
DIREITO DO ESTADO EM DEBATE

REVISTA JURÍDICA

DA PROCURADORIA-GERAL

DO ESTADO DO PARANÁ

2025

DIREITO DO ESTADO EM DEBATE

EDIÇÃO Nº 16 - 2025

Conselho Editorial:

Adriane Reis de Araújo
Aldacy Rachid Coutinho
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Celso Luiz Ludwig
Érica de Oliveira Hartmann
Eros Belin de Moura Cordeiro
Eroulths Cortiano Junior
Fernando Borges Mânica
Fernando Campos Scaff
Guilherme Roman Borges
Jacinto Nelson de Miranda Coutinho
Jair Lima Gevaerd Filho
Joe Tennyson Velo
Jorge Cavalcanti Boucinhas Filho
José Anacleto Abduch Santos
José Antonio Peres Gediel
Jozélia Nogueira
Leila Cuéllar
Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Luiz Osório Moraes Panza
Manoel Caetano Ferreira Filho
Marcia Carla Pereira Ribeiro
Miguel Gualano de Godoy
Paulo Ricardo Schier
Ricardo Saavedra Hurtado
Rodrigo Luís Kanayama
Rodrigo Xavier Leonardo
Roland Hasson
Safira Orçatto Meirelles do Prado
Sandro Marcelo Kozikoski
Sérgio Cruz Arenhart

Conselho de pareceristas ad hoc:

Augusto Barros de Figueiredo e Silva
Altamiro Garcia Filho
Bruno Garcia Redondo
Camilo Zufelato
Christianne de Carvalho Stroppa
Cristina Bichels Leitão
Daniel Gabrilli de Godoy
Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro
Eroulths Cortiano Junior
Fernando Alcântara Castelo
Fernando Augusto Montai Y Lopes
Fernando Borges Mânica
Fernando Rodrigues de Almeida
Guilherme Freire de Melo Barros
Helton Kramer Lustoza
Joe Tennyson Velo
José Anacleto Abduch Santos
Karlin Olbertz Niebuhr
Luiz Osório Moraes Panza
Marcelo Paulo Maggio
Melissa Folmann
Raphael Madeira Abad
Reinaldo Moreira Bruno
Renata Salgado Leme
Rodrigo Luís Kanayama
Safira Orçatto Meirelles do Prado
Sandoval Alves da Silva
Sandro Marcelo Kozikoski
Sérgio Cruz Arenhart
Vinícius Klein

Comissão Editorial:

Luiz Henrique Sormani Barbugiani (Presidente)
Audrey Silva Kyt (Secretária)
Hellen Gonçalves de Lima

Coordenadoria de Estudos Jurídicos da PGE-PR:

Luiz Henrique Sormani Barbugiani

DIREITO DO ESTADO EM DEBATE

REVISTA JURÍDICA
DA PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARANÁ

2025

DIREITO DO ESTADO EM DEBATE

Revisão: Renata Basso
Diagramação: Alvares Design

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil

REVISTA JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DO
ESTADO DO PARANÁ DIREITO DO ESTADO EM DEBATE / PGE/PR;
Curitiba: Alvares Design, 2025.
328 p.: n.16; 16 x 23 cm. Anual

ISSN 2316-3070

1. Direito. 2. Periódico I. Procuradoria-Geral do Estado
do Paraná. II. Título. CDD 340.05 / CDU 34 (05)

Elaborado pelo Bibliotecário Paulo Collaço - CRB-9/2000

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

© 2025 Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

Todos os direitos em língua portuguesa reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida, distribuída, transmitida, armazenada ou copiada, seja por meio impresso, eletrônico, fotocópia, gravação, digitalização ou qualquer outro formato, sem a autorização prévia, expressa e por escrito da autora ou detentora dos direitos autorais, conforme previsto na Lei nº 9.610/98 (Lei de Direitos Autorais). A violação dos direitos autorais constitui crime e está sujeita às penalidades cabíveis. O conteúdo deste livro é destinado exclusivamente à leitura pessoal e não pode ser utilizado para fins comerciais sem permissão. Exceções são permitidas apenas nos casos previstos em lei, como citações breves para fins educacionais, acadêmicos ou resenhas críticas, desde que seja feita a devida referência à obra e à autoria. Para solicitações de uso, reprodução ou outras permissões, entre em contato conosco.

As opiniões e os entendimentos externados nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores, não se confundindo com os adotados pelo Conselho de pareceristas, pela Comissão Editorial ou pela Instituição Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.
comissaoeditorial@pge.pr.gov.br

PRE

P R E F A C I O

F A C I O



Apresento, com grande honra, esta nova edição da Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, publicação que reflete a maturidade institucional da PGE e seu compromisso com a construção de uma advocacia pública moderna, técnica e alinhada às necessidades do Estado e da sociedade paranaense.

A cada página, evidencia-se a riqueza das reflexões aqui reunidas, fruto da contribuição conjunta de Procuradoras, Procuradores, servidores da Casa e de autores convidados, cuja expertise amplia e qualifica o diálogo sobre os grandes temas que permeiam o direito público contemporâneo. Essa diversidade intelectual reafirma que a força da PGE se projeta para além de seus quadros, encontrando ressonância em pesquisadores, profissionais e instituições que compartilham o ideal de aprimoramento da gestão pública e do fortalecimento da segurança jurídica.

