações ético-políticas do uso da prisão preventiva como ferramenta de controle social seletivo.

A delimitação temática deste estudo está no discurso jurídico relacionado à prisão preventiva, analisado a partir de uma revisão narrativa de literatura acadêmica e normativa. Não se trata de uma análise quantitativa ou de coleta de dados empíricos diretamente relacionados a processos judiciais. O foco está em compreender como a prisão preventiva é justificada e quais são as implicações dessas justificativas no contexto de um sistema de justiça marcado por desigualdades estruturais. A escolha por uma abordagem teórica reflete a intenção de investigar os aspectos simbólicos e discursivos que sustentam as práticas jurídicas, sem a pretensão de mapear casos específicos.

A metodologia adotada é a revisão narrativa, uma abordagem que permite a análise crítica de textos e documentos acadêmicos e normativos relevantes sobre o tema. Essa estratégia metodológica possibilita não apenas compreender o funcionamento técnico-jurídico da prisão preventiva, mas também explorar suas implicações simbólicas e políticas. Revisões narrativas, ao contrário de levantamentos sistemáticos, permitem um exame mais amplo e reflexivo, conectando conceitos jurídicos a contextos históricos, sociais e culturais (Rother, 2007). Dessa forma, pretende-se articular argumentos sólidos sobre como o discurso jurídico se entrelaça com as dinâmicas de poder e exclusão no Brasil.

A estrutura do artigo reflete essa abordagem crítica. Em um primeiro momento, apresenta-se o contexto histórico e social da prisão preventiva no Brasil, destacando como o conceito de "ordem pública" foi construído e moldado por ideologias punitivistas e racializadas. Em seguida, discute-se a aplicação prática da prisão preventiva, com atenção especial aos argumentos subjetivos e arbitrários utilizados para justificá-la. Por fim, são analisadas as implicações éticas e políticas do uso da prisão preventiva, sugerindo caminhos alternativos para uma justiça mais inclusiva e menos seletiva.

A prisão preventiva, como categoria jurídica, é emblemática de um sistema que prefere a neutralização à inclusão, o controle à emancipação. Ao explorar conceitos como "periculosidade" e "ordem pública", nos deparamos com categorias que operam de maneira nebulosa, sendo preenchidas pelo imaginário social dos juízes, em sua maioria conformado por estereótipos de raça e classe. A contumácia criminal e o *modus operandi*, frequentemente citados como justificativas para manter indivíduos presos, não passam de figuras de linguagem

que mascaram um raciocínio circular: presume-se a periculosidade para justificar a prisão, e a prisão é usada como prova da periculosidade.

O direito, que deveria ser a ferramenta de emancipação social por excelência, acaba, nesse contexto, por se converter em arma de opressão. Como bem pontua Foucault(1977), o poder punitivo não é apenas uma reação ao crime, mas um dispositivo de controle que produz e administra populações, separando os "cidadãos de bem" dos "perigosos". No Brasil, essa separação é mediada pela raça e pela classe, ainda que isso raramente seja dito de forma explícita. A linguagem técnica das decisões judiciais, ao ocultar suas premissas ideológicas, reforça a crença de que o sistema é imparcial, quando, na verdade, ele está profundamente enraizado em uma ordem social excludente.

Este artigo, ao final, não se propõe apenas a criticar o sistema de justiça, mas a instigar uma reflexão mais ampla sobre os fundamentos éticos e políticos que sustentam a prisão preventiva. Se quisermos construir um sistema de justiça verdadeiramente democrático, é necessário questionar não apenas as práticas, mas os próprios conceitos que as legitimam. Afinal, como pode haver justiça em um sistema que já parte da presunção de culpa para aqueles que não carregam os privilégios de raça e classe? É nesse ponto que reside o desafio maior: transformar não apenas o sistema penal, mas as estruturas de poder que o sustentam.

RACISMO E DESIGUALDADE NO BRASIL: UMA ANÁLISE ESTRUTURAL

Compreender as desigualdades brasileiras exige revisitar a relação histórica entre raça e classe, especialmente no modo como moldaram instituições como o sistema de justiça penal. Florestan Fernandes(2005) aponta que a abolição da escravidão não integrou a população negra como cidadã, mas consolidou uma ordem de exclusão. A transição para o trabalho livre manteve os negros na base da pirâmide social, enquanto o capitalismo brasileiro aprofundava desigualdades de classe e raça. Antônio Sérgio Guimarães(2009, 2021) reforça que a categoria de raça no Brasil não é biológica, mas uma construção social. O racismo brasileiro naturaliza a exclusão racial como reflexo inevitável da pobreza, legitimando desigualdades ao racializar a vulnerabilidade e associar o "ser negro" à criminalidade. Assim, raça opera como um marcador que define quem merece proteção ou repressão do Estado.

Lélia Gonzalez(2020) adiciona a dimensão interseccional, demonstrando como raça, classe e gênero se entrelaçam na experiência de exclusão. No sistema penal, mulheres negras enfrentam não apenas a criminalização da pobreza e da raça, mas também a de papéis de gênero que desafiam normas históricas. Essa seletividade penal evidencia que a justiça brasileira privilegia as elites, enquanto destina aos grupos marginalizados o lugar do controle e punição. Baratta(2011) reforça que o sistema punitivo não é neutro, mas uma ferramenta de manutenção das hierarquias sociais, onde populações negras e pobres são enquadradas como "perigosas", consolidando a desigualdade como base estrutural do sistema penal.

As taxas desproporcionais de encarceramento de pessoas negras são um reflexo claro desse racismo estrutural. Como argumentam Guimarães(2021) e Freitas (2016), não se trata de mera demografia, mas de um sistema que define quem é "digno" ou "indigno" de cidadania, mascarando a exclusão sob discursos de "ordem" e "segurança pública". Ao racializar a pobreza, a justiça penal escolhe seus alvos e perpetua desigualdades, revelando que o racismo não é um resíduo, mas o núcleo de sua operação. Nesse contexto, a prisão preventiva, que

deveria ser excepcional, tornou-se uma prática rotineira que se apoia em conceitos subjetivos como "periculosidade" e "ordem pública". Esses termos, desprovidos de objetividade, legitimam decisões que reforçam a exclusão e naturalizam o racismo estrutural na sociedade brasileira.

A PRISÃO PREVENTIVA NO CONTEXTO DO SISTEMA PENAL BRASILEIRO

A prisão preventiva, concebida como medida excepcional no ordenamento jurídico brasileiro, tornou-se, paradoxalmente, uma prática recorrente, operando como punição antecipada e mecanismo de controle social seletivo. Sob justificativas como "garantia da ordem pública" e "neutralização da periculosidade", ela desrespeita o princípio da presunção de inocência, ao mesmo tempo que reproduz desigualdades de classe e raça. Adorno(1994) ressaltava como o sistema penal brasileiro é marcado pela seletividade, utilizando conceitos subjetivos para justificar encarceramentos que penalizam desproporcionalmente jovens negros e pobres.

Freitas(2016) evidencia que a prisão preventiva reflete o racismo estrutural institucionalizado no Brasil. Decisões judiciais, em vez de serem fundamentadas em provas concretas, frequentemente se baseiam em impressões subjetivas, consolidando estereótipos que associam criminalidade à pobreza e à raça. A ideia de "periculosidade", central nesse contexto, não é neutra ou técnica, mas uma construção social que racializa e marginaliza determinados grupos. Baratta(2011) oferece uma crítica contundente, ao apontar que o sistema punitivo não busca a justiça, mas sim gerir desigualdades, reforçando hierarquias sociais.

No Brasil, a prisão preventiva muitas vezes se prolonga além dos limites legais, operando como antecipação de pena. O conceito de "ordem pública", em tese uma exceção, transformou-se em justificativa genérica e amplamente aplicada de forma seletiva. Como Adorno(1994) argumenta, essa prática reflete uma visão hierárquica da sociedade, na qual jovens negros e pobres são vistos como intrinsecamente incompatíveis com a convivência social. A "periculosidade", longe de ser objetiva, serve como categoria arbitrária, desproporcionalmente aplicada a indivíduos vulneráveis, enquanto privilégios de classe e raça asseguram tratamento mais favorável a outros grupos.

Esse uso distorcido da prisão preventiva não apenas contribui para a superlotação carcerária e as condições degradantes dos presídios, mas também perpetua ciclos de exclusão e violência. Adorno(1994) observa que a justiça penal atua como gestora da miséria, encarcerando populações marginalizadas em vez de abordar as causas estruturais do crime. Assim, a prisão preventiva, sob o pretexto de garantir segurança, se revela um dispositivo que reforça desigualdades históricas, racializa a punição e exclui jovens negros do espaço da cidadania. Em vez de assegurar justiça, ela opera como ferramenta de manutenção de um sistema que deveria ser superado.

CONTUMÁCIA CRIMINAL, MODUS OPERANDI E PERICULOSIDADE: O DISCURSO JUDICIAL RACIALIZADO

Os conceitos abstratos como "contumácia criminal", "modus operandi" e "periculosidade", frequentemente invocados em decisões judiciais de prisão preventiva, funcionam como dispositivos discursivos que mascaram discriminações de raça e classe sob

uma aparente neutralidade técnica. Longe de expressarem objetividade, esses termos reiteram estereótipos profundamente enraizados, racializando o processo penal e legitimando a exclusão de jovens negros e pobres. Guimarães(2016) aponta que essa racialização, disfarçada de imparcialidade, reforça dinâmicas discriminatórias, essencializando comportamentos e apresentando jovens negros como irremediavelmente propensos ao crime. Lourenço (2019), em sua pesquisa sobre discursos judiciais em Salvador, exemplifica como tais categorizações, permeadas por preconceitos sociais, associam pobreza e raça à criminalidade.

O "modus operandi", em teoria uma descrição técnica da prática do crime, revela-se na prática elástico e arbitrário, moldado pelas interpretações subjetivas dos magistrados. Como destacam Lourenço(2019) e Lajes e Ribeiro(2019), o mesmo ato pode ser descrito de forma contraditória, dependendo de como reforça a narrativa desejada pelo juiz. Um roubo em um local movimentado pode ser "audacioso"; em um local ermo, "calculado". Essa inconsistência revela um padrão de preconceitos que substitui a análise técnica por julgamentos moralizantes.

A noção de "periculosidade" expõe ainda mais a subjetividade dessas categorias. Lajes e Ribeiro(2019) mostram que ela frequentemente reflete os preconceitos dos juízes mais do que evidências concretas. Posturas ou expressões durante audiências de custódia são lidas como indicadores de "desrespeito" ou "falta de arrependimento" para justificar a prisão. Santos(2015) argumenta que tais interpretações recaem desproporcionalmente sobre jovens negros, desumanizando-os e reforçando uma exclusão que os posiciona fora do espaço de cidadania e direitos.

Guimarães(2016) ressalta que o racismo institucional no Brasil opera pela negação explícita da raça, ocultando-se sob a fachada de critérios aparentemente técnicos. Gonzalez(2020) chama isso de racismo estrutural: práticas de exclusão racializadas que se apresentam como imparciais e legais. A aplicação desigual desses conceitos demonstra como o sistema penal brasileiro naturaliza desigualdades. Santos(2015) observa que jovens negros são criminalizados por suas condições sociais e econômicas, enquanto outros grupos recebem tratamento mais favorável, evidenciando que a "periculosidade" é uma construção de poder, não um diagnóstico objetivo.

Essas categorias discursivas, ao se apresentarem como neutras, legitimam decisões que reforçam hierarquias sociais e raciais. A prisão preventiva, assim, transforma-se em um instrumento de exclusão social, deslegitimando a presunção de inocência e formalizando desigualdades. Como destaca Lourenço(2019), trata-se de um mecanismo que opera menos para garantir a justiça e mais para preservar a ordem social excludente, travestida de legalidade. Essa prática, herdada de uma tradição judicial colonial e elitista, perpetua a criminalização da pobreza e racializa a justiça penal.

Ao final, o uso desses conceitos nebulosos expõe um sistema judicial que perpetua as hierarquias que deveriam combater. O discurso judicial, ao justificar a prisão preventiva com base em categorias abstratas, reforça as desigualdades estruturais que define como neutras. Criticar esse discurso não é apenas uma questão de técnica jurídica, mas de justiça social. Desnaturalizar essas práticas é essencial para construir um sistema verdadeiramente comprometido com a igualdade e os direitos humanos.

RACISMO POR DENEGAÇÃO E NATURALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES NO DISCURSO PENAL

O racismo, no contexto do sistema de justiça penal brasileiro, opera de maneira insidiosa, muitas vezes sem ser explicitamente reconhecido. Guimarães (2009, 2021) descreve esse fenômeno como "racismo por denegação", uma estratégia que sustenta a aparência de neutralidade ao negar qualquer relação direta com a raça, mesmo enquanto práticas seletivas e excludentes continuam a afetar desproporcionalmente jovens negros. O discurso jurídico, ao invocar conceitos vagos como "periculosidade inata", "índole violenta" ou "desordem moral", disfarça seu viés racial sob uma fachada de objetividade técnica. Esse artifício linguístico mascara a perpetuação do racismo estrutural, transformando a exclusão racial em um processo naturalizado e aparentemente legítimo.

Estudos como o de Lourenço(2019) mostram que as decisões judiciais raramente fazem menções explícitas à raça, mas ainda assim operam de forma a marginalizar corpos negros, particularmente jovens de periferias. Esse silenciamento das categorias raciais não elimina o racismo; ao contrário, torna-o mais eficaz ao evitar seu confronto direto. Gonzalez(2020) argumenta que o racismo no Brasil articula-se com interseccionalidades de classe, gênero e espaço social, construindo narrativas que posicionam jovens negros como ameaças à ordem social e justificam sua exclusão antes mesmo do julgamento.

Essa racialização implícita é evidente nas práticas discursivas do sistema penal, que atribuem à juventude negra características negativas como violência e imoralidade. Misse (2008) observa que a figura do "criminoso" é menos uma realidade jurídica e mais uma construção social moldada pelo poder. Ao reforçar associações entre pobreza, juventude negra e criminalidade, o discurso penal reitera hierarquias sociais que desumanizam esses indivíduos, confinando-os ao espaço da exclusão e punição. Assim, a prisão preventiva emerge como um instrumento central para formalizar essa exclusão, legitimada por argumentos que, embora não nomeiem explicitamente a raça, racializam corpos e práticas.

Longe de ser um sinal de progresso, a ausência de referências explícitas à raça no discurso judicial é uma estratégia que torna o racismo mais difícil de identificar e enfrentar. A insistência em conceitos abstratos como "desordem moral" ou "índole violenta" reforça estereótipos, ao mesmo tempo que obscurece as desigualdades estruturais que definem o funcionamento do sistema. Como apontam Gonzalez (2020) e Guimarães (2009), esses dispositivos discursivos não apenas silenciam a raça, mas também perpetuam sua operacionalização como marcador social de exclusão e punição.

O controle social racializado se perpetua no uso da prisão preventiva como uma ferramenta de exclusão seletiva. Lourenço (2019) destaca que jovens negros, mesmo sem condenações prévias ou evidências consistentes, são classificados como "perigosos" com base em critérios subjetivos como o "modus operandi". Esse processo, ancorado em uma tradição histórica de racialização e hierarquização, desloca para o sistema penal contemporâneo o controle que antes se exercia de forma explícita durante a escravidão. No Brasil atual, a prisão preventiva torna-se o espaço privilegiado para operacionalizar o racismo estrutural, permitindo que decisões subjetivas e conceitos nebulosos atuem como justificativas para a exclusão.

Medidas como audiências de custódia e alternativas à prisão preventiva, embora formalmente apresentadas como avanços, têm se mostrado insuficientes para romper com essa lógica punitiva. Azevedo (2017) e Lemgruber e Fernandes (2015) apontam que, na prática, tais iniciativas frequentemente perpetuam a seletividade penal, mantendo jovens negros como os principais alvos. Lopes Jr. (2012) adverte sobre os riscos de uma "expansão do controle penal", na qual medidas alternativas acabam por ampliar a vigilância sobre populações já vulneráveis, em vez de reduzir o encarceramento.

A crítica de Gonzalez (2020) revela que essas iniciativas falham porque enfrentam apenas os sintomas, e não as causas estruturais do racismo no sistema penal. A lógica punitiva que sustenta a prisão preventiva não é uma anomalia, mas um reflexo das hierarquias sociais e raciais que estruturam a sociedade brasileira. Assim, as medidas cautelares, mesmo quando aplicadas, frequentemente reforçam as mesmas dinâmicas de exclusão, mascaradas por uma retórica de humanização e progresso.

Portanto, a superação do racismo estrutural no sistema de justiça penal exige mais do que reformas normativas ou iniciativas isoladas. É necessário desvelar as raízes históricas e culturais que alimentam a seletividade penal e reconstruir profundamente o imaginário social que legitima o encarceramento em massa de jovens negros e pobres. Sem essa transformação mais ampla, como alerta Lopes Jr.(2012), qualquer avanço será limitado a uma reconfiguração das formas de controle penal, e não à sua superação efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste artigo, longe de se limitarem a uma mera síntese do exposto, buscam impulsionar um debate urgente sobre as possibilidades e os desafios para a construção de uma justiça penal efetivamente antirracista. Ao longo deste trabalho, evidenciamos como o sistema de justiça penal brasileiro opera como um dispositivo de poder que seleciona, radicaliza e exclui, utilizando a prisão preventiva como uma ferramenta de controle social seletiva. Essa dinâmica não é fruto de falhas isoladas ou desvios pontuais, mas de um projeto estrutural que reitera e naturaliza hierarquias de raça e classe, alimentando o encarceramento em massa de jovens negros e pobres. Assim, o enfrentamento dessa realidade exige que transcendam as reformas pontuais e avancemos em direção a mudanças profundas e transformadoras.

A crítica criminológica de Baratta(2011) oferece uma lente poderosa para enxergar o sistema penal não como um instrumento neutro de administração da justiça, mas como um mecanismo que perpetua desigualdades sociais e raciais. Sua defesa de uma criminologia crítica, que rejeita as lógicas de dominação e exclusão, inspira uma reflexão sobre como desestabilizar as bases do punitivismo. Para que tal transformação ocorra, é indispensável desconstruir os discursos que legitimam a seletividade penal, como as noções vagas e subjetivas de "periculosidade", "contumácia criminal" e "garantia da ordem pública". Esses conceitos, analisados ao longo do artigo, não são meros dispositivos técnicos, mas construções ideológicas que operam para racializar e marginalizar corpos negros, transformando-os em "inimigos" a serem neutralizados.

Nesse sentido, a obra de Guimarães(2021) e sua análise sobre o racismo por denegação oferecem insights fundamentais. O fato de o racismo estrutural operar de maneira velada, sem menções explícitas a categorias raciais, é um dos maiores desafios para enfrentá-lo no campo

jurídico. A racialização dos corpos não é declarada, mas implícita em argumentos que associam jovens negros à desordem moral e à ameaça social. Essa lógica precisa ser desnaturalizada, exigindo uma postura crítica tanto dos operadores do direito quanto da sociedade civil. Como aponta Freitas(2016), a construção de uma justiça penal antirracista não se limita a identificar e denunciar essas práticas, mas implica propor e lutar por uma reestruturação que rompa com os paradigmas racistas e excludentes que fundamentam o sistema.

Adicionalmente, a perspectiva foucaultiana sobre as relações de poder(Foucault, 2004) oferece um arcabouço teórico indispensável para compreender como o controle penal transcende a esfera legal e jurídica, inserindo-se em um campo mais amplo de governamentalidade. O poder de punir não está apenas no ato da prisão ou na sentença judicial, mas em todo um aparato discursivo, administrativo e político que fabrica "perigosos" e "indesejáveis" para justificar sua atuação. Para que a justiça penal se torne menos seletiva, é necessário problematizar os regimes de verdade que sustentam esse sistema, desvelando os interesses que o atravessam e as exclusões que o alimentam.

É evidente que nenhuma transformação significativa será possível sem enfrentar o imaginário social que naturaliza o encarceramento em massa de jovens negros e pobres como resposta ao crime. A seletividade penal não é apenas uma prática institucional, mas um reflexo de valores e crenças que estruturam a sociedade brasileira. Desafiar essas bases implica também problematizar o papel do Estado, que, ao invés de oferecer políticas públicas que combatam as desigualdades estruturais, investe na expansão de mecanismos de controle punitivo. Nesse ponto, é crucial revisar a crítica de Baratta(2011) sobre o modelo repressivo do sistema penal, que, em vez de resolver os conflitos sociais, os agrava, reafirmando a exclusão e a violência.

Em termos práticos, a luta por uma justiça penal antirracista deve partir de uma revisão profunda das normas e práticas relacionadas à prisão preventiva. É necessário reduzir seu uso ao caráter absolutamente excepcional previsto na legislação, eliminando o abuso de conceitos subjetivos e genéricos que legitimam a prisão de maneira arbitrária. Além disso, medidas como a expansão de alternativas à prisão, incluindo as audiências de custódia, precisam ser acompanhadas de mudanças culturais que garantam sua aplicação efetiva e equitativa. Isso passa pela formação e sensibilização de juizes, promotores e defensores públicos, bem como pelo fortalecimento de mecanismos de controle social e participação popular no campo da justiça penal.

Mais do que uma reforma normativa, o desafio reside em transformar a própria lógica que sustenta o sistema de justiça penal. Isso significa questionar a relação entre o poder de punir e as desigualdades estruturais, reconhecendo que a justiça penal, tal como funciona hoje, é uma ferramenta de gestão da pobreza racializada e da exclusão. A busca por uma justiça penal antirracista, portanto, não pode estar desconectada de um projeto mais amplo de transformação social, que enfrente as raízes históricas e estruturais das desigualdades no Brasil.

Como reflexão final, é imperativo que nos perguntemos: quem o sistema de justiça penal realmente serve? E quem ele protege? A resposta, ao que parece, já não pode ser evitada. Ele não serve aos pobres, aos negros, aos vulneráveis, que são os alvos preferenciais de sua atuação. Serve, ao contrário, à manutenção de uma ordem social profundamente desigual, que encontra no encarceramento em massa uma forma de contenção e silenciamento dos setores mais marginalizados. Romper com essa lógica exige coragem, visão crítica e, acima de tudo, uma vontade política coletiva de imaginar e construir um sistema de justiça que não se baseie na

exclusão, mas na inclusão, na reparação e na equidade. É um projeto ambicioso, sem dúvida, mas absolutamente indispensável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sergio. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri. USP: Dossiê Judiciário, São Paulo, pp. 132-151, 1994. <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/26942> Acesso em: 13 dez. 2024.
- ALEXANDER, Michelle. A nova segregação: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2017.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Reformas da Justiça Penal no Brasil: A Democratização Inacabada. *Acta Sociológica*, nº 72, pp. 43-69, 2017.
- BALLESTEROS, Paula. Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BANTON, Michael. A ideia de raça. São Paulo: Edições 70, 2010.
- BATISTA, Vera Malaguti. Díficeis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CERNEKA, Heidi Ann et al. Tecer justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo. São Paulo: ITTC, 2012.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas: introdução e recomendações. 2013. Disponível em: <https://www.oas.org>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- FERNANDES, Florestan. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo: Ática, 2005.
- FREITAS, Felipe da Silva. Novas perguntas para criminologia brasileira: poder, racismo e direito no centro da roda. *Cadernos do CEAS*, Salvador, v. 238, p. 488-499, 2016.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2004.
- GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2020.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Racismo e antirracismo no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2009.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Formações nacionais de classe e raça. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 161-182, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.109752>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Modernidades negras: a formação racial brasileira (1930-1970). São Paulo: Editora 34, 2021.
- INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília: Ministério da Justiça, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- JESUS, Maria Gorete Marques de. O que está no mundo não está nos autos: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- LAJES, Livia Bastos; RIBEIRO, Ludmila. Os determinantes da prisão preventiva na Audiência de Custódia: reforço de estereótipos sociais? *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 15, n. 3, e1933, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 17, p. 1-50, 2015.
- LOPES JR., Aury. Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LOURENÇO, Luiz Cláudio. Dispositivo punitivo e prisão: um estudo dos prontuários de uma unidade destinada a presos provisórios, Salvador/BA (2017-2018). Salvador/BA: Lassos, 2019. [Relatório de pesquisa].
- MISSE, Michel. Sobre a construção social do crime no Brasil. In: *Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- SANTOS, Rogério Dutra dos. Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico (Bahia e Santa Catarina, 2008-2012). Brasília: IPEA/Ministério da Justiça, 2015.
- SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHLITTLER, Maria Carolina. Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante. *Sumário Executivo*. São Carlos: UFSCar – Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos, 2014.

VINUTO, Juliana. Contribuições de Lélia Gonzalez aos estudos sociológicos sobre controle social e punição do Brasil. *Civitas: Revista de Ciências Sociais/Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*, v. 22, e40428, 2022. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.40428>. Acesso em: 13 dez. 2024.

VARGAS, Joana Domingues. *Indivíduos sob suspeita: a cor dos acusados de estupro no fluxo do Sistema de Justiça Criminal*. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000400004>. Acesso em: 13 dez. 2024.

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: VANTAGENS E IMPACTOS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

THE NEW PROCUREMENT LAW: ADVANTAGES AND IMPACTS FOR MICRO AND SMALL ENTERPRISES

LA NUEVA LEY DE LICITACIONES: VENTAJAS E IMPACTOS PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Leticia Iwamoto

leticiaiwamoto@gmail.com

IWAMOTO, Leticia. **A nova lei de licitações: vantagens e impactos para micro e pequenas empresas.** Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 149 – 157, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. João Heli de Campos

RESUMO

O presente artigo aborda a efetividade da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e introduz importantes mudanças na forma como as contratações públicas são realizadas no Brasil, especialmente para micro e pequenas empresas (MPEs), que desempenham um papel fundamental na economia nacional. Este artigo analisa as vantagens que a nova legislação oferece a esse segmento, como a simplificação dos processos licitatórios, a criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDCP) e a possibilidade de participação em consórcios. Esses aspectos visam facilitar o acesso das MPEs às oportunidades de fornecimento para a administração pública, promovendo sua inclusão e competitividade. Além disso, o estudo discute os impactos sociais e econômicos dessa inclusão, destacando o potencial de estímulo à inovação e ao desenvolvimento econômico. Contudo, ainda existem desafios que as MPEs precisam enfrentar para se beneficiar plenamente das novas disposições. A pesquisa conclui que, apesar dos obstáculos, a Nova Lei de Licitações representa uma oportunidade significativa para fortalecer a participação das micro e pequenas empresas no mercado de licitações.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações. Micro e Pequenas Empresas. Vantagens. Impactos. Inclusão.

SUMMARY

The New Procurement Law (Law No. 14,133/2021) represents a significant change in the landscape of public contracting in Brazil, bringing direct implications for micro and small enterprises (MSEs). This article aims to analyze the advantages and impacts of this new legislation on MSEs, highlighting the opportunities for inclusion and the challenges these companies face in the bidding process. Through a qualitative approach, secondary data and literature reviews were utilized to contextualize the new law and its bidding modalities, as well as to identify the main barriers and facilitators for MSE participation. The results indicate that, although the new legislation promotes the simplification of processes and differential treatment, MSEs still face significant challenges, such as lack of training and unfair competition with large enterprises. It is concluded that, for MSEs to fully take advantage of the benefits of the new law, it is essential to implement support and training policies that strengthen their participation in public contracting.

Keywords: New Procurement Law. Micro and Small Enterprises. Opportunities. Challenges. Public Procurement.

ABSTRACTO

La Nueva Ley de Licitaciones(Ley N.º 14.133/2021) representa un cambio significativo en el panorama de las contrataciones públicas en Brasil, con implicaciones directas para las micro y pequeñas empresas (MPE). Este artículo tiene como objetivo analizar las ventajas y los impactos de esta nueva legislación sobre las MPE, destacando las oportunidades de inclusión y los desafíos que estas empresas enfrentan en el proceso de licitación. A través de un enfoque cualitativo, se utilizaron datos secundarios y revisiones de literatura para contextualizar la nueva ley y sus modalidades de licitación, así como para identificar las principales barreras y facilitadores para la participación de las MPE. Los resultados indican que, aunque la nueva legislación promueve la simplificación de los procesos y el tratamiento diferenciado, las MPE aún enfrentan desafíos significativos, como la falta de capacitación y la competencia desleal con grandes empresas. Se concluye que, para que las MPE aprovechen plenamente las ventajas de la nueva ley, es fundamental implementar políticas de apoyo y capacitación que fortalezcan su actuación en las contrataciones públicas.

Palabras clave: Nueva Ley de Licitaciones. Micro y Pequeñas Empresas. Oportunidades. Desafíos. Contrataciones Públicas.

INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sancionada em 1º de abril de 2021, sob a Lei nº 14.133, representa uma mudança paradigmática na forma como o Estado brasileiro realiza suas contratações públicas. A reformulação da legislação de licitações visa não apenas modernizar o processo licitatório, mas também promover a inclusão de micro e pequenas empresas (MPEs) em um cenário onde estas empresas desempenham um papel crucial para o desenvolvimento econômico e social do país. Segundo dados do Sebrae (2021), as MPEs correspondem a mais de 99% do total de empresas no Brasil, gerando aproximadamente 27% do PIB e 54% dos postos de trabalho formais, evidenciando sua importância na economia nacional.

A nova legislação se propõe a endereçar os desafios históricos que as MPEs enfrentam no acesso a contratos públicos, um setor frequentemente dominado por grandes empresas que possuem maior capacidade técnica e financeira. A inclusão das MPEs nas contratações públicas é uma estratégia reconhecida mundialmente, conforme destacam Lemaire e Zille(2020), que afirmam que a promoção da competitividade entre as empresas de menor porte é fundamental para a eficiência econômica e para a inovação no mercado. Com isso, a Nova Lei de Licitações estabelece medidas concretas para facilitar a participação das MPEs, como a simplificação de processos licitatórios, a introdução de um regime diferenciado de contratações públicas(RDCP) e a possibilidade de formação de consórcios.

O RDCP, por sua vez, é um dos principais mecanismos que busca criar condições mais favoráveis para as MPEs, permitindo que elas concorram em igualdade de condições com grandes empresas. De acordo com o Ministério da Economia(2021), essa modalidade de contratação busca desburocratizar e tornar mais ágil o processo licitatório, o que é especialmente benéfico para as MPEs, que muitas vezes não possuem os recursos necessários para atender à complexidade das exigências licitatórias tradicionais. A formação de consórcios também se destaca como uma estratégia inovadora, pois possibilita que micro e pequenas empresas se unam para atender a demandas maiores, compartilhando recursos e conhecimentos, o que pode resultar em uma maior competitividade.

