

VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA
VITOR HUGO SOUZA MORAES
(ORGANIZADORES)



◆ VOLUME 01

DIREITO
em
PERSPECTIVA

Instituições e Justiça
no Maranhão

EDITORA
ILUSTRAÇÃO

VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA
VITOR HUGO SOUZA MORAES
(ORGANIZADORES)

DIREITO EM PERSPECTIVA

INSTITUIÇÕES E JUSTIÇA NO MARANHÃO

Volume 1

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: Amanda Costa Barros

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito em perspectiva [recurso eletrônico] : instituições e justiça no Maranhão / organizadores: Viviane Freitas Perdigão Lima, Vitor Hugo Souza Moraes. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 1

ISBN 978-65-6135-278-9

DOI 10.46550/978-65-6135-278-9

1. Direito. 2. Maranhão. I. Lima, Viviane Freitas Perdigão (org.). II. Moraes, Vitor Hugo Souza (org.).

CDU: 34(812.1)

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edegar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Viviane Freitas Perdigão Lima	
Vitor Hugo Souza Moraes	
INTRODUÇÃO	11
Viviane Freitas Perdigão Lima	
Vitor Hugo Souza Moraes	
Capítulo 1 - JURISDIÇÃO DIGITAL E EFICIÊNCIA: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DO TOADALAB NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO	15
João Pedro Borges Sousa Sá	
Viviane Freitas Perdigão Lima	
Capítulo 2 - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: POTENCIALIDADES, RISCOS E O PAPEL DO FISCAL	37
José Joaquim Pinheiro Oliveira Lima	
Victor Wesley Mota Reis	
Capítulo 3 - CONTRATAÇÃO PÚBLICA: DO PROCESSO LICITATÓRIO À CONTRATAÇÃO DIRETA	55
Yasmin Karen Almeida Abreu	
Capítulo 4 - A PERÍCIA QUE TEMOS, A JUSTIÇA QUE QUEREMOS: A PERÍCIA CRIMINAL NO MARANHÃO E SUAS BARREIRAS	73
Mila Mirela Cavalcante de Andrade	
Capítulo 5 - PERSECUÇÃO CRIMINAL EM CHEQUE: DELEGACIAS DE HOMICÍDIO E A IMPUNIDADE NA GRANDE ILHA DE SÃO LUÍS-MA.....	93
Maria Eduarda Neiva Alves da Silva Gomes	
Viviane Freitas Perdigão Lima	
SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES.....	109

APRESENTAÇÃO

Este livro reúne pesquisas desenvolvidas no campo das Ciências Sociais Aplicadas, com ênfase no Direito, a partir de problemas concretos observados no Maranhão. Os capítulos resultam de trajetórias de iniciação científica e de trabalhos acadêmicos orientados no âmbito da Universidade Federal do Maranhão e do Centro Universitário CEST, posteriormente revistos e adaptados para circulação em obra coletiva.

O que aproxima os capítulos é a inquietação comum de compreender como as instituições públicas operam quando confrontadas por demandas de eficiência, controle, inovação tecnológica, segurança jurídica e proteção de direitos. A escolha pelo Maranhão como recorte empírico é um ponto de observação privilegiado, em que o Estado aparece como território institucional complexo, em que normas nacionais se materializam de modo desigual, atravessadas por capacidades administrativas, assimetrias regionais, práticas burocráticas, déficits estruturais e disputas por reconhecimento.

O título **Direito em Perspectiva** traduz essa preocupação. A expressão indica um modo de leitura e observar o Direito a partir de seus deslocamentos institucionais, de suas fricções administrativas e de seus efeitos concretos. Neste volume, a perspectiva se concentra sobre instituições públicas e práticas de justiça no Maranhão, com atenção às formas pelas quais tecnologia, controle, contratação pública, prova técnica e investigação criminal tensionam o funcionamento do Estado.

Este primeiro volume, dedicado às **Instituições e à justiça no Maranhão**, organiza-se em cinco capítulos. Os textos percorrem temas aparentemente distintos, mas enfrentam igualmente a distância entre a promessa normativa e o funcionamento concreto das instituições. Essa distância é um dos problemas persistentes do Direito Público brasileiro. As leis existem, os princípios são abundantes, os discursos de modernização se multiplicam; ainda assim, a realidade administrativa e judicial continua marcada por falhas de implementação, insuficiência de meios, baixa transparência e responsabilização seletiva.

A obra também pretende dar maior circulação à produção intelectual de jovens pesquisadores e pesquisadoras. Pesquisas de iniciação científica e trabalhos orientados, quando permanecem restritos ao arquivo institucional, perdem parte de sua potência pública. Ao transformá-los

em capítulos de livro, abre-se a possibilidade de que diagnósticos locais, dados empíricos, estudos de caso e reflexões críticas alcancem estudantes, docentes, profissionais do Direito, gestores públicos e pesquisadores interessados na realidade maranhense.

Alguns textos têm natureza mais exploratória; outros se aproximam de diagnósticos empíricos; outros ainda mobilizam categorias dogmáticas para examinar casos administrativos e judiciais específicos. Essa diversidade é parte da força deste volume. O livro preserva a marca de uma produção acadêmica em formação, mas recusa a superficialidade. Há pesquisa documental, análise normativa, coleta de dados, estudo de caso, leitura institucional e preocupação com os efeitos práticos do Direito.

Publicar este volume é apostar na pesquisa jurídica situada. Uma pesquisa que trata o Maranhão como campo próprio de investigação, que reconhece a importância das categorias gerais do Direito, mas insiste em perguntar como elas se comportam quando passam pelo filtro da vida institucional concreta.

Viviane Freitas Perdigão Lima
Vitor Hugo Souza Moraes

INTRODUÇÃO

O primeiro volume de **Direito em Perspectiva** dedica-se às relações entre **Instituições e justiça no Maranhão**. Os cinco capítulos reunidos examinam instituições em funcionamento: tribunais que incorporam inteligência artificial, órgãos públicos que precisam fiscalizar contratos cada vez mais complexos, administrações municipais que recorrem à contratação direta, estruturas periciais submetidas a déficits materiais e delegacias de homicídio pressionadas por sobrecarga investigativa e violência urbana.

O eixo comum da obra está na análise da capacidade institucional, que significa a aptidão de uma organização pública para transformar competências legais em resultados verificáveis. Ainda que a Constituição consagre princípios administrativos, que a Lei nº 14.133/2021 discipline contratações, que o Código de Processo Penal valorize a prova técnica ou que o sistema de justiça criminal prometa responsabilização. A pergunta é se as instituições dispõem de meios, procedimentos, pessoas, tecnologias e cultura administrativa para cumprir aquilo que o Direito lhes atribui.

O Capítulo 1, de autoria de João Pedro Borges Sousa Sá e Viviane Freitas Perdigão Lima, examina a inteligência artificial judicial e suas repercussões na celeridade processual no Tribunal de Justiça do Maranhão. O estudo parte de uma reconstrução conceitual e histórica da IA, avança para sua incorporação no Judiciário brasileiro e se concentra na experiência do ToadaLab, laboratório de inovação do TJMA. A contribuição principal do capítulo está em situar a automação judicial maranhense dentro de um debate mais amplo sobre eficiência, transparência, proteção de dados, não discriminação e responsabilidade institucional. O texto mostra que a tecnologia pode qualificar rotinas judiciais, mas não dispensa controle ético, investimento contínuo e submissão aos valores públicos que legitimam a atividade jurisdicional.

O Capítulo 2, escrito por José Joaquim Pinheiro Oliveira Lima e Victor Wesley Mota Reis, desloca o debate tecnológico para a fiscalização de contratos administrativos. O texto analisa a inteligência artificial como ferramenta de apoio ao fiscal de contratos na era da Lei nº 14.133/2021, especialmente diante da ampliação das exigências de governança, gestão de riscos, integridade e controle. A figura do “fiscal aumentado” sintetiza uma das melhores intuições do capítulo: a IA amplia a capacidade de

análise, identifica padrões e alerta para riscos, mas não substitui o juízo humano. O fiscal permanece responsável por interpretar, contextualizar, motivar e decidir. O achado relevante é que a tecnologia, longe de reduzir a responsabilidade do agente público, eleva o padrão de diligência esperado.

O Capítulo 3, de autoria de Yasmin Karen Almeida Abreu, trata da contratação pública, do processo licitatório à contratação direta, com estudo de caso no Município de Serrano do Maranhão. A autora examina os princípios constitucionais e licitatórios, a fase preparatória, o termo de referência, o edital e a possibilidade de dispensa de licitação com fundamento na Lei nº 14.133/2021. A contribuição do capítulo está em enfrentar um ponto frequentemente mal compreendido: a contratação direta não é espaço de informalidade administrativa, mas exceção juridicamente condicionada, que exige motivação robusta, pesquisa de preços, publicidade, controle e aderência ao interesse público. O estudo mostra, a partir de um caso concreto, que a celeridade administrativa só se sustenta quando acompanhada por documentação adequada e rastreabilidade decisória.

O Capítulo 4, de Mila Mirela Cavalcante de Andrade, examina a Perícia Oficial de Natureza Criminal no Maranhão, com foco em suas barreiras estruturais, sua relevância para a prova técnica e seus impactos sobre a segurança institucional. A autora analisa a importância da prova pericial no processo penal, a autonomia da perícia criminal e as limitações enfrentadas pelo órgão no Estado, especialmente entre 2022 e 2024. O capítulo identifica problemas de infraestrutura, insuficiência de profissionais, concentração dos serviços na capital, limitações orçamentárias e dificuldades de acesso à informação. Sua contribuição é direta: sem estrutura pericial adequada, a investigação criminal perde qualidade, a prova técnica se fragiliza e a prestação jurisdicional fica exposta a riscos de erro, demora e impunidade.

O Capítulo 5, de Maria Eduarda Neiva Alves da Silva Gomes e Viviane Freitas Perdigão Lima, encerra o volume com uma análise da persecução criminal nos homicídios dolosos consumados na Grande Ilha de São Luís. O estudo examina a atuação das Delegacias de Homicídios da Capital no biênio 2023–2024, articulando inquérito policial, violência urbana, desorganização social, atuação de facções criminosas e índices de elucidação. O capítulo evidencia que a mera instauração de inquéritos não garante resposta penal efetiva. A sobrecarga das delegacias, a existência de passivos investigativos, a dificuldade de colheita de prova e o domínio

territorial de organizações criminosas comprometem a responsabilização dos autores de homicídios. O diagnóstico é que a persecução penal encontra-se tensionada por déficits internos da estrutura policial e por condições socioterritoriais que limitam a presença estatal.

O volume começa com a tecnologia aplicada ao Judiciário, passa pela inteligência artificial como instrumento de fiscalização administrativa, alcança a contratação pública e seus riscos de controle, e chega ao sistema de justiça criminal pela via da prova técnica e da investigação de homicídios.

A obra também permite uma leitura menos complacente sobre a modernização institucional. Tecnologia, por si só, não corrige déficit de governança. Novas leis não eliminam práticas administrativas frágeis. Laboratórios de inovação não substituem cultura de transparência. Contratação direta não dispensa controle. Perícia sem orçamento adequado não entrega prova técnica suficiente. Delegacias sobrecarregadas não sustentam a promessa constitucional de segurança pública.

Ao publicar esses estudos, pretende-se ampliar a circulação de pesquisas jurídicas produzidas a partir do Maranhão e sobre o Maranhão. A coletânea dá visibilidade a objetos que muitas vezes permanecem dispersos: experiências locais de inovação judicial, práticas municipais de contratação, números de judicialização trabalhista, orçamento da perícia, fluxo de inquéritos policiais e funcionamento real de instituições públicas. Há valor científico nesse movimento. A pesquisa jurídica ganha força quando deixa de repetir categorias abstratas e passa a testá-las diante de documentos, dados, processos, decisões e conflitos situados.

Este volume, portanto, propõe uma leitura crítica das instituições maranhenses em seu esforço de responder às exigências contemporâneas de desenvolvimento, controle, tecnologia e segurança. Sua contribuição está em revelar que o desenvolvimento jurídico-institucional se mede pela capacidade concreta de fazê-las operar em favor da sociedade.

Viviane Freitas Perdigão Lima
Vitor Hugo Souza Moraes

JURISDIÇÃO DIGITAL E EFICIÊNCIA: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DO TOADALAB NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

João Pedro Borges Sousa Sá
Viviane Freitas Perdigão Lima

Introdução

A Inteligência Artificial (IA) consubstancia-se como um dos eixos biotecnológicos e computacionais mais disruptivos da contemporaneidade, representando o ápice da busca científica pela simulação de processos cognitivos humanos — tais como o aprendizado, a tomada de decisão e a resolução de problemas complexos — por meio de matrizes algorítmicas e arquiteturas de *hardware* e *software*. No horizonte das ciências jurídicas, a inserção dessas ferramentas deixa de figurar como mera prerrogativa de eficiência técnica e passa a ser compreendida como um vetor estratégico para a superação de crises estruturais do Poder Judiciário, notadamente a taxa de congestionamento processual e a necessidade de materialização do princípio constitucional da razoável duração do processo.

Nesse panorama de transição para um modelo de jurisdição digital, o presente estudo delimita como objeto central de análise o impacto e as implicações da aplicação da Inteligência Artificial no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA). Dedicar-se especial enfoque ao Laboratório de Inovação do Poder Judiciário maranhense (ToadaLab), instituído originariamente pela Resolução GP nº 68/2021 e reestruturado pela Resolução nº 24/2023, investigando de que forma esse ecossistema institucional tem atuado na formulação de soluções tecnológicas voltadas à celeridade e à otimização da atividade fim da Corte.

A relevância científica e social desta pesquisa justifica-se pela necessidade premente de diagnosticar empiricamente a implementação da IA na estrutura do Judiciário estadual maranhense. O trabalho reveste-se

de ineditismo acadêmico no âmbito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) ao centralizar o ToadaLab como estudo de caso, fornecendo dados analíticos capazes de fomentar o debate doutrinário, subsidiar futuras formulações de políticas públicas judiciárias e evidenciar os limites éticos e normativos dessa virada tecnológica.

O marco teórico adota a concepção de IA como uma ramificação interdisciplinar da ciência da computação que se intersecta com o Direito para a automação de atos processuais formalmente repetitivos e o suporte à atividade decisória (Peixoto, 2020). Articula-se, complementarmente, a perspectiva de Siqueira (2020), que define as inteligências artificiais como instrumentos singulares de tomada de decisão estruturados com base no aprendizado de máquina (*machine learning*) e no processamento de linguagem natural (PLN), cuja operação impõe o estrito respeito aos direitos fundamentais e às garantias processuais dos jurisdicionados.

Metodologicamente, a investigação orienta-se pelo método indutivo, consubstanciando-se em uma pesquisa essencialmente qualitativa, de caráter bibliográfico e documental. Adota-se o delineamento do estudo de caso focado no ToadaLab, delimitando-se o recorte cronológico entre os anos de 2021 (marco de criação do laboratório) e 2023 (período da última atualização normativa catalogada no escopo desta análise). A coleta de dados operou-se por meio do levantamento de atos normativos, relatórios de gestão e dados institucionais disponibilizados no repositório eletrônico oficial do TJMA.

O itinerário discursivo encontra-se estruturado em três seções subsequentes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são examinadas as bases epistêmicas e a evolução cronológica da IA, situando os marcos históricos internacionais e a consolidação da tecnologia no Brasil. Na segunda seção, discute-se a tipologia das ferramentas de IA aplicadas aos Tribunais pátrios, os parâmetros regulatórios fixados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os desafios atinentes à proteção de dados e à mitigação de vieses discriminatórios. Por fim, a terceira seção esmiúça o modelo de governança e os projetos desenvolvidos pelo ToadaLab, aquilatando sua contribuição para a celeridade e eficiência no Tribunal de Justiça do Maranhão.

Inteligência artificial: princípios e bases para a inteligência artificial

O início do processo de desenvolvimento de inteligências artificiais se deu por volta da década de 50. Tendo com fundamento os estudos de Russell e Norvig (2004), pode-se determinar que o primeiro trabalho sério envolvendo os estudos acerca da IA foi desenvolvido por Warren McCulloch e Walter Pitts. Assim, a dupla desenvolveu “um modelo de neurônios artificiais, no qual, cada neurônio era caracterizado por “ligado” ou “desligado”, desse modo, o estado de um neurônio era analisado como, “equivalente em termos concretos a uma proposição que definia seu estímulo adequado” (Russell; Norvig, 2004).

Desse modo, surgiu uma ideia embrionária acerca do que seria uma IA, uma ideia ainda não lapida, que precisaria de um maior desenvolvimento e aprofundamento. Esse aprofundamento só foi ocorrer com a divulgação das ideias de Alan Turing, presentes em seu artigo publicado em 1950, “Computing Machinery and Intelligency” (Turing, 1950). No referido artigo, ele indagava acerca da possibilidade de máquinas pensarem. Tendo em vista esse questionamento, foi proposto um “jogo”, que ficou conhecido como Teste de Turing (Turing, 1950).

O referido teste funcionava da seguinte maneira: uma pessoa, um computador e um interrogador humano (juiz) são mantidos em salas separadas, somente podendo se comunicar por meio de textos impressos. Assim, a máquina e o ser humano irão desenvolver um diálogo entre si. Tendo em vista essa comunicação, juiz deverá analisar e tentar distinguir qual é a máquina e qual é o ser humano. O questionamento que Turing se fazia era: poderia a máquina imitar o pensamento humano e confundir o juiz? (Onody, 2021).

Posterior a Turing, outro indivíduo que contribuiu para o desenvolvimento da área foi John McCarthy, aclamado com o “Pai da Inteligência Artificial”, foi ele que cunhou o termo “inteligência artificial” e que organizou, com outros cientistas, a primeira conferência sobre o tema em 1956, com duração de dois meses e contando com dez participantes (Mardini, [20--]).

Posteriormente a conferência, houve inúmeros avanços na área, dentre eles, pode-se destacar: em 1959, o termo “machine learning” foi introduzido pela primeira vez, referindo-se a sistemas que permitem aos computadores aprender funções sem programação direta. Isso envolve

alimentar algoritmos, com dados para que a máquina possa executar tarefas automaticamente (Kleina, 2018).

Em 1964, surgiu o primeiro *chatbot* do mundo, chamado ELIZA, que simulava uma psicanalista utilizando respostas baseadas em palavras-chave e estrutura sintática. Finalmente, em 1969, o Shakey foi demonstrado como o primeiro robô com mobilidade, fala e certa autonomia de ação, embora fosse lento e propenso a falhas (Kleina, 2018).

Em 1969, a Universidade de Stanford criou o programa DENDRAL para identificar estruturas moleculares orgânicas a partir da análise de espectrometria de massa. Desenvolvido por uma equipe que incluía figuras proeminentes como Edward Feigenbaum, Bruce Buchanan e Joshua Lederberg, o DENDRAL. O programa se destacou por sua capacidade de tomar decisões de forma autônoma, representando um dos primeiros sistemas bem-sucedidos de conhecimento intensivo, essa funcionalidade era concebida a partir de um grande número de regras de propósito específico (Russell; Norvig, 2004).

A partir da década de 80 até os dias de hoje, os estudos em IA desenvolveram de forma vertiginosa. Para caracterizar esse “boom”, em 1980 ocorreu a 1ª Conferência Nacional da Associação Americana de Inteligência Artificial, a chamada AAIA (Lage, 2021). Nos anos 1990, ocorreu a explosão da internet comercial, o que marcou uma era de crescimento exponencial. As redes começaram a explorar a inteligência artificial para desenvolver sistemas de navegação e indexação. Durante esse período, surgiram programas que exploravam a rede automaticamente e classificavam resultados, incluindo o protótipo do *Google* (Kleina, 2018).

No que se refere ao contexto brasileiro, a Inteligência Artificial (IA) surgiu na década de 60, época em que as pesquisas ainda eram muito iniciais e precárias, mas que despertavam muito interesse em todo o mundo, foi nessa época que ocorreu, em 1967, a criação do Núcleo de Computação Eletrônica (NCE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O NCE a partir do momento da sua criação se configurou como um dos principais centros de estudo e desenvolvimento do tema no país, tendo contribuição significativa para a evolução da temática no contexto brasileiro (Milagre, 2023).

Um dos primeiros pontos importantes para o surgimento e implementação da IA em território nacional foi a criação em 1976 do Laboratório Nacional de Informática Aplicada (LNIA). Esse foi marco muito importante para o tema, tendo em vista que ele impulsionou a

pesquisa e desenvolvimento de tecnologias relacionadas a IA (Milagre, 2023).

A partir da década de 80 a inteligência artificial passou a ter mais visibilidade e aplicação prática no país, acarretando com que várias empresas e instituições de ensino investissem em projetos relacionados a esse campo, dentre esses projetos, pode-se destacar o “Prolog”, de iniciativa da Universidade Federal de São Paulo (USP), que tem tido como premissa a utilização da linguagem de programação Prolog com o objetivo de criar sistemas especialistas e solucionar problemas complexos (Milagre, 2023).

Além da iniciativa “Prolog”, nessa época, ainda pode-se destacar a criação do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Instituto de Informática Federal e do Instituto de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Esses foram marcos extremamente importantes para a fixação e desenvolvimento da área no país, tendo em vista que se destacaram na aplicação da IA em áreas relacionadas ao processamento de linguagem natural e reconhecimento de padrões (Milagre, 2023).

A partir da década de 90 a IA passou por um processo de expansão no cenário brasileiro, essa expansão possibilitou a essa tecnologia ingressar em áreas diversas como o reconhecimento de padrões, processamento de linguagem natural e visão computacional. Esse processo ocorreu graças ao desenvolvimento de algoritmos e modelos que possibilitaram a aplicação dessa tecnologia de forma mais fácil em diversas áreas do cotidiano, como saúde, indústria e até as finanças (Milagre, 2023).

Atualmente, o Brasil continua desenvolvendo e evoluindo na inteligência artificial (IA). Esse campo está profundamente integrado ao dia a dia das pessoas, especialmente com avanços como reconhecimento facial, carros autônomos, assistentes de voz, chatbots e algoritmos em mídias sociais. Vale ressaltar uma pesquisa conduzida pelo Instituto dos Engenheiros Eletrônicos e Eletricistas (IEEE), na qual 350 CTOs foram entrevistados em cinco países, incluindo Estados Unidos e Brasil. A pesquisa aponta a IA como a área de tecnologia mais importante para o ano de 2024 (Solutis, 2024).

A concepção predominante sobre a inteligência artificial (IA) é que se trata de um conjunto de tecnologias com capacidade para executar tarefas que anteriormente eram consideradas exclusivas da inteligência humana. Levando em consideração um ponto de vista técnico, conforme as ideias traçadas por Fabiano Hartmann Peixoto e Roberta Zumbrick Martins da

Silva (2019, p. 20-21), “a IA é uma subárea da ciência da computação e busca fazer simulações de processos específicos da inteligência humana por intermédio de recursos computacionais”.

A IA também pode ser compreendida como um ramo da ciência da computação que possui interação interdisciplinar com outros ramos do conhecimento humano. Esse ramo da tecnologia está relacionado a reprodução artificial da capacidade humana de organizar informações visando a solução de um problema. Assim, essa tecnologia se vale de diversas técnicas para o seu aprimoramento, como estratégia de incremento de performance e delegações de funções consideradas roboticamente praticáveis (Peixoto, 2020).

Outra concepção extremamente relevante é proposta por Mariana de Siqueira (2020) que vê as IAs como instrumentos tecnológicos peculiares de tomada de decisão, estruturadas a partir de base de dados e de aprendizado de máquina e que demandam a existência de hardware, software, processamento de linguagem natural e de algoritmo para que funcionem.

A partir do que foi exposto pode-se perceber que a inteligência artificial é um tema muito diversificado e cheio de possibilidades. O mundo jurídico atentou para esse ramo e nos últimos vem tentando implementar cada vez mais projeto de IAs em Tribunais ao redor do país. Isso pode ser demonstrado por um levando do CNJ, que demonstrou que em 2022 ocorreu um aumento significativo da quantidade de projetos de inteligência artificial no Judiciário brasileiro (Maeji; Leal, 2022). Diante dessa realidade, torna-se imprescindível o estudo sobre a implementação desse tipo de tecnologia nos tribunais, além dos possíveis desafios que ela pode enfrentar.

Inteligência artificial no judiciário: categorias e desafios

No que se refere ao Direito, segundo Floriano Peixoto:

[...] a IA pode ser útil em diversas tarefas ou problemas, que vão desde sistemas de controle, checagens e verificações de correção; predição de cenários e recomendações; sistemas de análise e estratégias; incrementos em automação de processamento de documentos etc. (Peixoto, 2020, p. 17).