Esta revista cumpre, assim, dupla função: preserva a memória da atuação institucional e, ao mesmo tempo, projeta o futuro da advocacia pública. Reúne produções que demonstram profundidade teórica, rigor metodológico e experiências práticas que enriquecem o debate jurídico no Paraná e no país. Mais do que informar, inspira. Mais do que registrar, eleva o patamar da reflexão crítica e promove a circulação de ideias que fortalecem a PGE como referência técnico-jurídica.

Nosso compromisso com a formação contínua, com a difusão de conhecimento e com a cultura da excelência se renova a cada edição. Que esta publicação amplie ainda mais o diálogo da PGE com a academia,

com instituições parceiras e com toda a sociedade, consolidando-se como espaço plural de pensamento e produção jurídica.

Agradeço a todos que contribuíram para esta edição — autores convidados, pareceristas, Procuradoras, Procuradores, servidores e equipe editorial — cuja dedicação materializa a grandeza do trabalho coletivo que caracteriza esta Casa.

Boa leitura.

Luciano Borges dos Santos

Procurador-Geral do Estado do Paraná

APRESEN

APRESENTAÇÃO



Com grande entusiasmo apresentamos a 16ª edição da Revista Direito do Estado em Debate, publicação da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná que, ano após ano, se consolida como espaço privilegiado para o diálogo jurídico qualificado, plural e comprometido com os desafios contemporâneos do Direito Público.

Nesta edição, os artigos reunidos refletem a complexidade e a dinamicidade do Direito do Estado em suas múltiplas dimensões. São tratados temas como o impacto da inteligência artificial na advocacia pública, a inserção de vozes femininas na formação jurídica, os mecanismos de justiça restaurativa, os programas de compliance como instrumentos de integridade institucional, além de análises sobre governança pública, processo civil, contratações administrativas, mediação em conflitos administrativos e cadeia de custódia em perícias criminais.

Ao reunir contribuições de profissionais das diversas carreiras jurídicas, a revista consolida-se como espaço de diálogo técnico e institucional, voltado à construção de soluções jurídicas inovadoras e ao fortalecimento das práticas democráticas no âmbito do Direito do Estado.

Excelente leitura!

Luiz Henrique Sormani Barbugiani

Audrey Silva Kyt

Hellen Gonçalves de Lima

Comissão Editorial – Revista Direito do Estado em Debate

Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

SUMÁ

S U M A R I O

■	Prefácio	.005
	Luciano Borges dos Santos	

	Apresentação	.007
	Luiz Henrique Sormani Barbugiani	
	Audrey Silva Kyt	
	Hellen Gonçalves de Lima	

	ARTIGO 01.	.015
--	------------	------

A advocacia pública na era digital: a aplicação da inteligência artificial e da ciência de dados como ferramentas estratégicas no âmbito das procuradorias dos Estados

Public law advocacy in the digital era: the application of artificial intelligence and data science as strategic tools within State Attorney General's Offices

Daniel Matos Martins

Guilherme Soares

Lucia Helena Cachoeira

Luiz Henrique Sormani Barbugiani

Kaike Sa Teles Rocha Alves

	ARTIGO 02.	.031
--	------------	------

Por uma pedagogia jurídica com paridade: a inserção de vozes femininas nas leituras obrigatórias da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

Towards a gender-equal legal pedagogy: the inclusion of female voices in the mandatory readings of the law school at Federal University of Paraná

Melina Girardi Fachin

Nara Veiga Borges

ARTIGO 03.

.073

A justiça restaurativa como dispositivo de pacificação penal
Restorative justice as a device of penal pacification

José Laurindo de Souza Netto

Lara Helena Luiza Zambão

ARTIGO 04.

.091

Pacto global e o programa de compliance como mecanismo voluntário de combate à corrupção

The UN Global Compact and the compliance program as a voluntary initiative mechanism for combating corruption

Décio Franco David

Marcelo Moço Corrêa

ARTIGO 05.

.121

Governança pública e procuradorias estaduais no fortalecimento institucional

Public governance and state attorneys in institutional strengthening

Beatriz de Lima Saes

ARTIGO 06.

.149

Cabimento do agravo de instrumento na fase de conhecimento de processos coletivos

Admissibility of the interlocutory appeal in the knowledge phase of collective proceedings

Marcelo Bianchi

ARTIGO 07. .177

Exigibilidade das astreintes em tutela provisória
Enforceability of coercive fines in provisional relief

Guilherme Henrique Corrêa Fontoura

ARTIGO 08. .203

Juros desprivilegiados: análise de precedentes do TRT da 9ª
Região sobre juros e correção das dívidas fazendárias
*Unprivileged interest rates: Analysis of Paraná's Labor Court
Precedents on Interest and Monetary Adjustment*

Víctor Augusto Lima de Paula

ARTIGO 09. .225

Anteprojeto, projeto básico e executivo: fronteiras técnicas e
legais nas contratações de obras
*Preliminary, Basic and Executive Designs: Technical and Legal
Boundaries in Public Works Contracting*

Hamilton Bonatto

ARTIGO 10. .265

Mediação e advocacia pública na nova lei de licitações: soluções
consensuais para conflitos administrativos
*Mediation and public law advocacy in the new bidding law:
consensual solutions for administrative disputes*