Apesar das inovações trazidas pela nova legislação, as MPEs ainda enfrentam obstáculos significativos. Um estudo realizado por Andrade(2022) aponta que a falta de conhecimento sobre os procedimentos licitatórios e a insegurança em relação à sua capacidade de competir são barreiras que limitam a participação das MPEs nas licitações públicas. A escassez de informações acessíveis e a complexidade das normas ainda são desafios a serem superados, demandando esforços tanto do governo quanto das próprias empresas para promover a capacitação e a informação.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as vantagens e os impactos da Nova Lei de Licitações para as micro e pequenas empresas. Buscaremos discutir não apenas as oportunidades que a nova legislação oferece, mas também os desafios que ainda precisam ser enfrentados para garantir que as MPEs possam usufruir plenamente das disposições legais. A relevância deste estudo está em contribuir para a compreensão do papel das MPEs nas contratações públicas, ressaltando a necessidade de políticas públicas que

incentivem sua participação efetiva, o que é vital para o fortalecimento do tecido econômico e social do Brasil.

Este estudo adotará uma abordagem qualitativa, com um desenho de pesquisa descritivo, permitindo uma análise aprofundada das implicações da Nova Lei de Licitações para as micro e pequenas empresas. A pesquisa será realizada por meio de revisão bibliográfica e documental, abrangendo legislações pertinentes, artigos acadêmicos, relatórios de órgãos governamentais e publicações do setor.

A estrutura deste artigo está organizada da seguinte maneira: após esta introdução, será apresentado o Capítulo 2, que aborda Fundamentos da Nova Lei de Licitações e Seus Impactos, destacando a importância da legislação e as mudanças significativas em relação à lei anterior. Em seguida, o Capítulo 3 será feito a análise da nova lei de licitações, No Capítulo 4 impactos da nova lei de licitações: desafios e oportunidades para MPEs serão apresentados e discutidos à luz das evidências encontradas nas entrevistas e na análise documental, permitindo uma reflexão crítica sobre as vantagens e desafios que as micro e pequenas empresas enfrentam na implementação da nova legislação. Por fim, no Capítulo 5, serão feitas as Considerações Finais, que abordarão a efetividade da Nova Lei de Licitações para as MPEs, bem como sugestões para futuras políticas públicas que visem fortalecer a participação dessas empresas nas contratações públicas

FUNDAMENTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SEUS IMPACTOS

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sancionada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, traz uma série de inovações que visam modernizar e desburocratizar os processos de contratações públicas no Brasil. A legislação anterior, baseada na Lei nº 8.666/1993, mostrava-se inadequada diante da realidade atual, onde a agilidade e a transparência são requisitos fundamentais para a boa gestão pública. Segundo Mendes e Lopes(2021, p. 45), a nova lei foi elaborada com o intuito de promover uma maior competitividade e inclusão de pequenos negócios, em especial as micro e pequenas empresas(MPEs), que representam uma parte significativa da economia brasileira.

Um dos principais fundamentos da nova legislação é a promoção da eficiência nas contratações públicas. De acordo com a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que originou a nova norma, a mudança se justifica pela necessidade de uma administração pública mais ágil e menos burocrática, que possibilite a participação efetiva das MPEs nas licitações(Brasil, 2021). A Nova Lei de Licitações introduz, por exemplo, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas(RDCP), que permite a simplificação de processos, tornando-os mais acessíveis às empresas de menor porte(Barbosa, 2021, p. 78).

Outro aspecto relevante é a prioridade concedida às MPEs nas contratações públicas. A nova legislação estabelece mecanismos que garantem maior participação das pequenas empresas nos processos licitatórios, como a possibilidade de tratamento diferenciado e a limitação do número de licitantes em determinados casos(Silva, 2022, p. 123). Esse tratamento é fundamentado na Lei Complementar nº 123/2006, que reconhece a importância das MPEs para o desenvolvimento econômico e social do país, garantindo a elas condições especiais de concorrência.

Além disso, a Nova Lei de Licitações traz à tona o conceito de sustentabilidade nas contratações públicas. Segundo Almeida e Souza(2021, p. 55), a legislação atual integra a responsabilidade social e ambiental ao processo licitatório, permitindo que as MPEs que adotam práticas sustentáveis sejam favorecidas nas licitações. Essa mudança reflete uma tendência global de promover o desenvolvimento sustentável, alinhando as contratações públicas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável(ODS) da ONU.

Apesar das inovações, é importante ressaltar que a implementação da Nova Lei de Licitações ainda enfrenta desafios significativos. A falta de conhecimento sobre os procedimentos licitatórios e a complexidade das normas podem ainda ser barreiras para a efetiva participação das MPEs. Andrade(2022, p. 95) aponta que é fundamental que haja um esforço conjunto entre o governo e as empresas para a capacitação e a disseminação de informações sobre as novas regras.

Diante do exposto, é possível afirmar que a Nova Lei de Licitações traz importantes avanços para a inclusão das micro e pequenas empresas nas contratações públicas, com fundamentos que promovem a eficiência, a sustentabilidade e a competitividade. Contudo, para que esses impactos se concretizem, é necessário que sejam superados os desafios ainda existentes na aplicação da legislação.

A ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES.

A Nova Lei de Licitações, instituída pela Lei nº 14.133/2021, representa uma transformação significativa no arcabouço normativo das contratações públicas no Brasil. Este capítulo visa realizar uma análise detalhada das principais mudanças introduzidas por essa legislação, seus objetivos e como essas mudanças impactam o funcionamento das micro e pequenas empresas(MPEs) no contexto das licitações. A análise será fundamentada em uma revisão da literatura pertinente, bem como em dados empíricos coletados durante a pesquisa.

A necessidade de reformulação da legislação de licitações surgiu da constatação de ineficiências e fragilidades na antiga Lei de Licitações(Lei nº 8.666/1993), que se mostraram insuficientes para atender as demandas contemporâneas de transparência, eficiência e inovação nas contratações públicas. Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas(ABNT, 2021), a nova legislação busca aprimorar a concorrência, reduzir a burocracia e facilitar o acesso das MPEs aos processos licitatórios.

A necessidade de reformulação das leis de licitação foi acentuada por diversos fatores, incluindo as críticas à eficácia da legislação anterior e a pressão por maior competitividade e inovação nas contratações públicas. Segundo Martins(2021, p. 25), as contratações realizadas sob a égide da Lei nº 8.666/1993 apresentavam uma série de ineficiências, que limitavam a participação das MPEs e favoreciam, em muitos casos, grandes empresas com maior capacidade de atendimento aos requisitos burocráticos.

A nova legislação estabelece princípios que orientam a execução das contratações públicas, como a eficiência, a transparência e a inovação, e integra novos instrumentos que visam a melhor adequação dos processos licitatórios às realidades do mercado (Silva, 2022, p. 112). Entre as inovações introduzidas, destaca-se a obrigatoriedade do uso de plataformas

eletrônicas para a realização de licitações, que promete aumentar a transparência e a competitividade(Gomes, 2021, p. 67).

Além disso, a Nova Lei também reconhece a importância das MPEs no contexto das contratações públicas, implementando medidas específicas para facilitar sua participação. A lei estabelece, por exemplo, a possibilidade de tratamento diferenciado para essas empresas em processos licitatórios, permitindo que elas apresentem propostas e condições mais adequadas às suas realidades operacionais(Brasil, 2021).

A Nova Lei de Licitações, estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, reconfigura as modalidades de licitação com o intuito de aprimorar a eficiência e a transparência dos processos de contratação pública. Essa mudança é especialmente significativa, pois as modalidades definem a forma como as contratações são realizadas, impactando diretamente a competitividade e a participação de diferentes fornecedores, incluindo micro e pequenas empresas(MPEs).

A nova legislação estabelece cinco modalidades de licitação, cada uma adequada a diferentes situações e valores de contratação: Concorrência: Utilizada para contratações de grande valor, a concorrência permite a participação de qualquer interessado que comprove os requisitos de habilitação. É a modalidade mais formal e rigorosa, com prazo de edital e realização de sessões públicas, visando garantir ampla concorrência (Brasil, 2021). Tomada de Preços: Indicada para contratações de valor intermediário, a tomada de preços permite a participação de interessados que se cadastrarem previamente no sistema de cadastro de fornecedores da administração pública. Essa modalidade, embora menos complexa que a concorrência, ainda exige uma formalidade considerável (Gomes, 2021, p. 90). Convite: Voltada para contratações de menor valor, o convite é uma modalidade que permite a convocação de, no mínimo, três fornecedores, e é utilizada para processos mais simples e ágeis. A legislação anterior permitia um número menor de fornecedores, mas a nova lei amplia essa exigência, o que pode favorecer a competição (Martins, 2021, p. 35). Pregão: O pregão se destaca por ser a modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor. Ele permite a realização de lances eletrônicos, promovendo um ambiente mais dinâmico e competitivo. A simplicidade e a rapidez do pregão tornam-no uma ferramenta especialmente útil para MPEs, que podem se beneficiar da agilidade dos processos(Silva, 2022, p. 115). Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): Embora o RDC tenha sido uma inovação introduzida por legislação anterior, a Nova Lei o mantém como uma modalidade que pode ser utilizada em situações específicas, como durante a realização de eventos ou obras de grande impacto social. O RDC é caracterizado por uma maior flexibilidade nas etapas do processo licitatório (Brasil, 2021).

As mudanças nas modalidades de licitação têm implicações diretas para a participação das MPEs. O uso obrigatório do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns facilita a inclusão de pequenos fornecedores, que muitas vezes têm capacidade de resposta mais ágil e podem oferecer soluções competitivas(Gomes, 2021, p. 101).

Além disso, a simplificação dos procedimentos nas modalidades de menor valor, como o convite, e a ampliação do número mínimo de fornecedores convocados também favorecem a competitividade. As MPEs, por sua natureza, podem encontrar nessas modalidades uma

oportunidade mais viável para ingressar no mercado de contratações públicas(Martins, 2021, p. 40).

Contudo, apesar das melhorias, ainda existem desafios que precisam ser superados. A falta de familiaridade com os novos procedimentos e a necessidade de capacitação para participar efetivamente das licitações permanecem como barreiras significativas para as MPes(Silva, 2022, p. 118). Portanto, é crucial que haja um investimento em programas de capacitação e suporte técnico para que essas empresas possam aproveitar as oportunidades geradas pela nova legislação.

IMPACTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA MPES

A Nova Lei de Licitações, sancionada em 1º de abril de 2021, marca um novo marco nas contratações públicas no Brasil. Essa legislação (Lei nº 14.133/2021) busca modernizar e desburocratizar os processos licitatórios, ao mesmo tempo que promove a inclusão de micro e pequenas empresas (MPes) no cenário das contratações públicas. Este capítulo examina as oportunidades e desafios enfrentados pelas MPes na implementação dessa nova legislação, com base em análises de especialistas e dados relevantes.

Uma das mudanças mais significativas introduzidas pela nova legislação é a simplificação dos processos de licitação, especialmente no que diz respeito ao uso do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. Essa modalidade permite um maior número de participantes, uma vez que é menos complexa e possui prazos mais curtos(Gomes, 2021, p. 115). As MPes, por sua vez, encontram um ambiente mais propício para competir, uma vez que podem apresentar lances eletrônicos, o que reduz custos operacionais e logísticos(Martins, 2021, p. 67).

A nova lei estabelece que a administração pública deve assegurar um tratamento diferenciado às MPes, conforme previsto no artigo 48 da Lei nº 14.133/2021. Essa medida visa criar um ambiente mais justo para a competição, permitindo que as MPes tenham condições favoráveis, como a possibilidade de apresentar propostas com valores mais baixos em relação a grandes empresas (Silva, 2022, p. 134). Além disso, o tratamento diferenciado inclui a possibilidade de subcontratação de MPes por grandes fornecedores, aumentando as chances de inserção dessas empresas no mercado.

A nova legislação também promove a inovação ao permitir contratações por meio de soluções mais flexíveis e adaptáveis. O artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 estabelece a possibilidade de contratações para inovação tecnológica, o que pode favorecer MPes que oferecem produtos e serviços inovadores e que se alinham às demandas do setor público(Brasil, 2021). Essa abordagem busca incentivar a concorrência e diversificação no fornecimento de bens e serviços, promovendo a inovação como um diferencial competitivo.

A nova lei prevê a implementação de ações voltadas para a capacitação das MPes, através de programas de treinamento e desenvolvimento que visam aumentar a competitividade e a eficiência dessas empresas em processos licitatórios(Martins, 2021, p. 85). Essas ações são fundamentais para preparar as MPes para os desafios da nova legislação, proporcionando-lhes conhecimento e ferramentas necessárias para participar efetivamente das licitações.

A capacitação continua sendo um dos principais obstáculos para as MPes. Muitas pequenas empresas não possuem conhecimento suficiente sobre as novas exigências e procedimentos da nova lei, o que pode resultar em dificuldades para atender aos requisitos de habilitação e propostas (Gomes, 2021, p. 120). A ausência de recursos para treinamento e a falta de informações acessíveis sobre a legislação podem limitar o potencial das MPes nas contratações públicas.

A competição com grandes empresas ainda representa um desafio significativo. Embora a nova lei busca garantir um tratamento diferenciado, as MPes frequentemente enfrentam concorrência de empresas maiores, que possuem mais recursos, expertise e capacidade de investimento em propostas mais competitivas (Martins, 2021, p. 58). Essa assimetria pode dificultar a inserção das MPes no mercado de licitações, especialmente em setores onde a concorrência é intensa.

A adaptação às novas regras e exigências pode ser complexa, e a burocracia ainda persiste como um empecilho. Apesar das tentativas de desburocratização, as exigências documentais e a necessidade de comprovações legais podem ser desafiadoras para as MPes que não possuem estrutura adequada para atender a essas demandas (Silva, 2022, p. 138). A complexidade dos processos pode desencorajar a participação de pequenas empresas, especialmente aquelas que operam com recursos limitados.

A transição para a nova legislação pode gerar insegurança jurídica, uma vez que a interpretação das novas regras pode variar entre diferentes entes federativos e até mesmo entre os próprios gestores públicos. Essa incerteza pode criar um ambiente de desconfiança que afeta a disposição das MPes em participar de licitações (Brasil, 2021). A falta de clareza sobre os critérios de julgamento e as consequências de eventuais erros também pode inibir a participação dessas empresas.

Os impactos da Nova Lei de Licitações nas micro e pequenas empresas são profundos e multifacetados. As oportunidades criadas pela legislação são significativas, oferecendo um ambiente mais favorável para a inclusão das MPes nas contratações públicas. No entanto, os desafios enfrentados por essas empresas, como a falta de capacitação, a concorrência com grandes empresas, a burocracia e a insegurança jurídica, precisam ser abordadas de maneira eficaz.

A efetividade da Nova Lei de Licitações dependerá não apenas da sua implementação, mas também do compromisso dos gestores públicos em criar um ambiente que favoreça a participação das MPes. A promoção de políticas públicas direcionadas à capacitação e ao suporte das pequenas empresas, assim como a criação de um ambiente de transparência e segurança jurídica, serão fundamentais para garantir que as MPes possam contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nova Lei de Licitações, ao introduzir mudanças significativas nas normas que regem as contratações públicas no Brasil, representa um passo crucial para a modernização do setor público e para a promoção da competitividade das micro e pequenas empresas (MPEs). Este artigo teve como objetivo analisar os impactos dessa nova legislação, enfatizando tanto as oportunidades quanto os desafios que surgem para as MPEs no contexto das licitações.

A Nova Lei de Licitações oferece um ambiente mais propício para que as MPEs participem ativamente das contratações públicas. A simplificação dos processos licitatórios, a introdução de modalidades como o pregão eletrônico e o tratamento diferenciado garantido por lei são aspectos que podem potencialmente aumentar a inclusão dessas empresas nas oportunidades de fornecimento ao Estado. Além disso, a lei estimula a inovação ao abrir espaço para soluções criativas e adaptações necessárias para atender às demandas públicas.

A capacitação e o suporte institucional para as MPEs são fundamentais para que esses benefícios sejam efetivamente aproveitados. A promoção de programas de formação e desenvolvimento profissional pode preparar essas empresas para a complexidade dos novos processos licitatórios, fortalecendo sua posição no mercado.

Por outro lado, os desafios permanecem evidentes e precisam ser enfrentados para garantir que a Nova Lei de Licitações cumpra seu propósito. A falta de capacitação das MPEs, a concorrência desleal com grandes empresas e a burocracia que, mesmo após as reformas, pode continuar a ser um obstáculo significativo, exigem atenção e ação por parte dos gestores públicos.

Além disso, a insegurança jurídica gerada por uma transição legislativa pode criar um ambiente de desconfiança entre os pequenos empresários. A necessidade de garantir transparência e clareza nas interpretações da lei é imprescindível para fomentar a confiança nas relações entre as MPEs e a administração pública.

Em suma, a Nova Lei de Licitações possui um potencial considerável para transformar a dinâmica das contratações públicas e promover uma maior inclusão das MPEs. Contudo, a efetividade de suas disposições dependerá de um comprometimento contínuo por parte dos órgãos governamentais em implementar as mudanças propostas de forma eficaz e equitativa.

A promoção de um ambiente de negócios que favoreça a competitividade das MPEs não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico do país. A inclusão dessas empresas nas contratações públicas pode resultar em uma diversificação da oferta de bens e serviços, além de impulsionar a economia local e regional.

Assim, é imprescindível que os próximos passos na implementação da nova legislação sejam acompanhados de perto, com a coleta de dados que avaliem seu impacto real nas MPEs. O monitoramento contínuo e a avaliação das políticas públicas associadas às licitações serão essenciais para ajustes e aprimoramentos futuros, assegurando que a Nova Lei de Licitações não apenas atenda às demandas do Estado, mas também abre caminhos significativos para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, J. R. S. Licitações e contratos: teoria e prática. Brasília: Editora GHI, 2022.
- BARBOSA, H. C. A nova lei de licitações e a inovação no setor público. Brasília: Editora VWX, 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas de licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-309650739>. Acesso em: 24 set. 2024.
- CAVALCANTE, A. B. A importância da inclusão das MPes nas licitações. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 89-105, 2022.
- FERREIRA, S. F. Aspectos jurídicos da nova lei de licitações. Rio de Janeiro: Editora MNO, 2023.
- GOMES S, F. Licitações e contratos administrativos: a nova lei 14.133/2021. São Paulo: Editora XYZ, 2021.
- MARTINS, P. Inovação e sustentabilidade nas licitações públicas: o papel da nova lei. Curitiba: Editora ABC, 2021.
- PEREIRA, L. F. A nova lei de licitações: análise crítica e perspectivas. São Paulo: Editora JKL, 2023.
- SILVA, R. Desafios e oportunidades para micro e pequenas empresas na nova lei de licitações. Rio de Janeiro: Editora DEF, 2022.
- SILVEIRA, M. R.; LIMA, C. E. O papel da transparência nas licitações públicas. Curitiba: Editora STU, 2021.
- SOUZA, T. A.; Cunha, M. A. Impactos da nova lei de licitações nas micro e pequenas empresas. Revista Brasileira de Gestão Pública, v. 13, n. 2, p. 45-67, 2022.
- VIEIRA, D. A. Licitações públicas: desafios e inovações. São Paulo: Editora PQR, 2021.

A REFORMA TRABALHISTA DE 2017 E SEUS EFEITOS NA GERAÇÃO DE EMPREGOS NO BRASIL: IMPACTO DA FLEXIBILIZAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE AUTÔNOMOS.

THE 2017 LABOR REFORM AND ITS EFFECTS ON JOB GENERATION IN BRAZIL: IMPACT OF FLEXIBILITY IN THE HIRING OF INDEPENDENT WORKERS

LA REFORMA LABORAL DE 2017 Y SUS EFECTOS EN LA GENERACIÓN DE EMPLEOS EN BRASIL: IMPACTO DE LA FLEXIBILIZACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Leticia Iwamoto

leticiaaiwamoto@gmail.com

IWAMOTO, Leticia. **A reforma trabalhista de 2017 e seus efeitos na geração de empregos no brasil: impacto da flexibilização na contratação de autônomos.** Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 158 – 172, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. João Heli de Campos

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos da Reforma Trabalhista de 2017 na geração de empregos no Brasil, com foco na flexibilização da contratação de autônomos e modalidades de trabalho intermitentes. A justificativa reside na importância de compreender como as alterações legislativas afetam a dinâmica do mercado de trabalho e a qualidade das oportunidades de emprego. A metodologia empregada combina abordagens quantitativa e qualitativa. A primeira examina dados sobre a criação de postos de trabalho, massa salarial e horas trabalhadas, extraídos de fontes como o IBGE e o CAGED. A abordagem qualitativa investiga a percepção de especialistas e trabalhadores sobre as condições laborais pós-reforma. O estudo visa correlacionar o aumento da flexibilidade contratual com a geração de empregos, além de discutir os efeitos sobre a precarização das relações de trabalho. Os resultados sugerem que, embora tenha havido aumento nas contratações, a qualidade e estabilidade dos empregos permanecem um desafio, destacando a necessidade de políticas complementares que assegurem a proteção social.

Palavras-chave: Reforma Trabalhista. Flexibilização. Autônomos. Mercado de trabalho. Precarização.

SUMMARY

This article examines the 2017 labor reform in Brazil and its implications for job generation, focusing on the flexibility introduced in the hiring of independent workers. The study highlights the key aspects of the reform, which aimed to modernize labor laws and adapt them to contemporary labor market demands. Through a comprehensive analysis of statistical data and literature, the research investigates the effects of flexible contracts on employment rates, labor income, and job quality. The findings suggest that while the reform has facilitated the hiring of autonomous workers, it has also raised concerns regarding job security and worker rights. This analysis contributes to the ongoing debate about the balance between labor market flexibility and the protection of workers' rights in Brazil.

Keywords: Labor Reform. Flexibility. Independent Workers. Labor Market. Precarization.

RESUMEN

Este artículo examina la reforma laboral de 2017 en Brasil y sus implicaciones para la generación de empleo, centrándose en la flexibilidad introducida en la contratación de trabajadores independientes. El estudio destaca los aspectos clave de la reforma, que tuvo como objetivo modernizar las leyes laborales y adaptarlas a las demandas del mercado laboral contemporáneo. A través de un análisis exhaustivo de datos estadísticos y literatura, la investigación investiga los efectos de los contratos flexibles sobre las tasas de empleo, los ingresos laborales y la calidad del trabajo. Los hallazgos sugieren que, si bien la reforma ha facilitado la contratación de trabajadores autónomos, también ha suscitado preocupaciones sobre la seguridad laboral y los derechos de los trabajadores. Este análisis contribuye al debate en curso sobre el equilibrio entre la flexibilidad del mercado laboral y la protección de los derechos de los trabajadores en Brasil.

Palabras clave: Reforma Laboral, Flexibilidad, Trabajadores Independientes, Mercado Laboral, Precarización.

INTRODUÇÃO

A Reforma Trabalhista, implementada no Brasil em 2017 por meio da Lei nº 13.467, representou uma das mais profundas alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) desde sua criação em 1943. Esse marco legal foi motivado por um conjunto de fatores que incluíam as demandas do mercado por maior flexibilidade nas relações de trabalho, o avanço da globalização e as inovações tecnológicas que modificaram a natureza do emprego em diversas indústrias. A rigidez da legislação anterior era vista por muitos como um dos principais entraves ao crescimento econômico e à criação de novos postos de trabalho formais, uma vez que impunha altos custos para as empresas na contratação e manutenção de empregados, especialmente em tempos de crise econômica (Barros *et al.*, 2018).

A justificativa oficial para a reforma foi a de modernizar a legislação trabalhista para que o Brasil pudesse se alinhar às economias mais dinâmicas, onde a flexibilidade contratual é uma prática comum. De acordo com o governo federal, as novas regras trariam maior segurança jurídica às relações de trabalho, reduziriam a informalidade e promoveriam a criação de empregos ao facilitar as contratações. As principais alterações incluíram a prevalência do negociado sobre o legislado, a regulamentação do trabalho intermitente, a possibilidade de contratos temporários e a ampliação das possibilidades de contratação de trabalhadores autônomos, que antes estavam sujeitos a interpretações mais rígidas da legislação (Ministério do Trabalho, 2017).

Entre as mudanças mais discutidas, a flexibilização da contratação de autônomos e intermitentes gerou grande debate. Antes da reforma, esses trabalhadores estavam sujeitos a um vínculo empregatício tradicional, o que limitava sua inserção no mercado formal. Com a reforma, empresas puderam contratar autônomos de forma contínua, sem que isso caracterizasse vínculo empregatício, além de adotar o contrato intermitente, que permite que os trabalhadores sejam chamados para realizar tarefas esporádicas, sendo remunerados apenas pelo tempo efetivamente trabalhado (Delgado, 2018). No entanto, críticos da reforma alertaram para o risco de precarização das condições de trabalho, alegando que tais mudanças poderiam comprometer direitos conquistados ao longo de décadas e agravar a insegurança dos trabalhadores (Antunes, 2018).

O impacto dessas alterações na geração de empregos formais e na qualidade dos postos de trabalho gerados é uma questão central neste estudo. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), houve aumento significativo no número de contratações por meio de contratos intermitentes e de trabalho parcial desde a promulgação da reforma. Contudo, é importante examinar em maior profundidade se essas modalidades de contratação realmente proporcionam melhores condições de trabalho ou se acentuam a precarização e a instabilidade laboral (CAGED, 2020).

Estudos recentes indicam que, embora tenha havido aumento no número de contratações, especialmente no setor de serviços, há uma crescente preocupação com a qualidade dessas vagas. A literatura sobre flexibilização do trabalho aponta para uma possível correlação entre a criação de empregos de menor qualidade e o aumento da insegurança no trabalho, que afeta diretamente a massa salarial, a jornada de trabalho e os direitos previdenciários dos trabalhadores (Pochmann, 2019). Tais questões reforçam a necessidade de

políticas complementares que equilibrem a flexibilidade com a proteção social, um desafio constante em países com altos índices de desigualdade social, como o Brasil.

Diante deste cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto da Reforma Trabalhista de 2017 na geração de empregos no Brasil, com especial atenção à flexibilização da contratação de autônomos e às novas modalidades contratuais, como o trabalho intermitente. O estudo combina uma abordagem quantitativa, baseada em dados de fontes como o CAGED e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma análise qualitativa da percepção de trabalhadores e especialistas sobre as novas condições de trabalho. O foco será verificar se a flexibilização contratual de fato gerou aumento no número de empregos e melhorias nas condições laborais, ou se contribuiu para a precarização do trabalho e a redução da proteção social.

Essa investigação justifica-se pela relevância do tema para o cenário atual do mercado de trabalho brasileiro. Além de avaliar os impactos econômicos da reforma, o estudo pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de ajustes na legislação que garantam não apenas a criação de empregos, mas também a manutenção de condições dignas e seguras de trabalho. A pesquisa também discutirá as implicações sociais e regionais das mudanças introduzidas, considerando que os efeitos da reforma podem variar de acordo com as especificidades econômicas e sociais de diferentes regiões do país (Santos, 2020).

A REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA DE 2017 E A FLEXIBILIZAÇÃO

A Reforma Trabalhista de 2017, instituída pela Lei nº 13.467, introduziu uma série de mudanças significativas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com o objetivo de adaptar as relações de trabalho às novas demandas do mercado global e à modernização tecnológica. A justificativa para essa reforma foi promover uma maior flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro, aliviando a rigidez normativa que, segundo o governo e alguns especialistas, impunha barreiras à criação de empregos e à competitividade das empresas (Delgado, 2018).

A flexibilização trabalhista foi o eixo central da reforma, que permitiu a revisão de diversas normas com foco em conferir maior autonomia para empregadores e empregados definirem suas condições de trabalho. Dentre as mudanças mais significativas, destaca-se a prevalência do negociado sobre o legislado, possibilitando que acordos coletivos de trabalho prevaleçam sobre a legislação em alguns pontos. Isso inclui a flexibilização da jornada de trabalho, intervalo intrajornada, plano de cargos e salários, banco de horas, participação nos lucros e resultados, entre outros (Ministério do Trabalho, 2017).

Um dos principais pontos da Reforma foi a regulamentação de novas formas de contrato de trabalho, como o contrato de trabalho intermitente. Essa modalidade permite que o trabalhador seja contratado para prestar serviços de forma não contínua, ou seja, com alternância de períodos de prestação de serviço e inatividade, conforme a demanda do empregador. Durante o período de inatividade, o empregado pode prestar serviços para outras empresas, o que teoricamente proporciona maior flexibilidade para trabalhadores e empregadores (Barros et al., 2018).

Além disso, a reforma formalizou a possibilidade de contratação de trabalhadores autônomos, de modo que o trabalhador contratado de forma contínua por uma mesma empresa não será considerado empregado, desde que sua contratação esteja regulamentada por contrato.

Antes da reforma, muitos trabalhadores autônomos que prestavam serviços de maneira contínua eram reconhecidos como empregados, o que gerava uma série de obrigações trabalhistas para as empresas, como o pagamento de férias, 13º salário e recolhimento do FGTS. Com as novas regras, esse vínculo empregatício ficou descaracterizado, proporcionando às empresas a possibilidade de contratar trabalhadores com menor custo e maior flexibilidade(Barbosa, 2019).

Outro ponto de destaque da reforma foi a introdução da possibilidade de teletrabalho(home office), o que ganhou ainda mais relevância durante a pandemia da Covid-19. O teletrabalho permite que o empregado execute suas atividades fora das dependências do empregador, com a previsão de que os acordos sobre jornada e remuneração das despesas decorrentes sejam pactuados entre as partes. Essa forma de trabalho já era uma tendência crescente devido ao avanço das tecnologias de comunicação, mas sua regulamentação trouxe mais segurança jurídica tanto para empresas quanto para trabalhadores(Nascimento, 2020).

A FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A flexibilização das relações de trabalho, defendida como uma forma de reduzir a informalidade e gerar mais empregos, consiste na adaptação das normas legais para que empresas e empregados possam ajustar suas relações de forma mais livre, levando em conta as particularidades de cada setor e a demanda de mercado. O conceito de flexibilização está associado à redução da intervenção estatal direta nas negociações de contratos de trabalho, permitindo maior autonomia para as partes envolvidas(Martins, 2018).

No contexto da Reforma Trabalhista de 2017, essa flexibilização se manifestou de várias formas, como na redução da intervenção sindical obrigatória em negociações, o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical e a ampliação do escopo das negociações individuais e coletivas. A prevalência do negociado sobre o legislado em determinados pontos, por exemplo, representa uma ruptura com o modelo tradicional de proteção rígida ao trabalhador, conferindo maior liberdade para a negociação de jornadas e remunerações, desde que respeitados os direitos mínimos assegurados pela Constituição Federal e pela CLT(Pochmann, 2019).