Atualmente a inteligência artificial se mostra como uma realidade tangível, os seus avanços podem ser sentidos nos diversos ramos da nossa

sociedade, Educação, Saúde, Engenharia, até mesmo no Direito. O Judiciário e a Inteligência Artificial andam de mãos dadas, isso pode ser demonstrado pelo crescimento acelerado da sua utilização em diversos Tribunais e escritórios pelo país e pelo mundo (Maeji; Leal, 2022).

As IAs são inseridas nos Tribunais em contextos diversos e desempenhando funções diferentes. Existem diversos exemplos de utilização de IA no Judiciário, dentre elas pode-se destacar 4 tipos principais, que são separadas de acordo com a função que exercem. O primeiro tipo de IA é utilizada para amparar o juiz no julgamento de um processo, já o segundo tipo serve para auxiliar na administração de um fórum ou tribunal, como os *chatbots* que auxiliam os funcionários na realização de atividades administrativas (Fundação Getúlio Vargas, 2023). Nesse contexto, no que se refere ao segundo tipo, vale destacar a IA chamada AMOM, que funciona coletando fotografias dos indivíduos que frequentemente adentram no Tribunal, auxiliando no controle de pessoas (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

No que se refere ao primeiro tipo citado, auxiliar a prestação jurisdicional, vale citar que a maioria das IAs se enquadram nessa categoria. Nesse sentido, se pode citar o sistema ATHOS, desenvolvido pelo STJ com o objetivo de conferir automação ao recebimento de recursos de temas repetitivos, admissibilidade recursal. Esse programa funciona juntando processos semanticamente parecidos, com palavras parecidas, contribuindo para a criação de temas repetitivos de controvérsia, auxiliando os Ministros a lograrem um julgamento mais eficiente (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Segundo dados disponibilizados, nos anos de 2020 e 2021 o sistema apresentou participação significativa na formação de controvérsias, contando com porcentagem de 40%. Durante o período de análise, ainda foi constatado um aumento estrondoso do número de requisições das suas funcionalidades, girando em torno de 211% (Maitendi; Seixas, 2022).

Ainda no que se refere a essa função, além desse projeto do STJ, destaca-se o sistema desenvolvido pelo Tribunal de Justiça no Paraná (TJ-PR), o LARRY, que funciona agrupando solicitações de temas similares. Assim, esse sistema consegue realizar a tarefa de classificar e fazer a triagem de processos com o mesmo tipo de pedido por todo o Estado do Paraná (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

O terceiro de IA também está voltado para a prestação jurisdicional, porém, diferente do primeiro tipo apresentada, esse exerce um papel muito mais próximo dos juízes, ajudando na elaboração de decisões e sentenças.

Dentre as IAs desse tipo, pode-se destacar o projeto VICTOR que funciona no Supremo Tribunal Federal (STF) (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Essa iniciativa começou em 2018, fruto de uma parceria do STF com a Universidade Federal de Brasília (Unb), objetivando o desenvolvimento e aprimoramento de uma IA para auxiliar na área de Repercussão Geral (RG) (Peixoto, 2020). Assim, os primeiros resultados do projeto começaram a aparecer no ano de 2018, quando foi capaz de classificar os 27 temas de repercussão geral de maior incidência na época (Supremo Tribunal Federal, 2021).

Atualmente VICTOR se caracteriza como uma ferramenta para otimizar processos, sendo uma inteligência artificial orientada para apoiar a atividade de análise de admissibilidade recursal, sendo utilizado principalmente para indicar qual tema de repercussão geral se aplica ao caso dos autos, sendo posteriormente confirmado pela apreciação do caso concreto pelos ministros (Supremo Tribunal Federal, 2021).

Destaca-se que Victor não é o único projeto de IA desenvolvido pelo STF. Assim, pode-se citar Vitória, uma plataforma que tem como objetivo ampliar o conhecimento sobre o perfil dos processos recebidos pelo STF, permitindo o tratamento conjunto de temas repetidos ou similares. Assim, sendo possível identificar, com mais agilidade e segurança, os processos prontos para tratamento conjunto ou os que tem potencial de resultar em novos temas de repercussão geral, podendo funcionar de forma conjunta ao Victor. (Supremo Tribunal Federal, 2023).

Ainda no que consta ao terceiro tipo, se pode citar a ferramenta ELIS, que funciona no Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJ-PE). A referida desempenha um papel de suporte ao juiz na sua tomada de decisão, o informando se a cobrança de um débito ainda é possível de ser realizada ou se uma cobrança já ultrapassou o limite determinado em lei para um sujeito ser cobrado, 5 anos, além de também realizar a triagem de processos. Segundo Caroline Tauk, juíza do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, “este grupo de sistemas vai apoiar as decisões, mas não irá elaborá-la de maneira independente” (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Por fim, o último tipo de IA é voltada para a reconciliação. Esse funcionando analisando um banco de dados com informações de processos judiciais anteriores que são semelhantes ao analisado no momento, assim, ajudando a determinar os casos que possuem mais chances de possuir um desfecho de conciliação entre as partes, o Tribunal de Justiça do Trabalho

da 12^a Região possui um sistema desse tipo (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Segundo Tauk (Fundação Getúlio Vargas, 2023):

Quando um juiz recebe a proposta, este sistema irá analisar o tipo do apelo, o litigante, entre outras informações, para indicar os processos que possuem mais chances de conciliação, no intuito de embasar melhor o juiz para que ele possa tomar sua decisão.

O CNJ também adentrou no campo da IA, se caracterizando como um importante fomentador de pesquisas e projetos do ramo. Fundamento essa afirmação, pode-se destacar que ele criou, através da Portaria CNJ nº 25/2019, a plataforma SINAPSES, visando a implementação de um ambiente colaborativo para armazenamento, supervisão/auditação e compartilhamento dos modelos de IA entre os Tribunais e o Centro de Inteligência Artificial aplicada ao PJe (Miranda, 2022).

Atualmente a Portaria CNJ nº 25/2019 se encontra revogada. Ela foi revogada pela Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021, que instituiu a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Por meio dessa resolução é possível perceber disposições gerais sobre o tema, principalmente em seu artigo 3º, que estabelece os princípios da gestão de inovação no Poder judiciário, tais como cultura de inovação, foco no(s) usuário(s), participação, colaboração, desenvolvimento humano, acessibilidade, sustentabilidade socioambiental, desenvolvimento sustentável, desburocratização e por fim, transparência (Brasil, 2021).

Ainda no que se refere a Resolução anterior, vale ressaltar que ela ainda define disposições sobre a implementação da política de gestão e inovação. O artigo 4º esclarece que os órgãos do Poder Judiciário deverão desenvolver a política de gestão da inovação com base nos princípios estabelecidos no artigo 3º, já o artigo 5º define que a gestão de inovação deve ter caráter estratégico e deve propiciar ao Poder Judiciário um ambiente de atuação que esteja aberto a novas ideias (Brasil, 2021).

Por fim, destaca-se o artigo 6º, que estabelece o Laboratório de Inovação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS/CNJ), que tem diversas competências, todas elencadas no artigo 7º, dentre elas, pode-se frisar: estabelecer parcerias com outros Laboratórios de Inovação para o desenvolvimento de atividades conjuntas, abrir espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores no Poder Judiciário e disseminar entre as unidades do CNJ o conhecimento de métodos inovadores, ágeis e práticas colaborativas (Brasil, 2021).

Além da já referida iniciativa, o CNJ se atentou para o campo normativo, sendo o responsável pela regulamentação do uso de inteligência artificial no Judiciário brasileiro. Essa ação ocorreu através da Resolução n. 332/2020, que tratou sobre ética, transparência e a governança a produção e no uso de inteligência artificial no Judiciário. Essa realidade sendo seguida por diversos tribunais ao redor do país, que estão desenvolvendo projetos de IA para atender suas diversas necessidades e prerrogativas (Miranda, 2022).

A Resolução nº 332/2020 dispõe sobre a ética, transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário. Assim, já no artigo 2º é determinado que no âmbito do Poder Judiciário, a IA visa promover o bem-estar dos jurisdicionados e a prestação equitativa da jurisdição. A referida resolução, atentando para o respeito aos Direitos Humanos, estabeleceu em seu artigo 5º que a utilização de modelos de Inteligência Artificial deve buscar garantir a segurança jurídica e proporcionar que o Poder Judiciário respeite a igualdade de tratamento aos casos absolutamente iguais (Brasil, 2020).

Ainda se tratando da referida Resolução, vale destacar outro importante tema trabalhado por ela, a não discriminação. No caput do seu artigo 7º fica caracterizado que essas tecnologias devem preservar a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e a solidariedade, auxiliando em um julgamento justo, desenvolvendo condições que propiciem a eliminação ou mitigação da opressão, da marginalização do ser humano e dos erros decorrentes de preconceito. No parágrafo primeiro do referido artigo ainda é definido que antes de ser colocada em produção, o modelo de Inteligência Artificial deverá ser homologado, com o objetivo de identificar eventuais preconceitos ou generalizações (Brasil, 2020).

Por fim, ainda vale destacar que em seu capítulo VIII, a referida Resolução versa sobre a pesquisa, desenvolvimento e implementação dos serviços de inteligência artificial. No caput do seu artigo 22 fica caracterizado que os Tribunais deverão comunicar ao CNJ sempre que for iniciada uma pesquisa, desenvolvimento ou implementação de modelos de IA, sempre zelando pela sua continuidade. Atentando para a transparência, em seu artigo 24 *caput* fica estipulado que os modelos de IA deverão utilizar de forma preferencial os *softwares* de código aberto, que permita maior transparência, inciso III, e que proporcione cooperação entre outros segmentos e áreas do setor do setor público e a sociedade civil (Brasil, 2020).

Além do otimismo e da eficiência proporcionado por essa nova tecnologia, é premente atentar-se para os desafios e preocupações que ela acarreta. Um dos principais desafios é na manutenção da qualidade das decisões judiciais, tendo em vista haver uma preocupação de se caracterizar uma situação de dependência em relação aos sistemas automatizados, comprometendo uma análise jurídica de qualidade, que se aprofunde nos temas singulares do processo. Assim, é imperioso que a IA se caracterize como um elemento auxiliar, jamais substituindo a sensibilidade humana (Saraiva, 2023).

Outro aspecto relevante é a proteção de dados. As IAs trabalham processando um grande número de informações, muitas particulares e confidenciais. Assim, manter a segurança, evitando vazamentos e mitigando a manipulação equivocada é de extrema importância. Essa situação torna imprescindível a adoção de protocolos de segurança que estejam em conformidade com a Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais no meio digital, tendo o fim de proteger direitos fundamentais. Em seu artigo 6º ela estabelece que a proteção de dados deverá seguir alguns princípios pré-estabelecidos, dentre eles destacam-se a finalidade, que versa sobre a realização do tratamento de dados para propósitos específicos e informados para o titular; a necessidade, que se caracteriza como a possibilidade de somente utilizar o mínimo de dados necessários para a realização da sua tarefa; livre acesso, ou seja, a possibilidade dos titulares dos dados consultarem eles de forma gratuita e facilitada; a transparência, que se refere a possibilidade dos titulares terem informações claras e precisas sobre a utilização dos seus dados; e a segurança, que determina a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de proteger os dados de qualquer forma de comprometimento (Brasil, 2018).

Ainda no que consta a proteção de dados, vale destacar a Resolução nº 332/2020 do CNJ, que em seu artigo 6º determina que a partir do momento que o desenvolvimento ou treinamento de IAs necessitar de utilização de dados, deverão ser observados procedimentos necessários quanto aos dados pessoais sensíveis e os que estão em segredo de justiça. No parágrafo único do já referido artigo, ainda versa que os dados pessoais sensíveis são aqueles considerados Lei nº 13.709/2018, a LGPD. O artigo 15 reforça ainda mais a questão da proteção de dados, destacando que os

dados utilizados no processo devem ser protegidos de forma eficaz contra qualquer forma de comprometimento (Brasil, 2020).

Por fim, outro obstáculo relevante para a plena implementação dessa nova tecnologia no judiciário é a discriminação. Como dito anteriormente, os sistemas de aprendizado das IAs funcionam processando um grande número de dados, assim, pode-se ter o risco das IAs refletirem preconceitos históricos e culturais. Um estudo realizado pela Unesco, revelou que algumas inteligências artificiais, como GPT 2 e GPT 3.5 da OpenAI e Llama 2 da empresa Meta, reproduziam concepções estereotipadas e preconceituosas baseadas no gênero, orientação sexual e em localidades (Unesco, 2024).

A partir do que foi exposto, é imprescindível a criação de ferramentas que não possibilitem a perpetuação de qualquer forma de preconceito ou discriminação no meio das IAs. Assim, tendo como objetivo o combate a essa situação, pode-se destacar a atuação do CNJ, através da Resolução nº 332/2020, indicou no artigo 7º que as decisões judiciais que tiveram apoio de inteligência artificial devem preservar a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e a solidariedade. Isso visando a criação de condições que propiciem a mitigação da discriminação e da marginalização, possibilitando assim, um julgamento justo (Brasil, 2020).

Por fim, ainda vale destacar o artigo 6º da LGPD, que elenca como um dos princípios norteadores do tratamento de dados, a não discriminação, impossibilitando a realização de tratamentos de dados para fins discriminatórios (Brasil, 2018).

A partir do que foi exposto, pode-se perceber o papel crucial e cada vez maior que os projetos de IA estão desempenhando no Judiciário brasileiro, já se alastrando pela maioria das Cortes do país. Assim, essa nova tecnologia já se caracteriza como uma realidade no dia a dia dos profissionais do Direito e como já mostrado anteriormente, está servindo como uma ferramenta capaz de otimizar as tarefas diárias do mundo jurídico. Por fim, para finalizar a construção dessa concepção, vale trazer o pensamento de Floriano Peixoto, que versa:

A IA pode aumentar o desempenho (quanti e quali) dos profissionais do Direito, abrir novos mercados de trabalho e especializações jurídicas e já está gerando impactos nos seus 3 principais atores: governo, academia e mercado (Peixoto, 2020, p. 17).

A partir do que foi exposto no parágrafo anterior e amparado nas concepções de Floriano Peixoto, pode-se entender que as IAs podem desempenhar um papel auxiliar, ajudando os profissionais de diversas áreas. Tendo em vista os 3 principais atores que são impactados por essa nova tecnologia, faz-se necessário uma maior compreensão da matéria por parte, não só do Poder Judiciário, mas também de outras esferas, como o Ensino e a Sociedade Civil. Assim, estudos em relação a essa temática, apresentam-se cada vez mais necessários, para que se possa entender o cenário atual, além de compreender perspectivas futuras, em relação a essa tecnologia.

A utilização de IA no Tribunal de Justiça do Maranhão garantindo otimização e celeridade aos processos

A partir do já exposto no presente trabalho, pode-se perceber que a IA passou um processo de evolução acelerado no contexto internacional e nacional, podendo ser aplicada em diversos ramos da sociedade, servindo para o aprimoramento de processos e otimização de tarefas, com isso, garantindo maior eficiência e melhores resultados para as áreas que as aplicam.

No contexto maranhense, o uso de IA ainda é uma questão relativamente nova, mas que já mostra muito potencial e é extremamente debatida e desenvolvida em muitos projetos. Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão está se caracterizando como um dos principais vetores na aplicação dessa nova tecnologia. Isso ocorre, principalmente, devido a consolidação do seu laboratório de inovação, o ToadaLab, que desempenha um papel relevante no que diz respeito a implementação de novas tecnologias e processos ao dia a dia do Tribunal, se configurando como um laboratório de inovação para desenvolver soluções inteligentes para o Judiciário maranhense (ToadaTiva,, [2022-?]).

O ToadaLab é caracterizado como o laboratório de inovação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, o projeto tem como principal objetivo o desenvolvimento de soluções para os desafios encontrados nas atividades desempenhadas no campo do Poder Judiciário maranhense, para isso se valendo da utilização de técnicas de inovação em governo (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Já no que se refere a equipe fixa do Toada, ela é caracterizada como sendo diversificada e extremamente qualificada, tendo em vista o papel crucial que precisa desenvolver. Assim, essa equipe trabalha desempenhando

papéis fundamentais com extrema aplicação e competência, com o objetivo de impulsionar a inovação no meio jurídico, através da criação e aperfeiçoamento de ideias que possam ser aplicadas na otimização dos processos do Tribunal (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Já no que se refere a legislação que envolveu o desenvolvimento do laboratório, pode-se destacar a Resolução 31/2020, que instituiu o Comitê de Gestão da Inovação para a elaboração e implementação do programa de Gestão de Inovação no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2021). Assim, esse instituto se caracteriza como mais uma peça na implementação de inovação no Poder Judiciário maranhense, vale-se destacar o art. 2º do referido dispositivo, que estabelece os alicerces do projeto, dentre eles, pode-se salientar: a busca pelo conhecimento e inovação; a valorização do usuário do serviço no seio da gestão; a transparência de dados e a utilização de técnicas e metodologias ágeis, ativas e inovadoras de trabalho com foco na experimentação e avaliação (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2020).

A instituição do Comitê de inovação foi o primeiro passo no sentido de desenvolver um projeto de inovação no âmbito do Poder Judiciário maranhense, tendo em vista que posteriormente foi constituído o Laboratório de Inovação, ToadaLab, através da Resolução GP nº 68/2021, que foi posteriormente alterada pela Resolução nº 24/2023. Nesse sentido, pontua-se o art. 2º da Resolução GP nº 68/2021, que estabelece os pilares de atuação do ToadaLab: a inovação, a criatividade, a tecnologia; o baixo custo; a fácil implementação; o desenvolvimento de competências; o trabalho colaborativo, flexível e integrado, além de soluções eficazes para a sociedade como destinatária final (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2021).

A partir do que foi exposto, pode-se perceber que o ToadaLab se caracteriza como um importante meio de inovação no Tribunal de Justiça do Maranhão, diante dessa realidade, torna-se imprescindível destacar os projetos e avanços da utilização dessa tecnologia realizados pelo laboratório. Nesse sentido, os principais aspectos de inovação em termos de IA e robôs realizados pelo laboratório tratam-se dos robôs Clóvis, Judith e Mário Lúcio, sendo desenvolvidos como forma de otimizar processos no Tribunal, facilitando o gerenciamento e realização de tarefas (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Primeiramente destaca-se o robô Clóvis, sendo fruto de uma cooperação entre o Tribunal de Justiça da Bahia e o Tribunal de Justiça do

Maranhão, através de um processo de cooperação técnica e transferência de tecnologia entre os referidos Tribunais. Clóvis tem habilidades de automação, sendo identificado como um robô colaborativo. Ele trabalha 24 horas por dia, realizando um processo de triagem, etiquetando processos no sistema do Processo Judicial Eletrônico do Maranhão (PJe – TJMA). Com o advento de Clóvis, agora essa tarefa repetitiva é realizada por ele, o que gera economia de tempo e otimização do trabalho na instituição, permitindo os servidores serem realocados para tarefas que demandem maior grau de complexidade (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

O referido robô funciona realizando a triagem de processos através da definição de palavras chaves pelo usuário, as palavras chaves são adicionadas em um arquivo do tipo texto, que máquina poderá acessar, com isso, podendo realizar a análise um processo inteiro em apenas 30 segundos. Com isso, o robô, ao identificar a palavra determinada, faz uma etiquetagem com a identificação do assunto desejado. Uma outra função, extremamente relevante, desempenha pela máquina é identificar, após a triagem dos processos, possíveis casos de suspeição ou impedimentos de magistrados em relação ao processo analisado, posteriormente realizando automaticamente a minuta. O uso da ferramenta representou baixo custo ao Tribunal de Justiça, inclusive angariando inúmeros benefícios no que se refere a execução dos trabalhos na unidade judicial, tendo em vista que confere mais celeridade a processos diários, possibilitando uma Justiça mais ágil (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Outro destaque desenvolvido pelo Toada é a robô Judith, fruto de uma parceria entre o laboratório com o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), que disponibilizou um código fonte que permitiu a elaboração do projeto. A máquina tem como principal objetivo a etiquetagem de processos parados a mais de 100 dias, podendo realizar a etiquetagem de até dois processos por minuto, dependendo das condições de conexão, podendo chegar até três. Para que Judith seja utilizada é necessário que um servidor preencha um arquivo de texto do robô com os números dos processos com mais de 100 dias parados. Após realizar essa ação, basta acionar a robô e ela realizará o trabalho de etiquetar os processos, com isso, os processos vão receber a identificação de que já estão há mais de 100 dias parados (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Por fim, destaca-se o robô Mário Lúcio, desenvolvido se forma solo pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, através do Laboratório de Inovação do Tribunal. Ele se caracteriza como sendo singular e extremamente

importante, tendo em vista ter a capacidade de distribuir um mandado em apenas 35 segundos, aproximadamente. Para feito de comparação, segundo dados da Central de Mandados do TJMA, um servidor levaria, em média, um minuto e meio para realizar a mesma tarefa. Segundo estimativas, enquanto o robô estiver trabalhando em todas as áreas de jurisdição, na totalidade de emissões por dia, que são, em média, 900 mandados, seu trabalho seja finalizado em apenas 8 horas e 45 minutos, para efeito comparativo, um servidor levaria 22 horas para realizar a mesma tarefa (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

O robô trabalha por meio da execução de processos de negócios baseados em regras específicas, a partir de tecnologias inteligentes, aptas a executar tarefas repetitivas da rotina de trabalho, anteriormente desempenhadas por humanos. Assim, ele analisa o mandado, identifica o possível distrito para o qual deve ser distribuído e distribui ao oficial de justiça do distrito identificado. Em caso dele não encontrar um distrito válido no texto do mandado, ele procede pelo encaminhamento do documento para a análise dos servidores da Central de Mandados (Tribunal de Justiça do Maranhão, 2024).

Assim, tendo em visto tudo o que foi exposto, pode-se ter um panorama da realidade do uso de IA e robôs nos processos do Tribunal de Justiça do Maranhão. Analisando os 3 exemplos apresentados, pode-se notar um aspecto em comum, todos, em síntese, proporcionam um grande grau de automação de tarefas simples. Isso pode proporcionar ao Poder Judiciário maranhense alcançar um grau de otimização exemplar, possibilitando aos cidadãos um amplo acesso à Justiça.

Considerações finais

O presente estudo cumpriu o propósito de examinar a inserção da Inteligência Artificial no Poder Judiciário, com ênfase na atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) por meio do ToadaLab. A transição do modelo burocrático tradicional para a jurisdição algorítmica revela-se um fenômeno irreversível, impulsionado pela necessidade de conferir eficácia ao postulado constitucional da razoável duração do processo e mitigar o crônico represamento de demandas que afeta a credibilidade do sistema de justiça.

Ao longo da pesquisa, restou demonstrado que a evolução histórica da Inteligência Artificial — desde os testes embrionários de Alan Turing na

década de 1950 e a cunhagem do termo por John McCarthy até o advento do *machine learning* e das redes neurais — estabeleceu as premissas para a atual automação do campo jurídico. No cenário brasileiro, o avanço normativo capitaneado pelo Conselho Nacional de Justiça, notadamente por meio das Resoluções nº 332/2020 e nº 395/2021, fixou balizas éticas indispensáveis, assentando que o uso da tecnologia deve cooperar para a segurança jurídica e para a igualdade de tratamento, sem jamais abdicar da centralidade do elemento humano na atividade jurisdicional.

A categorização das ferramentas de IA permitiu constatar que sua aplicação nos tribunais não possui caráter homogêneo, desdobrando-se desde funções de apoio puramente administrativo e triagem automatizada de acervos (como os sistemas Athos, Larry e Elis) até plataformas complexas de suporte à admissibilidade recursal e identificação de repercussão geral, a exemplo do projeto Victor no Supremo Tribunal Federal. O estudo evidenciou que a tecnologia, quando estruturada sob a lógica da cooperação, potencializa a capacidade de vazão processual e desonera os magistrados de tarefas mecânicas, direcionando a força de trabalho para a análise minuciosa das peculiaridades dos casos concretos.

Sob a perspectiva empírica do Estado do Maranhão, a análise do ToadaLab revelou que o laboratório de inovação atua como um polo catalisador de transformações estruturais dentro do TJMA. Amparado pelas diretrizes das Resoluções GP nº 68/2021 e nº 24/2023, o ToadaLab adota um modelo de governança pautado na criatividade, no baixo custo e na cultura colaborativa, desenvolvendo soluções ágeis focadas nas reais demandas dos usuários do serviço público. Essa atuação coordenada confere ao tribunal maranhense um papel de destaque na modernização do ecossistema de justiça regional.