Apoenna Amaral de Alencar Castro

Mariele Zanco Laismann

ARTIGO 11. .285

Precatórios: Atuação da Câmara de Conciliação da PGE/RS
*General judicial order: the role of the PGE/RS chamber of
conciliation*

Natalie Conter Correa

Cadeia de custódia: comentários sobre o procedimento operacional padrão (POP) de perícias informáticas criminais e consequências da sua inobservância

Chain of custody: a commentary about the standard operating procedure (SOP) for criminal computer forensics and consequences of non-compliance

Caio Mudrey Vieira Pedroso

01°

Artigo

A advocacia pública na era digital: a aplicação da inteligência artificial e da ciência de dados como ferramentas estratégicas no âmbito das procuradorias dos estados

Public law advocacy in the digital era: the application of artificial intelligence and data science as strategic tools within State Attorney General's Offices

Daniel Matos Martins¹

Guilherme Soares²

Lucia Helena Cachoeira³

Luiz Henrique Sormani Barbugiani⁴

Kaike Sa Teles Rocha Alves⁵

¹. Especializando em Data Science & Big Data pela Universidade Federal do Paraná. Procurador-coordenador da Divisão de Análise e Desenvolvimento de Soluções de Tecnologia da Informação.

². Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador-chefe da Coordenadoria de Gestão Estratégica e Tecnologia da Informação da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

³. Subprocuradora-Geral do Estado. Diretora-Geral da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

⁴. Pós-doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo e pela Universidade de Salamanca. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo e em Antropologia pela Universidade de Salamanca. Procurador-chefe da Coordenadoria de Estudos Jurídicos e Diretor da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

⁵. Doutorando em Modelagem Computacional pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Gerente de Ciência de Dados na Divisão de Análise e Desenvolvimento de Soluções de Tecnologia da Informação.

Art.

■ A R T I G O . 0 1

RESUMO:

Diante do crescente avanço tecnológico da inteligência artificial e da necessidade de inovação da advocacia pública, o presente artigo aborda fatores-chave para a aplicação da inovação tecnológica no âmbito da advocacia pública, com exemplos de casos reais que estão sendo implementados na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná nos últimos anos. O artigo parte da análise de aplicações concretas, como a estruturação de data *lakes* em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, e detalha o uso de ferramentas de inteligência artificial para tarefas como a classificação processual com modelos de linguagem natural, a identificação de litispendência, a análise de jurimetria de resultados e a otimização da recuperação de dívida ativa. O artigo argumenta que o sucesso de tais implementações depende da formação de uma equipe técnica multidisciplinar e qualificada, da participação ativa do Procurador como gestor e relator das necessidades institucionais e da promoção de uma cultura de capacitação contínua para adaptar competências e mitigar a resistência à mudança. Conclui-se que a inteligência artificial não substitui o profissional do Direito, mas aumenta sua capacidade estratégica, consolidando um modelo de gestão pública mais ágil, seguro e orientado a dados.

PALAVRAS-CHAVE:

Inteligência Artificial, Advocacia Pública, Ciência de Dados, Direito e Tecnologia.

ABSTRACT:

Considering the growing technological advancement of artificial intelligence and the need for innovation in public advocacy, this article addresses key factors for applying technological innovation in public advocacy, with examples of real cases that have been implemented in the Attorney General's Office of the State of Paraná in recent years. The paper analyzes concrete applications, such as the structuring of data lakes in compliance with the General Law for the Protection of Personal Data and details the use of artificial intelligence tools for tasks such as procedural classification with natural language models, identifying pending litigation, jurimetrics analysis, and the optimization of active debt recovery. This paper argues that the success of such implementations depends on a qualified, multidisciplinary technical team, the active participation of the Attorney as a manager and in articulating institutional needs, and the promotion of a culture of continuous training to adapt skills and mitigate resistance to change. The paper concludes that artificial intelligence does not replace legal professionals, but rather enhances their strategic capacity, consolidating a more agile, secure, and data-driven public management model.

KEYWORDS:

Artificial Intelligence, Public Advocacy, Data Science, Legal-Tech.

1. DEFINIÇÃO DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Atualmente, o sistema de justiça no Brasil vive uma fase de volumes massivos de processos, o que faz com que os tribunais e os órgãos que exercem as funções essenciais à justiça fiquem cada vez mais sobrecarregados, gerando processos longos e demorados. Tais desafios precisam ser contornados através de inovação e tecnologia, visando uma justiça mais eficiente e justa (NUNES, 2019).

Nessa conjuntura, os termos inovação e tecnologia serão centrais neste artigo. Antes de prosseguir, é relevante esclarecer os dois conceitos para um adequado desenvolvimento deste ensaio. Cientes da multiplicidade de definições que existem na literatura especializada, essas delimitações são de caráter meramente indicativo para fins do presente estudo. Conforme De Magdala Pinto (2009), a tecnologia pode ser entendida como o conjunto de técnicas e processos utilizados para realizar tarefas. A inovação, por sua vez, ocorre quando uma invenção é introduzida com sucesso na esfera técnico-econômica, gerando valor. Assim, a inovação tecnológica, foco deste artigo, representa a implementação de novas formas de realizar atividades que resultem em ganhos sociais ou econômicos.