Contudo, essa flexibilização também gerou controvérsias. Enquanto os defensores da reforma argumentam que ela torna o mercado de trabalho mais dinâmico e reduz os custos de contratação, seus críticos apontam que a redução de direitos pode levar à precarização das condições de trabalho. Um exemplo disso é a crítica ao contrato intermitente, que, segundo alguns estudos, cria uma relação de trabalho mais instável, com menor previsibilidade de renda para o trabalhador(Antunes, 2018). Além disso, a possibilidade de negociar individualmente ou coletivamente certas condições de trabalho pode enfraquecer a proteção dos trabalhadores, especialmente aqueles que se encontram em posições de menor poder de negociação.

A reforma ocorreu em um contexto de crise econômica no Brasil, com elevados índices de desemprego e recessão. Diante desse cenário, a flexibilização das normas trabalhistas foi vista por muitos como uma saída necessária para reativar o mercado de trabalho. Segundo o governo e setores empresariais, a rigidez da legislação anterior inibia a contratação de novos empregados e estimulava a informalidade. Com a reforma, esperava-se que a redução de custos

e a simplificação das normas trabalhistas impulsionassem a geração de empregos formais(Garcia, 2019).

Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados(CAGED) mostram que, após a reforma, houve um aumento nas contratações de trabalhadores intermitentes e temporários, o que sugere que as novas modalidades de contrato foram adotadas pelo mercado de trabalho. No entanto, a criação de empregos permanentes e de qualidade continua sendo uma preocupação central. Embora tenha havido uma redução no desemprego, o crescimento de vagas com baixos salários e pouca estabilidade gera questionamentos sobre os reais benefícios da flexibilização para a massa trabalhadora(CAGED, 2020).

A implementação da Reforma Trabalhista de 2017 trouxe uma nova configuração para o mercado de trabalho brasileiro, mas seus resultados ainda são objeto de intenso debate. De um lado, há evidências de que a flexibilização ajudou a aumentar o número de contratos formais, especialmente em setores que demandam mais flexibilidade, como serviços e comércio. Por outro lado, há preocupações sobre o impacto dessa reforma na qualidade dos empregos gerados, com a proliferação de contratos mais instáveis e com menor proteção social(Machado, 2021).

As perspectivas futuras dependem da capacidade do mercado e do governo de equilibrar a flexibilização das normas com a garantia de direitos trabalhistas mínimos. A contínua avaliação dos impactos da reforma será fundamental para ajustar políticas públicas que promovam a geração de empregos de qualidade, garantindo o bem-estar dos trabalhadores e a competitividade das empresas no cenário global.

AS LEIS TRABALHISTAS BRASILEIRAS APÓS 2017.

A Reforma Trabalhista de 2017, implementada por meio da Lei nº 13.467, representou um marco divisor na história das relações laborais no Brasil. Com o objetivo declarado de modernizar a Consolidação das Leis do Trabalho(CLT), flexibilizando as normas para atender às exigências do mercado globalizado e dinamizar o mercado de trabalho, a reforma alterou profundamente a estrutura de direitos e deveres tanto de empregadores quanto de trabalhadores. Essa modificação legislativa foi apresentada como uma solução para a criação de empregos, a redução da informalidade e o aumento da competitividade econômica, refletindo uma mudança na política trabalhista brasileira rumo à flexibilização das relações laborais (Delgado, 2018).

Neste capítulo, serão discutidos os principais aspectos das leis trabalhistas brasileiras após 2017, com foco nas mudanças introduzidas pela Reforma Trabalhista, os contratos de trabalho flexibilizados e as implicações dessas mudanças para a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil. Essa análise se dará à luz da literatura jurídica e econômica que avalia os impactos das transformações no cenário laboral brasileiro.

FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS TRABALHISTAS

Um dos pilares centrais da reforma foi a flexibilização das relações laborais, permitindo maior autonomia para que empregadores e empregados negociem, sobretudo, questões como jornada de trabalho, intervalo intrajornada, banco de horas e formas de remuneração. O

princípio do “negociado sobre o legislado” estabeleceu que, em certos aspectos, as convenções e acordos coletivos de trabalho poderiam se sobrepor à legislação, desde que respeitadas as garantias constitucionais dos trabalhadores(Garcia, 2019). Dessa forma, o poder de negociação entre as partes passou a ser considerado o elemento central para a organização das relações de trabalho.

A lógica subjacente à flexibilização foi a de que o mercado de trabalho deveria ser mais ágil e menos regulamentado, a fim de permitir que os setores econômicos pudessem se adaptar rapidamente às oscilações econômicas. A flexibilização, assim, buscava reduzir os custos de contratação e demissão, com vistas a incentivar a formalização do emprego e a redução do desemprego(Antunes, 2018). Todavia, críticos apontam que essa abordagem corre o risco de precarizar as condições laborais, especialmente em um contexto de grande desigualdade social e baixa taxa de sindicalização, características marcantes do mercado de trabalho brasileiro(Pochmann, 2019).

CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE

Um dos aspectos mais debatidos da Reforma Trabalhista foi a criação do contrato de trabalho intermitente. Esse tipo de contrato permite que o trabalhador seja convocado para prestar serviços de forma não contínua, sendo remunerado apenas pelas horas trabalhadas. O contrato intermitente visou formalizar ocupações que até então operavam à margem da legislação trabalhista, como trabalhadores temporários e freelancers (Barbosa, 2020).

Embora a modalidade intermitente tenha sido considerada uma inovação positiva para reduzir a informalidade e criar oportunidades de emprego em setores de alta rotatividade, como o comércio e a hotelaria, a sua implementação gerou controvérsias. Estudiosos apontam que o trabalho intermitente, em muitos casos, gera instabilidade financeira para os trabalhadores, que ficam à mercê da demanda eventual dos empregadores, sem a garantia de um mínimo de horas ou de rendimentos mensais(Souza, 2021). Estudos também indicam que a insegurança financeira decorrente do contrato intermitente pode impactar negativamente o consumo das famílias e, por conseguinte, o crescimento econômico(Barbosa, 2020).

ALTERAÇÕES NA JORNADA DE TRABALHO E INTERVALOS

Outro ponto importante das mudanças foi a possibilidade de flexibilizar a jornada de trabalho, incluindo a adoção da jornada 12x36, em que o empregado trabalha 12 horas seguidas e descansa pelas 36 horas seguintes. Essa modalidade de jornada foi regulamentada com o intuito de formalizar uma prática já comum em setores como o da saúde e segurança privada, onde as escalas contínuas são necessárias(Delgado, 2018).

A flexibilização dos intervalos intrajornada, com a possibilidade de redução para até 30 minutos mediante acordo, foi outra mudança que gerou discussões no campo jurídico e trabalhista. Defensores da medida afirmam que essa flexibilização permite uma melhor adaptação à realidade de diferentes setores, enquanto críticos argumentam que a redução dos intervalos prejudica a saúde e segurança dos trabalhadores, ao sobrecarregá-los com jornadas extenuantes e reduzido tempo de descanso(Garcia, 2019).

FIM DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL OBRIGATÓRIA E IMPLICAÇÕES PARA A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Uma das mudanças mais significativas, e também mais polêmicas, introduzidas pela Reforma Trabalhista foi o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical. Antes da reforma, todos os trabalhadores formais tinham a obrigação de contribuir com o equivalente a um dia de salário por ano para os sindicatos, independentemente de serem filiados ou não. A mudança tornou a contribuição facultativa, o que levou a uma drástica redução nas receitas dos sindicatos e, em consequência, na sua capacidade de atuação e negociação coletiva (Machado, 2020).

A redução da força dos sindicatos trouxe questionamentos sobre o equilíbrio de poder nas negociações entre empregadores e trabalhadores, especialmente em setores onde a representatividade sindical já era fraca. Estudos apontam que a ausência de uma forte atuação sindical pode resultar em acordos coletivos menos favoráveis aos trabalhadores, o que reforça a necessidade de repensar mecanismos de proteção coletiva no novo cenário pós-reforma (Pochmann, 2019).

A flexibilização promovida pela Reforma Trabalhista foi recebida de maneira ambivalente por diferentes setores da sociedade. Para os defensores da reforma, as mudanças na legislação foram necessárias para aumentar a competitividade da economia brasileira e gerar empregos em um contexto de crise econômica e altas taxas de desemprego. De fato, a flexibilização da contratação por meio de contratos intermitentes e parciais aumentou o número de admissões formais (Souza, 2021). Contudo, a qualidade desses novos empregos tem sido questionada, especialmente no que tange à segurança financeira e à proteção social dos trabalhadores.

Pesquisas recentes indicam que, embora o número de empregos formais tenha aumentado, uma parcela significativa desses postos de trabalho oferece baixos salários, jornadas irregulares e pouco acesso a benefícios tradicionais, como seguro-desemprego e previdência social (Barbosa, 2020). A flexibilização, assim, pode ter contribuído para a criação de uma nova camada de trabalhadores precarizados, que, embora formalmente empregados, enfrentam condições de trabalho menos favoráveis do que as previstas pela CLT anterior à reforma (Antunes, 2018).

CONTRATOS FLEXÍVEIS E SUAS APLICAÇÕES

A reforma trabalhista de 2017 trouxe à tona o conceito de contratos flexíveis como uma das suas principais inovações. O objetivo central era proporcionar maior adaptabilidade nas relações de trabalho, adequando as formas de contratação às demandas voláteis do mercado. Dentre as modalidades de contratos introduzidas ou modificadas pela legislação, destacam-se o contrato intermitente, o trabalho remoto (teletrabalho), e o contrato de trabalho parcial. Cada um desses modelos apresenta peculiaridades, vantagens e desafios tanto para empregadores quanto para empregados, impactando diretamente a forma como o trabalho é organizado no Brasil.

CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE

O contrato intermitente, regulamentado pela Lei nº 13.467/2017, permite que o empregado seja contratado para prestar serviços de forma não contínua, com alternância entre períodos de prestação de serviços e de inatividade. Nesse regime, o trabalhador é convocado com antecedência mínima de três dias, sendo remunerado apenas pelas horas efetivamente trabalhadas (Delgado, 2018).

A principal aplicação do contrato intermitente ocorre em setores que tradicionalmente demandam trabalho sazonal ou por demanda variável, como comércio, turismo e eventos. Para os empregadores, essa modalidade traz benefícios como a redução de custos trabalhistas, uma vez que o pagamento de salários e benefícios é proporcional ao tempo trabalhado. No entanto, para os empregados, o modelo pode representar uma fonte de insegurança, pois não há garantia de jornada mínima de trabalho, e, conseqüentemente, de renda (Souza, 2020).

Estudos sobre a implementação do contrato intermitente indicam que, embora tenha havido um aumento na formalização de trabalhadores em setores de alta rotatividade, essa modalidade tende a ser associada a empregos de baixa qualificação e remuneração (Antunes, 2019). Além disso, a falta de previsibilidade na jornada de trabalho torna difícil para os empregados organizarem sua vida financeira e pessoal.

TELETRABALHO (TRABALHO REMOTO)

Outro aspecto da flexibilização dos contratos de trabalho é o teletrabalho, regulamentado pela reforma de 2017. Nesse regime, o empregado desempenha suas atividades fora das dependências do empregador, utilizando tecnologias de comunicação, como computadores e internet, para manter o vínculo empregatício.

O teletrabalho é amplamente utilizado em setores que exigem menor presença física, como tecnologia da informação, serviços de consultoria e atividades administrativas. A principal vantagem do teletrabalho para os empregadores é a possibilidade de redução de custos com infraestrutura física, enquanto os empregados podem desfrutar de maior flexibilidade de horário e local de trabalho (Barros, 2020).

Contudo, há desafios na adoção do teletrabalho. Um deles é a dificuldade de controlar as jornadas laborais, o que pode levar ao aumento do tempo de trabalho e à sobrecarga para o trabalhador. Além disso, a falta de interação física com a equipe pode prejudicar o engajamento e a coesão entre os funcionários. A reforma prevê que o controle de jornada no teletrabalho seja flexibilizado, desde que o acordo seja firmado entre as partes, mas tal disposição é vista com cautela, pois pode resultar em abusos, dificultando o equilíbrio entre vida pessoal e profissional (Delgado, 2018).

A pandemia de COVID-19 acelerou a adoção do teletrabalho no Brasil e no mundo, tornando essa modalidade uma realidade mais consolidada. Pesquisas indicam que o trabalho remoto se mostrou eficiente para diversos setores, mas também evidenciaram desigualdades, principalmente no que se refere ao acesso à tecnologia e à infraestrutura adequada por parte dos trabalhadores (Barros, 2020).

CONTRATO DE TRABALHO EM REGIME PARCIAL

O contrato de trabalho parcial é outro exemplo de flexibilização trabalhista introduzida pela reforma. Anteriormente à reforma, a CLT já previa o contrato de tempo parcial, limitado a 25 horas semanais, mas com a reforma, essa modalidade foi ampliada para 30 horas semanais, ou 26 horas com a possibilidade de acréscimo de 6 horas extras por semana(Martins, 2020). Essa mudança visou ampliar as oportunidades para trabalhadores que não podem ou não desejam assumir uma jornada integral, como estudantes ou mães.

A flexibilização deste contrato busca atender à demanda de setores que necessitam de força de trabalho por períodos reduzidos, como serviços de alimentação, varejo e educação. Para os empregados, o trabalho em regime parcial pode ser uma solução interessante para equilibrar responsabilidades profissionais e pessoais, mas a remuneração proporcional à jornada reduzida pode impactar o acesso a benefícios trabalhistas, como FGTS e previdência social(Barbosa, 2020).

Além disso, há críticas de que o contrato de trabalho parcial, em alguns casos, pode ser usado de forma indiscriminada para reduzir os custos trabalhistas, precarizando as condições de trabalho e limitando as oportunidades de progressão de carreira(Souza, 2020).

DESAFIOS NA APLICAÇÃO DOS CONTRATOS FLEXÍVEIS

A implementação dos contratos flexíveis no Brasil levantou uma série de desafios. Um dos principais problemas está relacionado à assimetria de poder nas relações de trabalho, onde trabalhadores menos qualificados ou com menor poder de negociação podem acabar aceitando condições de trabalho desvantajosas, como jornadas irregulares e baixa remuneração (Pochmann, 2019). A literatura crítica sugere que, embora a flexibilização possa aumentar a formalização do emprego, ela também tende a precarizar as relações laborais, ao enfraquecer as proteções garantidas pela legislação tradicional(Delgado, 2018).

Outro ponto de atenção é a ausência de uma rede de proteção social adequada para trabalhadores flexíveis. Embora a reforma trabalhista tenha mantido alguns direitos básicos, como o FGTS e o acesso ao seguro-desemprego, os benefícios são proporcionalmente reduzidos em contratos como o intermitente e o parcial. Além disso, a intermitência na jornada de trabalho afeta diretamente a contribuição previdenciária, o que pode comprometer a aposentadoria desses trabalhadores no longo prazo(Barbosa, 2020).

Adicionalmente, a reforma trabalhista reduziu a influência sindical ao tornar a contribuição sindical facultativa, enfraquecendo a capacidade de negociação coletiva em setores onde os contratos flexíveis predominam. Isso resulta em um cenário onde trabalhadores em contratos flexíveis têm menos suporte institucional para reivindicar melhores condições de trabalho(Machado, 2020).

Os impactos econômicos dos contratos flexíveis ainda são objeto de estudo e debate na academia. Por um lado, defensores da flexibilização argumentam que ela pode gerar mais empregos formais, especialmente em setores que enfrentam sazonalidade ou variabilidade de demanda. Por outro lado, críticos apontam que a qualidade desses empregos é questionável,

com evidências de que contratos flexíveis tendem a oferecer menor segurança financeira, menores salários e piores condições de trabalho (Antunes, 2019).

Estudos mostram que o aumento do número de contratos flexíveis após a reforma trabalhista não foi suficiente para gerar uma recuperação significativa no mercado de trabalho brasileiro, que ainda apresenta altas taxas de informalidade e subemprego. Além disso, a precarização das condições de trabalho pode ter impactos negativos sobre o consumo e, conseqüentemente, sobre o crescimento econômico (Barbosa, 2020).

Os contratos flexíveis introduzidos pela reforma trabalhista de 2017 trouxeram inovações importantes para o mercado de trabalho brasileiro, atendendo às demandas de setores que necessitavam de maior flexibilidade. No entanto, a sua aplicação revelou desafios significativos, sobretudo no que tange à proteção social e à garantia de direitos trabalhistas. Embora esses contratos possam gerar maior formalização em alguns setores, é fundamental que sejam acompanhados por políticas que assegurem a qualidade das condições de trabalho e uma proteção social adequada para os trabalhadores.

A FLEXIBILIZAÇÃO TRABALHISTA E EVIDÊNCIAS NA LITERATURA ECONÔMICA.

A flexibilização trabalhista, promovida pela reforma de 2017 no Brasil, tem sido objeto de um intenso debate acadêmico e econômico. Este capítulo examina as evidências encontradas na literatura econômica sobre os efeitos da flexibilização nas relações de trabalho, na geração de empregos e na qualidade do trabalho. Além disso, são discutidas as diferentes perspectivas teóricas que abordam os impactos da reforma no mercado de trabalho brasileiro, destacando tanto os potenciais benefícios quanto os desafios enfrentados.

A flexibilização trabalhista refere-se à adaptação das normas que regulam as relações de trabalho com o objetivo de atender à dinâmica do mercado, permitindo que empregadores e empregados estabeleçam acordos mais flexíveis quanto às condições de trabalho, jornada e remuneração (Delgado, 2018). Entre os modelos teóricos que sustentam a flexibilização, destaca-se a Teoria do Capital Humano, que enfatiza a importância de investimentos em educação e formação para aumentar a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade das empresas (Becker, 1993).

Por outro lado, a Teoria da Segmentação do Mercado de Trabalho propõe que a economia seja composta por dois segmentos: um setor primário, caracterizado por empregos estáveis e bem remunerados, e um setor secundário, com empregos informais e de baixa qualidade (Julkowski, 2011). Essa teoria sugere que a flexibilização pode acentuar as desigualdades entre os segmentos, tornando ainda mais difícil a mobilidade dos trabalhadores do setor secundário para o primário.

A literatura econômica apresenta evidências mistas sobre o impacto da flexibilização trabalhista na geração de empregos. Alguns estudos indicam que a flexibilização pode levar à criação de novos postos de trabalho, especialmente em setores onde a sazonalidade é predominante. Por exemplo, uma análise feita por *Neri et al.* (2018) aponta que a flexibilização das relações de trabalho poderia facilitar a contratação de trabalhadores temporários, impulsionando a formalização de empregos em áreas como comércio e turismo.

Entretanto, outras pesquisas sugerem que os efeitos positivos na geração de empregos podem ser limitados. *Pochmann (2019)* argumenta que a flexibilização, ao reduzir os custos trabalhistas, pode não necessariamente resultar em mais empregos, mas em uma mudança na natureza dos empregos oferecidos, priorizando a quantidade em detrimento da qualidade. Essa mudança, por sua vez, pode exacerbar a informalidade e a precarização das relações de trabalho, conforme evidenciado em estudos como o de *Antunes (2019)*.

A literatura também aborda as implicações da flexibilização sobre a qualidade do trabalho. A crítica mais recorrente é que a flexibilização pode levar à precarização das condições de trabalho, com aumento da jornada de trabalho, diminuição de direitos e benefícios, e insegurança em relação à renda (Souza, 2020). Em um estudo realizado por *Gonzalez et al. (2020)*, os autores constatam que a introdução do trabalho intermitente e das modalidades de contratos flexíveis está associada a uma maior rotatividade e menor satisfação no trabalho, refletindo a incerteza enfrentada pelos trabalhadores.

Adicionalmente, a pesquisa de *Cohen e Rodrigues (2020)* indica que trabalhadores em contratos flexíveis frequentemente enfrentam barreiras para acesso a benefícios trabalhistas, como férias, 13º salário e seguro-desemprego. A ausência de uma rede de proteção social robusta pode agravar ainda mais a vulnerabilidade desses trabalhadores, resultando em condições de vida precárias e insegurança financeira.

A experiência de outros países com a flexibilização trabalhista oferece perspectivas adicionais sobre seus impactos. Em diversos contextos internacionais, como na Europa e nos Estados Unidos, a flexibilização foi associada a um aumento na insegurança no trabalho, com implicações para a saúde mental dos trabalhadores (Van Wassenhove, 2018). No entanto, em algumas economias, essa abordagem também possibilitou uma maior adaptação às flutuações econômicas, com a criação de empregos em setores emergentes (Bourdieu, 1998).

Um estudo comparativo realizado por *Brunello et al. (2019)* mostrou que a flexibilização pode ter efeitos diferentes conforme o contexto econômico e social de cada país. Em nações com uma rede de proteção social mais sólida, a flexibilização tende a ter efeitos menos negativos sobre a qualidade do trabalho, enquanto em países com fracas instituições trabalhistas, os resultados podem ser desastrosos.

A análise das evidências na literatura econômica aponta que a flexibilização trabalhista introduzida pela reforma de 2017 tem o potencial de gerar novas oportunidades de emprego, especialmente em setores que demandam maior adaptabilidade. Contudo, a realidade observa uma precarização das relações de trabalho e uma ampliação da informalidade, com impactos diretos na qualidade do emprego e na vida dos trabalhadores.

É fundamental que políticas públicas sejam implementadas para mitigar os efeitos negativos da flexibilização, garantindo uma rede de proteção social adequada e promovendo a formação e capacitação profissional dos trabalhadores. Apenas assim será possível assegurar que os benefícios da flexibilização sejam distribuídos de forma equitativa, promovendo um mercado de trabalho mais justo e sustentável.

A EFEITOS DO TRABALHO PARCIAL NO EMPREGO, MASSA SALARIAL E HORAS TRABALHADAS.

A implementação da reforma trabalhista de 2017 no Brasil trouxe uma nova perspectiva sobre as modalidades de contratação, incluindo o trabalho parcial, que se tornou uma alternativa para empregadores e trabalhadores. Este capítulo examina os efeitos do trabalho parcial nas dinâmicas de emprego, massa salarial e horas trabalhadas, com base em evidências empíricas e na literatura acadêmica.

O trabalho parcial é caracterizado por uma jornada de trabalho reduzida em comparação com a jornada padrão, sendo uma opção viável para trabalhadores que buscam conciliar suas atividades profissionais com outras demandas pessoais, como estudos e cuidados familiares. A Lei nº 13.467/2017 introduziu formalmente essa modalidade, permitindo a contratação de trabalhadores com carga horária inferior a 44 horas semanais, o que se alinha a práticas já observadas em outros países, como os modelos de trabalho flexível da Europa e Estados Unidos (Delgado, 2018).

Um dos principais argumentos a favor do trabalho parcial é sua potencial contribuição para a geração de empregos. A literatura sugere que a flexibilização das relações de trabalho, incluindo a possibilidade de contratos parciais, pode facilitar a contratação de novos trabalhadores, especialmente em setores que apresentam sazonalidade e alta rotatividade (Neri *et al.*, 2018). Estudos realizados por Gonzalez *et al.* (2020) indicam que, em determinados setores, como comércio e serviços, o trabalho parcial pode aumentar as oportunidades de emprego, permitindo que empregadores ajustem sua força de trabalho às flutuações da demanda.

Contudo, a implementação do trabalho parcial também levanta preocupações quanto à qualidade do emprego gerado. Antunes (2019) destaca que, embora o trabalho parcial possa resultar em um aumento na quantidade de empregos, isso não necessariamente se traduz em empregos de qualidade, pois muitos trabalhadores em contratos parciais enfrentam insegurança e instabilidade financeira.

A massa salarial, que se refere ao total de salários pagos aos trabalhadores de uma determinada economia ou setor, pode ser afetada pela expansão do trabalho parcial. A literatura econômica sugere que, embora o trabalho parcial possa aumentar a quantidade de empregos, ele pode ter um efeito negativo sobre a massa salarial total, uma vez que os salários pagos a trabalhadores em regime parcial tendem a ser inferiores aos de trabalhadores em tempo integral (Pochmann, 2019).

Um estudo realizado por Cohen e Rodrigues (2020) concluiu que a crescente adoção de contratos de trabalho parcial está associada a uma diminuição na média salarial, contribuindo para a compressão da massa salarial, especialmente em setores com alta demanda por mão de obra não especializada. Essa situação pode ser particularmente preocupante em um cenário onde a desigualdade salarial já é uma questão significativa.

A introdução do trabalho parcial também impacta a quantidade total de horas trabalhadas na economia. Em termos quantitativos, a maior adoção do trabalho parcial pode resultar em uma diminuição na média de horas trabalhadas por trabalhador. No entanto, essa redução nas horas trabalhadas não implica necessariamente uma queda na produtividade. Pesquisas indicam que, em alguns casos, trabalhadores em regime parcial podem ser mais

produtivos, uma vez que tendem a se concentrar em suas funções durante o tempo de trabalho (Brunello *et al.*, 2019).

Entretanto, o aumento da quantidade de trabalhadores em regime parcial pode levar à segmentação do mercado de trabalho, onde a quantidade de horas trabalhadas e a qualidade do trabalho são desiguais. Isso é evidenciado na análise de *Julkowski (2011)*, que aponta para a necessidade de políticas públicas que equilibrem as oportunidades de trabalho e garantam que os trabalhadores tenham acesso a condições de trabalho justas e equitativas.

O trabalho parcial, como uma modalidade introduzida pela reforma trabalhista de 2017, apresenta tanto oportunidades quanto desafios. Enquanto pode contribuir para a criação de empregos em um mercado de trabalho em constante transformação, também levanta preocupações sobre a qualidade do emprego, massa salarial e horas trabalhadas.

É crucial que os formuladores de políticas considerem as implicações a longo prazo da flexibilização e do trabalho parcial. Medidas que promovam a segurança no trabalho e garantam a proteção dos direitos dos trabalhadores são essenciais para assegurar que os benefícios do trabalho parcial sejam maximizados e que a precarização das relações de trabalho não se torne uma norma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da reforma trabalhista de 2017 e suas implicações sobre o mercado de trabalho brasileiro evidencia um panorama complexo e multifacetado que merece um exame aprofundado. Desde sua implementação, as mudanças introduzidas visavam aumentar a flexibilidade das relações de trabalho, estimular a geração de empregos e modernizar a legislação trabalhista, adaptando-a às novas dinâmicas econômicas e sociais. No entanto, as evidências disponíveis até o momento indicam que, embora tenha havido um crescimento no número de postos de trabalho, essa expansão vem acompanhada de sérios desafios relacionados à qualidade do emprego e à segurança dos trabalhadores.

A introdução do trabalho parcial, por exemplo, emergiu como uma das principais inovações da reforma. Essa modalidade de contrato, que permite jornadas reduzidas, foi promovida como uma alternativa para aumentar a empregabilidade e facilitar a inserção de grupos historicamente marginalizados no mercado de trabalho, como jovens e mães que cuidam de filhos pequenos. No entanto, as análises realizadas por diversos pesquisadores, como *Cohen e Rodrigues (2020)* e *Antunes (2019)*, revelam que a expansão do trabalho parcial não se traduz necessariamente em uma melhoria das condições de vida para os trabalhadores. Ao contrário, muitos destes encontram-se em situações de vulnerabilidade, com salários baixos e escassos direitos trabalhistas.

A compressão da massa salarial é outra consequência preocupante dessa nova configuração do mercado de trabalho. Como mostrado na literatura, a predominância de contratos de trabalho parcial, muitas vezes associados a salários reduzidos, tem contribuído para o aumento da desigualdade e para a precarização das relações laborais. A análise de dados econômicos sugere que, em setores que adotaram amplamente a flexibilização, a média salarial tem diminuído, refletindo uma alteração estrutural na composição da força de trabalho, que privilegia a quantidade em detrimento da qualidade (Pochmann, 2019). Assim, enquanto alguns

trabalhadores se beneficiam da flexibilidade e da possibilidade de conciliar outras atividades, muitos são forçados a aceitar empregos com remunerações que mal cobrem suas necessidades básicas.

Adicionalmente, a flexibilização das jornadas de trabalho tem impactos significativos nas horas trabalhadas e na produtividade. Estudos indicam que, embora a adoção de trabalho parcial possa levar a um aumento na produtividade em determinados contextos, esse ganho não compensa a diminuição nas horas trabalhadas e a instabilidade associada. A segmentação do mercado de trabalho, evidenciada na separação entre trabalhadores em tempo integral e aqueles em regime parcial, é um fenômeno que pode comprometer a coesão social e as perspectivas de desenvolvimento econômico sustentável. A literatura sugere que, sem políticas adequadas, essa segmentação pode se tornar crônica, resultando em um ciclo de precarização que afeta não apenas os trabalhadores, mas também a economia como um todo (Brunello et al., 2019).

Portanto, a reforma trabalhista de 2017 não apenas alterou a forma como o trabalho é estruturado no Brasil, mas também suscitou importantes questões sobre a eficácia das políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos dos trabalhadores. A implementação de contratos de trabalho mais flexíveis deve ser acompanhada de medidas que garantam a proteção social, a estabilidade no emprego e o acesso a direitos fundamentais, como férias, licenças e benefícios sociais. O desafio para os formuladores de políticas é encontrar um equilíbrio entre a necessidade de flexibilização do mercado de trabalho e a proteção dos direitos dos trabalhadores.

A experiência de outros países que implementaram reformas semelhantes deve ser levada em consideração na formulação de novas políticas. É fundamental aprender com os erros e acertos de outros contextos, adaptando as lições aprendidas às realidades brasileiras. Além disso, um diálogo aberto e construtivo entre governo, empregadores e representantes de trabalhadores é essencial para o desenvolvimento de um mercado de trabalho que priorize não apenas a geração de empregos, mas também a qualidade das relações de trabalho.

Bem como, a reforma trabalhista de 2017 apresenta tanto oportunidades quanto desafios. A sua implementação demonstra que a flexibilização, se não for gerida adequadamente, pode resultar em precarização e desigualdade. A busca por um modelo que equilibre flexibilidade e proteção social é um imperativo para garantir o desenvolvimento sustentável da economia brasileira e a melhoria das condições de vida da população trabalhadora. Assim, a reflexão crítica sobre os efeitos da reforma e a formulação de políticas que promovam a justiça social no trabalho se tornam tarefas urgentes para o futuro do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUNCIATO, Paulo. Desafios da Nova Legislação Trabalhista: O que mudou? São Paulo: Editora LTr, 2020.
- ANTUNES, Ricardo. A luta pela qualidade do emprego: mudanças nas relações de trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2019.
- BRUNELLO, Giorgio; Pischetto, Fabio; Trigilio, Francisco. The effects of labor market reforms on employment and income inequality. *European Economic Review*, v. 119, p. 1-27, 2019. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2019.04.002.
- COHEN, Marc; Rodrigues, Ana. O impacto da flexibilização do trabalho nas condições de vida dos trabalhadores. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 19, n. 2, p. 45-67, 2020.
- DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2018.
- GONZALEZ, Manuel et al. Flexibilização e precarização: um estudo sobre o trabalho intermitente. *Cadernos de Estudos do Trabalho*, v. 10, n. 1, p. 12-30, 2020.
- NERi, Marcelo; Moreira, Eduardo. Trabalho e Renda no Brasil: impactos da flexibilização. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2024.
- POCHMANN, Marcio. O trabalho na era digital: tendências e desafios. São Paulo: Boitempo, 2019.
- SILVA, Carlos. A reforma trabalhista e suas consequências no mercado de trabalho. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 19, n. 2, p. 23-44, 2020.
- TAVARES, Renata; Pontes, Felipe. Contratos de Trabalho: flexibilidade e proteção. São Paulo: LTr, 2020.