Contudo, a pesquisa indicou que o entusiasmo tecnológico deve coexistir com o enfrentamento rigoroso dos desafios bioéticos e operacionais. A dependência acrítica de modelos preditivos pode comprometer a qualidade da prestação jurisdicional, transformando a busca por celeridade em um vetor de decisões padronizadas e desumanizadas. Além disso, a governança de dados impõe a estrita observância aos ditames da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e às salvaguardas de segurança da informação, blindando os dados sensíveis dos jurisdicionados contra vazamentos e incidentes de segurança.

De igual modo, destaca-se o risco de reprodução e perpetuação de preconceitos estruturais por meio de vieses algorítmicos. Como os sistemas

de aprendizado de máquina são alimentados por bases de dados que refletem assimetrias históricas, a homologação prévia, a auditoria constante e a transparência dos códigos-fonte (preferencialmente abertos, nos termos regulamentares do CNJ) configuram requisitos imperativos para impedir que a Inteligência Artificial atue como instrumento de discriminação automatizada.

Diante do exposto, conclui-se que o ToadaLab e as iniciativas correlatas do Tribunal de Justiça do Maranhão representam um avanço significativo rumo a uma justiça célere, transparente e sintonizada com as demandas da sociedade da informação. Para a consolidação desse ecossistema e mitigação dos riscos apontados, recomenda-se a contínua capacitação interdisciplinar do corpo funcional do Tribunal, a ampliação dos mecanismos de participação da advocacia e da sociedade civil na concepção das ferramentas de inovação, e o investimento permanente em auditorias de viés algorítmico. O equilíbrio entre a eficiência tecnológica e o respeito intransigente às garantias fundamentais constitui o único caminho legítimo para a democratização e aperfeiçoamento da engenharia processual brasileira.

Referências

AMAZON WEB SERVICES. **O que é código aberto?** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/open-source/>. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332, de 28 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 395, de 7 de setembro de 2021**. Institui a Política de Gestão e Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338/2023**. Dispõe sobre o

uso da inteligência artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1715114415295&disposition=inline>. Acesso em: 30 maio 2024.

CLASEN, Beatriz. Programação e inteligência artificial: os caminhos até aqui. **Rocketseat**, 2023. Disponível em: <https://blog.rocketseat.com.br/programacao-e-inteligencia-artificial-caminhos>. Acesso em: 28 maio 2024.

COSTA, Mirla; PYRES, Letícia. Direto ao ponto: o que é Machine Learning com exemplos reais. **Alura**, [2024]. Disponível em: <https://www.alura.com.br/artigos/machine-learning>. Acesso em: 10 abr. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Projeto mapeia sistemas de inteligência artificial utilizados pelo Judiciário Brasileiro**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://rededepesquisa.fgv.br/noticia/projeto-mapeia-sistemas-de-inteligencia-artificial-utilizados-pelo-judiciario-brasileiro>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Estudo da imagem do Judiciário brasileiro. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/estudo-imagem-judiciario-brasileiro-2.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

KLEINA, Nilton. A história da inteligência artificial. **TecMundo**, 2018. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/mercado/135413-historia-inteligencia-artificial-video.htm>. Acesso em: 18 abr. 2024.

LAGE, Fernanda Carvalho. **Manual de inteligência artificial no direito brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2021.

MAEJI, Vanessa; LEAL, Márcio. Justiça 4.0: inteligência artificial está presente na maioria dos tribunais brasileiros. **Conselho Nacional de Justiça**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-inteligencia-artificial-esta-presente-na-maioria-dos-tribunais-brasileiros>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MAITENDI, Mariana; SEIXAS, Jônathas. Soluções de inteligência artificial promovem celeridade para o Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucoes-de-inteligencia-artificial-promovem-celeridade-para-o-poder-judiciario/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARDINI, L. S. O pai da inteligência artificial: conheça John McCarthy e seu legado no marketing digital. **Mardini**, [20--]. Disponível em: <https://mardini.com.br/conheca-john-mccarthy-e-seu-legado-no-marketing-digital>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MEDIAÇÃO ONLINE. **Quais os custos de um processo judicial para a minha empresa?** 2020. Disponível em: <https://www.mediacaonline.com/blog/quais-os-custos-de-um-processo-judicial-para-a-minha-empresa/3>. Acesso em: 28 maio 2024.

MICROSOFT AZURE. **O que é nuvem?** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://azure.microsoft.com/pt-br/resources/cloud-computing-dictionary/what-is-the-cloud/>. Acesso em: 28 maio 2024.

MILAGRE, Rafael. A evolução da inteligência artificial no Brasil. **Milagre Digital**, 2023. Disponível em: <https://milagredigital.com/a-evolucao-da-inteligencia-artificial-no-brasil/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

MILAGRE. API: o que é, como funciona e exemplos práticos! **Trybe Blog**, 2020. Disponível em: <https://blog.betrybe.com/desenvolvimento-web/api/>. Acesso em: 28 maio 2024.

ONODY, Roberto N. Teste de Turing e inteligência artificial. **Portal IFSC**, 2021. Disponível em: <https://www2.ifsc.usp.br/portal-ifsc/teste-de-turing-e-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e inteligência artificial: referenciais básicos**. Brasília, DF: Ed. do Autor, 2020. E-book. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1eqeHvPpT_4OnBMnXUkCFYxcCR-cbp_Hr2/view. Acesso em: 8 abr. 2024.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade, 2019.

PINHEIRO, Aline. Estudo mostra impacto da ação do Judiciário na economia. **Consultor Jurídico**, 2 dez. 2005. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2005-dez-02/estudo_mostra_impacto_acao_judiciario_economia/. Acesso em: 28 maio 2024.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência artificial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2004.

SARAIVA. Desafios e possibilidades com o uso da inteligência artificial no Direito. **Saraiva Educação**, 2023. Disponível em: <https://conteudo.saraivaeducacao.com.br/juridico/inteligencia-artificial-no-direito/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SAS. **Processamento de linguagem natural: o que é e qual a sua importância?** [S. l.], [202-?]. Disponível em: https://www.sas.com/pt_br/insights/analytics/processamento-de-linguagem-natural.html#nlpworld. Acesso em: 28 maio 2024.

SIQUEIRA, Mariana de. A inteligência artificial no Judiciário brasileiro. **Jota**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/ inova-e-acao/a-inteligencia-artificial-no-judiciario-brasileiro-28072020>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SOLUTIS. **Inteligência artificial: cenários e tendências para 2024**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://solutis.com.br/2024/02/09/inteligencia-artificial-cenario-e-tendencias-para-2024/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Projeto Victor avança em pesquisa e desenvolvimento para identificação dos temas de repercussão geral**. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=471331&ori=1>. Acesso em: 14 maio 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF finaliza testes de nova ferramenta de inteligência artificial: robô VitorIA deverá ser lançado em breve pela presidente Rosa Weber**. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507120&ori=1>. Acesso em: 22 out. 2023.

TOADATIVA. **ToadAtiva**. [S. l.], [202-?]. Disponível em: <https://renovajud.cnj.jus.br/conteudo-publico?iniciativa=198>. Acesso em: 5 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Relatório anual ToadaLab 2023**. São Luís: TJMA, 2023. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/site_toada/relatorio_anual_toada_lab_2023_11_04_2024_12_18_34.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Resolução nº 24, de 29 de março de 2023**. Altera a Resolução GP nº 68, de 1º de setembro de 2021, que institui o Laboratório de Inovação no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão – ToadaLab. São Luís: TJMA, 2023. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/site_toada/alteracao_da_resolucao_gp_n0_68_de_10_de_setembro_de_2021_que_instituiu_o_laboratorio_de_inovacao_no_ambito_do_poder_judiciario_do_estado_do_maranhao_toada_lab_18_04_2023_13_01_05.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Resolução nº 31/2020, de 29 de maio de 2020**. Institui o Comitê de Gestão da Inovação para elaboração e implementação do programa de gestão da inovação no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão e dá outras providências. São Luís: TJMA, 2020. Disponível em:

dor.tjma.jus.br/storage/portalweb/resoluo_gp_312020_29052020_2112.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Resolução nº 68/2021, de 1º de setembro de 2021**. Institui o Laboratório de Inovação no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão – ToadaLab. São Luís: TJMA, 2021. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/site_toada/resolucao_gp_n_682021_16_03_2023_14_23_50.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

TURING, Alan Mathison. **Computing machinery and intelligence**. [S. l.: s. n.], [1950]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7583067/mod_resource/content/1/TuringComputing.pdf. Acesso em: 21 abr. 2024.

UNESCO; IRCAI. **Challenging systematic prejudices: an investigation into gender bias in large language models**. [S. l.]: UNESCO, 2024. Disponível em: <https://mediatalks.uol.com.br/wp-content/uploads/2025/03/388971eng.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

ZENDESK. **Quais são os tipos de inteligência artificial? Objetivos, como e por que usar**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.zendesk.com.br/blog/tipos-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

Capítulo 2

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: POTENCIALIDADES, RISCOS E O PAPEL DO FISCAL

José Joaquim Pinheiro Oliveira Lima
Victor Wesley Mota Reis

Introdução

A Administração Pública brasileira tem atravessado, sobretudo nas últimas décadas, um processo contínuo e profundo de transformação normativa, institucional e tecnológica. Não se trata de um movimento episódico, mas de uma mudança estrutural que se adensa a cada novo marco regulatório, impulsionada tanto pelas exigências sociais quanto pela necessidade de aprimorar a eficiência, a transparência e a integridade na gestão dos recursos públicos.

Entre os diversos domínios impactados por essa modernização, as contratações públicas assumem posição de destaque, por envolverem cifras expressivas, múltiplos atores e elevada concentração de riscos de irregularidades, impropriedades e falhas de execução.

Nesse contexto de renovação normativa, a promulgação da Lei nº 14.133/2021, diploma que substitui, com escopo significativamente ampliado, a antiga Lei nº 8.666/1993, representa verdadeira inflexão na forma como o Estado brasileiro estrutura, conduz e fiscaliza suas contratações. A Lei nº 14.133/2021 não apenas atualiza procedimentos: ela incorpora conceitos contemporâneos de governança, gestão de riscos, proteção documental, responsabilização e eficiência administrativa, aproximando o país das melhores práticas internacionais recomendadas por organismos como a OCDE e o Banco Mundial. É como se a legislação abrisse novas janelas para que fluxos de racionalidade e transparência iluminem um campo historicamente marcado por opacidade e fragmentação.

Entre as inovações mais relevantes desse marco legal, destaca-se a reconfiguração do regime de fiscalização contratual. Se antes o fiscal surgia

como figura discretamente posicionada na engrenagem administrativa, muitas vezes desprovida de orientação normativa adequada, de capacidade estrutural e de reconhecimento institucional, hoje sua centralidade é explicitamente afirmada.

Os artigos 117 a 121 da Lei nº 14.133 delinham com precisão suas obrigações, suas responsabilidades pessoais e a estrutura funcional que compreende o fiscal técnico, o fiscal administrativo, o fiscal setorial e o gestor do contrato.

O legislador, nesse movimento, reconhece que a fase de execução é, por tradição, a mais vulnerável do ciclo contratual e, por isso mesmo, demanda acompanhamento sistemático, qualificado e documentalmente robusto.

É nesse cenário de transição que se insere a reflexão acerca do papel da inteligência artificial como instrumento de modernização da fiscalização contratual. A IA, em suas diversas vertentes, *machine learning*, mineração de dados, visão computacional, processamento de linguagem natural, análise preditiva, revela potencial para reconfigurar profundamente a forma como a execução contratual é monitorada.

Atividades antes dependentes exclusivamente da capacidade humana, análise de documentos, identificação de inconsistências, cruzamento de bases de dados, verificação de entregas, podem ser realizadas por sistemas inteligentes em tempo reduzido e com acuidade analítica superior, quase como se uma lupa técnica se interpusesse, silenciosa e incansável, entre o fiscal e o volume crescente de informações.

Tal utilização, convém destacar, não é mera especulação teórica. A Controladoria-Geral da União (CGU) faz uso do sistema ALICE para identificar padrões suspeitos, fraudes estruturadas e sobrepreços, enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU) emprega algoritmos em atividades de seleção inteligente de auditorias, análise de notas fiscais, monitoramento de despesas e elaboração assistida de relatórios.

Esses exemplos demonstram que a IA, quando devidamente regulada e aplicada, não suplanta a atuação humana; ao contrário, a potencializa, fornecendo insumos que ampliam a capacidade de julgamento, sem jamais substituir a responsabilidade decisória do agente público.

Todavia, a incorporação da IA suscita tensões jurídicas relevantes. A fiscalização contratual constitui, por definição legal, atividade pessoal, técnica e indelegável. Surge, então, a indagação central: de que modo compatibilizar o emprego de sistemas automatizados, capazes de processar

informações e emitir alertas, com a responsabilidade pessoal do fiscal, expressamente prevista no art. 117 da Lei nº 14.133/2021?

A resposta reside em compreender que a IA atua como ferramenta de apoio à decisão, e não como substituto funcional do fiscal. O agente público continua responsável por interpretar informações, deliberar, registrar ocorrências e validar conclusões.

Em suma, a IA oferece subsídios; o fiscal decide. Essa interação não diminui sua responsabilidade, ao contrário, demanda maior qualificação técnica, atenção contínua e rigor na documentação das decisões adotadas.

Ademais, o emprego da IA deve respeitar os limites constitucionais e legais: os princípios do art. 37 da Constituição; as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados; o dever de motivação dos atos administrativos; o direito à explicabilidade dos algoritmos; e a atuação vigilante dos sistemas de controle interno e externo. A ausência desses parâmetros poderia conduzir à geração de decisões automatizadas opacas, incompatíveis com a legalidade, a segurança jurídica e o devido processo administrativo.

Assim, examinar o uso da inteligência artificial na fiscalização de contratos administrativos é examinar, em grande medida, o próprio futuro da Administração Pública. Trata-se de refletir sobre a conciliação entre tecnologia e juridicidade, inovação e responsabilidade, automação e salvaguarda dos direitos fundamentais.

Este capítulo, portanto, propõe-se a desenvolver análise crítica e fundamentada acerca de como a IA pode fortalecer o trabalho do fiscal, mitigar riscos, aprimorar a governança e, em última instância, promover maior eficiência e integridade na aplicação dos recursos públicos.

Os capítulos subsequentes aprofundarão esse debate, permitindo compreender, passo a passo, como a modernização tecnológica pode e deve, caminhar lado a lado com a segurança jurídica e a boa administração.

Desenvolvimento teórico

A fiscalização de contratos sempre ocupou posição central no Direito Administrativo brasileiro, ainda que, por muito tempo, essa importância não tenha sido acompanhada de um arcabouço normativo suficientemente robusto.

A antiga Lei nº 8.666/1993, embora previsse a obrigação de acompanhar a execução contratual, tratava o tema de modo superficial

e fragmentado, deixando às entidades públicas a tarefa de desenvolver práticas internas, frequentemente heterogêneas, despadronizadas e vulneráveis a riscos.

A partir da década de 2010, impulsionada pela agenda internacional de governança pública e pelos instrumentos de controle adotados por organismos como a OCDE, a Administração passou a reconhecer que a boa gestão contratual depende menos de formalismo e mais de mecanismos que promovam integridade, transparência e prevenção (Justen Filho, 2022). Esse movimento culminou na promulgação da Lei nº 14.133/2021, que reorganiza inteiramente o regime da execução e consolida a fiscalização como etapa estratégica do ciclo de contratações.

Essa transformação era previsível: como lembra Meirelles (2024), é na execução contratual que o Estado se expõe concretamente ao risco, pois é no momento da entrega que se evidencia o acerto ou desacerto da contratação pública.

A nova lei incorpora essa percepção ao estabelecer que a fiscalização deixa de ser tarefa acessória e passa a ser função estruturante da governança contratual, alinhada com práticas de gestão de riscos, planejamento, integridade e controle.

O modelo procedimental, centrado em documentos e ritos formais, cede lugar a um modelo gerencial, baseado em resultados, indicadores e antecipação de falhas. Em outras palavras, a Lei nº 14.133/2021 não apenas “moderniza” a fiscalização: ela redefine seu papel, obrigações e expectativas institucionais. Esse novo paradigma torna o fiscal figura essencial para o cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e legalidade, exigindo-lhe competências que vão muito além da mera conferência mecânica da execução.

Como consequência, o fiscal deixa de ser mero executor de rotinas e passa a atuar como agente de governança, responsável por integrar elementos técnicos, jurídicos e gerenciais para garantir que a execução contratual atinja o interesse público (Di Pietro, 2025).

A complexidade crescente dos contratos, somada à integração de tecnologias, big data e inteligência artificial, eleva significativamente o padrão de diligência exigido, consolidando o fiscal como peça-chave na prevenção de danos e na promoção de uma administração pública mais íntegra e eficiente.

Antes de compreender o papel moderno do fiscal, é necessário considerar a mudança estrutural introduzida pela Lei nº 14.133/2021: a

clara separação entre as figuras do gestor e do fiscal. No regime anterior, a sobreposição de funções gerava confusão, compressão de responsabilidades e, muitas vezes, insegurança jurídica. A nova lei rompe esse padrão ao estabelecer funções distintas, complementares e especializadas (Justen Filho, 2022).

O gestor passa a se concentrar na dimensão estratégica da execução, integrando o contrato ao planejamento institucional, monitorando metas, analisando impactos e mantendo visão global do ciclo contratual. O fiscal, por sua vez, exerce atividade técnico-operacional, acompanhando diariamente a execução, verificando conformidade, registrando ocorrências, exigindo correções e garantindo a rastreabilidade das decisões.

Essa distinção não é meramente formal: ela tem implicações diretas na qualidade da governança. Ao permitir que cada ator concentre-se em um conjunto definido de responsabilidades, a lei: reduz ambiguidades, favorece a especialização, melhora a rastreabilidade das decisões, fortalece a integridade, previne omissões e aumenta a segurança jurídica.

Como resume (Di Pietro, 2025), a fiscalização deixa de ser um “papel acessório conferido a qualquer servidor disponível” e passa a ser função técnica de alta responsabilidade, exigindo formação específica, conhecimento jurídico mínimo e capacidade de atuar com autonomia e prudência.

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao atribuir à fiscalização caráter pessoal, técnico e indelegável. Isso significa que o fiscal é designado nominalmente e responde individualmente pelos atos que pratica ou omite. A intenção do legislador é reforçar a segurança jurídica e impedir que a fiscalização seja diluída em estruturas impessoais ou exercida por equipes rotativas sem clara definição de responsabilidade (Justen Filho, 2022).

A responsabilidade pessoal não deve ser vista como ameaça, mas como elemento essencial de boa governança. Quando há clareza sobre quem acompanha, quem decide e quem registra, o processo se torna mais transparente, prevenindo irregularidades e protegendo o erário.

Outro avanço significativo é a integração obrigatória da fiscalização à gestão de riscos, instituída pelos arts. 11 e 169 da lei 14.133/2021. A partir desse modelo, o fiscal deixa de agir de maneira reativa e passa a adotar postura proativa, realizando: identificação de riscos; análise de probabilidades; monitoramento contínuo; registro sistemático; comunicação estruturada; exigência imediata de correções.

A atuação passa a se apoiar em instrumentos como matrizes de risco, planos de tratamento e indicadores de desempenho. Como explica Di Pietro (2025), essa mudança exige que o fiscal desenvolva competências analíticas mais sofisticadas, que incluem leitura crítica de documentos, compreensão de consequências jurídicas e capacidade de articulação com gestores, controle interno e órgãos de controle.

A inteligência artificial tornou-se, nos últimos anos, ferramenta indispensável para lidar com a crescente complexidade dos dados públicos. A Administração maneja, diariamente, quantidades massivas de informações, notas fiscais, medições, registros contábeis, cadastros de fornecedores, imagens, contratos, aditivos, certidões e documentos diversos.

Nenhum fiscal, por mais experiente que seja, consegue analisar manualmente todas essas informações com a rapidez, profundidade e amplitude necessárias. Dados (o combustível), Algoritmos (as instruções) e Aprendizagem (a capacidade de aprimorar o desempenho) (Russell; Norvig, 2021). No contexto da fiscalização, destacam-se as seguintes tipologias de IA:

Quadro 1 – Tipologias de IA

Tipologia de IA	Conceito e Aplicação na Fiscalização
Machine Learning (ML)	Modelos que aprendem com exemplos para reconhecer padrões e realizar previsões. Crucial para a análise preditiva de risco, permitindo classificar o risco de fornecedores e priorizar o monitoramento (Oliveira, 2024).
Deep Learning (DL)	Subcategoria do ML que utiliza redes neurais para lidar com dados não estruturados (imagens, textos complexos). Fundamental na visão computacional para análise de imagens de obras públicas, comparando o projeto com a execução em tempo real (Aguiar, 2023).
Processamento de Linguagem Natural (PLN)	Permite que máquinas compreendam textos e linguagem humana. Útil para análise documental massiva, identificando inconsistências textuais, riscos jurídicos e cláusulas ambíguas em editais e contratos (Bitencourt, 2023).

Fonte: (Elaborado pelo Autor, 2025).

A IA funciona como uma força ampliadora da capacidade estatal, permitindo que a Administração veja além do óbvio e atue preventivamente. Essa transformação leva ao conceito de “Fiscal Aumentado”, que simboliza a união entre a capacidade humana e a inteligência artificial (Di Pietro, 2025). A IA não substitui o fiscal; ela funciona como lupa, radar e mapa,

ampliando seu campo de visão e otimizando o tempo do servidor, que passa a ser um gestor de exceções focado na interpretação jurídica e na negociação (Russell; Norvig, 2021).

A introdução da IA nos órgãos de controle externo, especialmente na CGU e no TCU, inaugurou uma nova era da fiscalização pública: a fiscalização algorítmica. Esse movimento alterou profundamente a dinâmica entre controle externo e controle interno, elevando o padrão de diligência exigido do fiscal.

Não se trata apenas de reforçar o monitoramento, mas de criar um ambiente integrado, no qual informações circulam entre órgãos e alimentam sistemas preditivos capazes de identificar riscos em tempo real. Assim, o fiscal passa a atuar em interação permanente com uma estrutura ampliada de inteligência institucional (Bitencourt, 2023).

Essa nova configuração significa que a atuação do fiscal não é mais medida apenas pela análise *in loco*, mas também pela sua capacidade de compreender sinais produzidos pela IA; verificar a pertinência dos alertas; contextualizar informações externas; registrar decisões e justificar a resposta dada aos alertas.

O fiscal deixa de ser responsável apenas pelo que vê no campo — passa também a ser responsável pelo que poderia ter visto com base nos alertas disponíveis.

O ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais) da CGU é uma das ferramentas mais sofisticadas, utilizando data mining, machine learning e análise de redes para cruzar milhões de dados de diversas fontes (Comprasnet, SIAFI, Receita Federal). O ALICE identifica: riscos de sobrepreço, vínculos suspeitos entre empresas, padrões anômalos de empenho e indícios de fraude documental.

A existência do ALICE e de sistemas similares no TCU (modelos preditivos para Auditoria Baseada em Risco - ABR) tem um impacto direto e prático sobre o fiscal interno:

Quadro 2 - Impacto da IA no Controle

Elevação do Padrão de Diligência	O fiscal não pode mais se limitar ao acompanhamento físico. A IA detecta irregularidades no “mundo invisível de dados” (faturamento, vínculos societários, preços), elevando a régua de diligência esperada. O que era razoável antes pode ser insuficiente agora (BITENCOURT, 2023).
Risco Jurídico de Ignorar Alertas	Se o órgão recebe alerta de risco do ALICE ou do TCU e o fiscal não verifica a execução, não registra diligência ou não solicita esclarecimentos, o TCU poderá entender que houve negligência. A IA funciona como uma “evidência indireta” de risco que exige a “supervisão humana qualificada” (MENEZES, 2021).
Integração ao Fluxo de Governança Digital	O fiscal passa a integrar uma cadeia de controle em rede, onde precisa responder aos alertas, registrar, motivar e alinhar suas verificações ao risco detectado pela máquina.

O impacto desse sistema na fiscalização interna é profundo. A existência de alertas gerados por IA cria um novo padrão de diligência: onde antes bastava verificar fisicamente a execução, agora é necessário também analisar riscos digitais e cruzamentos de dados. Como observa Menezes (2021), a IA introduz o “mundo invisível” dos dados na rotina do fiscal, ampliando exponencialmente sua responsabilidade.