Nesse contexto de acelerada inovação tecnológica, é importante que as empresas e organizações públicas se mantenham atualizadas no estado-da-arte das inovações para permanecerem competitivas e aptas à produção de valor público. Uma alienação em relação a tais mecanismos tecnológicos pode representar custos mais altos, processos mais lentos e produtos que já não atendem mais às necessidades mercadológicas e sociais, o que acarreta a impossibilidade de continuidade da empresa no mercado e a obsolescência e deslegitimação da organização pública perante a sociedade (MOORE, 1997).

Ainda nesse contexto, uma inovação tecnológica que tem impactado significativamente na forma como as empresas executam suas atividades é a inteligência artificial e afins. Tal desenvolvimento da inteligência artificial culminou na criação de uma nova atividade profissional denominada Ciência de Dados. A Ciência de Dados implica processar os dados e obter as informações valiosas a partir deles. Duas etapas importantes fazem parte da Ciência de Dados: Engenharia de Dados, que envolve coletar, preparar e armazenar os dados, e a Ciência de Dados, que envolve extrair informações valiosas a partir dos dados.

Diante disso, este estudo abordará os potenciais benefícios da inovação tecnológica no setor jurídico, especialmente envolvendo aplicações de inteligência artificial. O artigo também discorrerá sobre a importância da equipe técnica e do treinamento dos colaboradores internos para o sucesso do projeto. Por fim, a pesquisa terminará com os resultados esperados e as devidas conclusões.

2. A IMPORTÂNCIA DA APLICAÇÃO DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA ATIVIDADE JURÍDICA E SEUS INSTRUMENTOS

Todo sistema jurídico é pautado por diretrizes que devem reger a forma como os processos são conduzidos. Alguns desses princípios são eficiência, acessibilidade, segurança das informações, equidade, justiça. No entanto, existem algumas barreiras que precisam ser ultrapassadas para que isso ocorra. Um dos principais desafios é a falta de uniformidade e centralização da informação. O ecossistema jurídico nacional é composto por diversos órgãos e entidades, cada um deles usualmente tem um sistema próprio de gerenciamento da informação. Tal descentralização cria os chamados silos de informação, dificultando, ou em alguns casos, até inviabilizando a análise dos dados. Dessa forma, os avanços dos sistemas em nuvem possibilitam não só a centralização das informações no chamado *data lake*, mas também o processamento das informações de forma otimizada, com a integração dos modelos de inteligência artificial já disponíveis nos sistemas em nuvem.

A construção do *data lake* exige a contratação de uma solução em nuvem, bem como o Engenheiro de Dados, profissional responsável por automatizar o armazenamento dos dados na nuvem. É imperativo que a arquitetura e a governança do *data lake* observem estritamente os ditames da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018). Isso implica adotar um tratamento de dados pautado em finalidades legítimas, garantir os direitos dos titulares e implementar robustas medidas de segurança técnicas e administrativas para proteger os dados contra acessos não autorizados (DONEDA, 2011).

Com os dados sendo coletados em tempo real, o próximo passo é o desenvolvimento de soluções com o suporte da inteligência artificial a ser desenvolvido pelo Cientista de Dados. Com as etapas anteriores bem definidas, inúmeras aplicações podem ser automatizadas. A seguir, algumas dessas aplicações serão listadas, a título de exemplo, que podem ser replicadas pelas entidades públicas.

➤ **Análise e classificação:** Uma tarefa importante no âmbito dos processos judiciais é a classificação desses processos de acordo com uma árvore de assuntos. Tal classificação é realizada com base na petição inicial. A classificação usualmente exige uma leitura da petição inicial

para entender qual classificação interna será dada ao processo. Essa ação poderá ser feita de forma facilitada com o auxílio de *large language models* (LLM). Recentemente, por exemplo, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE-PR) recebeu um lote de aproximadamente 50 mil processos que necessitavam de triagem. Em virtude disso, a PGE-PR desenvolveu uma solução que criava um resumo e classificava os processos de acordo com os dados do processo, evitando assim a sobrecarga dos procuradores. Tal classificação automatizada não só facilitou a rotina do procurador, mas principalmente derivou em processos mais rápidos.

> **Identificação de litispendência:** Uma das tarefas importantes na PGE-PR é a identificação de casos de litispendência, que é a existência de dois ou mais processos judiciais com as mesmas partes, causas de pedir e pedido. Dada a grande quantidade de processos que a PGE-PR recebe mensalmente, identificar tais casos é uma tarefa difícil, e não há garantias de que elas sejam identificadas manualmente por cada Procurador. Já com a inteligência artificial, encontrar casos de litispendência tornou-se uma tarefa mais eficiente e rápida. Atualmente, projeta-se a implementação de uma solução baseada em agentes de inteligência artificial conversacionais (semelhantes à tecnologia do Google Gemini), que, conectados diretamente ao data lake da Procuradoria, poderão identificar potenciais litispendências a partir de simples consultas em linguagem natural.

> **Identificação de resultados:** A identificação de resultados, ou seja, se o Estado ganhou ou perdeu, é uma tarefa importante, principalmente para avaliar o desempenho e produtividade da instituição. Sendo assim, a inteligência artificial pode ser usada para ler e interpretar as sentenças e acórdãos, avaliando se o resultado foi favorável ou não.