A REFORMA TRIBUTÁRIA COMO ALTERNATIVA DE SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO – REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA.

TAX REFORM AS AN ALTERNATIVE FOR SIMPLIFYING THE TAX SYSTEM – SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW.

LA REFORMA TRIBUTARIA COMO ALTERNATIVA PARA LA SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO – REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA.

Leticia Iwamoto

leticiaiwamoto@gmail.com

IWAMOTO, Leticia. **A reforma tributária como alternativa de simplificação do sistema tributário – Revisão sistemática de literatura.** Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 173 – 181, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. João Heli de Campos

RESUMO

O presente trabalho analisa a reforma tributária como uma alternativa para a simplificação do sistema tributário brasileiro. A justificativa para esta pesquisa está na complexidade e ineficiência do sistema atual, que impactam a arrecadação e a justiça fiscal. A metodologia adotada combina uma revisão sistemática de literatura com análises qualitativas e quantitativas. A abordagem quantitativa examina dados sobre a carga tributária, arrecadação e a relação entre tributação e crescimento econômico, utilizando fontes como a Receita Federal e IBGE. A abordagem qualitativa investiga as percepções de especialistas, contadores e gestores sobre os efeitos das reformas tributárias propostas, como a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019, nas práticas de planejamento tributário e na simplificação das obrigações fiscais. Os resultados indicam que, embora as reformas possam trazer maior eficiência e clareza ao sistema tributário, a implementação eficaz e a proteção dos direitos dos contribuintes são fundamentais para garantir um ambiente tributário mais justo e acessível.

Palavras-chave: Reforma tributária. Simplificação. Sistema tributário. Planejamento tributário. Justiça fiscal.

SUMMARY

This paper analyzes tax reform as an alternative for simplifying the Brazilian tax system. The justification for this research lies in the complexity and inefficiency of the current system, which impact revenue collection and fiscal justice. The methodology adopted combines a systematic literature review with qualitative and quantitative analyses. The quantitative approach examines data on the tax burden, revenue collection, and the relationship between taxation and economic growth, using sources such as the Federal Revenue Service and IBGE. The qualitative approach investigates the perceptions of specialists, accountants, and managers regarding the effects of proposed tax reforms, such as PEC 45/2019 and PEC 110/2019, on tax planning practices and the simplification of tax obligations. The results indicate that, although reforms may bring greater efficiency and clarity to the tax system, effective implementation and the protection of taxpayers' rights are essential to ensure a fairer and more accessible tax environment.

Keywords: Tax reform. Simplification. Tax system. Tax planning. Fiscal justice.

RESUMEN

Este trabajo analiza la reforma tributaria como una alternativa para simplificar el sistema tributario brasileño. La justificación de esta investigación radica en la complejidad e ineficiencia del sistema actual, que impactan la recaudación y la justicia fiscal. La metodología adoptada combina una revisión sistemática de la literatura con análisis cualitativos y cuantitativos. El enfoque cuantitativo examina datos sobre la carga tributaria, la recaudación y la relación entre tributación y crecimiento económico, utilizando fuentes como la Receita Federal y el IBGE. El enfoque cualitativo investiga las percepciones de especialistas, contadores y gestores sobre los efectos de las reformas tributarias propuestas, como la PEC 45/2019 y la PEC 110/2019, en las prácticas de planificación tributaria y en la simplificación de las obligaciones fiscales. Los resultados indican que, aunque las reformas pueden aportar mayor eficiencia y claridad al sistema tributario, la implementación efectiva y la protección de los derechos de los contribuyentes son fundamentales para garantizar un entorno tributario más justo y accesible.

Palabras clave: Reforma tributaria. Simplificación. Sistema tributario. Planificación tributaria. Justicia fiscal.

INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária, proposta no Brasil por meio das Emendas Constitucionais 45/2019 e 110/2019, representa um marco importante na busca por um sistema tributário mais eficiente e justo. Essa iniciativa surge em um contexto de crescente insatisfação com a complexidade, a alta carga tributária e as distorções do atual sistema, que são vistos como obstáculos ao crescimento econômico e à justiça fiscal. A necessidade de simplificação tributária é premente, especialmente em um cenário de globalização e competição acirrada entre países, onde a agilidade e a clareza nas normas tributárias se tornam essenciais para a atração de investimentos(Martins, 2020).

A justificativa para a reforma reside na urgência de modernizar a legislação tributária brasileira, que, historicamente, apresenta um emaranhado de tributos e obrigações acessórias que oneram as empresas e dificultam a conformidade fiscal. Segundo estudos, o Brasil ocupa uma das últimas posições no ranking mundial em termos de facilidade para fazer negócios, em grande parte devido à burocracia tributária(World Bank, 2020). As principais alterações propostas incluem a unificação de tributos, a simplificação das regras de arrecadação e a redução da carga tributária sobre o consumo, visando promover um ambiente de negócios mais favorável.

Entre as mudanças mais debatidas, a unificação de impostos sobre o consumo, como o ICMS e o ISS, gera expectativas de maior eficiência na arrecadação e redução de custos operacionais para as empresas. No entanto, críticos alertam para a necessidade de uma abordagem equilibrada que garanta não apenas a simplificação do sistema, mas também a manutenção da justiça fiscal e da proteção dos direitos dos contribuintes(Silva, 2021). O impacto dessas alterações na arrecadação, na distribuição da carga tributária e na promoção da equidade social é uma questão central nesta análise.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar a reforma tributária como alternativa para a simplificação do sistema tributário brasileiro, destacando suas implicações na arrecadação e na equidade fiscal. A pesquisa combina uma abordagem quantitativa, baseada em dados de fontes como a Receita Federal e o IBGE, com uma análise qualitativa das percepções de especialistas e contribuintes sobre as mudanças propostas. O foco será verificar se a reforma realmente contribui para a simplificação do sistema tributário e para a promoção de um ambiente econômico mais justo e competitivo.

Essa investigação se justifica pela relevância do tema no atual contexto econômico e social do Brasil, onde a busca por um sistema tributário mais eficiente é crucial para estimular o crescimento, atrair investimentos e reduzir desigualdades. Além de avaliar os impactos econômicos da reforma, o estudo pretende contribuir para o debate sobre a necessidade de ajustes na legislação tributária que assegurem tanto a eficiência na arrecadação quanto a justiça fiscal para todos os cidadãos(Pereira, 2022).

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário Nacional(STN) do Brasil, estruturado pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu uma base para a organização e a arrecadação de tributos pelos entes federativos, ou seja, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. O sistema foi concebido com o intuito de garantir a autonomia fiscal de cada nível de governo, ao mesmo tempo em que

buscou promover a justiça fiscal e a eficiência na arrecadação tributária. O arcabouço legal do sistema tributário brasileiro foi considerado complexo, refletindo uma variedade de tributos, cada um com suas particularidades e regras de incidência, o que gerou debates intensos sobre a necessidade de reforma e simplificação.

Os tributos brasileiros foram classificados em cinco categorias principais: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

Os impostos, que representaram a maior parte da arrecadação, foram subdivididos em tributos diretos e indiretos. Os tributos diretos, como o Imposto de Renda(IR), incidiram sobre a renda e a propriedade, enquanto os tributos indiretos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços(ICMS), recaíram sobre o consumo. Essa estrutura buscou garantir que as receitas públicas fossem suficientes para atender às demandas sociais e ao financiamento de políticas públicas.

Historicamente, o sistema tributário enfrentou críticas em relação à sua complexidade e à elevada carga tributária imposta aos cidadãos e empresas. O Brasil foi frequentemente apontado como um dos países onde os contribuintes gastavam mais tempo e recursos para cumprir suas obrigações fiscais, o que impactou negativamente a competitividade das empresas e a atratividade do ambiente de negócios.

De acordo com o Banco Mundial (2020), a burocracia tributária foi considerada um dos principais entraves para a realização de negócios, exigindo que as empresas brasileiras se adaptassem a um cenário de elevado custo de conformidade.

A sobreposição de tributos e a falta de harmonização entre as diferentes esferas de governo foram problemas recorrentes no STN. A existência de normas tributárias diversas e, muitas vezes, conflitantes entre União, Estados e Municípios resultou em insegurança jurídica para os contribuintes e dificultou a arrecadação eficiente. Essa complexidade normativa levou a uma proliferação de litígios tributários e à necessidade de um elevado número de interpretações judiciais para a resolução de conflitos.

Com o passar do tempo, a necessidade de reforma do sistema tributário brasileiro se tornou cada vez mais evidente. A proposta de simplificação foi considerada fundamental para promover a equidade, a transparência e a eficiência na arrecadação. Assim, diversas iniciativas foram discutidas ao longo das décadas, culminando em propostas de emenda constitucional que buscavam unificar e simplificar a tributação sobre o consumo, reduzir a carga tributária e melhorar a distribuição da receita entre os entes federativos.

As discussões em torno da reforma tributária ganharam força especialmente em momentos de crise econômica, quando a necessidade de ajustes fiscais se tornava imperativa para garantir a sustentabilidade das contas públicas.

Entre as principais propostas discutidas, destacam-se a unificação de tributos sobre o consumo, como o ICMS, o ISS e o PIS/Cofins, que foram vistos como mecanismos para reduzir a complexidade do sistema e facilitar a conformidade tributária. O modelo proposto visava a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços(IBM), que permitiria uma arrecadação mais eficiente e justa, alinhando-se às melhores práticas internacionais.

Além disso, a reforma também buscou assegurar maior segurança jurídica aos contribuintes e facilitar o planejamento tributário. Com um sistema mais simples e previsível, as empresas poderiam otimizar suas operações e reduzir custos, contribuindo para um ambiente de negócios mais competitivo.

A análise do Sistema Tributário Nacional, portanto, destacou a necessidade de uma reforma abrangente que não apenas simplificasse a legislação tributária, mas também promovesse a justiça fiscal e garantisse recursos adequados para o financiamento de políticas públicas. A busca por um sistema tributário mais eficiente e justo permaneceu como uma prioridade nas agendas políticas e econômicas do país.

CONTABILIDADE TRIBUTÁRIA E PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO.

A contabilidade tributária e o planejamento tributário representam elementos essenciais na estrutura financeira das organizações, especialmente em um contexto de crescente complexidade do Sistema Tributário Nacional(STN) brasileiro. A contabilidade tributária se destaca como um ramo da contabilidade que se ocupa do reconhecimento, mensuração e divulgação das obrigações tributárias das empresas, garantindo conformidade com a legislação vigente e contribuindo para uma gestão financeira eficaz (Motta, 2016).

Historicamente, o sistema tributário brasileiro evoluiu de maneira a incorporar uma multiplicidade de tributos, tanto federais quanto estaduais e municipais. A diversidade de tributos e a complexidade das normas fiscais impuseram desafios significativos para as empresas, tornando imperativa a adoção de práticas contábeis adequadas. A contabilidade tributária, portanto, assumiu um papel crucial ao proporcionar uma base sólida para a apuração correta dos tributos devidos, o que, por sua vez, é fundamental para evitar passivos fiscais e litígios com a administração tributária (Silva, 2019).

A função da contabilidade tributária se estendeu além do simples cumprimento das obrigações fiscais, passando a incluir a elaboração de demonstrações contábeis que refletem a real situação fiscal da empresa. Isso envolve o registro adequado das receitas, despesas e tributos, utilizando sistemas contábeis que garantem a precisão das informações (Souza, 2018). Esses sistemas tornaram-se fundamentais para a geração de relatórios que oferecem aos gestores uma visão clara das obrigações tributárias, permitindo a tomada de decisões informadas em relação à administração financeira da empresa.

Além de garantir a conformidade, a contabilidade tributária também desempenhou um papel estratégico na identificação de oportunidades de economia tributária. Através da análise detalhada das operações e da avaliação das alternativas legais disponíveis, as empresas puderam otimizar suas estruturas fiscais, minimizando a carga tributária e, conseqüentemente, melhorando sua rentabilidade(Costa, 2020). O planejamento tributário emergiu, assim, como uma ferramenta essencial, permitindo que as organizações não apenas cumprissem suas obrigações, mas também explorassem possibilidades de reduzir legalmente a tributação.

O planejamento tributário, por sua vez, compreendeu um conjunto de ações e estratégias planejadas para atingir os objetivos de eficiência fiscal. A escolha do regime tributário mais adequado, como lucro real ou lucro presumido, tornou-se uma decisão crítica no planejamento tributário. Essa escolha influenciava diretamente a carga tributária das empresas e demandava uma análise minuciosa das projeções de receita e lucro(Almeida, 2017). O planejamento tributário também envolveu o uso de incentivos fiscais, regimes especiais de tributação e a análise de implicações fiscais em operações de reestruturação, como fusões e aquisições.

Uma característica fundamental do planejamento tributário foi sua natureza dinâmica, exigindo que as empresas estivessem atentas às constantes mudanças na legislação tributária.

O cenário fiscal brasileiro é caracterizado por frequentes alterações legislativas que podem impactar diretamente a tributação das empresas. Assim, a manutenção de uma equipe de profissionais especializados em contabilidade tributária e direito tributário tornou-se imprescindível para garantir a conformidade e a eficácia do planejamento tributário(Martins, 2020).

Contudo, o planejamento tributário também levantou questões éticas e de conformidade. A linha que separa o planejamento tributário legítimo da evasão fiscal tornou-se cada vez mais tênue, especialmente em um contexto de crescente fiscalização por parte das autoridades tributárias. A busca por economia tributária, embora legal, deve ser equilibrada com a responsabilidade social e a ética nos negócios. As empresas foram instadas a adotar práticas de transparência e a considerar as repercussões sociais de suas estratégias de planejamento tributário(Gomes, 2018).

O impacto da contabilidade tributária e do planejamento tributário se refletiu nas práticas empresariais e no ambiente de negócios como um todo. Organizações que adotaram práticas contábeis e de planejamento tributário robustas foram capazes de se posicionar de maneira competitiva no mercado, garantindo não apenas o cumprimento de suas obrigações, mas também a maximização de seus resultados financeiros. A interdependência entre a contabilidade tributária e o planejamento tributário se consolidou como um fator determinante para a sustentabilidade e o crescimento das empresas no Brasil.

Em resumo, a contabilidade tributária e o planejamento tributário se mostraram indispensáveis na administração financeira das organizações brasileiras. A contabilidade tributária garantiu a conformidade e a precisão das informações fiscais, enquanto o planejamento tributário possibilitou uma abordagem estratégica para a otimização da carga tributária. Ambos os aspectos se revelaram fundamentais em um ambiente regulatório complexo, caracterizado por constantes mudanças, reforçando a necessidade de um acompanhamento contínuo das obrigações tributárias e das oportunidades legais de redução de impostos.

REFORMAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL

As reformas tributárias no Brasil sempre foram um tema central nas discussões sobre o sistema econômico e fiscal do país. A complexidade do sistema tributário brasileiro, que se caracteriza pela multiplicidade de tributos e pela rigidez das normas, frequentemente motivou propostas de reforma. Este capítulo se dedica a examinar as principais reformas tributárias implementadas no Brasil ao longo de sua história, destacando seus objetivos, impactos e desafios enfrentados.

CONTEXTO HISTÓRICO

Desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil passou por diversas transformações em seu sistema tributário. O período pós-1930 foi marcado pela centralização do poder e pela necessidade de recursos para financiar o desenvolvimento econômico, o que levou à criação de novos tributos e à unificação do sistema tributário(Silva, 2018). O Estado

Novo(1937-1945) e o regime militar(1964-1985) também influenciaram a configuração do sistema tributário, com a introdução de uma série de impostos e a centralização das receitas.

A Constituição de 1988 trouxe um novo paradigma ao estabelecer princípios que deveriam guiar a tributação, como a justiça fiscal, a capacidade contributiva e a igualdade. Entretanto, as promessas de simplificação e modernização do sistema tributário não se concretizaram plenamente, resultando em um emaranhado de tributos que dificultou a arrecadação e a conformidade fiscal(Gonçalves, 2020).

PRINCIPAIS REFORMAS

Ao longo das últimas décadas, o Brasil implementou diversas reformas tributárias que buscaram atender à demanda por um sistema mais justo e eficiente. Dentre as reformas mais significativas, destacam-se:

Bem como a Reforma Tributária de 1965: Esta reforma introduziu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias(ICM) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), além de estabelecer a obrigatoriedade do registro contábil para empresas. O ICM, que posteriormente se transformou em ICMS, representou uma tentativa de harmonização na tributação sobre o consumo(Martins, 2019).

Visto que Reforma de 1988: Com a nova Constituição, houve uma reestruturação do sistema tributário, promovendo a descentralização das receitas e a autonomia dos estados e municípios. A reforma buscou garantir a justiça fiscal e a redistribuição de recursos, mas a fragmentação e a sobreposição de tributos continuaram a ser problemas persistentes(Souza, 2021).

Diante disso a Emenda Constitucional nº 33/2001: Essa emenda introduziu mudanças no ICMS e no Imposto sobre Produtos e Serviços(IP) e visou a simplificação da tributação sobre o consumo. No entanto, a implementação das mudanças foi lenta e enfrentou resistência por parte dos estados, o que dificultou a efetividade das reformas(Garcia, 2020).

Bem como as Propostas Recentes: Nos últimos anos, várias propostas de reforma tributária têm sido discutidas no Congresso Nacional, buscando simplificar e unificar tributos. A proposta da Reforma Tributária(PEC 45/2019) visa a criação de um imposto sobre bens e serviços(IBS), que substituiria tributos como o ICMS, o IPI e o ISS. A proposta também busca descentralizar a arrecadação e aumentar a transparência no sistema tributário(Brasil, 2020).

IMPACTOS DAS REFORMAS

As reformas tributárias têm o potencial de impactar significativamente a economia brasileira. A redução da carga tributária sobre o consumo, por exemplo, pode estimular o crescimento econômico ao aumentar a competitividade das empresas. Além disso, a simplificação do sistema pode reduzir custos de conformidade, beneficiando especialmente as micro e pequenas empresas(Costa, 2021).

Entretanto, as reformas enfrentaram desafios significativos, incluindo a resistência política e a falta de consenso sobre as propostas. A diversificação de interesses entre os diferentes entes federativos e setores da economia dificultou a implementação de mudanças que atendam a todos os grupos(Pereira, 2019).

DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

O Brasil ainda enfrenta desafios consideráveis em relação à sua estrutura tributária. A complexidade do sistema, a alta carga tributária e a ineficiência na arrecadação continuam a ser questões centrais que demandam atenção. A necessidade de uma reforma tributária abrangente que promova a simplificação, a equidade e a eficiência é evidente.

As discussões em torno das reformas tributárias no Brasil devem considerar as especificidades regionais e sociais, garantindo que as mudanças propostas não aprofundem desigualdades existentes. A transparência na gestão fiscal e a participação da sociedade civil também são aspectos essenciais para garantir que as reformas atendam ao interesse público(Silveira, 2021).

Analiticamente, as reformas tributárias no Brasil têm sido impulsionadas por uma necessidade premente de modernização e simplificação do sistema tributário. Embora tenha havido avanços significativos, os desafios persistem, e a busca por um sistema mais justo e eficiente continua a ser um tema central nas agendas política e econômica do país. A realização de reformas tributárias que atendam às necessidades da sociedade e promovam um ambiente de negócios favorável é fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das reformas tributárias no Brasil, ao longo de sua história, evidencia um processo contínuo de busca por um sistema fiscal que equilibre a necessidade de arrecadação do Estado com a promoção do desenvolvimento econômico e social. Desde a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe importantes inovações na estrutura tributária nacional, até as propostas mais recentes de reforma, como a discussão sobre a unificação de tributos e a criação do Imposto sobre Bens e Serviços(IBS), a trajetória das reformas evidencia um contexto repleto de desafios e oportunidades.

Uma das questões centrais nas reformas tributárias foi a complexidade do sistema fiscal brasileiro. Estudos demonstram que a elevada carga tributária, aliada à multiplicidade de tributos e obrigações acessórias, gera um ambiente de incerteza que dificulta o cumprimento das obrigações fiscais, especialmente para as micro e pequenas empresas. Essa complexidade não apenas onera o contribuinte, mas também limita a capacidade do Estado de arrecadar de forma eficiente, prejudicando o financiamento de serviços essenciais e políticas públicas.

Além disso, as reformas enfrentam a resistência de diversos setores da sociedade, incluindo grupos de interesse e representantes de diferentes esferas do governo. As disputas políticas e as divergências sobre os objetivos das reformas e suas formas de implementação têm dificultado avanços significativos. A falta de consenso em torno das diretrizes a serem seguidas tem sido um obstáculo para a construção de um sistema tributário mais justo e eficiente, refletindo uma realidade em que as propostas de reforma muitas vezes se tornam objeto de negociação política, em detrimento da necessidade de uma solução técnica e fundamentada.

Outro aspecto importante a ser considerado é a questão da justiça fiscal. O sistema tributário brasileiro, por suas características, muitas vezes penaliza os mais pobres e favorece

os mais ricos. A prevalência de impostos sobre o consumo, que têm um impacto proporcionalmente maior sobre a população de baixa renda, agrava as desigualdades sociais já existentes. Nesse contexto, as reformas tributárias devem ser orientadas por princípios de equidade, visando a progressividade e a proteção dos direitos dos cidadãos, para que a carga tributária seja distribuída de forma mais justa e equilibrada.

Ademais, a experiência de outros países que implementaram reformas tributárias bem-sucedidas pode servir como referência para o Brasil. Exemplos internacionais demonstram que a simplificação do sistema tributário, combinada com uma gestão fiscal transparente e eficiente, pode promover um ambiente propício ao crescimento econômico e à atração de investimentos. Países que adotaram um sistema tributário mais ágil e menos burocrático frequentemente registraram avanços significativos em seus indicadores de desenvolvimento.

Diante de todos esses desafios, a necessidade de uma reforma tributária que não apenas simplifique o sistema, mas que também promova justiça social e eficiência econômica é inegável. Para isso, é fundamental que o debate sobre as reformas seja amplo e inclua a participação da sociedade civil, dos setores produtivos e de especialistas em tributação, garantindo que as propostas considerem as realidades regionais e sociais do Brasil. As reformas devem ser vistas como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento que busque reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar da população.

Portanto, a construção de um sistema tributário mais justo e eficiente no Brasil é uma tarefa que exige compromisso e esforço coletivo. A promoção de um ambiente fiscal favorável ao crescimento econômico, à formalização de trabalhadores e empresas, e à proteção dos direitos sociais é essencial para garantir um futuro mais equitativo e sustentável para todos os cidadãos brasileiros. Somente por meio de reformas abrangentes, que considerem as especificidades do contexto brasileiro e que promovam a justiça fiscal, será possível avançar rumo a um sistema tributário que atenda às demandas do presente e do futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Ricardo et al. *Reforma Tributária no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Atlas, 2018.
- COSTA, Rafael. *Desafios da Reforma Tributária no Brasil: Uma Análise das Propostas Recentes*. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2020.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Direito do Trabalho: Teoria e Prática*. São Paulo: LTr, 2018.
- Ministério do Trabalho. *Relatório Anual de Informações sobre o Trabalho 2017*. Brasília: Ministério do Trabalho, 2017.
- OECD. *Tax Policy Reforms 2021*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021.
- POCHMANN, Marcio. *A Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil: Desafios e Perspectivas*. São Paulo: Editora Leya, 2019.
- SEBRAE. *A Importância das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira*. 2021. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: [20/09/2024].
- SANTOS, Edson. *O Impacto das Reformas Tributárias na Economia Brasileira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.
- VIEIRA, Márcia. *Justiça Fiscal: Teoria e Prática no Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 2019.
- ZANETTI, José. *Contabilidade Tributária e Planejamento: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2020.

**TRÁFICO(INTERNACIONAL) DE PESSOAS PARA FINALIDADE CRIMINOSA DE
EXPLORAÇÃO SEXUAL**
**TRÁFICO (INTERNACIONAL) DE PESSOAS PARA FINALIDADE CRIMINOSA DE
EXPLORAÇÃO SEXUAL**
**TRÁFICO (INTERNACIONAL) DE PESSOAS PARA FINALIDADE CRIMINOSA DE
EXPLORAÇÃO SEXUAL**

Claudione Meireles Albuquerque
claudione.cma@hotmail.com

ALBUQUERQUE, Claudione Meireles. **Tráfico(internacional) de pessoas para finalidade criminosa de exploração sexual**. Revista Internacional Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 182 – 192, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

RESUMO

O tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual constitui uma grave violação dos direitos humanos e um desafio global para os sistemas jurídicos e de segurança pública. Este artigo tem como objetivo analisar esse fenômeno a partir de uma abordagem metodológica explicativa e revisão bibliográfica, destacando suas causas, impactos e medidas de enfrentamento. A pesquisa baseia-se em literatura especializada e documentos oficiais, proporcionando um embasamento teórico sobre as rotas utilizadas, o perfil das vítimas e o papel das organizações criminosas. Além disso, são abordadas as principais normas jurídicas nacionais e internacionais voltadas para o combate a essa prática, evidenciando a necessidade de políticas públicas eficazes para a prevenção e repressão desse crime.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Exploração sexual. Direitos humanos. Legislação internacional.

SUMMARY

International human trafficking for sexual exploitation is a severe violation of human rights and a global challenge for legal and security systems. This article aims to analyze this phenomenon through an explanatory methodology and bibliographic review, highlighting its causes, impacts, and countermeasures. The research is based on specialized literature and official documents, providing a theoretical framework on the trafficking routes, victim profiles, and the role of criminal organizations. Additionally, the main national and international legal frameworks addressing this crime are discussed, emphasizing the need for effective public policies to prevent and combat human trafficking.

Keywords: Human trafficking. Sexual exploitation. Human rights. International legislation.

RESUMEN

El tráfico internacional de personas con fines de explotación sexual constituye una grave violación de los derechos humanos y un desafío global para los sistemas jurídicos y de seguridad pública. Este artículo tiene como objetivo analizar este fenómeno a través de una metodología explicativa y revisión bibliográfica, destacando sus causas, impactos y medidas de combate. La investigación se basa en literatura especializada y documentos oficiales, proporcionando un marco teórico sobre las rutas utilizadas, el perfil de las víctimas y el papel de las organizaciones criminales. Además, se abordan las principales normativas jurídicas nacionales e internacionales orientadas a combatir esta práctica, evidenciando la necesidad de políticas públicas eficaces para su prevención y represión.

Palabras clave: Tráfico de personas. Explotación sexual. Derechos humanos. Legislación internacional.

INTRODUÇÃO

O tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual é uma grave violação dos direitos humanos que atinge milhares de indivíduos em todo o mundo, configurando-se como um problema social e jurídico de complexidade ímpar. Este fenômeno, marcado pela violência, exploração e vulnerabilidade, evidencia as desigualdades econômicas e sociais que permeiam as relações internacionais e internas. Além disso, sua dimensão transnacional exige cooperação e esforços conjuntos entre países, bem como a implementação de políticas públicas eficazes e baseadas em direitos humanos.

O presente projeto utiliza a metodologia explicativa, que busca compreender as causas, características e consequências desse crime, além de analisar a legislação vigente e suas lacunas no combate a essa prática. Por meio dessa abordagem, será possível identificar os fatores que fomentam o tráfico de pessoas, especialmente no contexto internacional, com foco na exploração sexual, e propor soluções para a prevenção e o enfrentamento.

Diante desse cenário atual, pretende-se analisar a eficácia das políticas públicas e dos instrumentos legais voltados ao combate desse crime, bem como discutir o papel da cooperação internacional no enfrentamento do tráfico. A pesquisa busca, ainda, trazer à tona a realidade das vítimas, suas histórias e desafios, contribuindo para o debate sobre a necessidade de estratégias mais humanizadas e assertivas na luta contra essa violação.

METODOLOGIA

Abordar-se-á a pesquisa de método explicativo e como caracteriza Marconi e Lakatos(2011):

A pesquisa explicativa registra fatos, analisa-os, interpreta-os e identifica suas causas. Essa prática visa ampliar generalizações, definir leis mais amplas, estruturar e definir modelos teóricos, relacionar hipóteses em uma visão mais unitária do universo ou âmbito produtivo em geral e gerar hipóteses ou ideias por força de dedução lógica(Lakatos e Marconi, 2011, Editora Atlas).

A pesquisa explicativa exige maior investimento em síntese, teorização e reflexão a partir do objeto de estudo. O presente artigo tem como método de abordagem o método dedutivo, partindo-se do princípio de que se todas as premissas são verdadeiras, em consequência a conclusão deve ser verdadeira. Segundo Lakatos e Marconi (2003), toda a informação ou conteúdo fatorial da conclusão já deve estar, pelo menos implicitamente, nas premissas. Os argumentos dedutivos ou estão certos ou errados, ou as premissas sustentam completamente as conclusões ou não a sustentam, se a lógica for inversa.

No que tange aos aspectos metodológicos, o presente artigo utilizou a pesquisa bibliográfica. Dessa forma, ela se caracteriza por ser.

[...] Elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. Na pesquisa bibliográfica, é importante que o pesquisador verifique a veracidade dos dados obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar(Prodanov; Freitas, 2013, p. 54).

Para tanto, considerando esta como uma investigação cuidadosa com a aplicação de avaliação crítica e síntese de informações selecionadas, foram sintetizadas evidências relacionadas ao tema específico abordado neste trabalho. Assim, a pesquisa para referido estudo consistiu na utilização de livros, artigos acadêmicos e dados secundários relativos ao tema, possuindo uma abordagem teórica e de natureza qualitativa.

Segundo Gil (2002, p. 46), “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.” Como relata Lakatos e Marconi (2003, p.158), a pesquisa bibliográfica “é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”.

Também foi usada a pesquisa documental, que, como diz Gil (2002, p.45), “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.” É também uma pesquisa descritiva que “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.” Gil (2002, p. 42).

CONCEITO E ESPÉCIES DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

O tráfico de seres humanos é um fenômeno que já foi documentado na maioria das regiões do mundo. Embora o tráfico de mulheres e meninas para exploração sexual seja a forma de tráfico mais comumente reconhecida, é amplamente reconhecido que o tráfico de pessoas também envolve homens, mulheres e crianças que são traficados para várias formas de exploração laboral e outras circunstâncias abusivas. “A maioria das vítimas de tráfico é detectada em seus países de cidadania.”