Apesar do avanço tecnológico, a IA não é neutra nem infalível. Modelos podem apresentar viés, gerar falsos positivos ou operar com transparência reduzida, dificultando a compreensão de como chegaram a determinado resultado. Esse cenário exige do fiscal postura crítica e fundamentação rigorosa.

Do ponto de vista jurídico, o ponto central é que a fiscalização continua sendo atividade pessoal e indelegável. A IA funciona como insumo técnico, nunca como substituta da decisão. A interpretação, a motivação e a responsabilização permanecem essencialmente humanas e é justamente isso que evita que a Administração se torne refém de algoritmos opacos (Russell; Norvig, 2021).

Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada nesta pesquisa foi cuidadosamente arquitetada para dar conta de um objeto que, por sua natureza híbrida, ao mesmo tempo jurídico, tecnológico e institucional, exige mais do que um mero levantamento de dados ou a simples descrição de conceitos. Estudar a inserção da inteligência artificial na fiscalização de contratos públicos implica olhar para além do texto legal; exige perceber nuances, captar tensões, interpretar sentidos e, sobretudo, compreender como a máquina e o humano passam a dividir, ainda que com fronteiras delicadas, o terreno da tomada de decisão.

Por isso, a investigação se apoia predominantemente na abordagem qualitativa, aliada aos métodos jurídico-dedutivo e analítico-interpretativo, que permitem caminhar desde princípios gerais até conclusões específicas, movimento típico das pesquisas que se debruçam sobre fenômenos em formação. Assim, a metodologia não é um adereço formal, mas o compasso que orienta todo o percurso argumentativo.

A escolha pela abordagem qualitativa não foi casual; ela se impôs quase naturalmente. Quando se trata de fiscalizar contratos com o apoio de sistemas inteligentes, ora opacos, ora complexos, não basta contar ocorrências ou medir quantidades. É preciso interpretar contextos, reconstruir trajetórias e compreender, com atenção quase artesanal, de que modo algoritmos influenciam decisões humanas.

A abordagem qualitativa nos convida, portanto, a observar o fenômeno “por dentro”, auscultando sentidos que dificilmente emergiriam de métodos puramente numéricos. Ela permite perguntar não apenas *o que* muda com a IA, mas *como* muda, *por que* muda e *quais consequências* essa mudança carrega para a legalidade administrativa, para a motivação dos atos e para a responsabilidade do fiscal.

Esse tipo de abordagem também é o que permite examinar aspectos que se situam na fronteira entre o técnico e o jurídico, como a tensão entre explicabilidade e opacidade algorítmica, a soberania da decisão humana e a necessidade de fundamentação robusta diante de riscos apontados por sistemas automatizados. São elementos que pedem uma análise capaz de ir além do visível imediato, quase como quem lê nas entrelinhas dos processos administrativos.

Em outras palavras: a pesquisa qualitativa é a única capaz de alcançar a profundidade exigida por um fenômeno que, embora aparentemente

técnico, revela camadas normativas, éticas e institucionais que não aparecem à primeira vista.

A pesquisa combina natureza exploratória e descritiva, duas dimensões que se complementam. A natureza exploratória decorre do fato de que o tema, IA aplicada à fiscalização sob a Lei nº 14.133/2021, ainda está em pleno surgimento no Brasil. Muito do que se produz hoje no campo público sobre IA são notas técnicas, estudos preliminares ou experiências isoladas, de modo que o pesquisador precisa, por assim dizer, abrir caminho onde o terreno ainda é irregular.

Assim, o caráter exploratório permite identificar conceitos em formação, reconhecer problemas ainda difusos e localizar zonas de incerteza jurídica. É uma investigação que se aproxima do pioneirismo: mapeia, conecta, define, organiza.

Por sua vez, o caráter descritivo confere maior precisão à análise. Ele permite reconstruir com clareza o cenário atual, descrevendo: como a IA é utilizada na fiscalização; quais funcionalidades se destacam; como o fiscal interage com sistemas inteligentes; quais estruturas normativas moldam essas interações e como se organiza o ecossistema de controle interno e externo diante da tecnologia.

Se a pesquisa exploratória abre trilhas, a descritiva pavimenta essas trilhas, garantindo ao leitor uma compreensão completa, sem lacunas bruscas ou saltos interpretativos. Juntas, formam um movimento que se assemelha ao de quem observa um objeto sob várias luzes, cada uma revelando um contorno diferente.

No campo jurídico, os métodos escolhidos funcionam como bússola intelectual. O método jurídico-dedutivo parte de premissas gerais, Constituição, princípios administrativos, normas estruturantes da Lei nº 14.133/2021 e, a partir delas, deduz as implicações específicas do uso da IA na fiscalização contratual.

É como observar uma árvore a partir de seu tronco: conhecendo os princípios (legalidade, motivação, publicidade, eficiência), torna-se possível compreender o modo como cada ramo, aqui representado por temas como explicabilidade, responsabilidade do fiscal, limites da automação e gestão de riscos, se organiza no espaço normativo.

A partir disso, o método analítico-interpretativo entra em cena. Seu papel é destrinchar os elementos que compõem o fenômeno estudado, examinando-os de maneira detalhada, quase microscópica. Isso envolve analisar dispositivos da Lei nº 14.133/2021, resoluções e guias técnicos da

CGU e do TCU, jurisprudência sobre erro grosseiro e responsabilidade, literatura sobre ética algorítmica e governança digital.

O caráter interpretativo, por sua vez, permite reconstruir o sentido desses dados, buscando sua coerência interna e sua compatibilidade com o sistema jurídico. É uma etapa hermenêutica que exige sensibilidade: interpretar princípios exige, por vezes, “costurar” elementos que dialogam entre si, mas que não estão explicitados no texto legal.

Dessa forma, o método jurídico-analítico funciona como um artesão que molda o material bruto fornecido pelas normas, pelos dados e pela doutrina, transformando-o em raciocínio lógico e fundamentado. Ele não apenas interpreta a lei; ele revela seu espírito, sua finalidade e suas fronteiras.

A combinação entre abordagem qualitativa, natureza exploratória-descritiva e métodos jurídico-analíticos permite que esta pesquisa investigue em profundidade um tema complexo; compreenda a interação entre humanos e algoritmos; interprete princípios e limites jurídicos; e ofereça conclusões sólidas sobre o papel do fiscal na era da IA.

A metodologia, portanto, funciona como eixo invisível que conecta teoria, análise normativa e realidade prática, permitindo que o estudo avance de maneira coerente, crítica e rigorosamente fundamentada.

Análise e discussão

A IA, exemplificada pelo ALICE (CGU), reconfigura o controle estatal ao superar a limitação humana de processamento de dados. Ela permite a detecção de padrões ocultos (vínculos societários, sobrepreço) e promove a transição do controle reativo (sanção *ex post facto*) para o controle preditivo (prevenção e risco em tempo real). Essa capacidade preditiva, embora traga ganhos em eficiência, impõe os maiores desafios jurídicos e éticos.

A IA gera três efeitos fundamentais sobre o fiscal. O primeiro é o aumento do padrão de diligência, pois a informação se torna acessível, e o dever de diligência se transforma em supervisão qualificada dos insights da máquina. Ignorar um alerta claro pode ser interpretado como erro grosseiro (LINDB).

Em seguida, a exigência de motivação, pois o fiscal deve interpretar o alerta da IA, contextualizá-lo e traduzi-lo para a linguagem jurídica.

A motivação deve demonstrar o juízo de valor humano, e não a mera aceitação do dado algorítmico.

Quanto ao controle externo, o TCU, ao ter acesso aos mesmos dados, fiscaliza a qualidade da fiscalização interna, avaliando se o fiscal agiu com a diligência esperada diante dos alertas de risco.

O viés de automação (Automation Bias) é o risco de o fiscal confiar cegamente na IA, delegando seu poder de julgamento. Isso leva afalsos positivos, alertas que resultam em decisões administrativas equivocadas por ignorarem o contexto fático; decisões baseadas unicamente no alerta da IA, sem motivação humana, podem ser nulas por vício de forma e motivo; e violação de garantias.

A IA impulsiona a fiscalização em rede, articulando o Fiscal, o Controle Interno (CI), a CGU e o TCU em um sistema de inteligência compartilhada. Possui benefícios de compartilhamento de inteligência, padronização de riscos e aumento da eficiência. Mas os riscos de sobrecarga de informações (Information Overload), responsabilidade ampliada e difusa, e conflitos interpretativos entre os diferentes níveis de controle.

O fiscal é o garantidor da compatibilidade jurídica, atuando como o filtro humano que impede que a eficiência algorítmica descambe para a ilegalidade. A Supervisão Humana Qualificada é o elemento central e insubstituível. A função pública é indelegável a máquinas.

Quadro 3 – Atribuição, função e responsabilidade

Atribuição	Inteligência Artificial (IA)	Fiscal de Contratos (Humano)
Função	Auxilia, indica, orienta, alerta	Interpreta, verifica, contextualiza, decide
Responsabilidade	Nenhuma (ferramenta)	Total (agente público)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

A supervisão qualificada é o antídoto contra o Automation Bias e o mecanismo que garante a Motivação e a Legalidade do ato.

A discussão culmina na constatação de uma era híbrida na Administração Pública, marcada por quatro eixos de conclusão: Reconfiguração: a IA muda o padrão de fiscalização, mas não substitui o juízo de valor humano. Aumento da responsabilidade: a responsabilidade do fiscal se torna qualificada, focada na supervisão crítica. Complexidade e

qualificação: a IA exige maior qualificação interdisciplinar do agente. Novos problemas jurídicos: A tecnologia introduz desafios como opacidade, viés de automação e a gestão da fiscalização em rede.

A tese central é: Decisões humanas iluminadas por algoritmos — mas nunca determinadas por eles. O futuro do controle público reside na capacidade do fiscal de integrar a eficiência da máquina com a sabedoria, a ética e a legalidade do ser humano.

Considerações finais

O percurso desenvolvido ao longo desta pesquisa permitiu compreender, com maior clareza e profundidade, o movimento de transformação que atravessa a fiscalização de contratos administrativos no Brasil. A conjugação entre a Lei nº 14.133/2021 e a introdução crescente de ferramentas de Inteligência Artificial como o ALICE da Controladoria-Geral da União inaugurou uma fase em que a atuação do fiscal deixa de ser apenas um conjunto de rotinas técnicas e passa a integrar um cenário mais amplo, marcado pela gestão de riscos, pela análise de dados e pela necessidade de interpretar sinais que, muitas vezes, extrapolam o alcance da observação humana tradicional.

A análise, sustentada pela abordagem qualitativa e pelos métodos jurídico-dedutivo e analítico-interpretativo, revelou que a fiscalização contemporânea não pode ser reduzida a um ato mecânico de conferência.

Ela se tornou, cada vez mais, uma atividade que demanda leitura crítica, ponderação e sensibilidade jurídica. Nesse contexto, a IA aparece como uma espécie de lente ampliadora que ilumina pontos antes despercebidos, identifica padrões e revela possíveis desvios sem, contudo, substituir o olhar humano que lhe dá sentido.

Os resultados obtidos confirmam que essa tecnologia opera em três frentes essenciais. Em primeiro lugar, promoveu uma mudança na lógica do controle público: saiu-se de uma fiscalização predominantemente reativa para uma atuação preditiva, capaz de identificar irregularidades em estágio inicial e de orientar decisões com base em evidências mais amplas e precisas (Oliveira; Pereira, 2022). Esse deslocamento não elimina a necessidade de conferência presencial, mas certamente qualifica o processo, ampliando a capacidade do Estado de prevenir danos ao interesse público.

Em segundo lugar, verificou-se que a responsabilidade do fiscal não diminui com a IA pelo contrário, aumenta. O acesso a informações mais detalhadas e a alertas automatizados eleva o nível de diligência esperado.

Como destaca Garbaccio (2025), a omissão diante de dados disponíveis pode configurar erro grosseiro, sobretudo após o fortalecimento interpretativo da LINDB. Assim, a tecnologia exige do fiscal não apenas conhecimento técnico, mas também a habilidade de interpretar criticamente cada alerta e traduzi-lo em justificativa jurídica adequada.

Em terceiro lugar, a pesquisa demonstrou que a IA reforça a importância da governança pública em rede. Fiscal, gestor, controle interno, CGU e TCU passam a atuar de forma mais integrada, compartilhando informações e responsabilidades.

Esse ecossistema interligado demanda transparência, explicabilidade e protocolos claros, sobretudo quando decisões automatizadas influenciam a atuação administrativa. A proteção contra vieses, a prevenção da opacidade algorítmica e o atendimento ao devido processo legal tornam-se pilares indispensáveis para a legitimidade do uso da IA (Alves; Andrade, 2024).

Diante desse cenário, emerge a figura do fiscal aumentado, um profissional cuja atuação é fortalecida, mas nunca substituída pela tecnologia. Ele continua sendo o núcleo racional e ético da fiscalização: lê, interpreta, escolhe, fundamenta e responde pelas decisões administrativas.

A IA auxilia, mas não decide; orienta, mas não julga; amplia, mas não ocupa o lugar da responsabilidade humana. O fiscal permanece no centro, mediando a relação entre os algoritmos e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Ao concluir este estudo, percebe-se que a fiscalização algorítmica não dispensa o papel humano; pelo contrário, exige ainda mais rigor, prudência e reflexão. Caberá ao fiscal entender quando seguir um alerta, quando relativizá-lo e quando rejeitá-lo sempre justificando suas escolhas dentro dos parâmetros legais e das boas práticas de governança. A tecnologia pode até projetar horizontes mais amplos, mas quem precisa enxergar com exatidão continua sendo a pessoa investida na função pública.

Por fim, este capítulo abre caminhos para pesquisas futuras que aprofundem a análise jurisprudencial do TCU sobre a responsabilidade dos fiscais diante da IA, investiguem modelos de explicabilidade aplicáveis ao setor público e examinem o impacto da IA na redução (ou possível ampliação) da judicialização de contratos. São temas que certamente

ganharão relevância nos próximos anos, à medida que o Estado brasileiro se aprofunda na transformação digital.

Em síntese, o que se projetou ao longo da pesquisa é claro: a IA não substitui o Direito; ela o desafia a evoluir. E a fiscalização, antes vista como etapa meramente operacional, passa a ser peça-chave nesse novo arranjo, demonstrando que a modernização tecnológica só é legítima quando caminha ao lado da integridade, da motivação e da responsabilidade humana.

Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. O direito fundamental à explicabilidade da inteligência artificial. **Revista da Advocacia-Geral da União**, 4 jun. 2024.

AJURIS. Os vieses algorítmicos na função. **Revista da Ajuris**, [2025].

ALVES, Marco Antônio Sousa; ANDRADE, Otávio Morato de. Da “caixa-preta” à “caixa de vidro”: o uso da explainable artificial intelligence (XAI) para reduzir a opacidade dos algoritmos na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo e Inovação**, v. 1, n. 1, 2024.

BITENCOURT, C. M. et al. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle externo brasileiros. **Revista de Informação Contábil**, v. 17, n. 1, p. 1-23, 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Analizador de Licitações, Contratos e Editais (Alice)**. Brasília, DF: CGU, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ptbr/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/alice>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 321/2023 – Plenário**. Relator: Min. Jorge Oliveira. Sessão de 1º mar. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.234/2022 – Plenário**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 1º jun. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.185/2023 – Primeira Câmara**. Relator: Min. Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 21 fev. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023.

CASTRIANNI, Marco Aurélio de Mello. **Métodos usuais de interpreta-**

ção e aplicação do Direito. São Paulo: PUC-SP, 2019.

CONJUR. Administração pública e o desafio da inteligência artificial. **Consultor Jurídico**, 21 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-21/administracao-publicae-o-desafio-da-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

DANTAS, D. Q. Estudo sobre a eficácia e a eficiência do uso da ferramenta Alice como fundamento para a prevenção e o combate à corrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União. **Cadernos da CGU**, v. 14, n. 25, p. 120-145, 2022.

EAA. As faces da responsabilidade do agente público. **Escola de Administração Fazendária**, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.eaa.com.br/artigos/as-faces-daresponsabilidade-do-agente-publico/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

ENAP. **Governança pública no Brasil: guia de implementação.** Brasília, DF: ENAP, 2019.

FIA. Método dedutivo: entenda o que é, como aplicar e exemplos. **Fundação Instituto de Administração**, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/metodo-dedutivo/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. A motivação do ato administrativo por inteligência artificial: possibilidade e limites. **Revista Jurídica da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 1, n. 1, 2023.

GARBACCIO, G. L. A influência da inteligência artificial no controle prévio das contratações públicas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, v. 9, n. 33, p. 121-143, 2025.

GOTTSELIG, Fernando. **ALICE no país das auditorias: uma jornada pelas licitações públicas.** 2022. 78 f. Monografia (Especialização em Governança e Controle da Administração Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2022.

IBM. **O que é viés algorítmico?** [S. l.], [2025].

IIA. **Modelo das três linhas do IIA 2020.** [S. l.], 2020.

JOTA. Desafios da governança algorítmica no setor público brasileiro. **Jota**, 2 jun. 2025.

JUSBRASIL. Os tipos de pesquisa científica no Direito. **Jusbrasil**, 29 set. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-tipos-de-pesquisa-cientifica-no-direito-apesquisa-quanto-aos-seus-objeti->

vos/142138561. Acesso em: 25 nov. 2025.

MAIA, A. M. S. Decisões algorítmicas na Administração Pública: entre a opacidade técnica e o dever de transparência. **Revista NUPED**, 2025.

MENDES, D. C. C. O uso da pesquisa qualitativa no âmbito do Direito: análise nos estudos da mediação. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, 2025.

MIGALHAS. IA e caixa-preta: o fim da transparência e o risco jurídico. **Migalhas**, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/435235/ia-e-caixa-preta-o-fim-datransparencia-e-o-risco-juridico>. Acesso em: 24 nov. 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, T. C.; PEREIRA, M. A. C. Alice: desafios, resultados e perspectivas da ferramenta de auditoria contínua de compras públicas governamentais com uso de inteligência artificial. **Revista da CGU**, v. 14, n. 26, p. 80-101, 2022.

PANIS, A. Atividades e resultados no caso do robô Alice da Controladoria-Geral da União (CGU). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 88, e-83111, 2022.

PECEGO, D. N. Inteligência artificial no Judiciário: da opacidade à explicabilidade das decisões judiciais. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, 2024.

SAINZ, N. G. Discriminação algorítmica no Brasil. **Revista de Direito Público**, 2024.

SANTIAGO, A. E. C. **Habilidades em pesquisa jurídica dos operadores do direito**. [S. l.: s. n.], 2013.

SANTIAGO MACEDO JÚNIOR, G. Os limites jurídicos e os potenciais do uso da inteligência artificial pela Administração Pública. **Revista de Estudos em Direito e Tecnologia**, v. 1, n. 1, 2025.

TASSIGNY, M. M.; NOTTINGHAM, A. D. B. A aplicabilidade do método do estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, 2016.

VALOR ECONÔMICO. CGU poupa R\$ 2 bi com robô que “fareja” fraude. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 jan. 2024.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA: DO PROCESSO LICITATÓRIO À CONTRATAÇÃO DIRETA

Yasmin Karen Almeida Abreu

Introdução

As contratações públicas são de fundamental importância no funcionamento da Administração Pública, ao serem indispensáveis para a aquisição de bens, serviços e obras que são irrefutáveis para o desempenho do órgão que irá licitar visando o benefício da população, devendo respeitar os princípios constitucionais elencados no art. 37 da Constituição Federal.

A nova lei de licitações 14.133/2021, trouxe uma inovação, ao buscar sintetizar e aprimorar a transparência, eficiência e a economicidade no processo licitatório. O objetivo é demonstrar a contratação direta através da dispensa de licitação na Administração Pública, mais especificamente na Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão, resultado de um estudo técnico preliminar verificando que esse método de contratação não causaria nenhum dano e demonstrando benefícios para o ente.

O estudo de caso nos permite analisar todas as fases da contratação direta e como a lei tem a sua devida aplicabilidade num processo prático e real, justificando como a Administração Pública pode, em situações pontuais e específicas, adotar essa modalidade da licitação.

Esse tema é de suma importância social, administrativa e jurídica, por buscar informar e desmistificar esse meio de contratação. Ademais, é preciso debater sobre a transparência nos processos de dispensa de licitação e verificar se está em consonância com os princípios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade.

Este capítulo ressalta que a lei 14.133/2021 serve como ferramenta essencial para a modernização administrativa, acelerando os procedimentos licitatórios e permitindo a obtenção de bens e serviços com maior eficácia e transparência.

Com o objetivo de alcançar a meta, a metodologia empregada será a de cunho indutivo, complementada por um estudo de caso específico. A aplicação se dará por meio da análise do processo licitatório e da dispensa de licitação, utilizando-se um referencial teórico abrangente que inclui pesquisas, bibliografia especializada, artigos científicos e posicionamentos doutrinários relevantes ao universo das contratações públicas.

Dessa forma, o capítulo inaugural desta pesquisa discorre sobre os princípios constitucionais, que funcionam como sustentação ética e legal para a conduta dos Agentes Públicos, exigindo probidade, moralidade e lealdade. Tais preceitos norteiam as ações da Administração Pública, assegurando a conformidade de seus atos com a Carta Magna e a legislação vigente, prevenindo atos discricionários e excessos de autoridade. Adicionalmente, são considerados os princípios implícitos que fundamentam a gestão pública.

O segundo capítulo se concentrará em uma concisa análise dos princípios das licitações no Brasil, sob a perspectiva da lei 14.133/2021, ressaltando seu papel como um marco na atualização dos processos licitatórios. Este capítulo incluirá um estudo de caso específico realizado no Município de Serrano do Maranhão, Administração Pública Direta.

O objetivo é revisitar os obstáculos e as resoluções encontradas pelo órgão para garantir que a contratação seja efetuada claramente e com eficácia para garantir a execução do objeto contratado. A metodologia utilizada no trabalho teve como base a vivência prática no setor de licitações e contratos da Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão. O referencial teórico foi baseado nas leis federais, principalmente a lei 14.133/2021, como também em manuais de Direito Administrativo pertinentes ao tema.

Princípios constitucionais da Administração Pública

Os princípios constitucionais da Administração Pública são de grande importância para todo o Direito Administrativo e podemos encontrá-los tanto explicitamente quanto implicitamente na Constituição Federal. Esses princípios garantem a organização estatal visando o bom funcionamento da Administração Pública, tutelando o bem-estar da sociedade de maneira coletiva, buscando dar maior segurança jurídica aos cidadãos.

Os princípios que norteiam a Administração Pública estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que demonstra o meio de

como a Administração deverá seguir com os parâmetros elencados no rol da lei, os princípios expressos são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Trata-se de um liame que autoriza a ação explícita dos agentes, nos limites estipulados pela legislação. Tais preceitos são cruciais, visto que asseguram a confiabilidade dos atos administrativos, o que, por sua vez, resulta em um desempenho satisfatório no cumprimento das normas.

Este é um preceito que autoriza a realização apenas do que está taxativamente previsto na legislação e por ela descrito, sendo restrito qualquer atitude que fuja dos pilares elencados na lei. Esse princípio nas licitações deve sempre ter um caráter rigoroso, pois o descumprimento poderá invalidar o ato administrativo.

Assim dizia Carvalho Filho (2006, p. 16), o princípio “implica subordinação completa do administrador à Lei. Todos os agentes públicos, se ocuparem a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas.

Este é um preceito que obriga a atuação voltada à satisfação dos interesses coletivos, exigindo que a isenção de tratamento prevaleça de modo a conciliar o bem-estar individual e o geral. É o critério que guia o Estado para a melhor conduta, impedindo qualquer ação discricionária por parte do gestor. Em outras palavras, não é permitido beneficiar ou lesar indivíduos particularizadamente.

No art. 37, na Constituição Federal, § 1º, prevê:

§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da moralidade está vinculado aos pilares éticos, pelos quais a Gestão Pública define os padrões de conduta para os seus servidores. Sua relevância é inquestionável para consolidar a credibilidade da coletividade e assegurar a desempenho adequado do Estado.

Conforme palavras de Carvalho Filho (2012, p. 22):

[...] o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei com os princípios éticos regentes da função administrativa.

É uma exigência legal vinculada à razão das atividades que estruturam o conjunto de atos administrativos, para que a Administração não transgrida a moralidade. O princípio se integra ao exercício das funções públicas de forma íntegra e justa, buscando padronizar as ações e garantir que os procedimentos estejam em consonância com as normas.