> **Recuperação de dívida ativa:** Nos casos em que a PGE-PR é a autora do processo, normalmente solicita-se de uma pessoa física ou jurídica o pagamento de dívidas. Nesse processo, é recorrente a necessidade de mecanismos que recuperem crédito para o Estado. Uma importante oportunidade da inteligência artificial nesse contexto consiste na identificação dos mecanismos de execução fiscal mais efetivos de acordo com cada caso.

> **Banco de atos da PGE-PR:** O banco de atos da PGE-PR envolve a criação de uma nova plataforma integrada ao *Data Lakehouse*, utilizando a plataforma *Databricks* (plataforma unificada e baseada na

nuvem para análise de dados e inteligência artificial) para o processamento e a disponibilização de atos formais, como deliberações, resoluções, instruções normativas, portarias, pareceres, informações, entre outros.

> **Banco de justificativas:** Banco de justificativas envolve desenvolvimento de um novo sistema de plenário eletrônico onde os procuradores registrarão justificativas técnicas para aprovação ou rejeição do colegiado do setor em diversas situações, como a decisão de não recorrer a um tribunal superior, a desistência de uma ação ou recurso, a realização de uma transação, entre outras. Tal banco precisa ser robusto, organizado, seguro, de fácil e rápido acesso.

Com as implementações descritas acima objetiva-se alcançar processos mais eficientes e rápidos. Ressalta-se, portanto, que a inteligência artificial não substitui o trabalho do advogado. Pelo contrário, ela se consolida como uma poderosa ferramenta de suporte à decisão, potencializando a atuação do procurador por meio da jurimetria e liberando-o para focar na análise, interpretação e, sobretudo, na elaboração da estratégia processual (ALEXANDRE e DA SILVA, 2023).

O lema principal nessa seara encontra-se atrelado com a possibilidade de acesso a informações e compartilhamento dos dados mais importantes para uma boa gestão das atividades a serem exercidas, potencializando os resultados almejados e aumentando substancialmente a eficiência na prestação dos serviços.

3. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE UM PROJETO BASEADO NA FORMAÇÃO DE UMA EQUIPE TÉCNICA PARA O PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE PROJETOS

A implementação de uma equipe de Ciência de Dados em um órgão de Advocacia Pública requer uma estrutura organizacional bem definida. Esta estrutura é liderada pela figura do Procurador, que assume o papel de gestor e especialista de negócio, responsável por traduzir as necessidades institucionais em requisitos técnicos. Subordinada a essa direção, a equipe técnica se divide em duas frentes complementares: a Engenharia de Dados, responsável pela governança, arquitetura e disponibilização dos dados de forma segura e confiável; e a Ciência de Dados

aplicada, que utiliza esses ativos para desenvolver os modelos e extrair as informações que subsidiarão a tomada de decisão. A materialização do sucesso depende diretamente da sinergia entre essas competências e da alocação de recursos adequados (SALTZ; GRADY, 2017).

Embora os modelos de inteligência artificial estejam mais acessíveis através da difusão por meio de bibliotecas de inteligência artificial - conjunto de códigos já programados e disponíveis para uso -, o profissional de Ciência de Dados deve ter uma base teórica sólida em matemática e estatística, e não só em técnicas, para que o sucesso seja atingido. Dentre as qualificações do Engenheiro de Dados, podemos citar larga experiência com linguagens de programação, ferramentas gerenciais de dados, conhecimento e domínio de *big data* e, por fim, conhecimento em nuvem. Por outro lado, o Cientista de Dados precisa ter domínio de matemática, estatística, *machine learning*, programação (especialmente Python ou R), e experiência com aplicações de processamento de linguagem natural (NLP). Além disso, o Cientista de Dados precisa não só de conhecimento técnico, mas também de habilidade de comunicação clara, capacidade gerencial, e bom relacionamento interpessoal. A necessidade de tais *soft skills* se baseia na necessidade de o Cientista de Dados gerenciar a equipe e lidar com os *stakeholders* (partes interessadas) (DAVENPORT e RONANKI, 2018). Por outro lado, o Engenheiro de Dados precisa ter conhecimentos sólidos na infraestrutura de dados, se mantendo atualizado com as tendências de mercado, especialmente as novas soluções em nuvem que têm crescido de forma exponencial.

Ademais, como os profissionais da tecnologia da informação não estão acostumados com os conceitos, as definições, os procedimentos e os processos judiciais e consultivos próprios da Advocacia se torna essencial a presença, na equipe multidisciplinar, de um jurista, no caso, Procurador do Estado, com o objetivo de racionalizar as demandas e as necessidades que devem ser atendidas. A atuação do Procurador é vital para o sucesso do projeto, pois este não apenas define e prioriza as demandas, mas também contextualiza os objetivos de negócio, clarifica as especificações funcionais e identifica os gargalos processuais para a equipe técnica, garantindo que a solução tecnológica esteja alinhada com as necessidades reais da Advocacia Pública (FENWICK; MCCAHERY; VERMEULEN, 2019).

O dimensionamento da equipe técnica depende das necessidades, mas é recomendado dimensionar a equipe levando em consideração as demandas das organizações e o tempo esperado de entregas. Também é cabível haver profissionais da tecnologia da informação desenvolvendo soluções aplicadas com base nas necessidades pontuais dos setores.