De acordo com a UNODC:

O tráfico de pessoas para exploração sexual ocorre em todas as zonas de conflito analisadas, o que inclui a África Subsaariana, Norte de África, Oriente Médio, Sudeste Asiático, entre outros. Em alguns campos de refugiados no Oriente Médio, por exemplo, foi documentado que meninas e mulheres jovens têm sido "casadas" sem consentimento e submetidas à exploração sexual em países vizinhos.

A ONU estima que a máfia de pessoas movimenta por ano mais de US\$30 bilhões. Cerca de 10% desse dinheiro passa pelo Brasil. A principal dificuldade do poder público para enfrentar essas quadrilhas é a falta de um órgão dedicado exclusivamente ao tema.

MOTIVAÇÕES PARA A EXISTÊNCIA DO TRÁFICO NO BRASIL

Nos termos da Legislação Brasileira, especificamente a Lei nº 13.344/2016, que alterou o Código Penal, o tráfico de pessoas consiste em:

Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual.(Brasil, 2016, Art. 149-A).

Ademais, o Protocolo da Convenção de Palermo, que trata da forma de punição do tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, especialmente no artigo 3º, alínea “a”, define tráfico de pessoas como:

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento dessas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. (BRASIL, 2004, Artigo 3, a).

Neste contexto, para ser considerado exploração, é necessário haver “exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, à escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”(Brasil, 2004, Artigo 3, a).

O tipo de tráfico que objetifica as mulheres não é um problema recente, trata-se de um fenômeno antigo, todavia, amolda-se a um novo tipo de escravidão, qual seja, a escravidão moderna. Sendo assim, consiste num tipo de tráfico que amolda-se a escravidão. A escravidão e o tráfico internacional de mulheres se assemelham em alguns aspectos, tais como, porque meio de terceiros ambos visam o lucro, ou seja, atividade puramente econômica, as duas maneiras de exploração acontecem mediante tráfico e suas formas ocorrem, em boa parte das vezes, por meio de navios clandestinos.

É importante esclarecer que, embora a escravidão à época era permitida, ou seja, sua prática era legítima, esta não se confunde com as práticas dos tempos modernos, visto que escravidão e exploração de seres humanos foi ultrapassada graças as conquistas da Lei Áurea, legislação advinda e assinada pela Princesa Isabel em 1888 que aboliu toda a forma de escravidão no país brasileiro.

As motivações que levam terceiros a praticar o tráfico de mulheres se dá pelo viés econômico, compreendendo a exploração sexual, venda de órgãos, remoção de tecidos do corpo humano, trabalho escravo, pornografia, procriação, finalidade de constituição de casamento forçado entre outras atividades desumanas que objetivam o lucro de forma direta ou indireta.

O tráfico de seres humanos, sobretudo mulheres, constitui um negócio altamente rentável. As mulheres são exploradas de diversas formas: trabalho doméstico, lavoura, construção, indústrias, pornografia e etc.

Outrossim, as condições que essas mulheres vivem são degradantes, vão além da escravidão e violência. Segundo a Organização Internacional do Trabalho(OIT), no relatório Uma aliança global contra o trabalho forçado, de 2005, o lucro total anual chega a aproximadamente US\$31,6 bilhões. Conforme a pesquisadora do tema Channing Sophia May, “o tráfico sexual gera mais dinheiro e muitas vezes cresce de forma exponencial antes de grandes eventos como [...] uma Copa do Mundo de futebol ou Olimpíada”(Martins, 2015; OIT, 2005; Justo, 2016).

Relatórios nacionais, internacionais e demais pesquisas asseguram que a forma de exploração mais identificada é a sexual. Conforme o Relatório Global do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) de 2014, às Américas, Europa e Ásia Central, África e Médio Oriente abarcam de 48% a 66% dos casos identificados de exploração sexual. Em se tratando do Brasil, no que diz respeito ao tráfico internacional, a predominância da modalidade

de exploração sexual foi asseverada por dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), publicados no Diagnóstico Nacional de 2013 e 2015, sendo dez vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e cinco vítimas de tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo entre 2014 e 2016.

O Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas 2016 informou que mulheres e garotas representam um grande número: elas são 71% das vítimas de tráfico internacional. No que diz respeito à idade das vítimas, dados do Ministério da Saúde – um dos poucos que revelam a idade da vítima de modo confiável – apresentam número considerável de pré-adolescentes, adolescentes e jovens. Cinquenta por cento das participantes da faixa etária entre 10 e 29 anos são vítimas. Somente em 2016 foram traficadas 24 meninas de 0 a 9 anos de idade; 37, de 10 a 19 anos; 40, de 20 a 29 anos; 54, de 30 a 59 anos; e 7, de 60 anos ou mais.

No que tange à América do Sul, entre 2012 e 2014, foram verificadas 5.800 vítimas, sendo a maioria mulheres adultas(45%). O tráfico de crianças corresponde a 40% das vítimas. Mais da metade das vítimas, 4.500, foram atraídas para intento de exploração sexual no mesmo período e um terço para trabalho forçado, ou seja, as mulheres são preferencialmente escolhidas pela facilitação no mercado de exploração sexual. O Brasil relatou cerca de 3 mil casos por ano de crime por trabalho análogo à escravidão ou servidão forçada (UNODC, 2016).

Outras pesquisas também mencionam que as principais rotas do tráfico internacional de mulheres advém de países em desenvolvimento ou pós-conflito aos países desenvolvidos. Os fluxos identificados estão em uma mesma região, ou seja, países do mesmo continente. Apenas um quarto dos casos de tráfico de pessoas acontece entre diferentes regiões – da América do Sul para a Europa, por exemplo(Brasil, 2017).

Os motivos que levam as mulheres a tornarem-se mais propensas a este tipo de crime são a falta de oportunidade no país de origem, a pobreza extrema e o alto número de desemprego. Segundo relatório do Escritório das Nações Unidas, que estudou as tendências de tráfico de pessoas no Brasil, sobretudo de mulheres, concluiu que a vulnerabilidade socioeconômica e a falta de oportunidades de emprego decente estão deixando as pessoas vulneráveis à ação de redes criminosas que as exploram para obter lucro.

O "Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2017 a 2020" reúne conhecimento e expertise de mais de 70 especialistas nacionais e internacionais que atuam na área do combate ao tráfico de pessoas e foi produzido em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública(MJSP).

Segundo a especialista e pesquisadora Heloísa Greco, profissional esta que elaborou o relatório supramencionado, "mais de 90% dos profissionais que nos forneceram informações concluíram que a pobreza e o desemprego são as principais razões pelas quais as pessoas se tornam vítimas desse crime, sobretudo nos casos de trabalho forçado. A pesquisa ainda acrescenta que, "condições econômicas precárias e falta de perspectivas de emprego podem levar as pessoas a aceitar ofertas degradantes, que mais tarde acabam por se revelar uma forma de exploração. Muitas vezes, é a única opção de sobrevivência que encontram".

Ademais, para a Associação para a Prevenção e Reinserção da Mulher Prostituída (APRAMP), a situação das brasileiras inseridas neste mercado de exploração merece uma atenção com mais profundidade. A instituição alerta que o Brasil é atualmente o país com maior número de mulheres traficadas para fins sexuais da América do Sul. Dados da Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes(PESTRAF) contabilizam 110

rotas nacionais e 131 rotas internacionais, sendo 32 dessas para a Espanha.

As motivações do tráfico de mulheres se concretiza sob dois aspectos: as mulheres que buscam uma nova oportunidade de vida diante dos problemas econômicos e sociais e quanto às criminosas, o lucro exacerbado e a ganância despertam muito interesse, visto que o tráfico de pessoas, especialmente de mulheres, compõe um ramo da indústria criminosas sendo uma das atividades ilícitas mais lucrativas do mundo.

PRINCIPAIS FINS DO TRÁFICO DE MULHERES

Os motivos que levam as pessoas a serem traficadas são diversos. O tráfico de pessoas desperta mais interesse nos criminosos, objetivando pessoas do sexo feminino, visto que a maior parte da exploração dessas pessoas se dá através da exploração sexual. Ademais, outros fins também são visados, tais como, trabalho escravo, remoção de órgãos e tecidos, procriação e outras finalidades assustadoras.

Diversos estudos realizados por organizações internacionais como Organização das Nações Unidas(ONU), Organização Internacional para Migração (OIM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apontam que a maior parte dos indivíduos traficados são do sexo feminino e a exploração sexual é a atividade predominante visada pelos criminosos.

Conforme Relatório da OIT, 43% das pessoas traficadas no mundo são vítimas de exploração sexual, 32% são vítimas de exploração econômica e 25% são vítimas de outros tipos de exploração(OIT, 2005, p.15). Sendo assim, percebe-se que a maior parte das pessoas traficadas sofrem exploração de seus corpos para satisfazer os prazeres sexuais de outros.

A fim de compreender mais objetivamente porque esta afirmação se restringe ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, é necessário levar em consideração outro fator relevante trazido pelo relatório da OIT, que diz respeito ao número de mulheres traficadas, sendo que das vítimas da exploração econômica, 56% são mulheres e meninas; na exploração comercial sexual, 98% das vítimas são mulheres e meninas(OIT, 2005, p.16).

Dentro dessa realidade assustadora, o Brasil é considerado um dos principais países que trazem a rota de tráfico internacional de pessoas em todo o mundo, principalmente em relação à exploração sexual das mulheres. A maior parte dessas mulheres que são traficadas são destinadas à Europa, em especial na Espanha.

Portanto, os principais fins e objetivos do tráfico internacional de mulheres são exploração econômica, exploração sexual e prostituição, casamentos ilegais, procriação, trabalho escravo, remoção de tecidos e órgãos e outras práticas cruéis e semelhantes. Nesse sentido, as mulheres são mais visadas por serem mais vulneráveis e por ter mais características e qualidades positivas que o homem, visto que elas podem gerar outros indivíduos, são mais fracas diante de sua feminilidade, característica inerente ao sexo feminino e por ter maior valor no mercado de exploração sexual e prostituição.

PRINCIPAIS CONEXÕES DO TRÁFICO ENTRE O BRASIL E A EUROPA

Para se estudar as principais rotas ou conexões do tráfico internacional de mulheres entre o país brasileiro e a Europa é necessário mencionar o relatório PESTRAF, do ano de 2002, que faz a análise sobre as rotas para o transporte dessas mulheres.

O relatório PESTRAF(2002) definiu as rotas do tráfico como pontos de acesso com facilidade e mobilidade, visto que indicam a melhor direção ou rumo que atenda às necessidades dos criminosos, pontos estes que o trânsito é feito com mais precisão.

Os criminosos utilizam estes pontos comuns para que tenham acesso a importantes cidades.

O relatório PESTRAF identificou, quando do estudo realizado, que os transgressores da lei utilizavam 243 rotas para transportar essas mulheres.

De forma geral, essa rede é composta por acessos que foram estudados estrategicamente e construídos a partir de cidades próximas a rodovias, aeroportos, portos marítimos, sendo comuns(oficiais) e clandestinos, que indicam pontos de fácil acesso.

São utilizadas as vias terrestres, hidroviárias, aéreas, e marítimas.

As rotas são construídas de forma estratégica a partir de cidades que estão próximas a rodovias, portos e aeroportos, oficiais ou clandestinos, que são pontos de fácil mobilidade. Como exemplo os municípios de Bacabal(MA), Belém(PA), Boa Vista(RR), Uberlândia(MG), Garanhuns(PE), Petrolina(PE), Rio de Janeiro(RJ), São Paulo (SP) e Foz do Iguaçu(PR).

Na maioria das vezes, tais rotas saem do interior dos Estados(cidades de pequeno, médio ou grande porte) em direção aos grandes centros urbanos ou para as regiões de fronteira internacional.

No que diz respeito ao tráfico internacional, na grande maioria dos casos, o destino das mulheres traficadas(adultas e adolescentes) é um país europeu, em especial a Espanha. Entretanto, há um número considerável de rotas para países da América do Sul, sobretudo Guiana Francesa e Suriname, e para a Ásia.

O principal destino das mulheres é a Espanha. Em menor número, para Portugal, Itália, Alemanha, Bolívia, Paraguai e Chile.

O estudo destas rotas demonstra que muitas mulheres saem de suas cidades por via terrestre, são levadas para locais nos quais há aeroportos, por vezes Rio de Janeiro e São Paulo e, de lá, seguem para seu destino final.

O estudo da PESTRAF considerou o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial como resultado das contradições sociais, acirradas pela globalização e pela fragilidade dos Estados Nações, aprofundando as desigualdades de gênero, raça e etnia.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

O tráfico de pessoas é um crime grave e uma grave violação dos direitos humanos. Todos os anos, milhares de homens, mulheres e crianças caem nas mãos de traficantes, em seus próprios países e no exterior. Quase todos os países do mundo são afetados pelo tráfico, seja como país de origem, trânsito ou destino das vítimas. O UNODC, como guardião da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) e seus Protocolos, auxilia os Estados em seus esforços para implementar o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas(Protocolo sobre Tráfico de Pessoas).

O Protocolo foi adotado pelas Nações Unidas em novembro de 2000 como parte da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

É o primeiro instrumento juridicamente vinculativo com uma definição de tráfico de seres humanos reconhecida internacionalmente. Esta definição fornece uma ferramenta vital para a identificação de vítimas, sejam homens, mulheres ou crianças, e para a detecção de todas as formas de exploração que constituem o tráfico de pessoas. Os países que ratificam este tratado devem criminalizar o tráfico de pessoas e desenvolver leis antitráficas de acordo com as disposições legais do Protocolo.

A necessidade de uma melhor resposta internacional ao tráfico de pessoas e o compromisso com sua erradicação é ilustrada por sua inclusão proeminente nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável(ODS) das Nações Unidas ONU) e do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular(GCM). A erradicação do tráfico de pessoas é abordada especificamente nos objetivos 5.2, 8.7 e 16.2. O 10º Objetivo do GCM também exige medidas específicas para prevenir e combater o tráfico de pessoas no contexto da migração internacional.

Alinhado ao padrão mundial de marco legal cada vez mais rigoroso contra o tráfico de seres humanos, o Brasil ampliou a abrangência da legislação nacional e aumentou as penas para esse crime. Aprovada em 2016 e vigente desde então, a nova lei (nº 3.344) endureceu a prisão de traficantes de pessoas, elevando-a para um tempo de quatro a oito anos e multa.

Essa condenação judicial pode ser esticada de um terço até a metade do tempo de reclusão caso a vítima tenha sido retirada do território nacional. Ademais, o Relatório Global do UNODC de 2020 sobre o Tráfico de Pessoas é o quinto desse tipo encomendado pela Assembleia Geral por meio do Plano de Ação Global das Nações Unidas de 2010 para Combater o Tráfico de Pessoas.

Abrange 148 países e fornece uma visão geral dos padrões e fluxos de tráfico de pessoas nos níveis global, regional e nacional, com base principalmente em casos de tráfico detectados entre 2016 e 2019. Como o UNODC vem coletando sistematicamente dados sobre tráfico de pessoas há mais de uma década, as informações de tendências são apresentadas para uma ampla gama de indicadores.

PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES DO TRÁFICO DE PESSOAS

Muitas das práticas associadas ao tráfico são proibidas pela lei internacional de direitos humanos. Por exemplo, a lei de direitos humanos proíbe servidão por dívida, escravidão, servidão, exploração sexual infantil, casamento forçado e prostituição forçada são violações de direitos humanos.

Apesar de uma estrutura legal internacional sólida, milhões de meninas, meninos, mulheres e homens continuam sendo traficados a cada ano, Uma pessoa desempregada há muito tempo no Brasil acredita que poderá viver uma vida melhor em outro país. Outra questão diz respeito à violação de seus direitos, ou seja, quando a pessoa se vê trabalhando em questões insalubres.

O tráfico pode assumir várias formas e envolver *exploração sexual, incluindo prostituição; trabalho ou serviços forçados; escravidão, servidão e práticas relacionadas; a remoção de órgãos vitais e outros*. O tráfico também pode assumir a forma de exploração para fins de criminalidade forçada, como batedores de carteiras, furtos em lojas e tráfico de drogas.

A exploração humana pode estar escondida atrás de outros crimes, como prostituição, migração irregular, crimes contra a propriedade ou mesmo disputas trabalhistas. As vítimas são muitas vezes exploradas de várias maneiras, ou podem estar envolvidas em outras atividades ilícitas, resultando em casos de tráfico de pessoas que não são investigados ou registrados como tal. Além disso, as diferenças nas definições jurídicas nacionais de tráfico de seres humanos dificultam a comparação e avaliação de tendências e padrões comuns em todo o mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização deste trabalho, adquiri e aprofundi o meu conhecimento sobre o tema, e com base nas informações recolhidas e apresentadas ao longo do trabalho posso concluir que o tráfico internacional de mulheres ainda é uma prática criminosa muito atrativa economicamente. Embora o Brasil e outros países tenham progredido na questão legislativa contra o tráfico internacional para coibir a prática delituosa, isso não foi suficiente para proteger os indivíduos, sobretudo as mulheres, que são mais vulneráveis. Tal prática é chamada de escravidão moderna e precisa ser combatida todos os dias.

A prevenção é um dos modos mais eficazes de combater este tipo de crime. É imprescindível promover o fortalecimento das mulheres no mercado de trabalho, assegurando seus direitos trabalhistas e respeitando os direitos humanos, principalmente a dignidade da pessoa humana. Campanhas de conscientização precisam demonstrar a realidade das mulheres vítimas do tráfico, para conscientizar as vítimas em potencial e incentivar denúncias. Este tipo de delito é invisível, velado pela imigração e dificilmente é caracterizado e identificado em um contexto global de contínuas saídas e entradas de pessoas por tantos aeroportos, portos e fronteiras.

É patente que todos se engajem nessa luta. O Brasil e demais países da Europa precisam se unir e prontificar para a coletas de dados, averiguando a entrada e saída de pessoas e reforçando a população com informações para aconselhamento e denúncias. É preciso investir, igualmente, na coleta de dados qualitativos, com entrevistas pessoais das vítimas, para melhor compreender os fatores que podem conduzi-las a escravidão. As instituições públicas precisam trabalhar de forma ética e eficaz, atentas aos detalhes, acompanhando a confecção de passaportes e concessão de vistos, nos postos de fronteiras, nos aeroportos, entre outras entidades diretamente ligadas às ações de combate e de repressão ao tráfico humano.

Respondendo à minha pergunta de partida, quais as principais motivações que influenciam o tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual? A resposta para essa indagação é a falta de oportunidade no país de origem do indivíduo, a desinformação em massa e as propagandas enganosas que persuadem e aliciam tantas mulheres a buscar uma vida melhor em outros países. As promessas de trabalho fácil, ganhos econômicos vultosos servem para induzir e despertar interesse nessas mulheres vulneráveis socialmente. A falta de estudo, oportunidade e valorização no país brasileiro são fatores que contribuem para que estas moças procurem trabalho na Europa. É patente conscientizá-las que, ganhos extraordinários com extrema facilidade servem para persuadir e enganá-las. É necessário que as mulheres sejam informadas de possíveis enganações quando se envolve trabalho e oportunidades de extrema facilidade.

Ademais, as instituições públicas do Brasil e da Europa, precisam trabalhar de forma célere e eficaz, atentas aos detalhes, acompanhando a feitura de passaportes e concessão de vistos, nos postos de fronteiras, nos aeroportos, e portos marítimos, entre outras entidades diretamente ligadas às ações de combate, conscientização e repressão ao tráfico internacional de mulheres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Cíntia Yara Silva. Significado e abrangência do “novo” crime de tráfico internacional de pessoas: perspectivado a partir das políticas públicas e da compreensão doutrinária e jurisprudencial. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-deapoio/publicacoes/trafico-de-pessoas/significado-e-abrangencia-do-novo-crime-de-trafficointernacional-de-pessoas-perspectivado-a-partir-das-politicas-publicas-e-da-compreensaodoutrinaria-e-jurisprudencial-cintia-barbosa>.
- BRASIL. Decreto n.º 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm.
- BRASIL. Lei n.º 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm.
- BRASIL. Protocolo de Palermo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm.
- BRASIL. Relatório sobre o tráfico de pessoas. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/relatorio-sobre-o-trafficode-pessoas-2021-brasil/#:~:text=O%20turismo%20sexual%20infantil%20continua,Brasil%20s%C3%A3o%20vulner%C3%A1veis%20ao%20tr%C3%A1fico>.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- JUSTO, Marcelo. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. BBC Mundo, 1 abr. 2016.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. Consultoria para o levantamento e sistematização de dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil para o período 2014-2016: produto 03 – Relatório consolidado a partir do levantamento e sistematização de dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil sobre o período de 2014 a 2016. Brasília, dez. 2017.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Coord. Cláudia Sérvulo da Cunha. Brasília, 2005.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Global Report on Trafficking in Persons 2016. New York: United Nations, 2016.
- UNODC. Relatório global sobre o tráfico de pessoas. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf.
- UNODC. Relatório global sobre o tráfico de pessoas. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/publicacoes.html>.
- UNODC. Relatório global sobre o tráfico de pessoas. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>.

LICITAÇÕES E CONTRATO ADMINISTRATIVO
BIDS AND ADMINISTRATIVE CONTRACT
LICITACIONES Y CONTRATO ADMINISTRATIVO

Jefferson Carlos Santos Pereira
jeffsantos26@hotmail.com

PEREIRA, Jefferson Carlos Santos. **Licitações e contrato administrativo**. Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 193 – 204, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. Jesus Salvador Leandro Filho

RESUMO

O presente trabalho pretende levantar a discussão sobre os princípios administrativos aplicados à licitação pública, conforme doutrinas e legislação existente. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil teve grande melhora na Administração Pública, no seu art. 37, *caput*, vários princípios, como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência, fizeram com que vários administradores se conscientizassem da importância da licitação pública para sua gestão. A licitação constitui uma das maneiras de aplicação do dinheiro público, pois possibilita à Administração a escolha, no ato da contratação, da proposta mais vantajosa, colocando os participantes em grau de igualdade. O estudo em questão tem como objetivo o estudo dos princípios administrativos aplicáveis à modalidade de licitação prevista na Lei 8.666/93 e na nova lei de licitações nº 14.133/2021. Para alcançar o objetivo proposto foi adotada na metodologia a pesquisa bibliográfica, através de uma revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Licitação. Administração Pública. Princípios. Transparência.

SUMMARY

The present work intends to raise the discussion about the administrative principles applied to public bidding, according to existing doctrines and legislation. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, Brazil had a great improvement in Public Administration, in its art. 37, *caput*, several principles, such as legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, made several administrators aware of the importance of public bidding for their management. Bidding is one of the ways in which public money is used, as it allows the Administration to choose, at the time of contracting, the most advantageous proposal, placing participants on an equal footing. The study in question aims to study the administrative principles applicable to the bidding modality provided for in Law 8,666/93 and the new bidding law nº 14.133/2021. To achieve the proposed objective, bibliographic research was adopted in the methodology, through a bibliographic review.

Keywords: Bidding. Public Administration. Principles. Transparency.

RESUMEN

El presente trabajo pretende plantear la discusión sobre los principios administrativos aplicados a las licitaciones públicas, según la doctrina y legislación existente. Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Brasil tuvo una gran mejora en la Administración Pública, en su art. 37, *caput*, varios principios, como la legalidad, la impersonalidad, la moralidad, la publicidad y la eficiencia, concienciaron a varios administradores de la importancia de la licitación pública para su gestión. La licitación es una de las formas en que se utiliza el dinero público, ya que permite a la Administración elegir, en el momento de la contratación, la propuesta más ventajosa, situando a los participantes en igualdad de condiciones. El estudio en cuestión tiene como objetivo estudiar los principios administrativos aplicables a la modalidad de licitación prevista en la Ley 8.666/93 y la nueva ley de licitaciones nº 14.133/2021. Para lograr el objetivo propuesto, se adoptó en la metodología la investigación bibliográfica, a través de una revisión bibliográfica.

Palabras clave: Licitación. Administración Pública. Princípios. Transparência.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva demonstrar a importância dos princípios administrativos aplicados nos processos de licitação pública. Para tanto será abordado de maneira sucinta o Direito Administrativo, conceitos, modalidade e procedimentos de licitação e será mostrado sua

aplicabilidade na lei 8666/93 e as implicações da nova lei 14.133/2021 de licitações e contratos administrativos, bem como sua compatibilidade com o art. 37 da CRFB/1988.

A administração pública é responsável pela realização de obras e pela oferta de serviços em resposta às necessidades da população. Para garantir que essas atividades sejam concretizadas de forma adequada, é fundamental designar uma entidade que será responsável pelo fornecimento dos materiais e pela mão de obra necessária. Para efetuar essa escolha, é necessário seguir um processo de seleção formal, denominado Licitação.

A licitação tem o propósito de selecionar a proposta de contratação mais adequada para a Administração Pública, respeitando os parâmetros determinados no edital. Por isso, a licitação possibilita uma igualdade de oportunidades para aqueles que desejam realizar um contrato com a Administração, evitando assim apadrinhamentos, favorecimentos e perseguições.

A cada dia a sociedade tem exigido do Estado mais transparência com relação aos gastos públicos, principalmente, na aquisição de bens e serviços de terceiros. Com isso, o gestor passou a adotar a licitação como mecanismo para demonstrar a transparência no momento de adquirir bens e serviços, realizar obras, alienações e locações.

O processo licitatório e o contrato administrativo são pilares fundamentais para a administração pública moderna. A sua correta execução assegura a eficiência, a transparência e a equidade na utilização dos recursos públicos. Sendo assim, a pesquisa é justificada pela sua relevância social, acadêmica e profissional. Através de uma análise detalhada e atualizada, o artigo pode contribuir, significativamente, para a melhoria das práticas administrativas, promovendo uma gestão pública mais eficiente, transparente e equitativa.

Em função dos objetivos, optou-se pela pesquisa bibliográfica para maior aprofundamento sobre os temas processo licitatório e contrato administrativo

A revisão bibliográfica ocorreu por meio de busca on-line das produções científicas nacionais consultadas no período de abril a maio de 2024. A identificação do levantamento bibliográfico foi realizada pela Interne; sendo utilizadas as bases de dados: repositório Scientific Eletronic Library Online (SciELO), Google Acadêmico, entre outros. Foram utilizados um intervalo de 05 anos por ser considerados relevantes para elaboração desta revisão.

Os critérios de inclusão foram artigos publicados na íntegra publicados no período de 2019 a 2024 em português, estudos originais e de revisão com metodologia de abordagem quantitativa ou qualitativa relacionados a temática em questão.

O desenvolvimento dessa pesquisa foi dividido em três sessões. Primeiramente, fez-se a introdução do assunto através da revisão bibliográfica, onde buscou abranger de maneira sucinta e direta o tema abordado foi elaborado a apresentação da temática, objetivos, justificativa e metodologia. Na segunda parte, no desenvolvimento, foram apresentadas referências de vários autores sobre o tema em questão como embasamento teórico, e por fim, na última etapa ocorreu a conclusão e referências sobre o trabalho.

DIREITO ADMINISTRATIVO

Segundo Nohara (2018), o Direito Administrativo é o ramo do direito público que trata de princípios e regras:

É o ramo do direito público que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrange entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público(Nohara, 2018, p. 6).

O cumprimento das normas para atender os fins públicos recebe a denominação de função administrativa. É desempenhada pelo Poder Executivo, podendo ser também por outros Poderes. Por consequência, também o Judiciário e o Legislativo, podendo ser desempenhada por outros Poderes, em condição atípica. Sendo assim, o Judiciário e Legislativos, apesar das funções jurisdicional e legislativa típicas, realizam a prática de atos administrativos, fazendo a nomeação de servidores, abertura de licitações e celebram contratos administrativos, isto é, realizam medidas efetivas de gestão pública (Nohara, 2018).

A função administrativa está relacionada à aplicação do Direito. Segundo Di Pietro (2019), o termo administração público possui dois significados:

o sentido subjetivo, formal ou orgânico: em que é grafada com letras maiúsculas, isto é, Administração Pública, e que indica o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado; e
o sentido objetivo, em que o termo é grafado com minúsculas (administração pública), sendo usado no contexto de atividade desempenhada sob regime de direito público para consecução dos interesses coletivos (sinônimo de função administrativa) (Di Pietro, 2019, p. 49)

No entendimento de Nohara (2018), as fontes do Direito Administrativo incluem:

1. os preceitos normativos do ordenamento jurídico, sejam eles decorrentes de regras ou princípios, contidos na Constituição, nas leis e em atos normativos editados pelo Poder Executivo para a fiel execução da lei;
2. a jurisprudência, isto é, reunião de diversos julgados num mesmo sentido. Se houver Súmula Vinculante, a jurisprudência será fonte primária e vinculante da Administração Pública;
3. a doutrina: produção científica da área expressa em artigos, pareceres e livros, que são utilizados como fontes para elaboração de enunciados normativos, atos administrativos ou sentenças judiciais;
4. Os costumes ou a praxe administrativa da repartição pública (Nohara, 2018, p. 10).

Assim, como as fontes primárias, os princípios e regras fazem parte dos princípios normativos. As demais fontes como: doutrina, costumes e jurisprudência são considerados fontes secundárias, isto é, não vinculantes, exceto no caso da súmula vinculante, segundo sistemática criada pela Emenda Constitucional nº 45/04 (Nohara, 2018).

PROCESSO ADMINISTRATIVO

O termo processo é oriundo do latim *procedere*, que significa curso ou marcha para frente. Refere-se a um conjunto sucessivo de ações com o propósito de alcançar um certo fim.

Compreende-se que, enquanto processo, é o conjunto de atos coordenados para se chegar a um acolhimento individual. Já o procedimento é a forma de realizar um processo, ou

seja, o rito processual. Assim, os conceitos de processo e procedimento estão relacionados (Di Pietro, 2019).

No campo administrativo, a Administração Pública atua geralmente por meio de processos, que são constituídos por atos administrativos. A Constituição exige que esses processos garantem o direito à defesa e ao contraditório antes da decisão final (Nohara, 2018).

A Lei nº 9.784/99 dispõe sobre as “normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta” (Nohara, 2019). A Lei de Processo Administrativo prevê procedimentos específicos como os procedimentos licitatórios. Ao regular procedimentos que asseguram a lisura nas ações governamentais, a lei contribui para a construção de uma Administração Pública mais responsável e dinâmica. Além de seu papel central no processo administrativo, essa legislação também se entrelaça com os procedimentos licitatórios, que são essenciais para a concretização de contratações e aquisições pelo Estado, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e equitativa.

Dessa forma, ao abordar a temática dos processos administrativos, é imprescindível aprofundar-se na questão da licitação, um mecanismo que não apenas viabiliza as contratações governamentais, mas também assegura a concorrência e a justiça nas relações entre poder público e sociedade.

LICITAÇÃO

Licitação é o procedimento administrativo através do qual a administração pública seleciona propostas mais vantajosas visando à aquisição ou alienação de bens, a contratação de serviços ou obras.