A publicidade é um mecanismo pelo qual todos os feitos da Administração são tornados oficiais, consistindo na divulgação para validação de todos os atos públicos, além de beneficiar a transparência, o controle e a eficácia dos atos conforme supramencionado.

A consumação das medidas exige sua divulgação, que deve ocorrer de maneira acessível e nítida, possibilitando o entendimento de todos os indivíduos que buscarem essa informação. Entretanto, é importante ressaltar que alguns atos a legislação implicam e impõem limitações à comunicação ou transmissão de certos atos, conforme previsto no inciso XXXIII, do artigo 5, da Carta Magna.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

O princípio da publicidade é irrefutável para conseguir equilibrar de maneira saudável e concisa para a gestão pública ser acessível e transparente para toda a população. Esse princípio estabelece que a Administração Pública busque sempre melhorar na qualidade e funcionamento de seus serviços.

Todos os princípios estão interligados para a Administração Pública poder ser eficiente em todos os seus atos, em busca de obter melhores efeitos no que diz respeito a gestão pública.

Para Fernando F. Baltar Neto e Ronny C. Lopes de Torres (2017, p. 75)

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, sua aplicação orienta e serve de fundamento para a construção de uma concepção de Administração Pública Gerencial.

O princípio elencado revela-se fundamental para a Administração Pública, porquanto coopera para o aprimoramento da excelência dos serviços estatais, a diminuição das despesas, a elevação da produtividade e o fomento à transparência. A implementação do princípio da eficiência é

imperativa para que a Administração Pública consiga atingir suas metas e satisfazer as demandas da sociedade de maneira efetiva.

Como cita José dos Santos Carvalho Filho (2006, p, 24), a eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes.

Existem princípios constitucionais tácitos ou admitidos pela doutrina que suplementam o fundamento da Administração Pública; são eles a Razoabilidade e a Proporcionalidade, a Continuidade dos Serviços Públicos, a Segurança Jurídica, a Autotutela e a Motivação. Os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade são empregados em conjunto, atuando com mecanismo de fiscalização à liberdade de atuação administrativa, ou seja, a discricionariedade, assegurando que as deliberações da Administração sejam adotadas de maneira ponderada e equilibradas. Isso envolve agir com prudência e equilíbrio para buscar soluções aplicáveis, indispensáveis e proporcionais, em conformidade com o arcabouço normativo.

Di Pietro (2022, online) afirma que

[...] o princípio da razoabilidade logrou sucesso exigindo isonomia, coerência lógica, racionalidade, bom senso, significando a proibição de normas discriminatórias desarrazoadas (substantive due process of law), enquanto o princípio da proporcionalidade consiste na interdição da execução da norma com tratamento discriminatório desarrazoado (adjective due process of law), traduzindo o impedimento a restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

Embora sejam sempre examinados em conjunto, eles possuem acepções diferentes, porém que se complementam. O princípio da Continuidade do Serviço Público constitui um dos fundamentos do Direito Administrativo, o qual institui o dever do Estado de sustentar a entrega dos serviços públicos de modo incessante, uniforme e eficaz. Essa norma é crucial para assegurar o bem-estar da coletividade e a execução plena que influencia na vida dos cidadãos.

Gabriel Lino de Paula pires (2021, online) enfatiza que

Os serviços públicos são tradicionalmente definidos como as atividades administrativas do Estado que consistem no oferecimento de utilidades ou comodidades diretamente à população, para atendimento das necessidades coletivas, sob regime jurídico predominantemente público.

É nítido que esse princípio consegue evidenciar a importância da regularidade e estabilidade dos serviços públicos. Constitui-se em

um componente crucial no âmbito da oferta de serviços pelo Estado, direcionando a conduta da gestão na entrega dos serviços vitais para a coletividade.

Impende mencionar, ainda, que o princípio da Segurança Jurídica busca conferir estabilidade, previsibilidade e confiança aos vínculos legais. Liga-se ao Estado de Direito e à salvaguarda dos direitos dos indivíduos contra atos arbitrários, promovendo um panorama legal sólido e organizado. Exige previsibilidade, isto é, normas precisam ser inteligíveis, possibilitando que os cidadãos apreendam seus direitos e obrigações. Além disso, deve ser coerente, prevenindo divergências e inconsistências entre as leis, garantindo que o Poder Público e seus representantes atuarão em conformidade com o direito e não alterarão as regras de modo injustificado ou por capricho.

Esse princípio foi comentado por Di Pietro (2019, online):

[...] o princípio da segurança jurídica é limite material. É elementar a influência do tempo para a sua operacionalidade, pois a segurança jurídica colima a estabilização de situações irregulares consolidadas no tempo, fundadas na boa-fé dos administrados.

Trata-se de caráter indispensável para a edificação de um Estado Democrático de Direito equitativo e eficaz. Outro preceito de peso é o princípio da Autotutela, que concede a Administração Pública a competência para reexaminar as suas próprias deliberações, tornando nulas aquelas que se apresentem como ilícitas, ilegítimas ou desfavoráveis ao interesse coletivo. Essa aptidão de autocorreção assegura a legalidade, a probidade e a eficiência na performance estatal.

O entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, (2019, p 24, online):

O controle administrativo tem por fundamento básico o poder de autotutela (ou autocontrole) de que é dotada a Administração Pública. Essa prerrogativa, verdadeiro princípio, representa a possibilidade de a Administração alterar ou rever seus próprios atos, sempre mobilizada pelo fator maior na atividade administrativa: o interesse público

A prerrogativa de autocontrole administrativo está intrinsecamente vinculada ao postulado da legalidade. Visto que a Administração Pública é governada pelo direito, ela detém a obrigação e a aptidão para fiscalizar a conformidade legal das suas próprias ações. Isso implica que a administração deve proceder em harmonia com os preceitos normativos e constitucionais.

Nesse teor, nas palavras de Di Pietro, (2022, online):

O princípio da autotutela encarna uma obrigação de polícia da legitimidade e do mérito dos atos da Administração, mas seu exercício deve respeito ao devido processo legal administrativo (isto é, ser precedido por processo administrativo com decisão motivada, e tendo a potencialidade de afetar direitos ou interesses alheios, render ensejo ao contraditório e à ampla defesa) e à segurança jurídica (que inscreve a caducidade), sem embargo de outras limitações à anulabilidade ou à revogabilidade.

A autotutela é um valioso mecanismo que outorga à gestão pública a aptidão de retificar as suas falhas e de assegurar que os seus feitos estejam em consonância com o ordenamento legal. Inclui-se, ademais, o Postulado da Motivação, que diz respeito ao dever do gestor público de embasar suas deliberações em pressupostos fáticos e jurídicos. Essa exigência é crucial para garantir a clareza, a legalidade e a legitimidade das ações administrativas.

Desse modo, permite-se entender o que afirma Gabriel Lino de Paula Pires (2021, online):

Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato e de direito realmente existiram e se conformam ao direito vigente. A motivação, num certo sentido, diz respeito com mais proximidade ao aspecto de forma do ato.

A justificação dos feitos administrativos se estabelece como um recurso para robustecer a legitimidade das entidades e a confiança da coletividade nas deliberações adotadas, evidenciando o nexos causal e lógico entre os eventos apurados e a conclusão alcançada.

Análise dos princípios da licitação sob a nova legislação

A Nova Lei de Licitações, nº 14.133/21, introduziu alterações relevantes, conferindo maior celeridade aos trâmites, além de torná-los mais claros e simplificados. Por conseguinte, é imperioso enfatizar os pilares normativos basilares da lei que concedem eficácia às contratações, de modo a assegurar maior confiança nos procedimentos administrativos, através da proposta mais benéfica e apta, em harmonia com a demanda da Administração e com o interesse da coletividade. Tais fundamentos são cruciais para a boa atuação dos servidores na condução em conformidade com o que dispõem as regras.

Esses princípios estão presentes no art. 5º, da Nova Lei de Licitação, Lei nº 14.133/21:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

Evidencia significativos progressos ao conferir maior proeminência a alguns preceitos no seu desempenho, a exemplo da Transparência, conforme um excerto da Revista da Controladoria Geral da União (CGU, 2022, p. 72):

O princípio da transparência desponta como o maior avanço no âmbito do governo aberto, sendo incluído como princípio orientador da lei no Art 5º. Para além da inclusão do princípio como norteador, a lei possui o nível mais avançado de maturidade em transparência.

Tais postulados têm como propósito aperfeiçoar a administração estatal, incentivar a competição sadia e assegurar a utilização eficiente e transparente das verbas públicas. O exame desses preceitos sob a ótica da nova norma evidencia um empenho em atualizar e tornar mais efetivo o processo de contratação pública no Brasil.

De todos os princípios que baseiam a licitação, é necessário dar atenção há alguns que devem ser observados, conforme Matheus Carvalho (2021, p, 444):

[...] a realização do procedimento licitatório deve observar a legalidade, no que tange às normas aplicáveis ao seu procedimento, a impessoalidade que representa, inclusive, uma das finalidades da licitação, sem que haja favoritismo ou escolhas em razão da pessoa celebrar o contrato, a moralidade, sendo conduzida a licitação em respeito aos padrões éticos e morais, além da garantia de eficiência inerente a toda atuação do Poder Público.

Os fundamentos norteiam de maneira indispensável os procedimentos da Administração, sendo os mecanismos jurídicos que o Poder Público utiliza para otimizar as verbas, buscando assegurar os padrões claros e facilitando a apreensão dos critérios que orientam a integridade e a responsabilização dos feitos.

Do objeto a ser contratado

A Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão, sendo pessoa jurídica de Direito Público interno, da Administração Pública Direta, assume uma função essencial de grande responsabilidade, pois todas as contratações realizadas no município causam impacto direto na vida dos moradores.

No ano de 2024, houve a necessidade de contratar um serviço para manutenção preventiva e corretiva em geladeiras, freezers e bebedouros para atender as necessidades das Secretarias Municipais de Serrano do Maranhão. A escolha da empresa contratada deve seguir critérios rigorosos estabelecidos por edital e com base no termo de referência, tudo isso visando dar segurança e legalidade na contratação.

O serviço de manutenção preventiva e corretiva em geladeiras, freezers e bebedouros visa o interesse público, pois, em sua ineficiência, poderá ocasionar na dificuldade no acesso à água potável das secretarias, comprometendo o bem-estar da comunidade. A demanda surgiu pois os bebedouros das escolas estavam apresentando falhas operacionais, comprometendo a saúde dos alunos e servidores que por ali passavam.

Os fundamentos norteiam de maneira indispensável os procedimentos da Administração, sendo os mecanismos jurídicos que o Poder Público utiliza para otimizar as verbas, buscando assegurar os padrões claros e facilitando a apreensão dos critérios que orientam a integridade e a responsabilização dos feitos.

Depois da análise no Estudo Técnico Preliminar, verificou-se a possibilidade de realizar essa aquisição de serviços através do mecanismo de dispensa de licitação, em razão do valor ser condizente com o teto estabelecido e não apresentar qualquer prejuízo para o erário.

Fase preparatória

A fase preparatória é inegociável quando falamos de licitação, inclusive, nas contratações diretas, como no caso trazido no presente trabalho. Na dispensa de licitação, tudo se inicia através da “formalização da demanda”, que é quando o secretário ou gestor informa que irá precisar daquele objeto. Nesse primeiro passo, teremos a motivação daquele pedido que poderá se tornar uma possível compra e a planilha descritiva com os itens ou serviços pretendidos. Após esse documento, é necessário

ser realizada a cotação de preços, que nada mais é que uma pesquisa de mercado para verificar por quanto aquele objeto está sendo precificado.

O Termo de Referência sintetiza essas informações de maneira clara e detalhada, além disso, vem anexo ao Edital. Essas duas peças são a bússola do fornecedor que concorrerá ao certame, é como se fosse a “bíblia” do procedimento licitatório, trazendo especificações técnicas, funcionalidades, o período da avença e a sua execução, em consonância com a lei 14.133/2021.

Embora o nome “contratação direta” denote algo sem muitos empecilhos, na prática não é tão simples, é necessário que a empresa cumpra com todos os requisitos de habilitação que constarão no edital até o final da execução contratual e a Administração Pública realize uma fase preparatória da maneira correta.

O Edital de Licitação constitui a “lei” reguladora de todo o certame, fixando as normas e exigências para a disputa entre as empresas que pretendem fornecer produtos ou serviços à administração. É uma peça fundamental, ao conferir transparência, impessoalidade e isonomia ao processo. Ele serve como um manual de instruções, detalhando desde as características do objeto licitado até os parâmetros de seleção da empresa que será contratada.

Deste modo, Di Pietro, (2016, p. 412).

Daí a afirmação segundo a qual o edital é a lei da licitação, e em consequência, a lei do contrato. Nem a Administração pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação, respectivamente.

O Edital proporciona um ambiente confiável e previsível para a licitação. Todos os participantes têm conhecimento dos critérios que serão utilizados para a seleção da proposta que traga maior benefício para a Administração, levando em conta não só o valor, mas também variáveis como qualidade, experiência e habilidade técnica.

Augusto Neves Dal Pozzo (2022, online).

[...] a qualificação técnica compreende as exigências definidas em Edital aptas a demonstrar que o licitante e seu corpo de profissionais possuem a experiência prévia suficiente para cumprir, integralmente, com o objeto a ser contratado, comprovando que já executaram, satisfatoriamente, obra ou serviço similar, de mesma natureza e complexidade, reunindo as condições mínimas para celebrar o contrato com a Administração e entregar o objeto da forma como previsto no Edital.

Os requisitos apresentados no Termo de Referência e no Instrumento Convocatório tornam o processo mais trabalhoso e menos interessante para os concorrentes, devido a uma junção de fatores básicos, burocráticos e de execução.

A legislação que rege as licitações e aquisições públicas, atualmente a Lei de Licitações e Contratos, nº 14.133/2021, é bastante pormenorizada. Há a necessidade de observar diversos procedimentos para evitar erros que possam gerar anulações ou multas. Os critérios de concorrência, a aglomeração de empresas aptas a disputar em determinados pregões, limitam as participações, somando-se a preços que prejudicam a qualidade dos serviços. Existem dificuldades em satisfazer todas as condições legais, uma delas sendo a qualificação técnica, e o perigo de exclusão por falhas formais. Quanto às imposições, elas podem resultar em valores mais altos para a Administração Pública.

Para o caso trazido neste presente trabalho, por exemplo, as condições de execução do serviço e valores acabam tendo um menor poder de atração, pois o contrato de uma Dispensa é abaixo de um Pregão Eletrônico.

A escolha da contratação direta

O primeiro passo é identificar a demanda e perceber em qual mecanismo da lei 14.133/2021, ela irá se enquadrar, pois se o valor for menor, não há necessidade de realizar um pregão, por exemplo, que acaba demandando mais tempo por parte da Administração Pública.

A cotação de preços e o Estudo Técnico Preliminar têm papel fundamental na escolha do processo adequado, justamente por demonstrar a viabilidade de sanar um problema de maneira mais célere.

Além disso, é importante garantir que os fundos para a aquisição estejam disponíveis e o cumprimento do contrato seja realizável nos limites financeiros. Com fundamento no Termo de Referência ou Projeto Básico, a Gestão elabora o edital de licitação e, após a aprovação interna, ele é publicado nos canais de comunicação oficiais (como o Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado ou Município).

As empresas interessadas submetem suas ofertas em estrita conformidade com os requisitos e as condições definidos. Após o término do período estipulado, os documentos são abertos em reunião pública para avaliação. O rito de julgamento é conduzido de maneira transparente e

equânime. Ao finalizar, verifica-se se as propostas apresentadas satisfizeram os critérios, culminando no resultado de adjudicação ou sendo declarado o certame como deserto e/ou fracassado.

É a partir deste ponto que a Administração Pública terá a oportunidade de adotar novas diretrizes para a concretização do ajuste almejado, em observância às normas para certames não concluídos (infrutíferos). Pode-se então examinar a possibilidade de Dispensa de Licitação, que consiste em uma derrogação à regra fundamental da realização de licitação sendo autorizada em circunstâncias singulares especificadas na legislação.

As modificações da Lei de Licitações e Contratos n. 14.133/2021

A Nova Lei de Licitações e Contratos é o manual que regulamenta as compras públicas no país, definindo procedimentos, regras e princípios a serem seguidos nos atos pelos agentes, e que começou a valer em 1º de abril de 2021. Ela busca promover uma administração mais eficiente, transparente e responsável dos recursos públicos, atualizando o ambiente de contratações e simplificando a participação de empresas, incluindo as de pequeno porte, o que incentiva a competitividade e a diversidade de fornecedores. Com a maior adesão de empresas, há um aumento na disputa. Isso faz com que as empresas ofereçam melhores propostas em termos de preço, prazo e qualidade, o que é vantajoso para o setor público. O artigo 5º da lei menciona os princípios basilares da licitação, sendo o pilar para uma boa gestão, ao demonstrar a necessidade de garantir a lisura e a qualidade das aquisições, função chave para consolidar a confiança da sociedade na Administração Pública.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A nova Lei de Licitações e Contratos traz diversas modificações e mudanças significativas, com o objetivo de modernizar e aprimorar o

sistema de compras públicas do Brasil. Uma delas são as modalidades de licitação que estão presentes no artigo 28 da referida lei.

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo

A seleção do tipo de certame apropriado é crucial para assegurar a otimização do trâmite de aquisição da Administração Pública. Este recente regulamento dispõe de múltiplas formas para suprir as variadas carências dos ajustes públicos, com a finalidade de assegurar a melhor transação. Cada modelo apresenta normas e metodologias distintas que determinam como o procedimento de compra será efetivado.

Também há novidades para a contratação imediata, proporcionando a elevação dos montantes para a dispensa de licitação, seja para empreitadas ou serviços de engenharia, serviços de conservação de automóveis, como também para mercadorias e outros serviços. A instituição do colóquio competitivo para cenários complexos que demandam soluções inventivas, a aglutinação do pregão e da concorrência, com a avaliação das ofertas antes da qualificação como regra predominante. Expansão do emprego de recursos eletrônicos em todo o processo licitatório, desde a etapa de planejamento até o cumprimento do acordo, maior destaque para a programação das contratações, providências para elevar a visibilidade em toda a tramitação do certame.

Com todas essas alterações, o normativo descomplica de uma maneira ampla o método, demanda maior capacitação dos servidores que atuam nas compras públicas.

Estudo de caso da Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão

A Prefeitura Municipal de Serrano Maranhão, com endereço na Avenida das Palmeidas, S/N – CEP: 65.269-000, sendo esta pessoa jurídica de direito público, inscrita sob o CNPJ 01.612.626/0001-11, por se tratar de Administração Pública Direta, suas contratações são mediante

licitação, onde a Prefeitura apresenta a necessidade e então começa a iniciar o processo de contratação. Tudo começa quando a secretaria interessada faz a solicitação da demanda e encaminha para o setor de compras, este será responsável pela cotação de preço, etapa mais do que essencial nesse processo, pois, através do levantamento dos quantitativos e dos valores, é possível saber qual modalidade de licitação a Administração Pública deverá utilizar.

Nesse caso, após a cotação, ficou claro que o valor se enquadrava para uma dispensa de licitação. A contratação era do objeto: “manutenção dos bebedouros e geladeiras das secretarias”, o levantamento verificou que toda a contratação ficaria no valor de R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais), o que deixaria perfeitamente possível fazer uma contratação direta, pois seria concluído em um tempo menor e dentro dos ditames legais.

A Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão, ao identificar a necessidade de contratar uma empresa especializada para realizar as manutenções dos bebedouros e geladeiras das secretarias, concluiu que se tratava também de uma demanda mais urgente por ser de um objeto que não pode parar, não tem como as secretarias ficarem sem o fornecimento adequado de água potável, pois isso poderá atrapalhar no desempenho de seus servidores e alunos, no caso da secretaria de educação por exemplo. Portanto, elencaram no mapa de risco que a não contratação ocasionaria mais transtorno do que a realização da dispensa de licitação, razão pela qual foi a modalidade eleita para esse procedimento.

Após a formalização da demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o parecer da Procuradoria e Controladoria, verificou-se a possibilidade de contratar com segurança por dispensa de licitação, a empresa L B CONSTRUÇÕES E TRANSPORTES LTDA, inscrita no CNPJ 26.908.786-0001/33, situada em Rua José Sarney, Bequimão – MA, CEP 65041-125, através da necessidade de formalizar o contrato, 22 de agosto de 2024 foi publicado nos diários oficiais e no site institucional da prefeitura, dando publicidade aos atos e os tornando válidos.

A empresa acima mencionada ofereceu a melhor proposta e conseguiu demonstrar que poderia executar o serviço, ao comprovar ter capacidade técnica para o objeto. Além disso, toda a sua documentação de habilitação estava dentro do que solicitava o edital, deixando-a apta para assinar contrato com a Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão.

A contratação teve um prazo de vigência pelo período de 12 meses, onde o pagamento foi fracionado por mês conforme serviço prestado. A

cada execução, o fiscal de contrato atestava para que ficasse registrado que a empresa estava cumprindo com o que foi celebrado em contrato.

O processo de Dispensa com a empresa L B CONSTRUÇÕES E TRANSPORTES LTDA e a Prefeitura Municipal de Serrano seguiu todas as determinações da legislação específica para prestação de serviço mencionado, não restando dúvidas de que foi feito em consonância com o princípio da legalidade, pois a dispensa está elencada na lei 14.133/2021, obedeceu ao critério da publicidade, haja vista que o processo foi publicado nas páginas e no portal das licitações do município, assim como determina a lei. Além do que, honrou com a moralidade e impessoalidade, pois o agente de contratação que é o responsável por julgar o certame não objetivou nenhuma vantagem individual, tampouco os ordenadores de despesas na figura dos secretários. Portanto, a dispensa é um mecanismo muito bem aproveitado quando se executa da maneira correta.

Conclusão

Os ajustes governamentais derivam de um formato jurídico e solene que é através do processo competitivo (licitatório), assim que a Administração percebe a carência de uma negociação, sendo essencial para o seu desempenho, visto que possibilita que adquira mercadorias, serviços e empreitadas indispensáveis para disponibilizar serviços à coletividade, devendo-se acatar o que está previsto no Diploma nº 14.133/2021, onde estão firmados os fundamentos e as regras processuais, e os preceitos consagrados pela Carta Magna.

É relevante a função da execução dos preceitos para que, de modo eficiente e equânime, o contrato seja neutro e não infrinja os ritos legais, que atrapalham a concretização do negócio. Embora a norma predominante seja o certame, existem ressalvas, como a isenção de procedimento licitatório disposta no art. 75 da legislação mencionada, sendo uma opção que conecta o rito anterior que não viabilizou a realização, conferindo maior rapidez para a contratação almejada.

Entre todos os mecanismos de dispensa de licitação, para este capítulo, o procedimento escolhido foi o que está elencado no art. 75, inciso I. Dessa forma, o propósito do estudo foi demonstrar os fundamentos que orientam a Administração Pública, assim como os do certame, os quais estão conectados para a performance satisfatória das ações burocráticas executadas pelos servidores, e que são indispensáveis.

A nova lei de licitações trouxe novidades, onde os processos se tornaram mais transparentes e mais fáceis, facilitando assim o bom funcionamento da Administração. O termo de referência e o edital devem ser elaborados e publicados, inclusive, na dispensa de licitação, a diferença é que a dispensa deve ser fundamentada de maneira mais robusta em relação aos outros processos de contratação.

O objeto de estudo de caso específico desta pesquisa, foi realizado através de uma vivência no próprio ambiente de trabalho, que após a análise dos documentos e a superação das dificuldades, a Prefeitura Municipal de Serrano conseguiu contratar pelo mecanismo de dispensa de licitação. A empresa vencedora conseguiu apresentar proposta mais vantajosa entre outras para atender à demanda do município.

Visando a vontade de saber mais sobre o que configura a escolha da dispensa de licitação, impulsionou a procura por dados nas normas jurídicas, assim como os pareceres da jurisprudência predominante, que considera que a dispensa de procedimento competitivo é uma derrogação ao preceito da competição governamental, contemplado no art. 37, inciso XXI. Isso implica que a Administração Pública somente pode excluir o certame em ocorrências expressamente dispostas na legislação, e sempre de maneira fundamentada e esclarecida.