Aqui, vale ressaltar um desafio mercadológico significativo. Com a difusão exponencial da inteligência artificial, a demanda por profissionais qualificados cresceu de forma desproporcional à oferta, resultando em uma notória escassez de talentos. Este cenário acarreta dois riscos principais: a dificuldade de atrair e reter profissionais para o setor público e o surgimento de candidatos que, embora familiarizados com ferramentas, carecem de profundidade teórica em estatística e computação. A mera aplicação de técnicas sem a compreensão de seus fundamentos é uma causa recorrente do fracasso de projetos de Ciência de Dados (ANDERSON, 2015). Fica evidente, portanto, a necessidade de um processo seletivo criterioso e da valorização de profissionais que demonstrem o perfil analítico e a base conceitual sólida exigidos pela complexidade da área.

4. ESSENCIALIDADE DA CAPACITAÇÃO DA EQUIPE, DO PÚBLICO INTERNO E DOS DEMAIS COLABORADORES DA INSTITUIÇÃO

Os avanços tecnológicos vivenciados nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à inteligência artificial, geram desafios e até mesmo algumas resistências. Boa parte da resistência é explicada pelo desenvolvimento exponencial e desconhecimento da inteligência artificial por parte dos indivíduos. Entretanto, tais avanços tecnológicos tendem a crescer cada vez mais, o que exige uma adaptação constante das organizações e funcionários para lidar com as novas demandas profissionais que surgirão. Essa capacidade adaptativa da equipe interna só será atingida por meio da conscientização e dos treinamentos constantes. Aqui vale ressaltar que a equipe interna consiste em todos os colaboradores internos que em menor ou em maior grau utilize alguma das soluções apresentadas pelo time de Ciência de Dados.

Além disso, qualquer implementação tecnológica desperta algum sentimento de ameaça, portanto, isso pode gerar algum tipo de resistência por parte dos colaboradores internos (LAPOINTE e RIVARD, 2005). Assim, o envolvimento de todas as partes é importante para o sucesso das implementações. Por outro lado, o treinamento é importante para manter a equipe cumprindo os procedimentos definidos no nível estratégico da organização, evitando o retorno de hábitos anteriores. Por fim, deve haver o comprometimento da instituição como um todo visando o atingimento dos objetivos e metas (SUSSKIND, 2023).

Quando o assunto é capacitação, constata-se a essencialidade de uma prática constante, sem interrupções, decorrente dos avanços da ciência e da tecnologia que se alteram diuturnamente. A ausência de uma estratégia perene de atualização e requalificação expõe tanto os colaboradores quanto a própria organização a um risco significativo de obsolescência de competências. Relatórios do Fórum Econômico Mundial indicam que uma parcela substancial das habilidades consideradas essenciais hoje será alterada nos próximos cinco anos, evidenciando que a adaptação não é uma opção, mas uma constante (DI BATTISTA, 2023).

Sendo assim, o foco da capacitação interna deve ser a construção de uma nova mentalidade organizacional, reforçando mensagens-chave para mitigar resistências e alinhar expectativas. Primeiramente, é crucial desmistificar a percepção da tecnologia como uma ameaça. A narrativa mais adequada não é a de substituição do profissional, mas a de aumento da capacidade humana, na qual a inteligência artificial atua como uma ferramenta que automatiza tarefas repetitivas e libera o Procurador para atividades de maior valor estratégico (DAUGHERTY; WILSON, 2024). Em segundo lugar, deve-se contextualizar a mudança atual como parte de uma evolução histórica: assim como o computador sucedeu a máquina de escrever, a inteligência artificial irá reconfigurar, e não eliminar, as práticas de trabalho. A história da tecnologia demonstra que, enquanto algumas funções se tornam obsoletas, outras novas e mais complexas surgem, exigindo um portfólio de habilidades renovado, com ênfase no pensamento crítico, na resolução de problemas complexos e na criatividade.

Finalmente, é importante manter os colaboradores externos cientes das evoluções praticadas pela Procuradoria no que diz respeito às

ações e decisões tomadas. Os colaboradores externos são aqueles que de alguma forma se relacionam com a Procuradoria, seja pela necessidade de interação ou pela oportunidade de mútua cooperação. Tal ação promove a colaboração entre equipes atuantes em áreas similares, e potencialmente reduz o esforço necessário para atingir os objetivos necessários.

5. RESULTADOS ESPERADOS

A inteligência artificial tem causado uma revolução interna nas organizações, não só na questão operacional, mas principalmente estratégica. A inteligência artificial vai muito além de automatizar tarefas repetitivas, ela é capaz de realizar atividades mais complexas que exigem a cognição humana.

Além de um melhor controle e entendimento dos processos, a inteligência artificial permite que menor seja o tempo gasto com ações triviais e efetivamente maior tempo seja direcionado aos processos mais complexos e importantes.

Um exemplo de caso de sucesso foi desenvolvido recentemente pela PGE-PR, no qual um classificador de processos foi implementado na nuvem para automatizar a triagem de processos. Uma análise realizada no ano de 2025, indicou que, diariamente, a instituição recebe uma média de 3.500 citações e intimações, das quais aproximadamente 5% (cerca de 175) são inéditas no sistema. Conforme a norma interna, um processo inédito deve ser analisado e classificado segundo uma árvore de assuntos pré-definidos antes de ser encaminhado à procuradoria especializada.