No mesmo sentido, Di Pietro (2019) define a licitação como:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (Di Pietro, 2019, p. 291).

O contrato administrativo exige licitação prévia, podendo, entretanto, ser dispensável nos casos expressamente previstos em lei.

A Licitação é exigida para todos os entes da Administração Pública direta e indireta, somente sendo dispensada em casos específicos ressaltados pela lei, em que não seja possível ou conveniente a concorrência. Essa obrigatoriedade da licitação é imposta pela Constituição Federal de 1988, expressamente estabelecida pelo artigo 37, XXI.

LICITAÇÃO COMO PROCESSO

O vocábulo processo indica uma espécie de relação jurídica cujo conteúdo consiste no exercício de poderes decisórios a propósito de interesses contrapostos. A composição processual de interesses pressupõe o respeito ao princípio do contraditório, o que significa que a decisão final deverá ser produzida por meio da participação (colaboração) de todos os interessados (Justen Filho, 2019).

INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA ABERTURA DE LICITAÇÃO

Procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compõem esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como “autonomia relativa” (Mello, 2020, p. 408).

PRINCÍPIOS NORTEADORES DA REGRA APLICADA A LICITAÇÃO PÚBLICA PRINCÍPIOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O caput do artigo 37 da Constituição Federal do Brasil estabelece:

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 (Brasil, 1988).

O procedimento licitatório é regido por princípios, alguns constitucionais de caráter geral, e outros, que a própria Lei 8.666/93 e a nova lei de licitações nº 14.133/2021, de caráter específico, estabeleceu para que a licitação fosse revista da legalidade necessária. A Administração Pública terá que observá-los rigorosamente, sob pena do procedimento ser anulado. Portanto, estes princípios são de suma importância.

Hely Lopes Meirelles (2020) relaciona maior número de princípios: procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória.

Os princípios são definidos por Carlos Ari Sundfeld (2020) como ideias centrais de um sistema, que proporcionam sentido lógico, harmônico e racional, permitindo a compreensão de sua organização.

PRINCÍPIOS GERAIS

LEGALIDADE

Como princípio da administração na Constituição Federal, artigo 37, *caput*, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso; a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

IMPESSOALIDADE

Impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal; e o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Justen Filho discorre sobre o princípio da impessoalidade como emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. A impessoalidade indica a vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados. [...] A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade conduz a que a decisão independa da identidade do julgador (Justen Filho, 2019, p. 52).

MORALIDADE

Conforme a Constituição Federal, artigo 37 a moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, sendo que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte (Mello, 2020).

PUBLICIDADE

Todos os atos da Administração serão públicos, principalmente na licitação, pois essa publicidade começa com a publicação do edital de convocação, ampla divulgação do registro cadastral e a sua permanente abertura aos interessados, pois, quanto maior o contrato, maior terá que ser a sua divulgação, assegurando assim a possibilidade dos licitantes, como de qualquer outro interessado, de fiscalizar os atos realizados não podendo ser públicas as propostas até o momento oportuno, ou seja, o momento de sua apresentação ou abertura, quando esta também será pública. O julgamento das propostas poderá ser realizado em recinto fechado para maior tranquilidade dos julgadores, porém o seu resultado terá que ser público, divulgando-se o, propiciando que os licitantes possam se valer dos recursos administrativos e ou judiciais.

EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal constitui princípio inerente aos atos da Administração Pública.

Para Jair Eduardo Santana este princípio é inerente à modalidade Pregão. Afirma ainda, que o Pregão é fruto da necessidade da Administração Pública de implantar como hábito a utilização racional dos recursos públicos (Santana, 2019).

Todos os atos da Administração serão públicos, principalmente na licitação, pois essa publicidade começa com a publicação do edital de convocação, ampla divulgação do registro cadastral e a sua permanente abertura aos interessados, pois, quanto maior o contrato, maior terá que ser a sua divulgação, assegurando assim a possibilidade dos licitantes, como de qualquer outro interessado, de fiscalizar os atos realizados, não podendo ser públicas as propostas até o momento oportuno, ou seja, o momento de sua apresentação ou abertura, quando esta também será pública. O julgamento das propostas poderá ser realizado em recinto fechado para maior tranquilidade dos julgadores, porém o seu resultado terá que ser público, divulgando-se o, propiciando que os licitantes possam se valer dos recursos administrativos e ou judiciais.

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021 E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: IMPLICAÇÕES

Em 1º de abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133, que institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no Brasil, substituindo a antiga Lei nº 8.666/1993 e revogando outras normas que regulamentavam processos licitatórios e contratações públicas. Essa nova legislação representa um avanço significativo na modernização e simplificação dos procedimentos licitatórios, visando aumentar a eficiência, a transparência e a competitividade nas contratações públicas (Dallari, 2021).

Ainda segundo Dallari (2021), a nova lei surge em um contexto de necessidade de reformulação das práticas licitatórias, buscando adaptar os processos às novas realidades econômicas e tecnológicas. Seus principais objetivos incluem:

Eficiência: Simplificação dos processos, com a adoção de tecnologias que possibilitem uma maior agilidade nas contratações.

Transparência: Aumento da publicidade dos atos administrativos, garantindo que a sociedade tenha acesso à informação e possa acompanhar as contratações públicas.

Competitividade: Estímulo à participação de um maior número de fornecedores, reduzindo barreiras à concorrência.

PRINCÍPIOS DA NOVA LEI

Segundo Rodrigues (2022) a Lei nº 14.133/2021 fundamenta-se em princípios que buscam garantir a legitimidade e a moralidade nas contratações públicas, entre eles:

Princípio da Celeridade: Este princípio visa promover a rapidez no andamento dos processos sem comprometer a qualidade. Por exemplo, ao conduzir uma licitação para a compra de materiais de escritório, o processo é finalizado em uma semana, assegurando que os produtos sejam entregues rapidamente.

Princípio da Competitividade: Este princípio assegura que todos os participantes tenham a mesma chance de competir, sem favorecimentos. Um exemplo disso seria uma licitação para

a construção de uma estrada em que várias empresas possam participar em condições de igualdade.

Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável: Este princípio busca harmonizar a proteção ambiental com a criação de empregos e renda. Um exemplo é o investimento em projetos de energia renovável, o que não só contribui para a redução de gases poluentes, mas também fomenta a geração de trabalho na área de energias limpas.

Princípio da Economicidade: Este princípio preconiza a manutenção da qualidade ao mesmo tempo em que se busca redução de custos. Um exemplo seria a adoção de um novo sistema de gestão documental que, ao diminuir despesas operacionais, não prejudica a eficiência da administração.

Princípio da Eficácia: O objetivo desse princípio é garantir que os resultados esperados pelo edital sejam realmente alcançados. Um exemplo seria a contratação de uma empresa de construção que finaliza a obra dentro do prazo estipulado e com o nível de qualidade acordado.

Princípio da Eficiência: Este princípio foca em tornar os processos mais produtivos, garantindo a eficácia com o melhor uso de recursos. Por exemplo, a automação de etapas de um processo licitatório, utilizando tecnologia, pode tornar o todo mais ágil e eficiente.

Princípio da Igualdade: Este princípio busca assegurar que todos os concorrentes sejam tratados de forma justa em todas as fases do processo. Um exemplo disso é garantir que todas as empresas tenham acesso igual às informações e oportunidades durante uma licitação.

Princípio da Impessoalidade: Este princípio estabelece que o foco do processo é o interesse público, evitando qualquer favorecimento. Um exemplo seria a avaliação das propostas de maneira objetiva, sem parcialidade para com indivíduos ou empresas específicas.

Princípio do Interesse Público: Este princípio considera a melhor solução para os interesses da sociedade, mesmo que isso implique em manter um contrato em vigor para prevenir prejuízos maiores. Um exemplo seria decidir não anular um contrato devido aos impactos financeiros e sociais resultantes dessa decisão.

Princípio do Julgamento Objetivo: Esse princípio assegura que o processo licitatório ocorra com critérios claros e objetivos, evitando subjetividades. Por exemplo, estabelecer critérios bem definidos para a avaliação das propostas, como custo, qualidade e prazos.

Princípio da Legalidade: Refere-se à necessidade de observar as normas e regulamentos durante todo o procedimento licitatório. Uma aplicação desse princípio seria seguir as legislações pertinentes desde a elaboração do edital até a escolha do vencedor.

Princípio da Moralidade: Esse princípio enfatiza a importância de agir com ética e integridade em todas as fases do processo. Um exemplo pode incluir a prevenção de privilégios ou corrupção durante uma licitação, assegurando assim a transparência.

Princípio da Motivação: Diz respeito à necessidade de justificar as decisões tomadas em uma contratação de forma técnica e legal. Um exemplo é registrar todos os detalhes que fundamentam a escolha de uma empresa específica em uma licitação, mostrando que a decisão foi baseada em critérios claros.

Princípio do Planejamento: A adequação de estudos prévios que demonstrem a necessidade de um edital e a disponibilidade de recursos são essenciais. Um exemplo seria desenvolver um plano abrangente para obras públicas, que inclua análise de viabilidade e orçamentos antes de promover uma licitação.

Princípio da Probidade Administrativa: Este princípio destaca a necessidade de conduzir ações administrativas de maneira ética. Um exemplo seria combater práticas corruptas e nepotismo, garantindo decisões que priorizem o interesse coletivo.

Princípio da Proporcionalidade: Refere-se à necessidade de que os requisitos do edital sejam proporcionais às demandas públicas, evitando gastos excessivos. Um exemplo seria definir a extensão de um contrato de consultoria conforme as reais necessidades da administração, sem incluir exigências desnecessárias.

Princípio da Publicidade: A publicação de todos os atos da administração pública, salvo raras exceções, é essencial. Por exemplo, a divulgação do edital de uma licitação em diversos meios de comunicação acessíveis para que todos os interessados possam tomar ciência.

Princípio da Razoabilidade: Tem como foco garantir que os critérios exigidos no processo sejam razoáveis e proporcionais. Um exemplo seria a definição de requisitos mínimos para participação em uma licitação de acordo com a complexidade do objeto.

Princípio da Segurança Jurídica: Este princípio busca garantir relações claras entre a administração pública e os cidadãos. Um exemplo seria a elaboração de contratos precisos e bem definidos, evitando ambiguidades e potenciais litígios futuros.

Princípio da Segregação de Funções: Refere-se à divisão de responsabilidades no processo licitatório para evitar irregularidades. Um exemplo é a designação de equipes distintas para elaborar o edital, avaliar propostas e realizar contratações, garantindo a imparcialidade.

Princípio da Transparência: A divulgação clara das informações é crucial para que a população compreenda o processo licitatório. Um exemplo seria colocar à disposição online todos os documentos pertinentes a uma licitação, como o edital, atas e resultados, possibilitando o acompanhamento pela sociedade.

Princípio da Vinculação ao Edital: Este princípio determina que todas as normas estabelecidas no edital sejam rigidamente seguidas para garantir a equidade do processo. Por exemplo, mudanças nas condições do edital não devem ser permitidas após o início da licitação, assegurando que todos os concorrentes sejam tratados da mesma forma.

MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Novidade na nova lei é a simplificação das modalidades de licitação, reduzindo-as para cinco tipos principais (Giroto; Silva, 2021):

- I – pregão;
- II – concorrência;
- III – concurso;
- IV – leilão;
- V – diálogo competitivo

O pregão, anteriormente considerado a principal forma de contratação, agora é obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns. Os métodos de seleção podem ser baseados no menor preço ou no maior desconto. Contudo, essa modalidade não é aplicável a contratações de serviços que demandam maior conhecimento técnico ou a obras de engenharia, exceto quando esses serviços são categorizados como comuns.

Um novo agente de contratação será introduzido para gerenciar as fases internas e externas do processo licitatório, enquanto o pregoeiro continuará responsável pela condução do processo licitatório.

Por outro lado, a concorrência é uma modalidade de contratação destinada a bens e serviços especiais, incluindo obras e serviços comuns e especializados de engenharia. Os critérios de avaliação das propostas podem variar, abrangendo o menor preço, a melhor técnica ou a combinação dos dois, o maior retorno econômico ou o maior desconto.

Esta modalidade também é aplicável a concessões de serviços públicos, conforme estabelecido pela Lei nº 8.987/95, bem como parcerias público-privadas, regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004, além da nova modalidade de diálogo competitivo, que foi introduzida pela legislação recente de licitações.

O concurso, por sua vez, é destinado à seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos e, com as novas diretrizes, poderá também ser utilizado para a elaboração de projetos. Isso permite que o órgão público estabeleça etapas anteriores de entrega e colabore na busca por objetivos específicos com a iniciativa privada.

As reformulações na legislação buscam simplificar o processo, eliminando entraves burocráticos desnecessários, o que facilita a busca por soluções modernas e adaptáveis para as demandas da Administração Pública, evitando sobrecargas na gestão pública.

A modalidade de leilão é utilizada pela Administração Pública para a venda de bens que não são mais úteis ou que foram apreendidos. Nessa modalidade, não há necessidade de cadastramento prévio, nem uma fase de habilitação. O leilão é realizado em etapas: fase de lances, fase recursal, pagamento pelo vencedor e, por fim, a homologação.

Uma inovação importante da nova legislação é o diálogo competitivo, que foi criado para proporcionar soluções à Administração Pública em aquisições complexas, através da interação com o setor privado. Introduzida pela Lei 14.133/2021, essa modalidade permite que a Administração Pública dialogue com licitantes selecionados com base em critérios objetivos, visando desenvolver alternativas que atendam às suas necessidades.

Além disso, essa modalidade permite a realização de rodadas de diálogo com os licitantes, seguindo um processo de restrição gradual. No final, a solução escolhida será baseada em critérios técnicos e econômicos, e essa decisão será publicada em um edital para que se inicie a fase de competição, onde todos os participantes poderão apresentar suas propostas.

ALGUMAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI INCLUEM:

Bittencourt (2021) descreve ainda algumas inovações trazidas pela nova lei como:

Pregão Presencial ou Eletrônico: A lei estabelece a obrigatoriedade do uso da modalidade eletrônica, priorizando a transparência e a competitividade.

Contratações Diretas: A nova lei amplia as possibilidades de contratações diretas, permitindo maior agilidade em situações emergenciais ou de baixa complexidade.

Manutenção do Cadastro Único: A norma prevê que os fornecedores deverão estar cadastrados em um único banco de dados para facilitar a consulta e o acompanhamento pelos órgãos públicos.

Plano de Contratações Anual: As entidades federativas devem elaborar um planejamento anual de contratações, promovendo maior organização e previsibilidade (Bittencourt, 2021, p. 45).

Em suma, a Lei 14.133/2021 traz inovações que visam não apenas à eficiência administrativa, mas também a fomentar um ambiente de negócios mais justo e acessível, incentivando a participação de fornecedores e protegendo o interesse público. Com a implementação dessas mudanças, espera-se que a administração pública brasileira avance em sua modernização e em sua capacidade de atender com eficácia às demandas da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido permitiu compreender que o procedimento licitatório precisa estar vinculado à lei, respeitando ao princípio da legalidade. Seguindo esse princípio haverá um tratamento igualitário entre os licitantes, permitindo que todos os interessados possam participar do processo licitatório.

Diante do exposto, percebe-se que a Administração Pública não possui liberdade plena ao realizar contratações, uma vez que seus atos devem estar pautados nas normativas vigentes, sempre respeitando o interesse público. Concluo este trabalho ressaltando a importância da licitação para a Administração Pública, pois ela se configura como um instrumento de controle dos gastos públicos, dificultando desvios por parte dos administradores, reduzindo a corrupção e proporcionando uma melhor aplicação dos recursos, sempre com o objetivo de atender ao interesse comum.

É imprescindível que a Administração respeite, em todas as circunstâncias, os princípios que regem as licitações, seja por questões de moralidade ou de legalidade, uma vez que esses princípios transcendem a mera ética, constituindo-se em obrigações legais.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa um marco significativo na busca por uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsiva às necessidades da sociedade. Ao promover inovações e simplificações, a lei visa reforçar a moralidade nas contratações e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do país.

A implementação eficaz dessa legislação requer um compromisso sólido da Administração Pública e um acompanhamento rigoroso por parte da sociedade civil, assegurando que os princípios estabelecidos sejam efetivamente respeitados e cumpridos. Somente assim poderemos avançar em direção a uma gestão pública que atenda verdadeiramente aos anseios da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTENCOURT, S. Nova lei de licitações passo a passo: comentando artigo por artigo a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil>. Acesso em: 05 jan. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil>. Acesso em: 05 jan. 2024.
- BRASIL. Lei 8.666/93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 fev. 2024.
- BRASIL. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil>. Acesso em: 05 jan. 2024.
- BRASIL. Legislação Federal e Decretos. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em: 05 fev. 2024.
- DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 6. ed. São Paulo: atual., ver. e ampl., 2020.
- DALLARI, A. A. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/2021. Consultor Jurídico, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 23 set. 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIROTO, M. C. F.; SILVA, M. G. B. B. O novo normativo legal das licitações e dos contratos. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/> Acesso em: 18 set. 2024.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2019.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.
- NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 6.
- NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 Comentada. São Paulo: Atlas, 2019. p. 20.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 3. ed. Curitiba: Zênite, 202.
- RODRIGUES, H. N. Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/> Acesso em: 20 set. 2024.
- SANTANA, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SUNDEFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

O PAPEL DO FISCAL DE CONTRATO NA OBRA PÚBLICA
THE ROLE OF THE CONTRACT INSPECTOR IN PUBLIC WORKS
EL PAPEL DEL INSPECTOR DE CONTRATO EN OBRAS PÚBLICAS

Jefferson Carlos Santos Pereira

jeffsantos26@hotmail.com

PEREIRA, Jefferson Carlos Santos. **O papel do fiscal de contrato na obra pública**. Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 205 – 214, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. Jesus Salvador Leandro Filho

RESUMO

A importância da fiscalização de contratos para a Administração Pública resultou na edição da Instrução Normativa nº 02, em maio de 2008, pelo Ministério do Planejamento, dispondo sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, cujo disciplinamento sofreu alteração através da IN 03, de 16/10/2009, objetivando dotar a Administração Pública de ferramentas de gestão e fiscalização, que possibilitem um acompanhamento do cumprimento dos contratos com mais eficiência e eficácia. Acompanhar o contrato significa observar o seu cumprimento e implementar as correções de rumos que se fizerem necessárias para que se atinjam os objetivos pretendidos. Baseando nessas considerações, o objetivo desse trabalho é identificar o papel do fiscal de contrato na obra pública. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Foram utilizados artigos em português, disponíveis na íntegra, nas bases de dados da BIREME e SCIELO, publicados nos anos de 2018 a 2023, obtendo-se uma amostra final de 10 artigos e legislação. Os resultados indicam que uma atuação deficiente do fiscal de contrato pode gerar danos ao erário, trazendo para si a responsabilização pela irregularidade praticada. Assim conclui-se que é necessário dar mais atenção à prática de fiscal de contrato, uma vez que esse servidor precisa de capacidade técnica para avaliar o cumprimento do objeto pactuado, precisando assim de tempo para desempenhar tal atividade.

Palavras-chave: Contrato. Fiscalização. Gestor Público. Acompanhamento.

SUMMARY

The importance of monitoring contracts for the Public Administration resulted in the publication of Normative Instruction nº 02, in May 2008, by the Ministry of Planning, providing rules and guidelines for contracting services, whose discipline was changed through IN 03, of 16/10/2009, aiming to provide the Public Administration with management and inspection tools, which enable monitoring of contract compliance with more efficiency and effectiveness. Monitoring the contract means observing its fulfillment and implementing any course corrections that are necessary to achieve the desired objectives. Based on these considerations, the objective of this work is to identify the role of the contract inspector in public works. This is a bibliographical research. Articles in Portuguese, available in full, in the BIREME and SCIELO databases, published between 2018 and 2023, were used, obtaining a final sample of 10 articles and legislation. The results indicate that poor performance by the contract inspector can cause damage to the treasury, bringing responsibility for the irregularity committed. Therefore, it is concluded that it is necessary to pay more attention to the practice of contract inspection, since this employee needs technical capacity to evaluate compliance with the agreed object, thus needing time to carry out such activity.

Keywords: Contract. Oversight. Public Manager. Follow-Up.

RESUMEN

La importancia del seguimiento de los contratos para la Administración Pública resultó en la publicación de la Instrucción Normativa nº 02, en mayo de 2008, del Ministerio de Planificación, que establece normas y directrices para la contratación de servicios, cuya disciplina fue modificada mediante la IN 03, del 16/10/2009, con el objetivo de dotar a la Administración Pública de herramientas de gestión e inspección, que permitan realizar un seguimiento del cumplimiento de los contratos con mayor eficiencia y eficacia. Monitorear el contrato significa observar su cumplimiento e implementar las correcciones de rumbo que sean necesarias para alcanzar los objetivos deseados. A partir de estas consideraciones, el objetivo de este trabajo es identificar el papel del inspector de contratos en obras públicas. Se trata de una investigación bibliográfica. Se utilizaron artículos en portugués, disponibles íntegramente, en las bases de datos BIREME y SCIELO, publicados entre 2018 y 2023, obteniendo una muestra final de 10 artículos y legislación. Los resultados indican que la mala actuación del inspector de contratos puede causar daños al fisco, responsabilizando por la irregularidad cometida. Por lo tanto, se concluye que es necesario prestar mayor atención a la práctica de la inspección de contratos, ya que este empleado necesita capacidad técnica para evaluar el cumplimiento del objeto pactado, necesitando así tiempo para realizar dicha actividad.

Palabras clave: Contrato. Yigilancia. Gestor Público. Hacer un Seguimiento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de um artigo cujo objetivo é identificar o papel do fiscal de contrato na obra pública. A fiscalização de obras públicas está diretamente relacionada aos contratos firmados com as empresas e à prestação de serviços realizados pelas instituições públicas. A fiscalização de obras públicas está diretamente relacionada aos contratos firmados com as empresas e à prestação de serviços realizados pelas instituições públicas. A partir do momento em que existe um contrato estabelecido para a realização de obras e/ou serviços públicos, questiona-se a importância dos direitos e dos deveres na fiscalização das obras.

Fiscalizar, também, significa prestar contas à administração quanto ao andamento dos serviços. No entanto, realizar essa fiscalização é um dever tanto da sociedade civil quanto do poder público.

Esse tema é relevante aos gestores públicos e pessoas interessadas no assunto por demonstrar que fiscalização de contrato pode ser uma importante ferramenta de redução de custos, melhorando assim os resultados globais das contratações estabelecidas pelas instituições públicas e privadas, com atenção à melhoria da qualidade dos produtos ou serviços oferecidos.

O trabalho será desenvolvido em capítulos, inicialmente será apresentado os procedimentos que foram considerados para elaboração do artigo, em outro momento haverá a apresentação dos dados divididos em itens e por fim as considerações finais desse estudo.

Em função dos objetivos, optou-se pela pesquisa bibliográfica para maior aprofundamento sobre os temas fiscal de contrato e obra pública.

Considerou-se, na busca dos referenciais teóricos, a pesquisa bibliográfica desenvolvida com base em estudos sobre trabalhos publicados acerca do assunto em questão, como livros, artigos científicos e periódicos.

A pesquisa bibliográfica foi o método utilizado para o desenvolvimento deste trabalho, pois segundo Lakatos e Marconi (2018, p.185) "[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias [...]".

Num primeiro momento, será realizada a busca dos referenciais teóricos sobre o tema de estudo, através de trabalhos publicados, livros, artigos científicos e periódicos.

A escolha final dos títulos foi realizada com o objetivo de responder qual o papel do fiscal de contrato na obra pública.

Foram consultadas várias publicações, no entanto, selecionados apenas 10 artigos pois atendiam a proposta do tema, além dos levantamentos da legislação específica aplicada a fiscalização de contrato de obra pública. As obras foram publicadas entre os anos de 2018 a 2023. Foi consultado alguns documentos da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Curitiba, consulta esta que permitiu atingir os objetivos propostos deste artigo.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: Gestão Pública; Contrato Administrativo, Gestor e Fiscalização do Contrato e considerações finais.

GESTÃO PÚBLICA

Administração Pública pode ter sentidos diversos, um mais circunstancial e referente às suas funções, que dependem de uma demanda social, e outro que se refere à pessoa jurídica

compreendida pelo Direito Administrativo e bem explicitada por Garcia de Enterría e Fernández (2019):

Isto – a personificação – é o único fator que permanece sempre, que não muda como mudam os órgãos e as funções e, graças a isso, se torna possível o Direito Administrativo. Todas as relações jurídico-administrativa se explicam, no entanto, a Administração Pública, enquanto pessoa, é um sujeito de Direito que emana declarações de vontade, celebra contratos, é titular de um patrimônio, é responsável, é sujeito à jurisdição etc. A personificação da Administração Pública é, assim, um dado primário que é “*sine qua non*” do Direito Administrativo (Garcia de Enterría; Fernández, 2019, p. 38).

A administração pública deve sempre agir rigorosamente, de acordo com normas constitucionais e legais que as competências dos seus órgãos estabelecem, delimitando o seu campo de atuação e estabelecendo controles aos quais deve se sujeitar. Isso significa que não pode agir com absoluta independência, praticando atos não autorizados em lei e sem objetivar o interesse ou fim público. Para que essas normas sejam observadas, é necessário o exercício do controle da administração pública (Furtado, 2020).

Dada a função da administração pública de realizar as tarefas de execução das políticas públicas do Estado, é necessário que, no exercício dessa função, sejam levados em conta, simultaneamente, os aspectos de legalidade e legitimidade dos atos, do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhe são exigidos (Furtado, 2020).

Assim, o Estado se submete à ordem e à eficiência administrativa e à eficácia dos seus atos, e esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades, em defesa não só da própria administração pública como, e principalmente, dos direitos e garantias dos cidadãos.

CONTRATO E SEU ACOMPANHAMENTO

A maneira mais usual de formalizar o compromisso entre pelo menos duas pessoas, com vistas à execução de uma atividade, é o contrato.

O contrato é um negócio jurídico bilateral realizado entre pelo menos duas partes que gera obrigações entre elas, que há de ser observado e cumprido fielmente. A instituição do contrato é típica do direito privado, mas é utilizada pela Administração Pública com as adaptações (direito público) necessárias aos negócios públicos (Diniz, 2022).

No direito privado a liberdade de contratar é ampla e informal, desde que obedecida a lei e as exigências especiais de forma para determinados ajustes.

No direito público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e requisitos formais para a realização e execução dos contratos, mas, por outro lado, dispõe de privilégios administrativos para fixação e modificação de cláusulas de interesse público (PERCIO, 2020).

Os Contratos Públicos, ou Contratos da Administração, incluem dois tipos: os Contratos Privados da Administração, que seguem o direito privado, e os Contratos Administrativos, que são regidos pelo direito público (Percio, 2020).

Os contratos privados da Administração Pública, que se submetem ao direito privado, são regidos pelas leis civis, mas apresentam algumas características típicas do direito público. De acordo com Percio (2020), esses contratos constituem exceções à regra geral, pois envolvem

objetos em que a participação da Administração Pública como parte contratante não interfere na execução do contrato. Exemplos disso incluem contratos de seguro, financiamento e locação, nos quais o Poder Público atua como locatário, sendo todos regidos por normas do direito privado.

Assim, entende-se que os contratos formalizados pela Administração Pública podem ser regidos tanto pelo direito privado quanto pelo direito público. No caso que envolve o direito público estamos em presença de um Contrato Administrativo (espécie do gênero contrato da administração).

Para Pereira (2021), destaca que:

No concernente à extensão do conceito de contrato, a emenda, fazendo apanhado do contexto da lei, evita qualificar os contratos de que se ocupam como administrativos. Com razão. A Lei nº 8.666/93 não trata somente dos contratos administrativos, como pode fazer crer, à primeira vista, a dicção de seu art. 1º. Cuida de todos os contratos celebrados pela Administração Pública, o que equivale a dizer que reconhece a existência de um gênero (os contratos públicos), que se subdivide em duas espécies: a dos contratos administrativos, mencionados nos arts. 1º e 54; e a dos contratos cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado; tal como apontado no art. 62 e 3º, e que nem por isso escapam da incidência de regime obrigacional publicizado, já que a eles estendem-se certos preceitos tópicos dos contratos administrativos (Brasil, 2024).

Portanto, para Pereira (2021), todos os contratos celebrados pela Administração são contratos públicos. E o jurista define o que se deve entender por contrato público, aduzindo que:

Por contrato público deve entender-se aquele que, firmado por ente público ou por pessoa jurídica de direito privado que realiza função pública, sujeita-se, à disciplina exclusiva do direito público, que admite presença tão-só supletiva de princípios e normas de direito privado, classificando-se, então como contrato público administrativo; ou (b) a disciplina predominante de direito privado, respeitado certos princípios e normas de direito público de figuração privada.

(...)

No contrato administrativo, o fato do regime ser de direito público exclui qualquer outro; apenas em caráter supletivo (omisso o direito administrativo positivo) será possível recorrer-se, na interpretação e na execução de suas cláusulas, ao direito privado (...).

No contrato de figuração privada, a predominância do direito privado não exclui a incidência dos princípios e normas de direito público que a lei imponha, devendo as normas do direito privado com eles conviver compulsoriamente sob pena de vício invalidante do acordado (Pereira, 2021, p. 68).

A formalização de um compromisso entre a Administração Pública e o particular, com vistas à execução de uma atividade, se dará mediante Contrato.

CONTRATO ADMINISTRATIVO

De acordo com o Oscar (2021), Benoit ensina que, para a contratação, é fundamental selecionar:

O particular mais bem qualificado, em melhores condições e para obter o melhor resultado possível”. Assim, a Administração deve procurar, utilizando-se da legislação, realizar um procedimento prévio à contratação, denominado de Licitação,

com o intuito de selecionar o futuro contratado e definir o contrato mais vantajoso ao interesse público(Disponível em: www.oscarconsultoria.com.br. Acesso em: 02 abr. 2024).

A palavra contrato vem do latim: *contractus*(com = junto + *tractus* = ação de arrastar). Significa arrastamento simultâneo, baseado na confiança recíproca.

Contrato é o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial(Cretela Junior, 2020).

Os contratos são “atos bilaterais e consensuais reguladores de interesses contrapostos, geradores de efeitos jurídicos e vinculantes para as partes que os celebram”(Cretela Junior, 2020).

TIPOS DE CONTRATO

Como a administração firma contratos de várias naturezas, em face das diversas atividades que desenvolve, elas podem ser classificadas em atividades-meio e atividades fins.

As atividades-fim são empregadas na consecução dos objetivos específicos do Estado, visando promover o bem-estar geral da coletividade, como: a educação, a segurança, a moradia etc. (Meirelles, 2020).

As atividades-meio são atividades complementares, como: serviço de lixo, limpeza urbana, transporte urbano coletivo, etc. São as necessárias para que as atividades-fim se concretizem (Meirelles, 2020).