Reconhecem a imprescindibilidade da dispensa em alguns cenários, todavia, defendendo providências para atenuar seus perigos, como o reforço dos mecanismos de fiscalização interna e externa, o aperfeiçoamento da transparência dos atos de dispensa, e parâmetros definidos e imparciais para obstar privilégios e arbitrariedades.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

CARVALHO, Matheus. **Direito administrativo**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DISPENSA de licitação: o princípio da moralidade como limite aos atos discricionários da Administração Pública. **Repositório Anima Educação**, [s. d.]. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/15787/1/TCC%20RIUNI%20PDF.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

JML GRUPO. **Contratações motivadas por licitações desertas e fracassadas**. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/coluna_juridica/doutrina_parecer_74_4._contrata_347_343o_direta_licita_347_365es_desertas_fracassadas__aldem.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

NÚCLEO DO CONHECIMENTO. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: atuação da Lei nº 14.133 nas dispensas de licitação**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/dispensa-de-licitacao>. Acesso em: 21 out. 2025.

REVISTA DA CGU. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 14, n. 25, jan./jun. 2022. ISSN 2595-668X. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/download/493/309/2602. Acesso em: 2 nov. 2025.

ZÊNITE. **Na nova Lei de Licitações: pressupostos para dispensa no caso de licitações desertas ou fracassadas**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-pressupostos-para-dispensa-no-caso-de-licitacoes-desertas-ou-fracassadas/>. Acesso em: 22 out. 2025.

A PERÍCIA QUE TEMOS, A JUSTIÇA QUE QUEREMOS: A PERÍCIA CRIMINAL NO MARANHÃO E SUAS BARREIRAS

Mila Mirela Cavalcante de Andrade

Introdução

A prova pericial ocupa uma posição de centralidade epistêmica no processo penal contemporâneo. Diante da crescente sofisticação das práticas delitivas e da necessidade de superação de modelos probatórios puramente subjetivos historicamente dependentes da prova testemunhal e de confissões, a introdução do método científico na reconstrução histórica do fato criminoso assume a função de salvaguarda do devido processo legal e de redução dos riscos de erros judiciários. A busca pela verdade processual, portanto, vincula-se umbilicalmente à qualidade, à acurácia e à tempestividade dos laudos técnicos produzidos pela perícia oficial.

Ocorre que, no cenário do Estado do Maranhão, a materialização desse ideal garantista colide com severas barreiras estruturais, institucionais e financeiras. O aparato da Perícia Oficial de Natureza Criminal do estado enfrenta um estado de estrangulamento operacional crônico, caracterizado pelo deficit agudo de pessoal, obsolescência e carência de insumos tecnológicos, centralização geográfica das unidades especializadas e a conseqüente dilação temporal na confecção dos laudos. Esse panorama de precariedade compromete a eficiência tanto da fase investigativa pré-processual quanto da instrução criminal, gerando reflexos diretos na eficácia da persecução penal e na qualidade da prestação jurisdicional oferecida aos cidadãos.

Diante desse cenário, a presente pesquisa propõe-se a descortinar o estado da arte da Perícia Oficial de Natureza Criminal no Maranhão, analisando criticamente as barreiras que obstaculizam sua atuação, sem perder de vista suas potencialidades e expectativas como peça fundamental da Segurança Pública e do Sistema de Justiça. Adota-se um delineamento metodológico de natureza exploratória e descritiva, assentado em uma

abordagem mista (qualitativa e quantitativa) e estruturado sob a estratégia do estudo de caso, tomando como recorte temporal o intervalo entre os anos de 2022 e 2024.

Para viabilizar essa análise, o trabalho encontra-se dividido em três seções de desenvolvimento, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção delimita os contornos dos meios de prova no processo penal brasileiro, traçando um panorama dogmático sobre a atividade probatória. A segunda seção verticaliza o debate sobre o valor técnico-científico da perícia e a relevância de sua autonomia funcional no ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, dedica-se ao exame empírico da realidade maranhense, mapeando sua estrutura organizacional, expondo as ações civis públicas que denunciam o colapso dos institutos e radiografando o orçamento destinado ao setor. Espera-se, com isso, oferecer ao leitor uma visão integrada, densa e propositiva sobre as reformas estruturais urgentes para que a perícia operada no Maranhão se aproxime da justiça que a sociedade exige.

Os meios de prova nos processos criminais

Os meios de prova são instrumentos fundamentais na busca pela verdade dos fatos, fornecendo ao titular da ação penal indícios para a acusação e ao magistrado os elementos necessários para formar seu convencimento. Contudo, sua produção e utilização devem observar critérios rígidos de legalidade e respeito aos direitos fundamentais. A investigação criminal, em especial através do inquérito policial, atua como o estágio preliminar essencial para a coleta dessas evidências, identificando a autoria e a materialidade da infração penal.

É imperativo distinguir as provas de elementos informativos. Desse modo, Renato Brasileiro de Lima (2022, p. 158) define “provas” como sendo os elementos de convicção produzidos no curso do processo, sob o manto do contraditório (ainda que diferido) e da ampla defesa. Por sua vez, os elementos informativos se referem àqueles colhidos na fase investigatória, sem a necessária participação dialética das partes, de forma que não é necessária a observância do contraditório e da ampla defesa.

O Código de Processo Penal estabelece que o juiz não pode fundamentar sua decisão exclusivamente em elementos do inquérito, salvo no caso de provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Essa distinção

reforça o papel do contraditório como garantia constitucional no processo penal brasileiro.

Ressalta-se, ainda, que o sistema processual adota o princípio do livre convencimento motivado, conferindo ao juiz autonomia para decidir com base em sua convicção, desde que devidamente fundamentada e transparente. Essa liberdade, no entanto, deve ser exercida em limites processuais rigorosos, assegurando que o magistrado não utilize opiniões pessoais ou vivências subjetivas como base probatória. A busca pela “verdade real” é, portanto, limitada pelo respeito às garantias individuais e às normas de admissibilidade.

No que tange à validade das provas, o ordenamento proíbe o uso de provas ilícitas, entendidas como aquelas obtidas mediante violação de normas constitucionais ou materiais (Nucci, 2023, p. 784). A sanção para a ilicitude é a inadmissibilidade e o consequente desentranhamento dos autos. Pela teoria dos frutos da árvore envenenada, a ilicitude de uma prova originária transmite-se às provas dela derivadas, salvo se houver uma fonte independente de informação.

A introdução das regras da cadeia de custódia pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) representou um avanço na garantia da rastreabilidade dos vestígios criminais. A inobservância desses procedimentos pode comprometer a credibilidade da prova ou até mesmo levar à sua declaração de ilicitude, dependendo da corrente doutrinária adotada. A cadeia de custódia visa assegurar que o elemento valorado pelo juiz seja o mesmo coletado no local do crime.

Ademais, cabe destacar que, embora o processo penal brasileiro não estabeleça uma hierarquia rígida entre os meios de prova, a legislação exige especificidade em certos casos, como o exame de corpo de delito para crimes que deixam vestígios. É essa a razão que dá primazia à prova pericial em detrimento de outras espécies de prova, como a testemunhal. Para Espindula (2002, p. 22), é possível entender essa preferência observando que:

[...] A prova pericial é produzida a partir de fundamentação científica, enquanto que as chamadas provas subjetivas dependem do testemunho ou interpretação das pessoas, podendo ocorrer uma série de erros, desde a incapacidade da pessoa em relatar determinado fato até o emprego de má-fé, onde exista a intenção de distorcer os fatos para não se chegar à verdade.

Dessa forma, o método científico aplicado à perícia agrega critérios objetivos e mensuráveis à investigação, transmitindo maior confiabilidade à decisão judicial. Entretanto, essa segurança depende diretamente da qualidade dos exames e do acesso a recursos tecnológicos adequados. A ausência de investimentos estruturais pode, portanto, comprometer a precisão da prova e, por via de consequência, a própria aplicação da justiça.

Em suma, os meios de prova são o pilar da persecução penal, e sua eficácia está atrelada ao equilíbrio entre a eficiência investigativa e o garantismo processual. O fortalecimento da prova pericial surge como o caminho mais viável para a redução de erros judiciais em um Estado Democrático de Direito. O próximo passo é entender como essa perícia se estruturou historicamente e qual o seu valor específico no processo.

A perícia técnica e seu valor nos processos criminais

A trajetória histórica da perícia criminal confunde-se com a evolução da Medicina Legal, cujos indícios remontam à Antiguidade. No Brasil, a consolidação dessa ciência ocorreu no século XIX, culminando com o Código de Processo Penal de 1941, que instituiu a obrigatoriedade dos exames periciais realizados por peritos oficiais. Hoje, a perícia é um pilar indispensável para decisões judiciais seguras e pautadas em evidências técnicas.

O art. 158 do CPP determina que, em crimes que deixam vestígios, o exame de corpo de delito é indispensável e não pode ser suprido pela confissão. Essa exigência demonstra a reputação da perícia como um meio de prova técnico e indispensável para a investigação e julgamento de determinados crimes, já que fornece uma base objetiva para a análise dos fatos na busca pela verdade no processo criminal.

Nessa perspectiva, a atuação do perito abrange desde a análise do local onde ocorreu o delito até as etapas processuais da persecução penal, sendo que o laudo pericial elaborado por esse profissional irá detalhar tecnicamente os elementos examinados e responder aos quesitos formulados pelas autoridades competentes e partes interessadas.

Vale, então, destacar que a atividade da perícia criminal está regulamentada no Código de Processo Penal e na Lei nº 12.030/2009, mas ainda enfrenta lacunas legislativas significativas. Não há, no âmbito federal, uma normatização detalhada sobre a existência, organização e posicionamento dos institutos periciais no contexto da polícia judiciária

estadual. Essa ausência de regulamentação específica impacta diretamente a uniformidade e autonomia desses órgãos (Telles, 2013, p. 15).

A Lei nº 12.030/2009 apresenta diretrizes gerais para a organização da perícia criminal, delegando aos Estados-membros a competência para estabelecer normas específicas. A referida legislação foi crucial ao reconhecer e garantir a autonomia dos peritos oficiais na execução de suas atividades ao afastar a subordinação desses profissionais a outros cargos, como delegados de polícia, e fortalecer o reconhecimento da relevância do trabalho técnico-científico por eles realizado (Brasil, 2009)

Essa autonomia é fundamental para garantir a imparcialidade dos resultados, abrange os aspectos técnico, científico e funcional, assegurando que o perito não sofra interferências hierárquicas em suas conclusões. Sem essa independência, a produção da prova material pode ser influenciada por interesses institucionais da polícia judiciária ou do órgão acusador.

Apesar de sua importância, os órgãos periciais enfrentam o desafio da indefinição constitucional, permanecendo frequentemente vinculados à Polícia Civil. No Maranhão, a criação da Perícia Oficial de Natureza Criminal em 2020 conferiu maior liberdade orçamentária e administrativa ao órgão. Contudo, a falta de uniformidade e regulamentação federal gera insegurança para os peritos, dificultando o avanço de um modelo padronizado que assegure independência funcional, administrativa e financeira e a consequente melhoria nas condições de seu trabalho (Andrade, 2016, p. 88).

É com base nesse entendimento que surgiu a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 117/2015, a qual busca incluir a perícia criminal no rol dos órgãos de segurança pública do art. 144 da CF, separando-a das polícias civis e federal (Brasil, 2015). Essa mudança reforçaria o caráter auxiliar e neutro da perícia no sistema judiciário, garantindo que a produção da prova material seja isenta e científica. A independência administrativa e financeira é vista como o caminho para a melhoria das condições de trabalho.

Ademais, destaca-se que, embora o resultado do exame pericial não vincule o magistrado, em razão do princípio do livre convencimento motivado, ele deve estar fundamentado em critérios técnicos, científicos e jurídicos. A perícia, contudo, não constitui verdade absoluta, mas um suporte técnico inserido em campos de probabilidade, cabendo ao juiz avaliá-la criticamente em conjunto com as demais provas. Seu valor está

justamente na capacidade de conferir maior objetividade à investigação, reduzindo a subjetividade presente em outros meios probatórios.

Nesse contexto, o trabalho pericial ultrapassa a simples defesa de interesses particulares. Sua função não é acusar ou inocentar, mas atuar imparcialmente na apuração dos fatos e de suas causas, com rigor técnico e científico. Nas palavras de Coelho (2011, p. 22), “muito mais que satisfazer interesses particulares das partes, a perícia visa satisfazer os interesses da Justiça, materializando este fato no auxílio da formação da convicção do douto julgador”. Eis aí a grande valia da perícia para a Justiça.

Assim, a busca da verdade real, amparada pela perícia, constitui compromisso essencial da Justiça. Mais do que condenar ou absolver, busca-se uma solução jurídica que respeite os princípios fundamentais e restabeleça a ordem jurídica violada (Coelho, 2010, p. 22). Nesse sentido, a perícia criminal, especialmente a médico-legal, revela-se indispensável para uma Justiça ética, equilibrada e pautada na verdade, exigindo profissionais qualificados, estrutura adequada e recursos tecnológicos capazes de garantir maior eficiência na resolução dos conflitos penais.

Barreiras e desafios enfrentados pela Perícia Criminal no Maranhão

Diante do exposto, percebe-se que a Perícia Oficial de Natureza Criminal é essencial para a elucidação de crimes, fornecendo provas técnicas e científicas que auxiliam o titular da ação penal e o convencimento do magistrado.

No Maranhão, entretanto, sua atuação enfrenta desafios que comprometem a eficiência das investigações. O presente estudo tem enfoque nos principais obstáculos enfrentados entre os anos de 2022 e 2024, destacando problemas relacionados à estrutura administrativa e funcional do órgão, à insuficiência de profissionais e à precariedade das instalações físicas.

A análise proposta tem como intuito evidenciar a necessidade de maiores investimentos e de uma política pública eficiente para fortalecer o papel da perícia criminal no Maranhão, promovendo a justiça e a segurança pública.

Metodologia

Inicialmente, para a obtenção dos dados desta pesquisa, foram protocolados ofícios de acesso à informação junto aos institutos periciais da capital — IML, ICRIM, ILAF, IDENT e IPCA. Os documentos, assinados pela autora e por sua orientadora, solicitaram informações relacionadas aos recursos humanos, estrutura física, orçamento e quantidade de perícias realizadas entre os anos de 2022 e 2024.

Quanto aos recursos humanos, foram requisitados dados sobre o número de peritos em atividade, aposentados e convocados, além de informações sobre concursos públicos e jornada de trabalho. Em relação à estrutura física, buscou-se identificar a quantidade de laboratórios, empresas fornecedoras de equipamentos e o tempo de manutenção dos aparelhos utilizados pelos institutos. Também foram solicitadas informações orçamentárias e dados referentes à capacidade de atendimento dos órgãos periciais.

Os ofícios foram entregues pessoalmente, exceto o destinado ao ILAF, encaminhado por e-mail. Apesar do interesse demonstrado pelos representantes dos órgãos, os pedidos não foram atendidos sob a justificativa de ausência de estrutura administrativa suficiente para fornecer os dados de forma célere, sendo a autora orientada a direcionar a solicitação à Direção Geral de Perícia da Secretaria de Segurança Pública.

Diante disso, foi realizado pedido de acesso à informação por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), abrangendo toda a Perícia Oficial de Natureza Criminal do Maranhão. Contudo, o requerimento foi indeferido sob o argumento de que a solicitação era ampla e de que o atendimento comprometeria a rotina dos órgãos periciais, já afetados pelo efetivo reduzido. Também foram feitos pedidos à SEAD e à SEPLAN, mas as informações não foram disponibilizadas até a conclusão da pesquisa.

Assim, a pesquisa utilizou fontes alternativas, como workshops, entrevistas da Perita Geral do Estado disponíveis no YouTube, reportagens sobre a precariedade dos institutos periciais, Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público e documentos oficiais, como a Lei Orçamentária Anual e a Instrução Normativa nº 05/2022 da SSP/MA, que auxiliaram na análise da estrutura e do funcionamento da perícia criminal no Maranhão.

Entendendo o “estado da arte” da perícia criminal no estado do Maranhão

A Perícia Oficial de Natureza Criminal do Maranhão organiza-se em dois grandes departamentos: o de Perícias da Grande Ilha e o de Perícias do Interior. Enquanto a capital conta com sete institutos especializados (IML, ICRIM, ILAF, IDENT, IGF, IPCA e CECRIM), o interior é dividido em oito regionais que apresentam graves deficiências. Regionais como a 2ª (Baixada Maranhense), 3ª (Presidente Dutra) e 8ª (Barreirinhas) sequer possuem unidades em pleno funcionamento, obrigando o envio de vestígios para a capital, retardando as investigações e ferindo o princípio da celeridade.

O quantitativo de profissionais é alarmantemente baixo: o estado dispõe de apenas 140 peritos criminais e 76 médicos-legistas para atender 217 municípios distribuídos em mais de 331 mil km². A escassez de pessoal é tamanha que a própria Secretaria de Segurança Pública indeferiu pedidos de acesso a dados desta pesquisa sob a justificativa de que o atendimento “inviabilizaria a rotina da unidade pericial”. O último concurso para médicos-legistas, em 2017, aprovou apenas dois profissionais, evidenciando uma negligência histórica na recomposição do quadro.

No Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal está vinculada à Secretaria de Estado da Segurança Pública, ao lado da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, considerada a quarta força de segurança do Estado. Contudo, essa estrutura é bastante recente, pois até o ano de 2020 a perícia era subordinada à Polícia Civil por meio da Superintendência de Polícia Técnico-Científica. A mudança ocorreu com a Lei Estadual nº 11.236/2020, que instituiu a Perícia Oficial de Natureza Criminal e lhe atribuiu autonomia para a realização de exames periciais destinados à elucidação de ilícitos penais.

A instituição possui como missão contribuir para a persecução penal e para a garantia da justiça, cidadania e dignidade, por meio de perícias criminais, médico-legais e odonto-legais fundamentadas em conhecimento científico. A referida lei também garantiu autonomia orçamentária e financeira ao órgão, avanço considerado fundamental para atender às necessidades específicas da atividade pericial sem depender da intermediação da Polícia Civil (Maranhão, 2020).

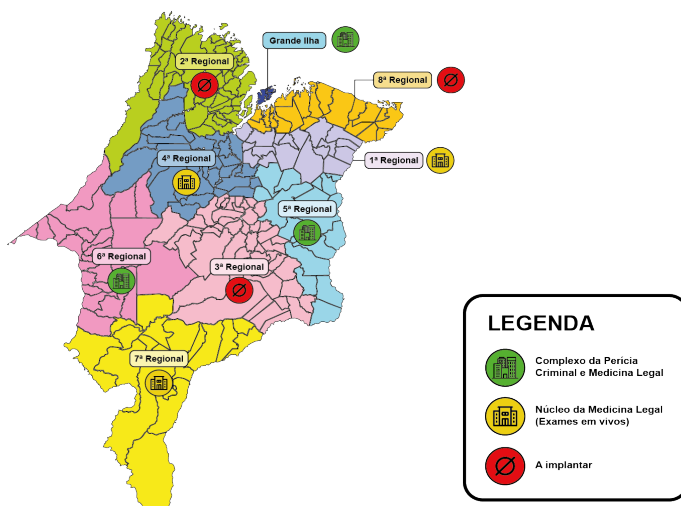
A estrutura da Direção Geral de Perícia divide-se em dois grandes departamentos. O primeiro atua na Grande Ilha de São Luís e reúne

institutos especializados, como o Instituto Médico-Legal (IML), o Instituto de Criminalística (ICRIM), o Instituto de Identificação (IDENT), o Instituto Laboratorial de Análises Forenses (ILAF), o Instituto de Genética Forense (IGF), o Instituto de Perícias Técnicas para a Criança e o Adolescente (IPCA) e a Central de Custódia de Vestígios Criminais (CECRIM). Cada um desempenha funções específicas relacionadas à identificação, exames periciais, análises laboratoriais e atendimento especializado (Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, 2023; Rádio Assembleia MA, 2024).

Já o segundo departamento é voltado para o interior do estado e se divide em oito regionais. Apesar disso, diversas unidades ainda apresentam limitações estruturais significativas. As regionais de Timon (5ª Regional) e Imperatriz (6ª Regional) possuem complexos periciais mais estruturados, com atuação integrada do IML e do ICRIM. Por outro lado, Chapadinha (1ª Regional) e Santa Inês (4ª Regional) possuem somente um núcleo reduzido do Instituto Médico-Legal, destinado ao atendimento de pessoas vivas. Em contraste, Pinheiro (2ª Regional), Presidente Dutra (3ª Regional) e Barreirinhas (8ª Regional) não possuem unidades periciais em funcionamento.

A Figura 1 traz uma representação da distribuição geográfica das Regionais:

Figura 1 – Distribuição Geográfica das Regionais da Perícia Oficial de Natureza Criminal do Maranhão.



Fonte: Elaborado pela Autora (2025).

A existência de sete institutos especializados na Grande Ilha representa um avanço importante para a Perícia Oficial do Maranhão, ao possibilitar maior especialização técnica em áreas como identificação criminal, perícia médica, genética forense e análise laboratorial. Institutos como o IPCA e o CECRIM evidenciam ainda a preocupação com a proteção de grupos vulneráveis e com a preservação adequada dos vestígios criminais.

Entretanto, apesar de a divisão em regionais demonstrar uma tentativa de descentralizar os serviços periciais, persistem graves deficiências estruturais no interior do estado. A ausência de unidades em algumas regionais, somada à insuficiência de recursos humanos e materiais em outras localidades, compromete a eficiência das investigações e torna, muitas vezes, necessário o envio de vestígios para a capital, dificultando a produção célere de provas periciais (Rádio Assembleia MA, 2024).

Barreiras e dificuldades avistadas

Após compreender a organização da Perícia Oficial no Maranhão, observa-se que a insuficiência de profissionais e as limitações estruturais são fatores que comprometem a efetividade da prova pericial.

No que se refere ao quadro de profissionais, a Perícia Oficial do Maranhão contava, no ano de 2023, com 140 peritos criminais e 76 médicos-legistas, sendo 26 destes seletivados. O último concurso público para médicos-legistas ocorreu em 2017 e aprovou apenas dois profissionais, o que contribuiu para a deficiência no efetivo. Além disso, o órgão possui 09 farmacêuticos legistas, 05 odonto-legistas, 18 auxiliares de perícia médico-legal e 05 peritos criminalísticos auxiliares (Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, 2023).

A insuficiência de servidores levou o Governo do Estado a anunciar, em 2024, a realização de novo concurso público para a Perícia Oficial, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, embora o edital ainda não tivesse sido publicado até a conclusão da pesquisa. Também em 2024, diante de solicitação do Ministério Público, foi autorizada a contratação de psicólogos e assistentes sociais para o IPCA, em razão da necessidade de reforço no atendimento especializado a crianças e adolescentes.

No que se refere às instalações físicas, os institutos do Departamento de Perícias da Grande Ilha possuem sedes próprias, com exceção da CECRIM, que ainda funciona dentro dos demais institutos. Apesar disso,

diversos órgãos periciais da capital enfrentam graves problemas estruturais, fato evidenciado por Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Maranhão para exigir reformas e adequações nos prédios.

Assim, na Ação Civil Pública, com preceito cominatório de obrigação de fazer, distribuída sob o nº 0861560-82.2022.8.10.0001 no Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), foi constatada a inexistência de área adequada para esterilização de materiais e profissionais no IML de São Luís, em desacordo com normas da ANVISA, situação que compromete a confiabilidade dos laudos periciais. Em razão disso, o Estado firmou acordo para realizar obras de adequação no instituto.

Já o IGF foi alvo de Parecer Técnico de Vistoria realizada pelo Corpo de Bombeiros Militares, que constatou o risco de desabamento da cobertura e problemas elétricos causados por infiltrações, colocando em risco tanto os servidores quanto os equipamentos de alto valor utilizados nas análises periciais. A situação resultou na Ação Civil Pública distribuída sob nº 0879516-77.2023.8.10.0001 no PJe, na qual o MP solicitou a realização de uma reforma no telhado e correção dos problemas.

O ILAF também foi assunto de uma ação (0840833-34.2024.8.10.0001 no PJe) por enfrentar limitações estruturais, pois o espaço físico atual não comporta adequadamente seus laboratórios, além da carência de equipamentos essenciais. Problemas semelhantes foram identificados no IPCA, cuja sede apresenta infiltrações, falhas elétricas e danos hidráulicos e sanitários, resultando na Ação Civil Pública distribuída sob nº 0896620-48.2024.8.10.0001 no PJe.