No modelo tradicional, esta classificação é realizada manualmente por uma equipe restrita de quatro servidores. O método consiste na leitura e interpretação da petição inicial, um processo subjetivo e moroso. Tal procedimento não apenas consome um tempo valioso da força de trabalho, mas também se constitui como um gargalo sistêmico, resultando em atrasos na distribuição processual e sobrecarga para a equipe.

Diante desse desafio, a PGE-PR desenvolveu um classificador de processos para automatizar a triagem de processos. O código foi hospedado em nuvem, e além da classificação, também é feito um resumo

da petição inicial com o auxílio de um Modelo de Linguagem Grande (LLM), tal como o Google Gemini.

Muito além disso, aliando a jurimetria com a inteligência artificial, espera-se alcançar os seguintes benefícios potenciais para a Advocacia Pública:

- Visão centralizada e organizada de todas as comunicações judiciais;
- Maior segurança nos dados;
- Identificação mais rápida de gargalos e prioridades;
- Equilíbrio na divisão de trabalho;
- Monitoramento constante e proativo para evitar atrasos;
- Economia de tempo na análise de documentos;
- Resposta mais rápida e eficaz às demandas judiciais;
- Agilidade na tomada de decisões;
- Redução de riscos associados a decisões urgentes não atendidas no menor tempo possível.

Esses resultados potenciais são mera amostragem dos benefícios que podem ser obtidos com a implantação da inteligência artificial, uma vez observadas as diretrizes e os projetos decorrente de um planejamento estratégico esboçado.

6. CONCLUSÃO

A inteligência artificial tem revolucionado não só a forma como se trabalha, mas principalmente tem modelado o planejamento estratégico das organizações. Por algum tempo, quando se pensava em tecnologia, pensava-se em automação. No entanto, nos últimos anos a inteligência artificial se tem mostrado capaz de fazer atividades que anteriormente eram executadas apenas pelo ser humano.

Tal revolução organizacional precisa estar alinhada com uma equipe profissional bem qualificada, envolvendo a criação do time de Ciência de Dados, treinamento da equipe interna para evitar barreiras e comprometimento da alta gerência para a manutenção dos projetos. Com isso, esperam-se ganhos substanciais, com redução de custos e otimização de receita. Além disso, a equipe operacional gastará menos tempo com

atividades triviais, e passará a dedicar mais tempo àquelas atividades que têm maior impacto no resultado da organização.

A estruturação de equipes multidisciplinares, como a que vem sendo implementada na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, composta por gestores e especialistas em dados, demonstra um passo fundamental e um modelo replicável para outras instituições da Advocacia Pública que buscam trilhar o caminho da inovação e da eficiência na defesa do interesse público.

No caminho da inovação e da tecnologia cada passo é um despertar para as possibilidades de progresso das instituições e organizações em caráter perene e contínuo, por isso, o monitoramento dos dados é essencial para balizar as atividades, as projeções e os diagnósticos necessários para a tomada de decisão do gestor público e para o aconselhamento, a defesa dos interesses públicos primários e secundários no âmbito extrajudicial e judicial por parte da Advocacia Pública no exercício de sua função essencial à Justiça em busca do bem-estar da sociedade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRE, Sarah Priscila Feitosa; SILVA, Lucas Gonçalves da. O uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário. **Revista Em Tempo**, v. 22, n. 1, p. 220-236, 2023.
- ANDERSON, Carl. **Creating a data-driven organization: practical advice from the trenches**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2015.
- DAUGHERTY, Paul R.; WILSON, H. James. *Human + machine: reimagining work in the age of AI*. Updated and expanded ed. Boston: Harvard Business Press, 2024.
- DAVENPORT, Thomas H.; RONANKI, Rajeev. Artificial intelligence for the real world. **Harvard Business Review**, v. 96, n. 1, p. 108-116, 2018.
- PINTO, Míriam de Magdala. **Tecnologia e inovação**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2009.
- DI BATTISTA, Attilio et al. **Future of jobs report 2023**. Genebra: World Economic Forum, 2023.
- DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011.
- FENWICK, Mark; MCCAHERY, Joseph A.; VERMEULEN, Erik P. M. The end of “corporate” governance: hello “platform” governance. **European Business Organization Law Review**, v. 20, n. 1, p. 171-199, 2019.
- LAPOINTE, Liette; RIVARD, Suzanne. A multilevel model of resistance to

-
- information technology implementation. **MIS Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 461–491, 2005.
- MOORE, Mark H. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- SALTZ, Jeffrey S.; GRADY, Nancy W. The ambiguity of data science team roles and the need for a data science workforce framework. In: *IEEE International Conference on Big Data*, 2017. **Anais [...]**. Piscataway: IEEE, 2017. p. 2355–2361.
- SUSSKIND, Richard. **Tomorrow's lawyers: an introduction to your future**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2023.

02°

Artigo

Por uma pedagogia jurídica com paridade: a inserção de vozes femininas nas leituras obrigatórias da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

Towards a gender-equal legal pedagogy: the inclusion of female voices in the mandatory readings of the law school at Federal University of Paraná

Melina Girardi Fachin¹
Nara Veiga Borges²

^{1.} Doutora, Universidade Federal do Paraná.

^{2.} Mestranda em Direito, Universidade Federal do Paraná, área de direitos humanos e democracia.

Art.