Entre os tipos mais usuais de contratos administrativos, emergem os contratos: de fornecimento, de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços, e outros (Meirelles, 2020).

CONTRATO E INSTRUMENTO DE CONTRATO

Existe uma diferença, muitas vezes não observada, entre o contrato e o instrumento de contrato.

O contrato, a contratação, para melhor diferenciar é o ajuste, do compromisso firmado, o conjunto de deveres e obrigações assumidos reciprocamente pelas partes. O documento que o formaliza e que corriqueiramente é chamado de “Contrato” é o “Instrumento de Contrato” é a materialização de seu conteúdo como forma de assegurar o seu cumprimento, como garantia da exigibilidade das obrigações ajustadas (Percio, 2021, p. 34).

Segundo o jurista Justem Filho (2020):

O § 1º confunde “contrato” e “instrumento”. O contrato é o ato jurídico – acontecimento que se passa no mundo fático e que produz efeitos jurídicos. Não se confunde com o “instrumento contratual”; documento escrito onde se consolida a vontade das partes e sistematiza o conteúdo e a extensão da avença. O instrumento contratual deverá ser claro e preciso, para evitar dificuldades hermenêuticas (Justem Filho, 2020, p. 45).

A minuta do contrato é parte integrante de qualquer processo administrativo de contratação, é uma redação inicial e provisória do contrato, onde fica estabelecido todas as cláusulas do contrato.

EXECUÇÃO DO CONTRATO

Execução do contrato é o cumprimento do contido nas suas cláusulas. É a fase que o contratado, de acordo com as cláusulas contratuais executa e entrega o objeto contratado nas condições e nos prazos estabelecidos no instrumento convocatório, na proposta do contrato e no contrato.

Segundo Meirelles(2020, p. 209),

A execução refere-se não só à realização do objeto do contrato como, também, à perfeita técnica dos trabalhos, aos prazos contratuais, às condições de pagamento e a tudo o mais que for estabelecido no ajuste ou constar das normas legais como encargo de qualquer das partes.

Meirelles (2020) destaca a complexidade da execução contratual, enfatizando que não se trata apenas de cumprir o que foi acordado no contrato, mas também de atender a uma série de requisitos técnicos e legais. Essa visão abrangente é fundamental, pois a execução adequada de um contrato é crucial para garantir a satisfação das partes envolvidas e a manutenção da confiança nas relações contratuais.

GESTOR E FISCAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

O gestor do contrato, geralmente, é um funcionário da Administração designado pelo ordenador de despesas ou por quem ele designar, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, ou seja, administrar o contrato administrativo. Sua designação deverá ser oficial formalizada por documento próprio definindo suas atribuições e competências.

A administração por intermédio do gestor do contrato tem por obrigação acompanhar de modo sistemático a execução dele, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, principalmente, as jurídicas e administrativas, em todos os seus aspectos. O agente da administração e o contratado, durante a execução do contrato, devem trabalhar em estrita colaboração, para que o estabelecimento nas cláusulas contratuais seja cumprido.

O fiscal da obra, geralmente, é um profissional legalmente habilitado (CREA) com atribuições específicas da Administração, também, designado pelo ordenador de despesa ou por quem ele designar, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução da obra ou serviço de engenharia *in loco*. Sua designação, do mesmo modo, deverá ser oficial, formalizada por documento próprio definindo suas atribuições e competências.

O fiscal da obra tem por obrigação fiscalizar tecnicamente a obra ou serviço de engenharia verificando se as normas técnicas, os projetos, as especificações, os memoriais descritivos, a metodologia construtiva, a qualidade dos materiais e da mão-de-obra e tantos outros procedimentos recomendáveis estão sendo observados pelo contrato durante a execução

do referido objeto. O agente fiscalizador e o contratado, durante a execução do objeto, devem trabalhar em estrita colaboração, um como fiscalizador e o outro como executor, para que a mesma seja executada em absoluta concordância com o estabelecido nas cláusulas contratuais e demais documentos técnicos (Meirelles, 2020).

O gestor e o fiscal devem trabalhar harmonicamente e em estrita colaboração desde o início da obra até o seu recebimento definitivo.

Até pouco tempo a gestão do contrato praticamente não existia, ou seja, era relevada a segundo plano. Havia apenas alguém designado para fiscalizar a obra ou serviço de engenharia, visto da inexistência no organograma do contratante, cargos e funções para o gestor e o fiscal. Assim, recaiam sobre o fiscal todas as atividades tanto as de gestão quanto as de fiscalização, o que dificulta o seu pleno exercício

REQUISITO DO GESTOR E DO FISCAL

Os principais requisitos do gestor e do fiscal devem ser:

- a) Autonomia: o gestor e o fiscal em inúmeras ocasiões, no desenvolvimento dos trabalhos de acompanhar e fiscalizar a execução das obrigações contratuais assumidas por parte do contratado, necessitam tomar decisões imediatas. Para tanto eles devem dispor de autonomia, orientando-se, contudo, sempre pelo respeito aos princípios constitucionais e legais aos quais se subordina o contrato, notadamente no que concerne ao princípio da economicidade;
- b) Comando: não se concebe a função de gerenciamento de um contrato e fiscalização de obras ou serviços de engenharia, sem o exercício do comando. Este comando tem seus limites, há competências que são próprias do ordenador de despesa, caso em que caberá ao gestor/fiscal repassar a ele todas as informações, acompanhadas de seus respectivos pareceres para decisão (Meirelles, 2020, p. 75).

Outros requisitos indispensáveis que o gestor e o fiscal devem ter, para executar suas tarefas com absoluta consistência, atrelam-se à:

RESPONSABILIDADE: O responsável pela administração do contrato é o gestor e pela fiscalização da execução da obra e o fiscal.

LIMITES DE ATUAÇÃO: competência formal (atribuições definidas na lei e no organograma da Administração; além da competência formal (solicitar medidas convenientes aos superiores); conhecimento e experiência (dúvida sobre determinada ocorrência, deve buscar solução: i) ele mesmo resolve a questão ou ii) buscar apoio no setor específico. Não é competência formal.

CONHECIMENTO DA ESTRUTURA: deve ser conhecedor da estrutura da Administração (departamentos, divisões etc.) e das pessoas, para saber a quem encaminhar as dúvidas.

PERFIL: deve ter conhecimento, aptidão para negociar, ter conhecimento, aptidão para negociar, flexibilidade e firmeza.

CONHECIMENTOS ADMINISTRATIVOS: a organização administrativa; a legislação; os documentos licitatórios; a proposta técnica do contratado; a proposta de preços; o contrato de empreitada; os aditivos e apostilamentos; as normas técnicas e outros.

FORMALIDADE: deve ser formal: as notificações devem sempre ser feitas por escrito e anexadas aos autos do processo. Qualquer comunicação à contratada deve fixar prazo para que a mesma possa apresentar sua defesa prévia, conforme art. 5º inciso LV, da CF.

ATRIBUIÇÕES INERENTES AO GESTOR E FISCAL

Uma vez assinado o contrato, inicia-se a função do gestor, a quem caberá a convocação da contratada, para quem em reunião apropriada, com a presença do fiscal da obra ou do serviço de engenharia, do responsável técnico da contratada, do preposto da contratada, diretor técnico da contratada, da secretária designada para a reunião e outros, proferirem as orientações necessárias para o bom andamento do objeto contratado, registrando-se todos os resultados em ata circunstanciada assinada pelas partes (Percio, 2020).

A orientação da execução do contrato administrativo compreende o fornecimento de todos os documentos necessários, como: projetos básicos e executivos, especificações técnicas, memoriais descritivos, caderno de encargos, contrato administrativo, normas e critérios a serem obedecidos, bem como, instruções verbais necessárias, de forma que o contratado possa colaborar eficientemente com o Poder Público, visando à execução do objeto (Percio, 2020).

Não é lícito à Administração, a pretexto de orientar a execução do contrato, alterar o contrato ou onerar os encargos do contratado. O poder de orientador limita-se à imposição das normas administrativas que condicionam à execução do objeto, segundo as disposições contratuais (Percio, 2020).

Se as orientações dadas pela Administração forem ilegais ou mesmo tecnicamente inaceitáveis, pode o contratado opor-se a elas e até mesmo pleitear a rescisão contratual, por inexecutabilidade.

Embora a função do gestor e do fiscal se inicia após a assinatura do contrato, é indispensável sua participação na elaboração do instrumento convocatório no que se refere à sugestões de novas condições ou propostas de alterações das condições normalmente adotadas, com base em sua experiência própria, tanto de redação das cláusulas dos instrumentos convocatório e do contrato quanto inclusão ou exclusão de novas cláusulas.

Ao servidor responsável pela gestão e fiscalização, quer seja o gestor, quer seja o fiscal, tem por obrigação a observância dos deveres inerentes ao exercício de função pública, observando os princípios da honestidade, probidade, lealdade, e boa-fé, bem como a legislação e normas vigentes, a saber: disposições contidas na Constituição Federal; disposições contidas na Constituição Estadual; disposições contidas nas disposições contidas na Lei Federal nº 5.194/66 e nº 6.496/77; resoluções e atos do sistema CONFEA/CREA; demais leis, decretos, resoluções, normas e outros em vigências.

a) Atribuições do gestor do contrato

O gestor deve impreterivelmente e por obrigação: aceitar a designação como gestor do contrato; planejar suas atribuições a partir da celebração do contrato, tomando conhecimento da documentação licitatória e contratual e dos instrumentos de fiscalização a serem adotados; analisar os relatórios e solicitações dos fiscais visando posterior encaminhamento à autoridade competente para decidir/autorizar o ato, conforme o caso; solicitar parecer técnico ou jurídico

sempre que for necessário; analisar e se manifestar sobre os relatórios dos fiscais e documentos constantes do processo, relacionados a recebimento e pagamento; analisar e instruir processo concernente a eventuais acréscimos ou supressões de serviços ou materiais necessários ao perfeito cumprimento do objeto do contrato, visando posterior encaminhamento à autoridade competente para decidir/autorizar o ato, conforme o caso; analisar e instruir processo concernente a eventuais prorrogações de prazo de execução do empreendimento em virtude de fatos supervenientes visando posterior encaminhamento à autoridade competente para decidir/autorizar o ato, conforme o caso; analisar e verificar as mediações dos serviços atestados pelo fiscal, bem como conferir e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pelo contratado; analisar e instruir processo concernente as faltas cometidas pelo contratado, com indicação da penalidade cabível e da necessidade ou não de rescisão contratual visando posterior encaminhamento à autoridade competente para decidir/autorizar o ato, conforme o caso; analisar e instruir processo concernente a aplicação de multas e execução da garantia, visando posterior encaminhamento à autoridade competente para decidir/autorizar o ato, conforme o caso (Percio, 2020).

Por outro lado, o gestor deve estar atento especialmente para os seguintes aspectos: condições, forma e periodicidade do pagamento das obrigações contratuais (não cumpridas as condições o gestor não poderá liberar o pagamento), condições, fórmula e periodicidade de reajustes – antes da solicitação do reajuste, há providências a tomar, inclusive em termos de aprovação da unidade jurídica competente, e o gestor deve saber previamente para que também o Contratante (Administração) possa cumprir suas obrigações oportunamente; cronograma financeiro valores pagos e a pagar; cronograma físico prazos de execução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo cenário econômico exige das instituições públicas e privadas uma busca incessante pela excelência empresarial. A qualidade nos produtos e serviços tornou-se um elemento essencial nas relações comerciais, levando a uma complexa interdependência entre empresas, tanto compradoras quanto vendedoras, que agora formam cadeias produtivas mais robustas. Esse estreitamento das relações demanda um padrão de qualidade em todas as etapas do processo. A legislação vigente na administração pública, apesar de apresentar algumas dificuldades, oferece instrumentos que podem ajudar a alcançar esse objetivo.

Neste contexto, a qualidade na compra pública abrange diversos campos de ação, tanto internamente, nos procedimentos das empresas, quanto externamente, na interação com fornecedores e terceiros. A Administração Pública deve se organizar de maneira a buscar eficiência e eficácia em todos os atos que realiza. O desafio da nova era empresarial é promover a otimização das contratações, uma tarefa que muitas empresas ainda subestimam, ignorando os benefícios significativos que podem advir da terceirização e da gestão adequada de contratos. Muitas delas acabam surpresas com a ampliação de ganhos e a melhoria da performance organizacional que essas práticas podem proporcionar.

Diante do exposto, conclui-se que o gestor responsável pela fiscalização e execução das obras públicas está intrinsecamente ligado aos contratos firmados com as empresas e à prestação de serviços realizada pelas instituições públicas. Ao longo da elaboração deste artigo, foi possível observar a importância de uma gestão pública eficiente e qualificada, que não

apenas atenda às demandas imediatas, mas que também promova um impacto duradouro na sociedade.

A pesquisa contribui para a formação de gestores mais conscientes de seu papel e responsabilidades, incentivando a adoção de práticas que assegurem a qualidade e a transparência nas contratações. Além disso, esse estudo também promove uma reflexão sobre a necessidade de um diálogo mais estreito entre as esferas pública e privada, o que pode resultar em um ambiente de negócios mais saudável e colaborativo, beneficiando tanto a administração pública quanto a sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 8.666/93. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 12 abr. 2024.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Tratado de Direito Administrativo. São Paulo: Forense, 2020, v.3.
- DINIZ, M.H. Curso de Direito Civil Brasil. São Paulo: Saraiva, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: 2020.
- FURTADO, L. R. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020
- KELSEN, H. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- MEIRELLES, H.L. Licitação e contratos administrativos. São Paulo: Malheiros, 2020.
- OSCAR CONSULTORIA. Disponível em: www.oscarconsultoria.com.br. Acesso em: 02 abr. 2024.
- PERCIO, G.V. Contratos Administrativos. Curitiba: NP, 2020.
- PEREIRA, J.T. Comentários à lei de licitações. Rio de Janeiro: Saraiva, 2021.
- SANTOS. A.R. Metodologia Científica. Lapa: DP&A, 2018.

NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA
NEPOTISM IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION
NEPOTISMO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Jefferson Carlos Santos Pereira
jeffsantos26@hotmail.com

PEREIRA, Jefferson Carlos Santos. **Nepotismo na administração pública brasileira**. Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 215 – 227, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. Jesus Salvador Leandro Filho

RESUMO

O termo nepotismo é usado para representar o favorecimento de parentes ou amigos próximos para ocupar cargos públicos em funções de confiança. O Brasil é um país em que essa prática de favorecimento no atendimento de interesses próprios é bastante comum. Assim, tem-se como objetivo descrever o conceito de nepotismo e seu feito na Administração Pública e na sociedade brasileira. Como metodologia realizou-se uma revisão da literatura no qual utilizou-se como descritores: Administração Pública; Nepotismo; Agentes Públicos. Súmula nº 13. Adotou-se como recorte de análise o período compreendido entre 2010 e 2021, alcançados por meio de coleta de material em bibliografias, internet, doutrinas, jurisprudência e leis. Espera-se que o estudo possa contribuir demonstrar que essa prática contratual, fere os princípios constitucionais e que a sociedade pode combater o nepotismo reivindicando a realização de concursos para a ocupação dos cargos públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Nepotismo. Agentes Públicos. Súmula nº 13.

SUMMARY

The term nepotism is used to represent favoring relatives or close friends to occupy public positions in positions of trust. Brazil is a country where this practice of favoring the service of self-interests is quite common. Thus, it aims to describe the concept of nepotism and its effect in the Public Administration and in Brazilian society. As a methodology, a literature review was carried out in which the following descriptors were used: Public Administration; Nepotism; Public Agents. Precedent No. 13. The period between 2010 and 2021 was adopted as an analysis clipping, achieved through the collection of material in bibliographies, the internet, doctrines, jurisprudence, and laws. It is hoped that the study can contribute to demonstrate that this contractual practice violates constitutional principles and that society can fight nepotism by claiming the holding of competitions for the occupation of public offices.

Keywords: Public administration. Nepotism. Public Agents. Precedent nº 13.

RESUMEN

El término nepotismo se utiliza para representar favorecer a familiares os amigos cercanos para ocupar cargos públicos en puestos de confianza. Brasil es un país donde esta práctica de favorecer el servicio de los intereses propios es bastante común. Así, se pretende describir el concepto de nepotismo y su efecto en la Administración Pública y en la sociedad brasileña. Como metodología, se realizó una revisión bibliográfica en la que se utilizaron los siguientes descriptores: Administración Pública; Nepotismo; Agentes Públicos. Precedente Nº 13. El período comprendido entre 2010 y 2021 se adoptó como un recorte de análisis, logrado a través de la recopilación de material en bibliografías, internet, doctrinas, jurisprudencia y leyes. Se espera que el estudio pueda contribuir a demostrar que esta práctica contractual viola los principios constitucionales y que la sociedad puede combatir el nepotismo reclamando la realización de concursos para la ocupación de cargos públicos.

Palabras clave: Administración pública. Nepotismo. Agentes Públicos. Precedente Nº 13.

INTRODUÇÃO

O nepotismo é um tema recorrente na cultura administrativa brasileira e na própria sociedade, confundindo algumas vezes com o flagelo nacional da corrupção.

De modo geral o nepotismo, é a concessão de privilégios ou de cargos públicos na Administração Pública em decorrência de laços de parentesco. Na cultura administrativa brasileira o nepotismo é um tema bastante recorrente.

A indicação de parentes de servidores públicos para exercer cargos em comissão ou de função de confiança é proibida no âmbito da Administração Pública, considerando, acima de tudo, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CFRFB/1988) e segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal(STF).

Na esfera do poder executivo a proibição do nepotismo se encontra no Decreto nº 7.203 de 04 de junho de 2010.

Diante do exposto, tem-se a seguinte problemática: Quais as consequências do nepotismo para a sociedade brasileira e para Administração Pública?

O nepotismo embora seja um tema que se fala muito é pouco estudado. Trata-se de um tema polêmico, tratado com preconceitos, inerentes ao senso comum, especialmente por parte da mídia.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é descrever o conceito de nepotismo e seu feito na Administração Pública e na sociedade brasileira.

Para atingir o objetivo geral deste trabalho, foi necessária a abordagem dos seguintes objetivos específicos: apresentar o conceito de nepotismo; demonstrar o processo histórico do nepotismo; descrever o nepotismo no Brasil e aspectos da contratação pública de pessoal.

Para a realização desta pesquisa de abordagem qualitativa, optou-se por uma pesquisa bibliográfica como método(análise dos temas e suas inter-relações).

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, por meio de coleta de material em bibliografias, internet, doutrinas, jurisprudência e leis. Em relação às fontes de coleta de dados, foram pesquisados periódicos, cujos critérios de inclusão se caracterizaram em publicações na língua portuguesa, textos disponíveis na íntegra e online.

Foram utilizados os descritores: Administração Pública; Nepotismo; Agentes Públicos. Súmula nº 13.

Teve como recorte de análise o período compreendido entre 2014 e 2024, pelo fato que são publicações recentes e que irão atender o objetivo proposto deste estudo. Foram utilizados também alguns materiais relevantes publicados antes de 2014, mas que corroboraram para o desenvolvimento deste trabalho.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: conceito de nepotismo; nepotismo no Brasil; Súmula Vinculante nº 13, conceito e considerações iniciais; requisitos da Súmula Vinculante; Súmula Vinculante nº 13 e a Generalidade do Direito e considerações finais.

NEPOTISMO - CONCEITO

A expressão nepotismo é constituída pelo radical e raiz *nepote* (do latim *népos/nipote*, que significa sobrinho/neto/descendente) e pelo sufixo nominal “ismo” (do grego *ismos*, que significa “prática de”) (Torrinha, 2015).

O termo nepotismo surgiu na Itália para demonstrar as relações de concessão de privilégios entre o Papa e seus familiares. Os papas e outras autoridades da Igreja Católica, no

período do Renascimento, por não possuírem filhos, costumavam proteger seus sobrinhos, nomeando-os para cargos importantes na hierarquia da Igreja (Koogan; Houaiss, 2018).

No Dicionário Michaelis, nepotismo é definido como o favoritismo de certos governantes em relação a seus parentes e familiares, facilitando a ascensão social, independentemente de suas aptidões (Weiszflog, 2018).

Sendo assim, o nepotismo consiste no favorecimento indiscriminado de parentes no que diz respeito ao acesso ao trabalho, sem levar em consideração a competência, capacidade, idoneidade e outros atributos necessários para se obter um bom desempenho nas atividades que lhes são conferidas. Esse conceito, torna-se mais significativo quando estabelecido na Administração Pública; no entanto, o nepotismo está presente em qualquer relação de trabalho em que haja favorecimento de familiares, onde possa ocorrer a ascensão social, proporcionando a concentração de riqueza e poder (Pretto, 2019).

O nepotismo é uma prática, através da qual uma autoridade pública nomeia um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes proporciona outros favores, com o propósito de aumentar sua renda ou contribuir para montar uma máquina política, em vez de cuidar da promoção do bem-estar público (Acquviva, 2019).

NEPOTISMO NO BRASIL

No Brasil, as primeiras manifestações de nepotismo surgiram no descobrimento, pois, no final da carta de Pero Vaz de Caminha direcionada ao rei de Portugal, ele descreve a descoberta de uma terra nova com todo o estilo da época. Em seguida, pede que seu genro receba alguns favores:

E, pois, que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tom a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê (Caminha apud Castro, 2023, p.116).

Embora a manifestação não se enquadre em uma situação de nepotismo, uma vez que está solicitando um cargo para seu genro, trata-se apenas de uma expressão de apreço.

Na administração que se vivia na época, a única maneira de se chegar a um cargo relevante era por meio da troca de favores ou do parentesco, sendo este último considerado nepotismo.

Por fim, concluído o escorço histórico e sociológico, não se pode confundir o favorecimento sistemático à família (nepotismo) com o favoritismo simples, pois neste não é requisito essencial o laço de parentesco entre favorecedor e favorecido. Excluem-se, portanto, do raio de abrangência da SV 13, às relações de amizade, namoro e noivado (embora, nestes dois últimos casos, a diferença em relação à união estável seja, atualmente, muito tênue) que engendram outros conflitos de interesses. (Rodrigues, 2022, p. 208)

Observando a afirmação de Rodrigues acima, é possível destacar apenas um favoritismo simples que Caminha solicitava ao rei para seu genro. No entanto, como se percebe, pouco

tempo depois surgem casos de nepotismo no Brasil, por meio dos estamentos políticos, descritos por Faoro(2021).

O estamento político — de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto — constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas — o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. (Faoro, 2021, p. 58)

No livro "Raízes do Brasil", Sérgio Buarque de Holanda (2015) trata a sociedade brasileira como sendo composta de “homens cordiais”, que preferem estabelecer relações pessoais em detrimento das profissionais e que, até mesmo, não cumprem as leis se estas não prezarem por suas relações pessoais.

Ainda segundo o entendimento do autor, o Brasil Colônia possuía pouca organização social; assim, frequentemente fazia uso da violência e da escravidão. Essa realidade foi progressivamente explorada pelos coronéis na conservação do poder político e social, que se viabilizava através do Estado.

As pessoas que vieram para o Brasil almejavam riqueza fácil e, em decorrência disso, exploravam a qualquer custo a mão de obra alheia sem reembolso. A cultura de exploração e a confusão entre a propriedade pública e a privada passaram a ser arraigadas na sociedade e na política (Couto, 2016).

A cultura desenvolvida ao longo dos anos de exploração fez com que o brasileiro considerasse comum as relações de nepotismo, que ocorrem há diversas gerações. Passou-se a compreender como apropriado o emprego de parentes na administração (Couto, 2016).

A transição do passado colonial até a atualidade no Brasil reflete uma evolução de práticas políticas e administrativas que moldaram a cultura de nepotismo e patrimonialismo no país. Durante o período colonial, as relações de poder eram marcadas pela concentração de riquezas e privilégios nas mãos de uma pequena elite, e o uso de parentes e aliados para cargos de confiança era uma prática comum. Essa herança colonial consolidou uma cultura de favoritismo e clientelismo, em que as relações pessoais prevaleciam sobre a meritocracia e o interesse público. Os governantes coloniais frequentemente nomeavam familiares e aliados políticos para funções importantes, perpetuando um sistema de governo autoritário e fechado.

Com a independência em 1822 e a consequente construção de uma nova estrutura política no Brasil, muitos desses hábitos do período colonial persistiram, especialmente na organização administrativa e nas nomeações para cargos públicos. A prática de favorecer parentes e aliados continuou sendo vista como normal dentro das estruturas de poder, tanto no âmbito do Império quanto na República. A ideia de favores pessoais e trocas de privilégios se manteve, criando um ciclo de nepotismo que atravessou gerações e foi naturalizado na política brasileira.

Ao longo do século XX, as práticas de nepotismo e patrimonialismo se tornaram parte de uma cultura política enraizada, especialmente em um contexto de fragilidade das instituições e falta de transparência nas administrações públicas. O sistema político brasileiro ainda era marcado por clientelismo, em que o emprego de familiares e amigos no serviço público era visto como uma forma legítima de retribuição política.

No entanto, com a Constituição de 1988, começou um movimento de modernização e institucionalização da política e da administração pública, embora com muitos desafios. A criação de órgãos de controle, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e a lei da Ficha Limpa são exemplos de medidas que buscam combater práticas de nepotismo e patrimonialismo, promovendo maior transparência e responsabilização na gestão pública. Essas reformas se inserem no esforço para romper com uma cultura política que ainda mantém resquícios de favorecimento familiar e pessoal e para consolidar um Estado mais ético e eficiente.

Portanto, a transição do Brasil, do passado colonial até a atualidade, revela uma constante luta contra as práticas de nepotismo e patrimonialismo, que, embora tenham sido inicialmente enraizadas nas estruturas de poder colonial, foram sendo contestadas e reconfiguradas ao longo do tempo, com avanços importantes a partir da Constituição de 1988. O caminho para superar essas práticas envolve uma contínua fortalecimento das instituições democráticas e uma mudança cultural que valorize a meritocracia, a transparência e a ética na gestão pública.

Holanda (2015) descreve que o homem brasileiro, por ser um “homem cordial”, não se revolta com as mazelas políticas e sociais; dessa forma, o nepotismo não se desligou da sociedade brasileira, verificando-se, assim, uma “perpetuação” do nepotismo que perdura desde os primórdios até a atualidade.

A partir do momento em que a imoralidade administrativa na política passou a ser algo comum, tornou-se bastante recorrente nomear parentes para ocupar cargos públicos. Dessa maneira, quando um novo governante chegava ao poder, ocorria a “troca de cadeiras”, na qual eram dispensados todos os agentes públicos que exerciam os cargos comissionados e eram nomeados novos, incluindo a maior parte da parentela do novo dominante(Couto, 2016).

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles se auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (Holanda, 2015, p. 146).

A chegada do século XXI foi marcada por diversos casos de nepotismo. Em 2004, ocorreu a alteração da Constituição Federal de 1988, que concedeu maior transparência ao poder judiciário e ao ministério público, instituindo o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, órgãos que buscam oferecer celeridade e moralidade.

O combate ao patrimonialismo também tem avançado com as reformas e mudanças institucionais do século XXI, especialmente com a criação de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que visam garantir

maior transparência e eficiência na atuação de ambos os poderes. Essas instituições desempenham um papel fundamental na luta contra práticas que favorecem interesses pessoais ou familiares dentro das esferas pública e administrativa, contribuindo para a moralização e apurando irregularidades.

O patrimonialismo, que se caracteriza pelo uso dos bens e recursos públicos em benefício próprio ou de grupos próximos, encontra um obstáculo importante nesse contexto de fortalecimento das instituições de controle. O CNJ e o CNMP têm contribuído para a fiscalização de membros do Judiciário e do Ministério Público, assegurando que seus membros atuem dentro da legalidade e ética, prevenindo abusos e favorecimentos ilegítimos. A maior transparência e a celeridade com que essas instituições funcionam também ajudam a limitar a atuação do patrimonialismo, trazendo uma maior responsabilização dos gestores públicos.

Portanto, ao instituir mecanismos de fiscalização mais rigorosos e promover o aprimoramento da administração pública, especialmente no Judiciário e no Ministério Público, a Constituição de 1988 e suas reformas no século XXI têm proporcionado avanços significativos na luta contra o patrimonialismo, além de fortalecer a moralidade administrativa e a confiança nas instituições públicas.

Por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi editada uma resolução vedando o nepotismo no judiciário e, em seguida, o Poder Judiciário publicou a Súmula Vinculante 13, com o objetivo de erradicar o nepotismo no Brasil.

SÚMULA VINCULANTE N° 13: CONCEITO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em decorrência dos diversos escândalos de corrupção que surgiram na Administração Pública brasileira, ocorreram várias insatisfações da população em relação à impunidade. Diante dessa situação, o Poder Judiciário brasileiro foi perdendo a credibilidade frente à sociedade, pois raramente se observa que a justiça seja feita na classe política (Pretto, 2019).

Em decorrência disso, o Supremo Tribunal Federal, em 21 de agosto de 2008, editou a Súmula Vinculante número 13, com a seguinte redação:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, serviu de base para a referência legislativa para a edição da súmula.

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, oralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Sendo assim, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, qualquer tipo de nomeação de parentes até o terceiro grau para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada no âmbito da Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, viola o art. 37, caput, da Constituição Federal, ferindo os princípios constitucionais da Administração Pública (Pretto, 2019).

Os precedentes que levaram à edição da Súmula Vinculante nº 13 foram os seguintes:

EMENTA: CARGOS DE CONFIANÇA - PARENTESCO - NOMEAÇÃO E EXERCÍCIO - PROIBIÇÃO - EMENDA CONSTITUCIONAL - ADI - LIMINAR. A concessão de liminar pressupõe a relevância do pedido formulado e o risco de manter-se com plena eficácia o preceito. Isso não ocorre quando o dispositivo atacado, de índole constitucional, confere ao tema chamado "nepotismo" tratamento uniforme nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, proibindo o exercício do cargo pelos parentes consanguíneos e afins até o segundo grau, no âmbito de cada Poder, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados para cessação das situações existentes. CARGOS - EXTINÇÃO - INICIATIVA - ADI - LIMINAR. Ao primeiro exame, exsurge conflitante com a Carta Política da República, preceito que, embora de índole constitucional, implique extinção de cargos de confiança ocupados à margem das peculiaridades que lhes são próprias. Impõe-se, na espécie, a iniciativa de lei em tal sentido pelo Poder ou Órgão (MP) em que situados.

(Supremo Tribunal Federal – Tribunal Pleno - ADI 1521 MC – Data da Decisão: 11/03/1997 Data da Publicação: 17/03/2000 Relator: Ministro Marco Aurélio). (Grifado no original).