No interior do Estado, a situação é ainda mais preocupante, em razão da reduzida quantidade de regionais para atender os 217 municípios maranhenses. Muitas unidades não possuem estrutura suficiente para oferecer todos os serviços periciais básicos, obrigando o envio de casos mais complexos para São Luís. Em Santa Inês (4ª Regional), por exemplo, o Ministério Público ajuizou ação para exigir a instalação adequada de um núcleo pericial capaz de atender à população da região, diante da ausência de estrutura e profissionais suficientes (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2024).

Problemas semelhantes ocorreram em Timon (5ª Regional), onde o prédio do IML e do ICRIM apresentava infiltrações, rachaduras, danos sanitários e falta de espaço adequado, levando a Justiça a determinar a transferência das atividades para outro imóvel e a imediata interdição da

unidade em 2022 (Ministério Público do Estado do Maranhão, 2022; Mais Maranhão, 2022).

O cenário analisado demonstra que as exigências legais relacionadas à prova pericial muitas vezes não são plenamente cumpridas no Maranhão, em razão da insuficiência de estrutura, da carência de equipamentos adequados e do reduzido número de profissionais. Essas limitações comprometem diretamente a qualidade e a celeridade das perícias, dificultando inclusive o cumprimento do prazo legal de 10 dias para elaboração dos laudos técnicos, previsto no art. 160 do Código de Processo Penal.

Embora o Estado possua regionais destinadas à descentralização dos serviços periciais, a estrutura ainda se mostra ineficiente, obrigando o envio de vestígios e casos complexos para São Luís. Até mesmo na capital, onde há maior concentração de institutos especializados, persistem problemas estruturais e falta de recursos que prejudicam a efetividade do serviço pericial.

Nessa perspectiva, a doutrina de Di Pietro (2020, p. 251) enfatiza que a eficiência administrativa não se limita à economia de recursos, mas à entrega de serviços públicos que atendam às necessidades da sociedade. No caso da perícia criminal, a falta de estrutura impacta diretamente na eficácia das investigações e na garantia do devido processo legal. A ausência de atendimento pericial em algumas regionais não apenas viola os princípios da administração pública, como o da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), mas também prejudica o acesso à justiça para vítimas e investigados, que se veem sem recursos probatórios para firmar suas versões do fato.

Além disso, as dificuldades encontradas pela pesquisadora para obter informações básicas sobre a Perícia Oficial evidenciam problemas administrativos e a incapacidade dos órgãos em atender plenamente às demandas sociais e ao direito constitucional de acesso à informação. Tal realidade reforça a necessidade de investimentos e de melhor aparelhamento da perícia criminal no Maranhão.

Orçamento destinado à Perícia Oficial de Natureza Criminal do Maranhão

Após analisar as dificuldades estruturais e a insuficiência de profissionais da Perícia Oficial de Natureza Criminal do Maranhão, torna-

se necessário examinar o orçamento destinado ao órgão nos últimos anos, a fim de compreender as possíveis causas dessas limitações. A Perícia Oficial está vinculada à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/MA), cujo orçamento é dividido entre diversos órgãos, quais sejam, a própria SSP/MA, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, a Perícia Oficial, o Departamento Estadual de Trânsito, o Fundo Especial de Segurança e o Fundo Estadual de Segurança Pública

No exercício de 2022, a Lei Estadual nº 11.639/2021 estimou o orçamento da SSP/MA em R\$ 2.251.672.910,00 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e setenta e dois mil, novecentos e dez), sendo que apenas R\$ 8.104.000,00 (oito milhões, cento e quatro mil reais) foram destinados à Perícia, correspondendo a apenas 0,3% do total.

O orçamento específico da Perícia Oficial é dividido em quatro áreas, que incluem Gestão do Programa, Manutenção dos Serviços, Aparelhamento e Estruturação Tecnológica e Capacitação Profissional, sendo que as duas últimas áreas receberam os menores investimentos.

É válido ressaltar que a atuação pericial está atrelada a constantes avanços tecnológicos, de maneira que o baixo investimento na capacitação profissional compromete o desempenho de um trabalho de qualidade, antenado ao desenvolvimento de novas tecnologias e procedimentos, trazendo grandes limitações ao trabalho da Perícia Oficial.

Essa situação foi ainda pior se olharmos para a Lei Orçamentária do ano de 2023 (Lei Estadual nº 11.871/2022). Nesse ano, o orçamento total da SSP foi de R\$ 2.329.833.000,00 (dois bilhões, trezentos e vinte e nove milhões, oitocentos e trinta e três mil reais), ou seja, houve um aumento de R\$ 78.160.090,00 (setenta e oito milhões, cento e sessenta mil e noventa reais). Embora tenha havido esse aumento no orçamento geral da secretaria, o orçamento da Perícia Oficial foi de R\$ 5.768.000,00 (cinco milhões, setecentos e sessenta e oito mil reais), representando uma redução de 28,82% em relação ao ano anterior, equivalente a R\$ 2.336.000,00 (dois milhões, trezentos e trinta e seis mil reais).

A Polícia Civil também teve seu orçamento reduzido em relação a 2022, com uma diminuição de 23,43%. Por outro lado, houve um aumento de 2,2% para a Polícia Militar e de 10,37% para o Corpo de Bombeiros, demonstrando que as ações reativas e de policiamento continuaram sendo a principal prioridade, enquanto as áreas investigativas e científicas permanecem subfinanciadas.

Já em 2024 (Lei Estadual nº 12.168/2023), houve um aumento em relação a 2023 no orçamento da perícia oficial, ficando em R\$ 7.875.218,00 (sete milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, duzentos e dezoito reais), ainda permanecendo abaixo do orçamento de 2022. A tabela 1 demonstra a distribuição do orçamento nas unidades orçamentárias da SSP dos anos de 2022, 2023 e 2024, com o indicativo da variação percentual em relação ao primeiro e último ano analisado:

Tabela 1 – Unidades orçamentárias da Secretaria de Segurança Pública do Maranhão em 2022, 2023 e 2024, com variação em %.

Unidade	Orçamento (R\$) de 2022	Orçamento (R\$) 2023	Orçamento (R\$) 2024	Varição 2022-2024 (%)
Secretaria de Segurança Pública	485.778.788	521.900.000	530.505.452	+9,20%
Polícia Militar	1.225.041.000	1.251.936.000	1.237.563.573	+1,02%
Polícia Civil	60.731.212	46.500.000	39.489.543	-35,01%
Corpo de Bombeiros	241.679.910	266.708.000	273.792.089	+13,30%
Perícia Oficial	8.104.000	5.768.000	7.875.218	-2,82%
Departamento de Trânsito	201.488.000	196.571.000	269.197.000	+33,5%
Fundo Especial de Segurança	3.850.000	36.610.000	37.162.000	+48,65%
Fundo Estadual de Segurança Pública	25.000.000	3.840.000	4.000.000	+3,90%

Fonte: Elaborada pela Autora (2025).

A análise dos dados orçamentários da SSP nos anos analisados evidencia um padrão de priorização de recursos que favorece a segurança ostensiva em detrimento de setores investigativos e técnicos. A Polícia Militar, que historicamente recebe a maior parcela do orçamento, teve sua posição reforçada, com seu orçamento se mantendo estável, enquanto a Polícia Civil e a Perícia Oficial, ambas essenciais para a investigação e a produção de provas, sofreram cortes significativos, destacando uma abordagem que privilegia ações reativas sobre a inteligência criminal e a prevenção.

Nesse contexto, a Perícia Oficial, em particular, se encontra num cenário preocupante. Além disso, os investimentos internos em Capacitação

Profissional e Aparelhamento e Estruturação Tecnológica, que já eram os menores, foram ainda inferiores.

Apesar da relevância da Perícia Oficial para a produção de provas no sistema de justiça criminal, o orçamento destinado ao órgão mostra-se insuficiente para atender suas demandas. Ainda, houve redução significativa de recursos voltados à capacitação profissional e ao aparelhamento tecnológico, comprometendo a atualização técnica dos peritos e a modernização dos laboratórios e equipamentos utilizados nas análises periciais.

Essa desproporção orçamentária contraria o princípio constitucional da eficiência administrativa e enfraquece a efetividade das investigações criminais, podendo contribuir para a impunidade. Assim, torna-se necessária uma reavaliação das prioridades do poder público, com maiores investimentos na Perícia Oficial, especialmente em tecnologia, estrutura e capacitação profissional, de modo a fortalecer o sistema de justiça criminal e garantir maior eficiência no enfrentamento da criminalidade.

Considerações finais

A presente pesquisa analisou a atuação da Perícia Oficial de Natureza Criminal no Estado do Maranhão entre os anos de 2022 e 2024, destacando sua relevância para o Direito Processual Penal e os principais desafios enfrentados pelo órgão. O estudo identificou problemas graves relacionados à infraestrutura, à insuficiência de profissionais e à severa limitação orçamentária, fatores que comprometem diretamente a qualidade e a celeridade das perícias, dificultando inclusive o cumprimento do prazo legal de dez dias para a elaboração dos laudos técnicos previsto no artigo 160 do Código de Processo Penal.

A análise empírica demonstrou que, embora o Estado conte com regionais destinadas à descentralização dos serviços, a estrutura atual se mostra ineficiente. A ausência de unidades periciais em pleno funcionamento no interior obriga o envio de vestígios e de casos complexos para São Luís, o que retarda as investigações e fere o princípio da celeridade. Ademais, as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público evidenciaram que mesmo os institutos especializados da capital enfrentam precariedade física, como problemas de esterilização no IML, riscos estruturais no IGF, carência de espaço no ILAF e danos hidráulicos no IPCA. Essa escassez estrutural é agravada pelo déficit de pessoal, evidenciado pelo baixo

quantitativo de peritos e médicos-legistas em atividade para atender a todo o território estadual.

Essa realidade é reflexo direto de um padrão de subfinanciamento orçamentário. A análise das Leis Orçamentárias Anuais revelou que a Secretaria de Estado da Segurança Pública prioriza recursos para as ações reativas e de policiamento ostensivo, enquanto os setores investigativos e técnicos sofrem cortes significativos. A redução de 28,82% no orçamento da Perícia Oficial entre os anos de 2022 e 2023 limitou drasticamente os investimentos em áreas vitais, como o aparelhamento, a estruturação tecnológica e a capacitação profissional de seus servidores.

Conforme os preceitos da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a eficiência administrativa não se limita à economia de recursos, mas se traduz na entrega de serviços públicos que atendam às reais necessidades da sociedade. No caso da perícia criminal maranhense, a falta de estrutura não apenas viola o princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37 da Carta Magna, mas também prejudica o acesso à justiça para vítimas e investigados. Diante do exposto, conclui-se que é imperioso que o Estado promova uma reavaliação de suas prioridades orçamentárias, realizando os investimentos necessários em tecnologia, infraestrutura e recursos humanos, de modo a garantir a efetividade das investigações e o fortalecimento do sistema de justiça criminal.

Referências

ANDRADE, Gilmara Pinheiro de. Autonomia dos órgãos de perícia criminal: uma análise do estado de Roraima. **Revista Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, Roraima, v. 9, n. 2, p. 85-92, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/37/16>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1941]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117, de 2015**. Brasília, DF: Pre-

sidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11690.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009**. Dispõe sobre as perícias oficiais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12030.htm. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

COELHO, Bruna Fernandes. A importância da perícia médico-legal para o processo penal na persecução da verdade real. **Revista Direito UNIFACS**, Recife, v. 132, 2011. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/124>. Acesso em: 4 jan. 2025.

COELHO, Bruna Fernandes. Histórico da medicina legal. **Revista Direito UNIFACS**, Recife, v. 132, 2011. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/124>. Acesso em: 29 dez. 2024.

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

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO. **Ministério Público e Perícia Oficial de Natureza Criminal – manhã**. YouTube, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=X3YaZrBTE6M>. Acesso em: 9 jan. 2025.

ESPINDULA, Alberi. **Perícia criminal e civil: uma visão completa para peritos, advogados, promotores de justiça, delegados de polícia, defensores públicos e magistrados**. 1. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

MAIS MARANHÃO. **IML e Icrim de Timon são interditados por cau-**

sa de estrutura precária. [S. l.], 30 abr. 2022. Disponível em: <https://maismaranhao.com.br/noticias-do-estado/iml-e-icrim-de-timon-sao-interditados-por-causa-de-estrutura-precaria/2022/04/30/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

MARANHÃO. **Lei nº 11.236, de 22 de julho de 2020.** Cria, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal, e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2020. Disponível em: <https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/busca.html>. Acesso em: 13 jan. 2025.

MARANHÃO. **Lei nº 11.639, de 23 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2022. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2021. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/lei-orcamentaria-anual>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MARANHÃO. **Lei nº 11.871, de 29 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2023. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2022. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/lei-orcamentaria-anual>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MARANHÃO. **Lei nº 12.168, de 19 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2023. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/lei-orcamentaria-anual>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Instrução Normativa nº 05, de 23 de setembro de 2022.** Normatiza a composição das unidades regionais de perícia. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, 25 set. 2022. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito processual penal.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

RÁDIO ASSEMBLEIA MA. **Em discussão recebe a perita-geral da Perícia Oficial do Maranhão, Anne Kelly.** YouTube, 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_rZTSwJnrQo. Acesso em: 9 jan. 2025.

TELLES, Bruno. **Análise da efetividade organizacional perante a autonomia das perícias criminais brasileiras.** Orientador: Álvaro Bruno Cyrino. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola

Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/747342e6-2161-4cec-8c97-e28906732bf6>. Acesso em: 3 jan. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Estado do Maranhão é condenado a instalar Núcleo de Perícia Forense na Microrregião do Pindaré.** São Luís: TJMA, 2024. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/cgj/noticia/513560/estado-do-maranhao-e-condenado-a-instalar-nucleo-de-pericia-forense-na-microrregiao-do-pindare>. Acesso em: 14 jan. 2025.

PERSECUÇÃO CRIMINAL EM CHEQUE: DELEGACIAS DE HOMICÍDIO E A IMPUNIDADE NA GRANDE ILHA DE SÃO LUÍS-MA

Maria Eduarda Neiva Alves da Silva Gomes
Viviane Freitas Perdigão Lima

Introdução

As delegacias de polícia civil desempenham importante papel na manutenção da ordem pública, sendo responsáveis pela investigação dos delitos de sua competência e pela produção do inquérito policial. Esse documento oficial reúne elementos de informação acerca da dinâmica do fato criminoso, da autoria e da materialidade, servindo de suporte para a propositura da ação penal pelo Ministério Público.

Dentre os delitos investigados pela polícia civil, destaca-se o homicídio doloso consumado. Trata-se do crime em que o agente atua com intenção de matar e efetivamente produz o resultado morte. Em razão da gravidade da conduta e das sanções penais previstas, é comum que o autor procure ocultar vestígios e dificultar a identificação da autoria, o que torna a investigação criminal indispensável para a persecução penal.

Nesse contexto, o inquérito policial figura como instrumento essencial para a reunião de provas e elementos de informação necessários ao oferecimento da denúncia. Entretanto, estudos apontam para a ineficiência de parte dessas investigações em São Luís/MA e em outras capitais brasileiras, revelando dificuldades estruturais e sociais que comprometem a elucidação dos homicídios (Misse 2010, p. 13).

A despeito de sua relevância, a literatura criminológica nacional e os índices de segurança pública apontam para uma crônica ineficiência no fluxo de elucidação de crimes violentos intencionais no Brasil (Misse, 2010). Esse cenário reflete-se de modo contundente na Grande Ilha de São Luís, no Estado do Maranhão. O fenômeno é multifacetado: abrange desde as precárias condições estruturais e operacionais das unidades policiais –

marcadas por deficit de pessoal, obsolescência tecnológica e sobrecarga de demandas – até fatores exógenos de matriz socioterritorial, como a expansão e consolidação de facções criminosas que impõem regimes de terror e silenciamento nas comunidades periféricas.

O presente artigo busca analisar a relação entre a atividade investigativa da polícia civil, os índices de elucidação dos homicídios dolosos consumados e a violência urbana na Grande Ilha de São Luís/MA. São examinadas as funções da polícia civil, a relevância do inquérito policial, as dificuldades enfrentadas pelas delegacias e os impactos da atuação do crime organizado sobre a efetividade das investigações.

Diante desse panorama, o presente artigo delimita-se a investigar a seguinte problemática: Quais os principais fatores que obstaculizam a conclusão tempestiva dos inquéritos policiais de homicídio doloso consumado conduzidos pelas Delegacias de Homicídios da Capital na Grande Ilha de São Luís/MA durante o biênio 2023–2024? A hipótese subjacente é a de que a macrocefalia de demandas e o deficit de infraestrutura das delegacias, somados ao controle territorial exercido pelo crime organizado, geram um gargalo operacional que retarda a entrega dos relatórios finais ao Poder Judiciário, comprometendo a eficácia de provas que se esvaem pelo decurso do tempo.

O objetivo geral deste estudo é analisar a atuação das quatro Delegacias de Homicídios que compõem o Departamento de Homicídios da Capital (DHC), avaliando o impacto da (in) conclusão das investigações sobre os índices de impunidade e segurança pública na região. Para tanto, os objetivos específicos delimitam-se a: a) conceituar a atividade investigativa criminal e suas balizas legais e científicas; b) mapear os fatores institucionais e criminológicos associados à inefetividade investigativa; c) quantificar o volume de inquéritos de homicídio instaurados e relatados no biênio em tela; e d) discutir os reflexos desse cenário à luz das teorias criminológicas da Escola de Chicago.

Adota-se como referencial teórico a visão de que dificuldades na persecução criminal apresentam como principais elementos geradores dessa situação as insatisfatórias condições de trabalho nas delegacias de polícia civil e a atuação de grupos do crime organizado que limitam o prosseguimento das investigações policiais nesse delito. Esses surgem como fatores que comprometem o desempenho das equipes policiais, seja retardando a sua atuação, ou eliminando os elementos de prova (Misse,

2010, p. 43-45; Azevedo; Vasconcellos, 2011, p. 70; Soares, 2015, p. 91; Melo, 2022, p. 27).

A metodologia aplicada é exploratória, quali-quantitativa e documental, com abordagem indutiva. A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso das Delegacias de Homicídios da Capital acerca dos índices de elucidação dos inquéritos policiais relativos ao crime de homicídio doloso consumado. Para atingir esses escopos, ainda, a metodologia empregada ancora-se no método hipotético-dedutivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica, documental e de dados estatísticos empíricos obtidos formalmente junto à Superintendência de Homicídios e Proteção à Pessoa (SHPP) por intermédio do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Os dados coletados foram tabulados e submetidos à análise quanti-qualitativa, confrontando a realidade factual de São Luís com a produção teórica correlata.

A escolha pelas Delegacias de Homicídio da Capital se deu devido ao fato de que essas concentram a competência para a investigação policial desse delito dentro do sistema da Polícia Civil do Maranhão (Polícia Civil do Maranhão, 2015, p. 2-3; 2025). A escolha do crime de homicídio como parâmetro para a análise decorre do reconhecimento do seu caráter devastador e da sua capacidade de denotar os padrões de violência de uma sociedade (Kalyvas, 2008, p. 20).

Assim, o recorte espacial do estudo ocorrerá com a investigação dos inquéritos instaurados pelas quatro Delegacias de Homicídios da Capital (Delegacia de Homicídios da Área Norte, Delegacia de Homicídios da Área Sul, Delegacia de Homicídios da Área Leste, Delegacia de Homicídios da Área Oeste) nos anos de 2023 e 2024. A escolha deste recorte temporal se pauta na alteração da administração do Governo do Estado do Maranhão em meados de 2022. Essa alteração poderá indicar investimento estrutural e de recursos humanos. Além disso, as delegacias supracitadas foram escolhidas pois concentram a competência para a investigar o referido delito na Grande Ilha de São Luís/MA, a qual abarca os municípios já apontados e grande contingente de pessoas, em uma conjuntura geográfica e social fortemente entrelaçada.

A atividade investigativa da polícia civil e o inquérito policial

A investigação criminal consiste em procedimento sistemático de busca de informações acerca da autoria, materialidade e circunstâncias de um delito. No âmbito jurídico, a investigação criminal possui função essencial, pois permite a reconstrução histórica dos fatos e fornece os elementos necessários para o julgamento penal.

No Brasil, a polícia civil exerce papel central na investigação preliminar dos crimes comuns. A Constituição Federal atribui a esse órgão as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, excetuadas as militares (Brasil, 1988). Assim, compete às delegacias de polícia instaurar e conduzir inquéritos policiais, colher depoimentos, requisitar perícias e reunir elementos de informação acerca dos delitos investigados.

O inquérito policial possui natureza administrativa e caráter preparatório da ação penal. Embora não seja indispensável para o oferecimento da denúncia, na prática ele representa o principal instrumento de investigação utilizado pelo Ministério Público para tomar conhecimento dos fatos criminosos. O procedimento culmina na elaboração de relatório final pelo delegado de polícia, contendo a descrição da dinâmica delitiva, os indícios de autoria e a recomendação de indiciamento ou arquivamento (Lima, 2024, p. 181).

A atuação investigativa deve observar parâmetros científicos e jurídicos. A investigação criminal lida com fatos passados e, por isso, depende da análise de vestígios, depoimentos e provas periciais (Ferrajoli, 2002, p. 43). Ao mesmo tempo, encontra-se submetida a limites constitucionais destinados à proteção dos direitos fundamentais, como a vedação à tortura e a necessidade de autorização judicial para determinadas medidas invasivas (Brasil, 1988).

Assim, não obstante conduzir as investigações policiais, a polícia civil se encontra subordinada ao *parquet*, representante jurídico que decide qual rumo será tomado a partir da conclusão do inquérito (oferecimento da denúncia ou promoção de arquivamento dos autos). No entanto, isso não significa que as análises realizadas pelos Delegados de Polícia durante o inquérito policial sejam completamente desqualificadas pelo Órgão ministerial (Misse, 2011, p. 24).

Pelo contrário, essas assumem grande papel na designação da culpa e na construção da acusação a ser realizada pelo Ministério Público. Acerca disso, Misse (2011, p. 24) constata que o inquérito policial exerce papel

fundamental na formação da culpa do suspeito, o que atribui ao delegado de polícia grande responsabilidade, pois esse conduz as investigações em uma etapa pré-processual, em que nem a acusação (Ministério Público) nem a defesa estão presentes. Assim, quando o processo se inicia, já com a garantia do contraditório, somente compete às partes debater a presunção de culpa já formada no imaginário dos presentes na relação processual.

Portanto, ainda que as investigações preliminares tenham caráter meramente administrativo, servindo somente de base para a propositura ou não da ação penal pelo Ministério Público, é inegável que as conclusões a que chega a autoridade policial influem nas escolhas do representante ministerial (Misse, 2011, p. 24).

Ocorre que, na prática, em determinados delitos, na maioria dos casos as investigações policiais são fundamentais para a propositura da ação penal, visto que os agentes que os praticam comumente tentam se livrar de todas as provas de sua realização. A exemplo disso estão os crimes de homicídio, nos quais um dos principais fatores que leva à não persecução penal é a ausência de indícios de autoria delitiva (Guimarães; Rabelo; Teixeira, 2021, p. 86).

Dessa forma, apesar de ser prescindível, o caráter investigatório do procedimento contribui de forma significativa para a atuação do Ministério Público na propositura da ação penal, pois evita que esse dê início a processos temerários, com mitigada comprovação fática.

Homicídio e violência urbana

A análise dos homicídios dolosos consumados constitui importante parâmetro para a compreensão dos índices de violência urbana. Em razão de sua natureza irreversível e de seus profundos impactos sociais, o homicídio é frequentemente utilizado como indicador da qualidade de vida e das condições sociais de determinada população (Kalyvas, 2008, p. 20).

O estudo adota como referencial teórico a Escola Sociológica de Chicago, segundo a qual a incidência de delitos violentos encontra-se relacionada à desorganização social e às condições urbanas degradadas (Catão; Pereira, 2015, p. 133; Guimarães, 2019, p. 7). Diferentemente da Escola Clássica, que atribui o crime exclusivamente à escolha individual do infrator, a Escola de Chicago enfatiza a influência dos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais sobre o comportamento humano (Silva Junior, 2019, p. 305-306).

Sob essa perspectiva, a violência urbana decorre também de déficits estruturais relacionados à família, à comunidade e ao poder público. Ambientes marcados pela desigualdade social, pela precariedade urbana e pela ausência de controle social informal tornam-se mais propícios à proliferação da criminalidade violenta (Catão; Pereira, 2015, p. 133-138).

Nesse contexto, a não elucidação dos homicídios contribui para o fortalecimento da sensação de impunidade e para o enfraquecimento do controle estatal sobre a ordem pública. A ausência de responsabilização penal favorece a continuidade das práticas criminosas e reduz a confiança social nas instituições de segurança pública.

Além disso, pesquisas apontam que as taxas de homicídio podem ser utilizadas como indicador de desigualdade econômica e desenvolvimento social (Kalyvas, 2008, p. 20). Assim, a análise da violência letal na Grande Ilha de São Luís/MA permite compreender não apenas a dinâmica criminal local, mas também aspectos estruturais relacionados ao processo de urbanização e às condições de vida da população.

O homicídio doloso e a persecução penal: a efetividade investigativa

Delimitação dogmática e o fenômeno socioeconômico do homicídio

O homicídio constitui um dos crimes de maior relevância social e jurídica, uma vez que atinge o principal bem jurídico tutelado pelo ordenamento: a vida. O Código Penal brasileiro define o homicídio simples no artigo 121 como o ato de “matar alguém”, prevendo ainda modalidades qualificadas, privilegiadas, circunstanciadas e culposas (Brasil, 1940; Masson, 2023).

Nos crimes de homicídio doloso consumado, a fase de investigação preliminar mostra-se academicamente complexa e central para o fluxo do sistema de justiça criminal. Em razão da gravidade da sanção abstrata, os autores frequentemente operam para ocultar vestígios e inviabilizar a determinação da autoria. Conseqüentemente, o Ministério Público — enquanto titular da ação penal pública incondicionada — depende substancialmente do produto investigativo das delegacias de polícia para fundar a justa causa (elementos mínimos de autoria e materialidade).

Sob o prisma da sociologia da violência e da dogmática penalista, Hassemer e Muñoz Conde (2008, p. 32) asseveram que o déficit de

resolutividade nas investigações, culminando no arquivamento de inquéritos policiais, gera um fenômeno de subnotificação e impunidade que retroalimenta a tendência delitiva. Esse cenário, além de distorcer os indicadores de segurança pública, sinaliza o enfraquecimento do controle do Estado sobre a ordem pública, fragilizando a coexistência social (Guimarães; Rabelo; Teixeira, 2021, p. 92).

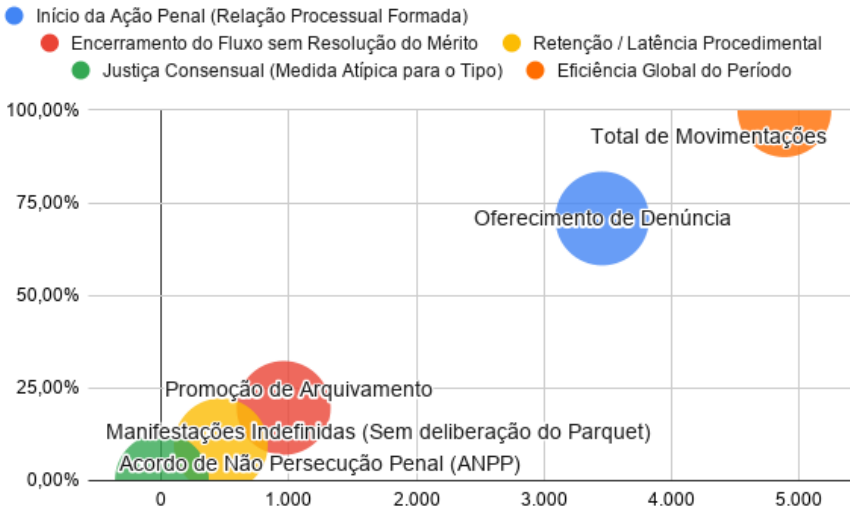
Ademais, as taxas de homicídio operam na literatura contemporânea como um proxy (indicador indireto) robusto para aferir a qualidade de vida e o desenvolvimento humano de uma dada região. Cano e Santos (2007, p. 21 apud Fajnzylber et al., 1998) evidenciam a correlação inversamente proporcional entre o crescimento econômico e os índices de letalidade violenta, posicionando a desigualdade socioeconômica como uma variável macroestrutural determinante na flutuação da violência letal.

Análise dos dados de fluxo da persecução penal no Maranhão e na Grande Ilha de São Luís/MA

Para avaliar o comportamento desse fenômeno na Região Metropolitana da Grande Ilha, delimitou-se o município de São Luís/MA (polo demográfico e territorial). Segundo dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública (2024), entre os anos de 2019 e 2023, foram registradas 1.392 vítimas de homicídio na capital. Sob a lógica do modelo ideal do fluxo do sistema de justiça, pressupõe-se a conversão integral desses eventos em ações penais. Contudo, dados empíricos do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) revelam um gargalo de filtragem na transição entre o inquérito e a denúncia.

Tomando como recorte temporal o ano de 2022, o Relatório de Atividades do MPMA indica que as Promotorias de Justiça Criminal do estado foram instadas a se manifestar em 5.041 procedimentos (inquéritos policiais e autos de prisão em flagrante) relativos ao crime de homicídio, dos quais 154 foram distribuídos originariamente no referido ano e 4.887 registraram movimentação processual efetiva (Ministério Público do Estado do Maranhão, 2023, p. 54).

A distribuição percentual e quantitativa dos desfechos dessas 4.887 movimentações está sumarizada no gráfico 1.



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados do Relatório de Atividades do Ministério Público do Estado do Maranhão (2023, p. 54).

Embora a razão macroestadual aponte que o volume de denúncias supere o de arquivamentos em uma proporção de aproximadamente 3:1, a taxa de arquivamento na Grande Ilha mostra-se expressiva, retendo cerca de 1/5 (19,62%) dos procedimentos movimentados. Assumindo a hipótese de simetria estrutural entre os dados macroestaduais e os microdados da Região Metropolitana, infere-se um cenário de vulnerabilidade operacional na elucidação dos homicídios na Grande Ilha.

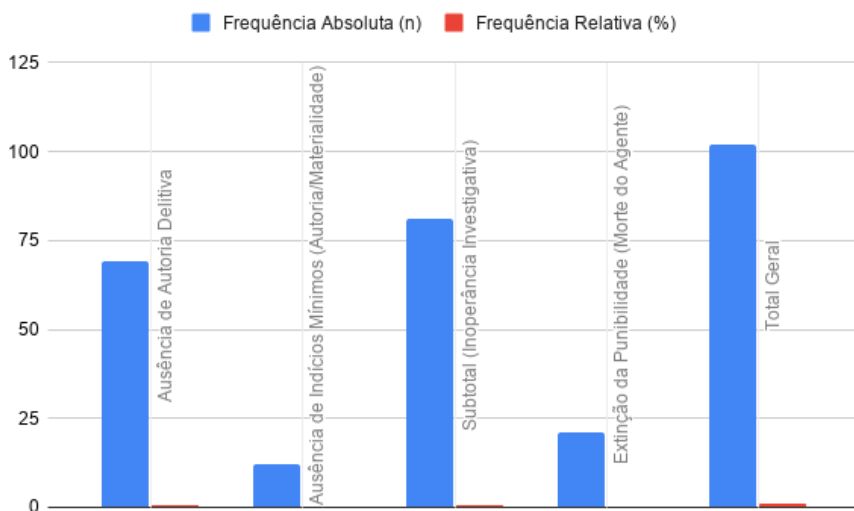
Diagnóstico de inefetividade investigativa na Comarca de São Luís/MA

Esse cenário de déficit de resolutividade encontra eco nas evidências empíricas colhidas por Guimarães, Rabelo e Teixeira (2021, p. 86). Os autores analisaram longitudinalmente o fluxo analítico entre o MPMA e a Polícia Judiciária estadual entre os anos de 2017 e 2020, isolando os inquéritos de homicídio instaurados até o ano de 2016 na comarca de São Luís/MA.

Nesse recorte, observou-se o arquivamento definitivo de 102 inquéritos policiais. A tipologia motivacional para tais arquivamentos

revela falhas estruturais na colheita da prova material e testemunhal, conforme sistematizado na Tabela 2.

Gráfico 2: Fatores motivacionais para o arquivamento de inquéritos de homicídio em São Luís/Ma (2017–2020)



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados extraídos de Guimarães, Rabelo e Teixeira (2021, p. 86).

Os dados demonstram que 79,5% dos arquivamentos decorrem diretamente da incapacidade do aparelho de investigação estatal em individualizar a conduta ou consolidar o liame causal do fato delituoso.

Considerando que a atribuição investigativa na capital recai sobre as Delegacias de Homicídios da Capital (DHC), cuja competência territorial se estende a toda a Grande Ilha, é metodologicamente viável inferir, por indução geográfica, a replicação desse padrão de inefetividade nos municípios limítrofes de São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar. Observa-se, portanto, que a persecução penal dos crimes contra a vida é condicionada à eficácia da investigação preliminar; a sua falha atua como variável independente para a impunidade e para o incremento do risco social.

Condições de trabalho e atuação do crime organizado

As delegacias de polícia civil enfrentam uma série de dificuldades estruturais que comprometem diretamente a eficácia das investigações criminais. Dentre os principais problemas apontados pela literatura especializada destacam-se a elevada demanda de procedimentos investigativos, a insuficiência de efetivo policial, a escassez de recursos financeiros e materiais, a precariedade da infraestrutura física das unidades policiais e a ausência de investimentos constantes em capacitação profissional (Misse, 2010, p. 43-45).

No contexto da investigação dos homicídios dolosos consumados, essas dificuldades assumem especial relevância. Trata-se de delito que demanda atuação célere e tecnicamente qualificada, uma vez que a preservação dos vestígios e a rápida coleta de informações são fatores essenciais para a identificação da autoria e da materialidade delitiva (Misse, 2011, p. 26). Quando há demora na realização das diligências, elementos probatórios importantes podem desaparecer em razão da própria natureza do crime e da ação do tempo.

A pesquisa evidenciou que as Delegacias de Homicídios da Capital enfrentam significativa sobrecarga de trabalho. Nos anos de 2023 e 2024, foram instaurados, respectivamente, 225 e 235 inquéritos policiais relativos ao crime de homicídio doloso consumado. Contudo, no mesmo período foram relatados e remetidos ao Poder Judiciário 620 e 484 inquéritos policiais. Isso demonstra que grande parte dos procedimentos concluídos nesses anos havia sido instaurada anteriormente, revelando a existência de acúmulo investigativo e demora na finalização dos procedimentos.

Tal cenário aponta para a dificuldade das unidades policiais em concluir os inquéritos dentro do prazo legal. Ainda que o relatório dos procedimentos represente esforço significativo das equipes policiais, os dados demonstram que as delegacias trabalham sob demanda exacerbada, sendo obrigadas a lidar simultaneamente com investigações antigas e novos crimes diariamente registrados.

Além disso, a própria impossibilidade de fornecimento de determinados dados estatísticos pelas Delegacias de Homicídios da Capital revela limitações estruturais dessas unidades. Conforme demonstrado na pesquisa, não foi possível obter informações específicas acerca do indiciamento dos autores dos crimes ou dos motivos ensejadores da não conclusão de parte dos inquéritos instaurados nos anos de 2023 e 2024.

Isso ocorreu porque os bancos de dados das delegacias registravam apenas a quantidade de inquéritos relatados e remetidos ao Poder Judiciário, sem detalhamento acerca da efetiva elucidação dos delitos.

Essa situação evidencia que a elevada demanda não compromete apenas a investigação criminal em si, mas também o desempenho de outras atribuições administrativas das delegacias, como o cumprimento do dever constitucional de acesso à informação. Assim, verifica-se que as limitações operacionais dessas unidades ultrapassam a atividade investigativa e afetam o funcionamento global da estrutura policial.

Outro aspecto relevante abordado pela pesquisa refere-se à atuação das facções criminosas na Grande Ilha de São Luís/MA (Nunes *et al*, 2014, p. 61). O crescimento dessas organizações contribuiu significativamente para a intensificação da violência letal na região, especialmente em áreas marcadas por vulnerabilidade social e ausência de serviços públicos adequados.

As facções criminosas passaram a exercer forte influência sobre determinadas comunidades, impondo regras próprias de convivência e mecanismos paralelos de controle social (Carvalho; Jara; Santos, 2023, p. 69-70). Nesses territórios, os grupos criminosos utilizam a violência como instrumento de dominação, estabelecendo punições severas e promovendo homicídios como forma de manutenção do poder interno (Carvalho; Jara; Santos, 2023, p. 70-71; Feltran *et al*, 2022, p. 332; Lopes; Briceño-Leon, 2023, p. 175).

Tal contexto produz impactos diretos sobre a atividade investigativa da polícia civil. O medo da população em colaborar com as investigações dificulta a obtenção de testemunhos e informações relevantes acerca da dinâmica dos crimes. Muitas vezes, moradores evitam fornecer dados às autoridades em razão do temor de represálias por parte das organizações criminosas (Briceño-Leon, 2023, p. 175-176).

Além disso, a atuação dessas facções fortalece um cenário de impunidade. Conforme destacado pela pesquisa, os grupos criminosos conseguem manter uma estrutura de proteção própria, baseada no silêncio imposto às comunidades e na intimidação social (Carvalho; Jara; Santos, 2023, p. 70-71; Feltran *et al*, 2022, p. 332; Lopes; Briceño-Leon, 2023, p. 175). Dessa forma, a não elucidação dos homicídios praticados nesses ambientes contribui para a manutenção do domínio territorial exercido pelas facções e para o fortalecimento de um verdadeiro “Estado Paralelo”.

A pesquisa também demonstrou que a permanência desse quadro gera impactos profundos na segurança pública da Grande Ilha de São Luís/MA. A ausência de responsabilização penal dos autores dos homicídios favorece a continuidade das práticas criminosas e reduz a confiança da população nas instituições estatais encarregadas da persecução penal (Carvalho; Jara; Santos, 2023, p. 70-71; Feltran *et al*, 2022, p. 332; Lopes; Briceño-Leon, 2023, p. 175).

Sob a perspectiva da Escola Sociológica de Chicago, adotada como referencial teórico do estudo, tal cenário evidencia a relação existente entre violência urbana, desorganização social e fragilidade institucional. A precariedade estrutural das delegacias e a influência das facções criminosas revelam não apenas dificuldades pontuais da atividade policial, mas também problemas sociais mais amplos relacionados à desigualdade, à exclusão social e ao enfraquecimento do controle estatal sobre determinadas áreas urbanas.

Desse modo, conclui-se que a combinação entre deficiência estrutural das delegacias de polícia civil e fortalecimento do crime organizado compromete significativamente a efetividade das investigações de homicídio na Grande Ilha de São Luís/MA. A demora na conclusão dos inquéritos, a perda de elementos probatórios e a dificuldade de obtenção de informações nas comunidades dominadas pelas facções favorecem a impunidade e contribuem para o agravamento da violência urbana na região.

Considerações finais

A pesquisa demonstrou que a polícia civil exerce função essencial na persecução penal dos crimes de homicídio doloso consumado, atuando por meio do inquérito policial na coleta de elementos de autoria e materialidade necessários ao oferecimento da denúncia pelo Ministério Público.

Evidenciou-se que o homicídio doloso consumado representa importante indicador dos índices de violência urbana, especialmente quando analisado sob a perspectiva da Escola Sociológica de Chicago, que relaciona a criminalidade violenta às condições sociais, econômicas e políticas presentes no meio urbano.

Constatou-se que a simples instauração do inquérito policial não garante a resolução do crime. Dados relativos ao estado do Maranhão e à cidade de São Luís/MA demonstram a existência de significativa quantidade

de investigações arquivadas por ausência de autoria ou insuficiência de provas, revelando limitações da atividade investigativa.

Entre os fatores que contribuem para a inefetividade das investigações destacam-se as condições precárias de trabalho das delegacias de polícia civil, caracterizadas pela sobrecarga de demanda, insuficiência de recursos e demora na conclusão dos procedimentos. Soma-se a isso a influência das facções criminosas sobre os territórios urbanos, dificultando a atuação estatal e favorecendo a manutenção de um ambiente de medo e impunidade.

Conclui-se, portanto, que a inefetividade das investigações policiais relativas aos homicídios dolosos consumados na Grande Ilha de São Luís/MA compromete a segurança pública e enfraquece a capacidade do Estado de promover a responsabilização penal dos autores dos delitos. A permanência desse cenário contribui para a ampliação da violência urbana e para a redução da confiança social nas instituições encarregadas da persecução penal.

A pesquisa permitiu descortinar o panorama crítico em que se encontra a persecução criminal nos crimes de homicídio doloso consumado na Grande Ilha de São Luís/MA sob a condução do Departamento de Homicídios da Capital (DHC). A investigação partiu do resgate dogmático e criminalístico do inquérito policial, reafirmando sua dignidade jurídico-constitucional como procedimento científico e de garantia, essencial para a coleta tempestiva de fontes de prova e para a fundamentação técnica da denúncia ministerial.

O diagnóstico empírico evidenciou uma realidade institucional complexa no biênio 2023–2024. O expressivo quantitativo de 1.104 inquéritos relatados contra 460 instaurados no mesmo interregno não traduz contemporaneidade ou celeridade na resolução dos crimes recentes, mas sim o sopesamento de um volumoso passivo acumulado de anos anteriores. Essa assimetria temporal atesta que as delegacias operam sobrecarregadas, gerenciando um fluxo cartorário anacrônico que consome a força de trabalho policial e empurra a conclusão das investigações para horizontes temporais incompatíveis com as exigências de preservação da prova.

O exame criminológico fundado nos aportes teóricos da Escola de Chicago e da acumulação social da violência evidenciou que a inefetividade da resposta estatal na Grande Ilha não decorre isoladamente de falhas administrativas internas. Ela está umbilicalmente ligada à configuração

socioterritorial da periferia maranhense. O abandono público de áreas vulneráveis propiciou a consolidação de governanças criminais paralelas. Estes grupos impõem a “lei do silêncio”, neutralizando a cooperação comunitária e inviabilizando a colheita de depoimentos testemunhais.

Conclui-se, portanto, que a persecução penal na Grande Ilha de São Luís encontra-se “em cheque”. A demora crônica na elucidação dos homicídios esvazia a função preventiva e retributiva da sanção penal, alimentando um ambiente de impunidade sistêmica que fortalece as facções criminosas e aprofunda o sentimento de insegurança da sociedade.

Referências

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda Bessetti de. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 59-75, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1940]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

CARVALHO, Ada Rízia Barbosa de; JARA, Simon Rodrigo da Costa; SANTOS, Nido Farias dos. Família com estatuto: fraternidades criminais em Maceió (AL) e em São Luís (MA). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 61-78, 2023.

CATÃO, Marconi do Ó; PEREIRA, Mariana Cavalcanti. Juventude e criminalidade sob a perspectiva da Escola de Chicago. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 28, p. 131-156, 2015.

FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman. **Determinants of crime rates in Latin America and the world: an empirical assessment**. Washington, DC: World Bank Publications, 1998.

FELTRAN, Gabriel et al. Variações nas taxas de homicídios no Brasil: uma

explicação centrada nos conflitos faccionais. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 311-348, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Vulnerabilidades, gestão de segurança pública e cidades: o papel dos municípios no combate às violências**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2019.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; RABELO, Marcio dos Santos. Homicídios e controle social formal: uma análise do projeto mutirão realizado nas delegacias de polícia em São Luís do Maranhão. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 7, n. 2, p. 78-96, 2021.

KALYVAS, Stathis N. **The logic of violence in civil war**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2006.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

LOPES, Thiago Brandão; BRICEÑO-LEÓN, Roberto. A justiça penal do Bonde dos 40: uma análise da aplicação da justiça criminal em São Luís – MA, Brasil. **Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 32, n. 2, p. 169-186, 2023.

MASSON, Cleber. **Direito penal: volume 2: parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

MELO, Paulo Victor Amaral. **Da delação premiada nas organizações criminosas voltadas ao tráfico**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Relatório de atividades 2022**. São Luís: MPMA, 2023.

MISSE, Michel. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, n. 7, 2010.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, 2011.

NUNES, Graziela et al. Mortes violentas na Grande São Luís no ano de 2013. **Catirina**, São Luís, n. 0, p. 55-67, 2014.

POLÍCIA CIVIL DO MARANHÃO. Delegado Geral. **Instrução Normativa nº 006, de 17 de novembro de 2015**. São Luís: Polícia Civil do Maranhão, 2015. Disponível em: <https://www.policiacivil.ma.gov.br/labld/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=378>. Acesso em: 20 jan. 2025.

POLÍCIA CIVIL DO MARANHÃO. **Estrutura organizacional**. São Luís: Polícia Civil do Maranhão, 2025. Disponível em: <https://www.policiacivil.ma.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatísticas da Grande São Luís**. São Luís: SSP, 2024. Disponível em: <https://www.ssp.ma.gov.br/estatisticas-da-grande-sao-luis/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

SILVA JÚNIOR, Nelsom Gomes de Sant'Ana e. Criminologia liberal: notas sobre a Escola Clássica e o período pré-científico da Criminologia. **Pasagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 11, n. 2, 2019.

SOARES, Adriano Ricardo Mattos. **A demanda reprimida de inquéritos policiais: um entrave para o desenvolvimento da investigação policial**. 1. ed. Belo Horizonte: Itacaúnas, 2015.

SOBRE OS AUTORES E ORGANIZADORES

AUTORES:

JOÃO PEDRO BORGES SOUSA SÁ: Bacharel em direito pela Universidade Federal do Maranhão; Pós-graduando em Processo Civil pela Universidade de Ensino Superior Dom Bosco. Assessor na Câmara Municipal de São Luís.

E-mail: jpbsousa15@gmail.com

MARIA EDUARDA NEIVA ALVES DA SILVA GOMES: Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Residente Jurídica na Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA). Desenvolve estudos nas áreas de Direito Internacional Humanitário, Direito Penal e políticas públicas. Pós-graduanda em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Instituto Legale Educacional.

E-mail: eduardaneiva2001@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5832275575704172>.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7232-9881>.

MILA MIRELA CAVALCANTE DE ANDRADE: Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Advogada na área de Direito Público. Pós-graduanda em Direito Civil e Processual Civil no Instituto Legale Educacional.

E-mail: milamcandrade/@gmail.com.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7150025032869121>.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3466-7546>.

YASMIN KAREN ALMEIDA ABREU: Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Santa Terezinha (CEST), Servidora Pública, Assessora jurídica do setor de Licitações e Contratos do Município de Serrano do Maranhão.

E-mail: magalhaesyasmin96@gmail.com

ORGANIZADORES:

VIVIANE FREITAS PERDIGÃO LIMA: outoranda em Direito (Universidade de Marília-Unimar). Mestre em Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-Graduada em Direito Ambiental (UFPR), Direito Previdenciário (UNIDERP), Direito Processual Civil (UFMA), Gestão Pública Municipal (UFMA), Direitos Humanos (UEMA). Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), professora pesquisadora do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPPC/UEMA). Advogada e consultora jurídica.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7955567083507463>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7034-1674>.

VITOR HUGO SOUZA MORAES: Doutor em Direito (Unimar). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Especialista em Direito Público (PUC-MG), em Direitos Difusos e Coletivos (CERS) e em Direito Constitucional (UNIBF). Graduado em Direito (UFMA). Professor Adjunto da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) e Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Centro Universitário Santa Terezinha CEST, onde também é Coordenador de Internacionalização do Ensino Superior. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). Advogado e consultor jurídico.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7305075206820876>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3863-7125>.

Direito em Perspectiva: Instituições e Justiça no Maranhão reúne estudos que investigam desafios contemporâneos das instituições públicas a partir de pesquisas desenvolvidas no campo das Ciências Sociais Aplicadas, com ênfase no Direito. Tendo o Maranhão como recorte empírico, a obra examina questões relacionadas à administração pública, à inovação tecnológica, ao controle estatal, à segurança jurídica e à efetivação de direitos, evidenciando as tensões entre o ordenamento normativo e a realidade institucional. Os capítulos, oriundos de pesquisas de iniciação científica e de trabalhos acadêmicos desenvolvidos na Universidade Federal do Maranhão e no Centro Universitário CEST, oferecem análises que articulam reflexão teórica, investigação empírica e estudo de casos concretos. Embora abordem temáticas distintas, convergem na compreensão do Direito como prática institucional em permanente diálogo com os desafios da gestão pública, da justiça e da cidadania. Ao valorizar a produção de jovens pesquisadores, este primeiro volume amplia a circulação do conhecimento científico e reafirma a importância da pesquisa jurídica situada, capaz de interpretar problemas locais sem perder de vista os debates nacionais. Destina-se a estudantes, docentes, pesquisadores, operadores do Direito e gestores públicos interessados em compreender os múltiplos desafios das instituições e da justiça no contexto maranhense.