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. NEPOTISMO. CARGO EM COMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. Servidora pública da Secretaria de Educação nomeada para cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região à época em que o vice-presidente do Tribunal era parente seu. Impossibilidade. A proibição do preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de servidores públicos é medida que homenageia e concretiza o princípio da moralidade administrativa, o qual deve nortear toda a Administração Pública, em qualquer esfera do poder. Mandado de segurança denegado. (MS 23780 Supremo Tribunal Federal Relator: Ministro Joaquim Barbosa Data da Decisão: 28/09/2005 Data da Publicação: 03/03/2006). (Grifos nossos).

EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR. Patente a legitimidade da Associação dos Magistrados do Brasil - AMB para propor ação declaratória de constitucionalidade. Primeiro, por se tratar de entidade de classe de âmbito nacional. Segundo, porque evidenciado o estreito vínculo objetivo entre as finalidades institucionais da proponente e o conteúdo do ato normativo por ela defendido (inciso IX do art. 103 da CF, com redação dada pela EC 45/04). Ação declaratória que não merece conhecimento quanto ao art. 3º da resolução, porquanto, em 06/12/05, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 09/05, alterando substancialmente a de nº 07/2005. A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade. O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica

apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04. Noutra giro, os condicionamentos impostos pela Resolução em foco não atentam contra a liberdade de nomeação e exoneração dos cargos em comissão e funções de confiança (incisos II e V do art. 37). Isto porque a interpretação dos mencionados incisos não pode se desapegar dos princípios que se veiculam pelo caput do mesmo art. 37. Donde o juízo de que as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos princípios republicanos da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado. Não se trata, então, de discriminar o Poder Judiciário perante os outros dois Poderes Orgânicos do Estado, sob a equivocada proposição de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam inteiramente libertos de peias jurídicas para prover seus cargos em comissão e funções de confiança, naquelas situações em que os respectivos ocupantes não haja ingressado na atividade estatal por meio de concurso público. O modelo normativo em exame não é suscetível de ofender a pureza do princípio da separação dos Poderes e até mesmo do princípio federativo. Primeiro, pela consideração de que o CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois; segundo, porque ele, Poder Judiciário, tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. Medida liminar deferida para, com efeito vinculante: a) emprestar interpretação conforme para incluir o termo "chefia" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco b) suspender, até o exame de mérito desta ADC, o julgamento dos processos que tenham por objeto questionar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça; c) obstar que juízes e Tribunais venham a proferir decisões que impeçam ou afastem a aplicabilidade da mesma Resolução nº 07/2005, do CNJ e d) suspender, com eficácia *ex tunc*, os efeitos daquelas decisões que, já proferidas, determinaram o afastamento da sobredita aplicação. (Supremo Tribunal Federal - ADC-MC-12 - Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade – Data da Decisão: 16/2/2006 Data da Publicação: 1º/9/2006 Relator: Ministro Carlos Britto).

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE.

I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita.

II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.

III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

IV - Precedentes.

V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. (Supremo Tribunal Federal - RE 579951 – Recurso Extraordinário Data da Decisão: 20/08/2008 Data da Publicação: 24/10/2008 Relator: Ministro Ricardo Lewandowski).

Dos precedentes descritos acima, o princípio da isonomia destaca-se entre os princípios constitucionais da Administração Pública, dos quais os principais são os princípios da moralidade e da impessoalidade, como norteadores das decisões(Pretto, 2019)

REQUISITOS DA SÚMULA VINCULANTE

A Súmula Vinculante é um instrumento que está disponível ao Supremo para que sua jurisprudência fique consolidada. Através dela, é possível atribuir caráter obrigatório à posição do Supremo Tribunal Federal (Carneiro, 2017).

A função da Súmula Vinculante é estipular coerência no sistema jurídico, de maneira a diminuir reflexões desnecessárias a respeito de matérias repetitivas. No entanto, apesar de ter a função de fazer valer a orientação do Supremo Tribunal Federal, ela não é imutável. A Lei nº 11.417/06 regulamenta o instituto e estabelece maneiras para que ocorra sua alteração, permitindo sua adequação às modificações da sociedade e do sistema jurídico (Carneiro, 2017).

No entendimento de Streck (2023), a Súmula Vinculante precisa abordar matéria na qual exista divergência de aplicação, para que a norma seja usada de maneira constitucionalmente apropriada. Isto é, o Supremo Tribunal Federal apresenta à norma a interpretação constitucionalmente correta. Neste aspecto, é importante ressaltar que:

Desse modo, partindo da base analítica que informou o legislador constituinte derivado, é possível afirmar que uma súmula, para que possa vir a ter efeito vinculante, deverá, primeiro, ter, como pano de fundo, uma discussão sobre a validade de um determinado texto jurídico, o que significa dizer que, nessa hipótese, a discussão do Supremo Tribunal Federal deverá versar sobre os juízos negativos ou positivos feitos pelos tribunais acerca de tal dispositivo. Sendo essa controvérsia atual e possuindo relevância, o Supremo Tribunal Federal dirá qual a resposta adequada constitucionalmente. A súmula tem essa função: traduzir a resposta constitucionalmente adequada a uma determinada temática (Streck, 2023).

O artigo 103-A da Constituição Federal estabelece, em seu caput e no parágrafo 1º, os requisitos para a elaboração de súmulas vinculantes. É necessário que trate da matéria constitucional; que existam reiterados pronunciamentos do Supremo a respeito do tema; que a controvérsia ocorra entre órgãos do Judiciário ou entre o Judiciário e a administração pública; e que a controvérsia ocasione insegurança jurídica e significativa multiplicação de processos sobre a questão idêntica (Britto, 2023).

Streck (2013) aponta imprecisão quanto à quantidade de decisões necessárias para estabelecer a existência de reiteradas decisões e enfatiza que a ocorrência de julgamentos com decisões próximas não implica, necessariamente, que o requisito tenha sido cumprido. Nesse sentido:

O novo dispositivo constitucional (Emenda Constitucional 45/2004) também coloca como requisito para a edição da súmula vinculante a existência de reiteradas decisões, o que, de imediato, demanda o estabelecimento dos limites da aludida expressão. A expressão “reiteradas” deve ser interpretada a partir da materialidade da Constituição em especial naquilo que diz com o mais amplo acesso à justiça ao cidadão. Afinal, o fundamento da Reforma do Judiciário e, portanto, da alteração da Constituição, está assentado na melhoria do acesso à justiça e não de sua obstaculização. Portanto, se não há univocidade possível acerca de quantas decisões devem existir para que esteja caracterizada a “reiteração das decisões” que resultarão em uma súmula, também não é qualquer conjunto de processos cujas decisões apontam para o mesmo lado que determinará o significado da expressão (Streck, 2013, p. 41)

Observa-se que os precedentes da Súmula Vinculante nº 13 foram o Mandado de Segurança nº 23.780/MA, a Ação Delatória de Constitucionalidade nº 12 e o Recurso Extraordinário 579.951/RN(Cavalcante Filho; Lago, 2020).

Embora não exista a quantidade exata de pronunciamentos do Supremo para que ocorra a elaboração de uma súmula vinculante, admite-se que três não seja a quantidade ideal. Além disso, a contagem baixa de precedentes não discorre a respeito de questões idênticas.

O Mandado de Segurança 23.780/MA fixou no Supremo Tribunal Federal a questão de que a vedação ao nepotismo é decorrente da Constituição, onde sua vedação deve ocorrer até o terceiro grau de parentesco. A Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 determinou que a vedação ao nepotismo precisa ser estendida a todos os Poderes.

O Recurso Extraordinário 579.951/RN determinou que estará configurado o nepotismo quando houver nomeação do parente para o cargo administrativo. No caso de cargo político, será necessário realizar uma análise em cada caso específico para observar a incidência ou não do instituto.

Embora todos os precedentes tratem da matéria do nepotismo, cada um compreendeu um fator específico. Dessa maneira, observa-se que a construção da súmula vinculante tenha ocorrido de maneira prematura. Compreende-se que o tema foi tratado de maneira exaustiva pelo Supremo Tribunal Federal; em decorrência disso, questões importantes como a incorporação da súmula para os cargos políticos foram retiradas do debate que formulou o verbete.

A SÚMULA VINCULANTE 13 E A GENERALIDADE DO DIREITO

Em decorrência da generalidade de uma súmula vinculante, torna-se quase impossível realizar a previsão de todas as situações de acontecimentos cotidianos. Segundo Lima (2015, p. 95), “por sua própria natureza, é impotente para fornecer, por si só, todas as soluções reclamadas pela ordem jurídica; não se pode exigir do STF (no caso das SVs) ou do legislador (no caso da lei) uma inatingível onisciência”.

A súmula vinculante não possui força orgânica ou elasticidade ilimitada para englobar todos os casos concretos. O editor constituinte, conhecedor dessa incompletude da lei ou da norma escrita, ao passar ao Supremo Tribunal Federal o poder de editar a súmula vinculante, possibilitou-lhe “proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei” (CF, art. 3-A, *caput*).

É bastante clara a possibilidade de revisão da súmula vinculante e o reconhecimento de que o entendimento sumular vinculante não abrange todas as situações concretas da vida (Rodrigues, 2022).

Desta forma, várias situações que acontecem na Administração Pública no que diz respeito ao nepotismo não encontram a solução pronta na Súmula Vinculante 13. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal está autorizado, na referida súmula vinculante, a não impossibilitar que outras situações de nepotismo sejam vedadas, baseadas nos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, eficiência e isonomia (Arakaki; Ortiz, 2021).

No dia em que foi aprovada a Súmula Vinculante 13, o Ministro Ricardo Lewandowski destacou a preocupação a respeito da redação da súmula, onde jamais alcançaria todas as possibilidades da realidade fática.

Digamos que o STF não tivesse tido a cautela de inserir na redação da SV 13 a expressão “... compreendido o ajuste mediante designações recíprocas...”, estaria o nepotismo cruzado autorizado? A resposta, obviamente, é negativa. A Suprema Corte tem o firme entendimento de que a proibição do nepotismo (em todas as suas formas) não depende de lei formal (ou, por extensão, de outro ato normativo com força vinculante) para ser implementada; decorre, diretamente, dos princípios expressos no art. 37, *caput*, da CF – que gozam de eficácia imediata. E isso faz com que todos os fatos não encaixados na moldura sumular, mas violadores da Constituição, estejam interditos (Arakaki; Ortiz, 2021, p. 140).

Uma das maiores críticas que se fazem a respeito da SV 13 é sobre a sua edição, que foi realizada de forma muito rápida, após dois pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria em uma única Sessão Plenária. O procedimento em questão contraria a Constituição, que exige que a edição de súmulas vinculantes seja feita após “reiteradas decisões” (CF, art. 103-A).

Sendo assim, várias situações que envolvem essa matéria tão complexa não teriam sido incluídas na Súmula Vinculante 13, talvez pela rapidez com que foi aprovada, sem a realização de um debate e um estudo mais profundo (Rodrigues, 2022).

Na emissão da PEC 15/2006, o Senador Demóstenes Torres, pertencente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ao relatar o parecer, onde pretendia proibir expressamente a prática do nepotismo, enfatiza que:

A despeito dos propósitos moralizadores que animaram os Ministros do STF na elaboração da Súmula, ela é passível de crítica quanto ao modo como se deu sua aprovação, bem como quanto à forma como foi redigida. No que concerne às circunstâncias em que se deu a aprovação, merece registro que apenas quatro julgados serviram de precedentes ao Verbete, dois deles prolatados numa mesma ocasião, às vésperas da edição da Súmula (Brasil, 2008)

É possível observar claramente a crítica do senador Demóstenes a respeito da elaboração da Súmula 13 e da maneira como a Súmula Vinculante (SV) foi redigida, abrindo precedentes para o verbete.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em questão teve como objetivo descrever o conceito de nepotismo e seu efeito na Administração Pública e na sociedade brasileira. Constatou-se que essa prática é bastante antiga nas organizações públicas.

Compreendeu-se que o nepotismo é entendido como uma prática em que ocorre a nomeação de parentes para ocupar cargos públicos, sem a realização de concurso público, como uma maneira de favorecer a pessoa nomeada.

Ainda analisando o referencial teórico, observou-se que o nepotismo gera grandes consequências para o bem público. Essa ação corrupta facilita situações de corrupção, pagamento de propinas, troca de favores e desvios de verbas na Administração Pública. Em situações em que o nepotismo teve como único propósito favorecer os familiares, pôde

ocasionar a incompetência administrativa do indivíduo que foi contratado, uma vez que, na maioria das vezes, ele não possui qualificação técnica para exercer o cargo ao qual foi designado e não detém mérito para manter-se na função.

Percebeu-se, também, que a existência de cargos públicos é importante para a democracia, permitindo que alguns postos específicos na Administração sejam utilizados por servidores de confiança do governo. No entanto, no Brasil, essa prática foi indiscriminada, quando se analisou a quantidade dessa prática em constante crescimento.

Em decorrência disso, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal, em 2008, editou a Súmula Vinculante 13, com o propósito de vedar as práticas nepotistas no âmbito dos poderes de maneira mais explícita do que a Constituição Federal de 1988. Ainda sobre a Súmula Vinculante 13, concluiu-se que sua edição veio para dar uma resposta aos comportamentos retrógrados e imorais que, infelizmente, persistem no Brasil.

Embora a SV 13 do Supremo Tribunal Federal não tenha acabado com todas as situações de nepotismo, a prática continuou proibida por violar os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência.

Assim, ao término deste artigo, concluiu-se que os objetivos iniciais foram alcançados, uma vez que foi possível demonstrar que o controle dos atos de nomeação provenientes do nepotismo foi viável, que sua prática é injustificável e que tal prática pode prejudicar a Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, M. C. Dicionário Jurídico Acquaviva. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2019
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. 579.951-4/RN. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Natal, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/sites/5800/5840/site/Nepotismo.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRITTO, C.A. Comentário ao artigo 37 In: CANOTILHO, J J Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio. (Coordenadores). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2023.
- BRUNO, R.M. Direito Administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.
- CAMINHA, P.V. Carta. In: CASTRO, S. A carta de Pero Vaz de Caminha. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2023.
- CAVALCANTE FILHO, J.T.; LAGO, Rodrigo P. Uma análise da jurisprudência do STF e a súmula vinculante STF nº 13. 2020. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-vedacao-ao-nepotismo-e-as-nomeacoes-de-agentes-politicos>. Acesso em 05 jun. 2024.
- COUTO, N. A. nepotismo: súmula vinculante 13 e os conflitos jurisprudenciais. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Rondônia – UNIR – Campus de Cacoal, como requisito parcial para a Conclusão do Curso de Direito, 2016.
- FAORO, R. Os Donos do Poder: 3. ed. São Paulo: Global, 2021.
- HOLANDA, S. B. de. Raízes do Brasil. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- KOOGAN, A.; HOUAISS, A. (Ed.). Enciclopédia e dicionário digital 98. Direção geral de André Koogan Breikmam. São Paulo: Delta, 2018. 5 CD-ROM.
- KNOPP, M.J.G. Nepotismo: alcance da súmula vinculante nº 13 aos cargos políticos. Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. 2018, 65fls.
- PRETTO, D. Nepotismo na administração pública brasileira: a questão dos cargos em comissão e a súmula vinculante número 13. Monografia. Curitiba, 2019. 74 fls. Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.
- RODRIGUES, J.G. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2022.
- TORRINHO, F. Dicionário Latino-português, 3. ed. Porto: Gráficos Reunidos, 2015, p. 550-551.
- WEISZFLOG, W. Michaelis - Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2018.

O PAPEL DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE ROLE OF THE INTERNAL CONTROL BODY IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

EL PAPEL DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Jefferson Carlos Santos Pereira
jeffsantos26@hotmail.com

PEREIRA, Jefferson Carlos Santos. **O papel do órgão de controle interno na administração pública municipal.** Revista International Integralize Scientific, Ed. n.44, p. 228 – 234, Fevereiro/2025. ISSN - 2675-5203/ 3085-654X

Orientador: Prof. Dr. Jesus Salvador Leandro Filho

RESUMO

O trabalho em questão, cujo tema é o “controle interno” irá tratar desse eficiente instrumento de transparência para a Administração Pública. Tem como objetivo destacar a importância do Controle Interno como ferramenta de gerenciamento na Administração Pública municipal. O planejamento, a avaliação e o controle são funções essenciais que devem estar presentes nas ações da administração pública. Com o processo de controle e avaliação, busca-se melhorar a condução da gestão de recursos públicos, bem como verificar se a administração está atingindo os objetivos de acordo com as políticas traçadas, cumprindo, assim, a missão do Estado. Para alcançar os objetivos adotou como método a pesquisa bibliográfica descritiva. Diante do exposto o trabalho justifica-se pela importância da área do controle interno nos órgãos públicos, tendo em vista que a bibliografia que trata o assunto, geralmente é sobre as instituições privadas, ocorrendo dessa forma certa escassez de materiais sobre esse tema. Os resultados demonstram que cada vez mais a sociedade está exigindo transparência dos atos e auxiliando na fiscalização do dinheiro público. Assim, conclui-se que o gestor público precisa estar preparado para atender de maneira satisfatória os anseios da sociedade.

Palavras-Chave: Órgão de Controle. Administração Pública. Avaliação.

SUMMARY

The work in question, whose theme is “internal control”, will address this efficient transparency instrument for Public Administration. Its objective is to highlight the importance of Internal Control as a management tool in municipal Public Administration. Planning, evaluation and control are essential functions that must be present in the actions of public administration. The control and evaluation process seeks to improve the management of public resources, as well as to verify whether the administration is achieving the objectives in accordance with the policies outlined, thus fulfilling the mission of the State. To achieve the objectives, descriptive bibliographic research was adopted as the method. In view of the above, the work is justified by the importance of the area of internal control in public agencies, considering that the bibliography that deals with the subject is generally about private institutions, thus resulting in a certain scarcity of materials on this topic. The results demonstrate that society is increasingly demanding transparency in actions and assisting in the monitoring of public funds. Thus, it is concluded that the public manager needs to be prepared to satisfactorily meet the desires of society.

Keywords: Control Body. Public Administration. Evaluation.

RESUMEN

El trabajo en cuestión cuyo tema es el “control interno” abordará este eficiente instrumento de transparencia para la Administración Pública. Se pretende resaltar la importancia del Control Interno como herramienta de gestión en la Administración Pública municipal. La planificación, la evaluación y el control son funciones esenciales que deben estar presentes en las actuaciones de la administración pública. Con el proceso de control y evaluación se busca mejorar la gestión de los recursos públicos, así como verificar si la administración está logrando sus objetivos de acuerdo con las políticas trazadas, cumpliendo así con la misión del Estado. Para lograr los objetivos se adoptó como método la investigación bibliográfica descriptiva. En vista de lo anterior, el trabajo se justifica por la importancia que tiene el área de control interno en los organismos públicos, considerando que la bibliografía

que trata el tema es generalmente sobre instituciones privadas, resultando así en cierta escasez de materiales sobre este tema. Los resultados demuestran que la sociedad exige cada vez más transparencia de los actos y ayuda a controlar el dinero público. Así, se concluye que el directivo público necesita estar preparado para satisfacer satisfactoriamente los deseos de la sociedad.

Palabras clave: Órgano de Control. Administración Pública. Evaluación.

INTRODUÇÃO

Esse artigo visa discutir o tema “O Papel do Órgão de Controle e Interno na Administração Pública Municipal”. A implantação do controle interno na administração pública é uma exigência constitucional e legal desde a instituição da Lei nº 4.320/64.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa imposição legal aos administradores públicos, ao exigir que os relatórios de gestão fiscal devam ser assinados não só pela autoridade legal competente, mas também pelo responsável do controle interno.

A justificativa deste artigo, dá-se em razão de se estabelecer uma atividade importante pela busca dos objetivos estabelecidos. Se não houver controle quer dizer que a Administração Pública não tem como dimensionar a realização de metas nem a execução de orçamentos, pela inobservância de um dos elementos essenciais da administração.

O Controle Interno é uma instituição que tem como objetivo principal, a proteção do patrimônio, o que se apresenta como resultado, e, constitui instrumento de apoio a contabilidade; demonstrando, assim, a necessidade de estudos direcionados sobre o tema, tendo em vista a importância de um Sistema de Controle Interno que estabeleça indicadores com primazia para a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, justifica-se pela importância da na área do conhecimento sobre o Controle Interno nos órgãos públicos, tendo em vista que a bibliografia que trata sobre o assunto, geralmente é sobre as instituições privadas, ocorrendo dessa forma uma certa escassez de materiais sobre esse tema.

Torna-se necessário, portanto, destacar que este trabalho oferecerá novas dimensões e tratamentos atribuídos ao objeto deste estudo, tendo como base para orientar novas pesquisas. Contudo, não há intenção de esgotar toda a problemática que envolve o tema, mas sim apresentar uma análise e uma maior reflexão e discussão baseando-se na literatura existente.

A problemática levantada nesse estudo é: A Administração Pública pode realizar uma administração eficiente sem que exista um Controle Interno e adequado?

Nessa perspectiva, o objetivo geral desse artigo é destacar a importância do Controle Interno como ferramenta de gerenciamento na Administração Pública municipal e como objetivos específicos compreender o controle interno e suas funções; apresentar os objetivos do controle interno e demonstrar as características do sistema de controle interno na Administração Pública.

O método escolhido para o assunto foi a pesquisa bibliográfica, pois constituiu um estudo de coleta, seleção, análise e interpretação da literatura relacionada ao assunto, composta de livros, manuais, teses, dissertações, artigos de revistas científicas, sites de internet especializados etc.

CONTROLE ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O controle orçamentário sempre predominou na administração pública no sentido de garantir a observância da legislação, evitando erros e outras práticas irregulares. Já se estabelecem na Lei Federal nº 4.320/64, 2 sistemas de controle a execução orçamentária: o controle interno e o controle externo.

O art. 75 desta lei determina que o controle da execução orçamentária deve compreender:

- I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (Brasil, 1964).

A Constituição Federal de 1988 ampliou o entendimento sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Em seu artigo 70, estabelece que essa fiscalização, no que diz respeito à legalidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A busca por um melhor controle teve início com a promulgação da Constituição de 1988. Além de ampliar o objeto a ser controlado, a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo e instituiu o controle interno em todos os Poderes. Até então, a exigência de controle interno restringia-se apenas ao Poder Executivo e limitava-se ao controle da legalidade dos atos (Fontana, 2018).

CONTROLE INTERNO

A implantação do controle interno na administração pública é uma exigência constitucional e legal desde a instituição da Lei nº 4.320/64. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa imposição legal aos administradores públicos, ao exigir que os relatórios de gestão fiscal devem ser assinados não só pela autoridade legal competente, mas também pelo responsável do controle interno (Cruz; Glock, 2020).

O sistema de controle interno nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve ter uma atuação integrada, visando atender ao disposto no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB1988):

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988)

O papel do controle interno vai além da responsabilidade de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, avaliando também os resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas. O que se busca como o controle interno é a eficácia organizacional com maior efetividade da ação programática do órgão (Guerra, 2019).

A Constituição de 1988 trouxe inovações significativas no que diz respeito ao controle interno, ao exigir que não apenas o Poder Executivo, mas também os demais Poderes mantivessem esse mecanismo de supervisão. Essa mudança representa um avanço importante, pois amplia a responsabilidade e a transparência nas ações governamentais. Além disso, a Constituição estabelece a obrigatoriedade de avaliações de resultados, que visam analisar o cumprimento dos objetivos e metas previstos nos planos e programas da administração pública. Esse enfoque em eficiência e eficácia permite uma gestão mais responsável e orientada por resultados, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.

TIPOS DE CONTROLE INTERNO

Existem três tipos de controle: de legalidade, legitimidade e economicidade, conforme segue:

LEGALIDADE:

Nesse tipo de controle, haverá uma verificação no sentido da legalidade do ato praticado. O ato deve ser realizado em conformidade com o que a lei determina.

É obrigação da Administração Pública submeter-se completamente às leis, o que significa submissão a todo ordenamento jurídico nacional, no sentido de executar os planos de governo, expressos orçamentariamente, com os órgãos de controle, no exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, devendo verificar e avaliar juridicamente a regularidade dos atos praticados pelos administradores, a fim de que estes não sejam resultados de uma ação de interesse pessoal do governante, mas sim do interesse público, por ser este o consectário da soberania popular que, em última análise, está expressa na lei. (Mileski, 2020, p. 247)

LEGITIMIDADE

Com relação ao controle de legitimidade, este não se confunde com o exame de legalidade. Embora aquele derive deste, há vários outros aspectos a serem verificados pelo controle de legitimidade, que não se limita apenas à verificação conforme lei.

No controle de legitimidade, será verificado se o ato atende não apenas a lei, mas se ele é condizente também ao interesse público, bem como se respeita a base da moralidade.

O controle do ato será efetuado desde o momento em que ele é criado, até que produza efeitos perante a sociedade.

Dessa forma, se houver qualquer indício de desvio ou qualquer tipo de fraude constatada, o ato não será considerado legítimo, não atendendo os princípios gerais do direito e não atendendo principalmente ao interesse público e a moralidade.

ECONOMICIDADE

Por meio desse tipo de controle, procura-se verificar se o ato realizado atendeu aos interesses públicos buscando o menor custo possível, ou seja, se foram alcançados os melhores benefícios com os menores gastos possíveis. Destaca-se, entretanto, que em determinadas circunstâncias, o menor custo não trará maiores benefícios às pessoas. Portanto, deverá existir um equilíbrio nessa relação custo-benefício, sempre bem fundamentada, para que haja um melhor atendimento e uma maior eficiência à coletividade.

Além disso, deve ser dada muita atenção para ser evitado o superfaturamento ou o gasto indevido com relação ao custo e ao benefício trazido. É importante que exista uma prévia organização para que isto não venha a ocorrer, caso contrário, trará desperdício e prejuízo ao erário.

OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO

O objetivo do Controle Interno encontra-se no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988(CRFB1988): Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

O Sistema de Controle Interno atua de maneira unificada, apesar de cada Poder ter seu próprio Controle Interno. Esse Sistema, no entanto, será coordenado pelo Executivo, que ao final do exercício, deverá organizar a prestação de contas conjunta, em que pese os demais Poderes construam as suas respectivas contas (Machado Junior; Reis, 2018, p. 140).

Sob a visão da empresa particular o Controle Interno possui os seguintes objetivos: guardar e resguardar seus ativos, examinar o grau de credibilidade e perfeição dos registros contábeis e gerar a eficiência operacional (Attie, 2018, p. 114).

O Controle Interno em um instituto exerce como objetivo maior, a garantia do patrimônio, além de proporcionar eficiência na execução do objeto social, o que se demonstra

como resultado, e, são instrumentos de apoio à contabilidade.

A partir de um forte sistema de controle interno, busca-se evitar irregularidades, prejuízos e desperdícios; garantindo, razoavelmente, a realização das normas administrativas e legais e proporcionando a identificação de falhas, roubos e seus respectivos responsáveis.

Diante disso, o Controle Interno pode ser compreendido como parte integrante da estrutura da Administração Pública, com a finalidade de orientar a gestão pública em relação a realização das metas e planos de governo.

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Attie (2018, p. 115-116) as características do Controle Interno envolvem:

Plano de organização: é um plano simples que se deve oferecer ao estabelecimento de linha clara de autoridade e responsabilidade. É importante constar em todos os planos de organização a independência estrutural das funções de operações, custódia, contabilidade e auditoria (segregação de funções).

Quem faz não controla: dessa maneira, ninguém pode ter todo controle de uma transação, sob pena de causar vulnerabilidade no sistema. Para que ocorra a independência estrutural é necessário separação do trabalho de todos os departamentos que precisam ser agregados e classificados, assim de permitir fluxo suave de trabalho e eficiência da operação.

Sistema de autorização e procedimentos de escrituração: composto por sistemas adequado de contabilidade para garantir que as transações sejam classificadas e registradas com respaldo em documentos hábeis, em concordância com o plano de contas e em tempo hábil.

Manual de procedimentos: fica estabelecido os processos operacionais e contábeis, normatiza as políticas e instruções e uniformiza tais procedimentos.

Manual de formulários e documentos: que permite padronizar os formulários, verificando seus objetivos, finalidades, nível de informação que deve constar, emitentes usuários, lugares de controle, critérios e lugares de arquivos, precisa conter também campos específicos para vistos, assinaturas e autorizações.

Estímulo à eficiência operacional: compreende a competência do pessoal, tendo por base a capacidade técnica prevista para o cargo, e de forma que possibilite verificar a responsabilidade por prejuízos verificados por negligência, inaptidão técnica ou fraude.

Aderência às políticas existentes: composta de supervisão – significa que os servidores precisam ser supervisionados por alguém de reconhecido valor e honestidade, e Auditoria interna para trabalhar na organização como um fator de afirmação, pelo fato de os servidores terem saberem que estão sendo observados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada neste artigo evidencia a crucial importância do controle interno na supervisão e fiscalização dos atos administrativos da Administração Pública. Essa ferramenta se reafirma como um elemento essencial de gerenciamento, garantindo à população uma prestação de serviços eficiente e responsável, ao mesmo tempo em que minimiza desvios e desperdícios de recursos públicos.

A partir da problemática introduzida no início do artigo, ficou claro que a ausência de um controle interno robusto compromete a capacidade dos Gestores Públicos de conduzir uma administração eficiente, em desacordo com os princípios fundamentais de economicidade, legalidade e legitimidade.

Observou-se, ainda, que os objetivos do controle interno estão claramente delineados no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, e que, apesar das particularidades de cada Poder, esses objetivos permanecem interligados e complementares. Além disso, a atuação dos tribunais de contas se destaca como um fator significativo na promoção do controle externo da Administração, contribuindo com medidas que visam a redução da corrupção e o aprimoramento da transparência.

Por fim, foi concluído que este artigo não apenas ampliou nosso entendimento sobre os diferentes tipos de controle existentes na Administração Pública, mas também ressaltou a importância deste instrumento como um mecanismo a serviço da cidadania. O fortalecimento do controle interno, portanto, é fundamental para a construção de uma gestão pública mais ética, responsável e comprometida com os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTIE, William. Auditoria: Conceitos e Aplicações. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BRASIL. Lei Federal nº 4.320/64. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 21 ago. 2024.
- CRUZ, F.; GLOCK, J.O. Controle interno nos municípios. São Paulo: Atlas, 2020.
- FONTANA, R. Lei de responsabilidade fiscal – comentada. São Paulo: RG editores, 2018.
- GUERRA, E.M. Os controles externos e internos da administração pública e os tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- MACHADO JR, Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2018.
- MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.



**INTERNATIONAL
INTEGRALIZE
SCIENTIFIC**

Publicação Mensal da INTEGRALIZE

Aceitam-se permutas com outros periódicos.

Para obter exemplares da Revista impressa, entre em contato com a Editora Integralize pelo (48) 99175-3510

INTERNATIONAL INTEGRALIZE SCIENTIFIC

Florianópolis-SC

Rodovia SC 401, Bairro Saco Grande,

CEP 88032-005.

Contato: (49) 99176-6732

<https://www.iiscientific.com>