■ ARTIGO . 02

RESUMO:

Os ideais de ensino e conhecimento são comumente associados a um modelo considerado universal, em que reproduzimos métodos e conceitos pensados para um mundo antigo, incluindo os preconceitos sobre o que as mulheres podem ser ou fazer. O mundo só existia como mundo, e o conhecimento só possuía valor como conhecimento, pois ali os homens viviam e ensinavam. Por certo, este ideal conserva e propaga a hegemonia masculina, branca, heteronormativa e, é claro, europeia ou norte-americana. Nesse sentido, o seguinte artigo se propõe a explorar o funcionamento das engrenagens do conhecimento e suas relações com a questão de gênero, sobretudo no caso fático escolhido: a disparidade de gênero em relação às leituras obrigatórias das matérias ordinárias da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Para que possamos pensar em uma transformação do status quo do ensino jurídico, devemos, primeiramente, observar nossas referências de ensino e conhecimento.

PALAVRAS-CHAVE:

Constitucionalismo; Constitucionalismo Feminista; Violência Epistêmica; Ensino Jurídico; Conhecimento.

ABSTRACT:

The ideals of teaching and knowledge are commonly associated with a model considered universal, in which we reproduce methods and concepts designed for an ancient world, including prejudices about what women can be or do. These ideals preserve and propagate, and knowledge held meaning as knowledge, because their men lived and taught. Certainly, these ideal preserves and propagates male, white, heteronormative and, of course, European or North American hegemony. In this sense, the following article proposes to explore the functioning of the gears of knowledge and its relations with the issue of gender, especially in the chosen factual case: the gender disparity in relation to the required readings of mandat courses at the Faculdade de Direito of the Universidade Federal do Paraná. For us to think about transforming the status quo of legal education, we must see, first, our teaching and knowledge references.

KEYWORDS:

Constitutionalism; feminist constitutionalism; epistemic violence; legal education; knowledge.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em meados de outubro de 2019, a professora e ativista Angela Davis realizou o lançamento de sua autobiografia, “A liberdade é uma luta constante”, publicada pela editora Boitempo, no auditório do SESC Pinheiros, em São Paulo. Durante sua fala, disse “Eu me sinto estranha quando sinto que estou sendo escolhida para representar o feminismo negro. E por que aqui no Brasil vocês precisam buscar essa referência nos Estados Unidos? Eu acho que aprendo mais com Lélia Gonzalez do que vocês poderiam aprender comigo” (Chagas, 2019). A fala da autora representa e significa este artigo, cuja fonte primária foi a busca por compreender as desigualdades de gênero, e a sua característica interseccional, nas relações de nosso cotidiano, em específico as relações de poder nas academias e em nossas referências.

Todavia, muito embora se apresente de forma primária como uma questão geográfica, a fala da autora repercute em outros

sentidos. Vejamos que, a literatura acadêmica deve ser pensada também considerando o gênero, sobretudo em razão da construção do que é e de onde vem o conhecimento.

A questão que se apresenta não é simples, pois envolve e distorce o compreender o direito, assim como coloca em “xeque” parte do que se construiu até aqui. Afinal, quem são nossas referências e por que são? A dúvida posta permeia não somente nossas referências de vida, profissionais, acadêmicas, mas se presta a pensar em sentido mais literal: quem são as referências estudadas no contexto acadêmico do direito, e, mais especificamente, quem são as referências estudadas na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Isto posto, resta clara a intersecção do tema com as questões de gênero e suas interseccionalidades, para além das questões geográficas, muito embora, uma esteja ligada a outra.

A discrepância entre homens e mulheres na academia e em determinados ofícios, como o direito, é grande. Talvez em razão de ser o estudo uma recente conquista feminina, em termos de história, talvez porque o conhecimento se constituiu de forma universalmente masculina, talvez porque ele é escrito de homens para homens, talvez pela crescente onda patriarcalista, talvez pelo histórico político, cultural, social e econômico do nosso país, ou, talvez, por todas essas razões. As relações de poder utilizam-se do gênero e de suas interseccionalidades, e é ingênuo pensar que, mesmo inseridos neste contexto, não sofremos das influências vivenciadas desde o nascimento e em cada uma das instituições que fizemos ou fazemos parte.

Vejamos que, a Constituição Federal de 1988 possui em seu corpo de texto princípios, direitos e garantias fundamentais que tratam da igualdade entre os indivíduos que compõem a sociedade, estabelecendo não somente a igualdade formal entre homens e mulheres, mas todo o arcabouço normativo capaz de produzir mudanças em relação às mulheres. Dentre os princípios fundamentais previstos estão a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III), o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, I), com a promoção do bem e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, ou quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, IV).

Consequentemente, da leitura do capítulo sobre os princípios fundamentais da sociedade, devemos extrair que o país será regido nas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (Art. 4º, II), deduzindo-se que este também deve ser parâmetro dentro do território nacional. Trata-se, portanto, de um constitucionalismo multinível, que faz surgir um novo espaço no mundo do direito, marcado pela coexistência entre ordens paralelas e interlocutórias, dialogando no sentido de proporcionar que a coexistência complementar das normas interaja sempre em benefício dos sujeitos protegidos e de seus direitos (Fachin, 2021).

Nesse sentido, o Art. 5º estabelece a igualdade formal entre todas as pessoas, independentemente de quaisquer subjetividades a elas inerentes, assim como garante a inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Nestes termos, afirma que: “I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal, 1988).

Destarte, é deste inciso que nasce a inquietação que faz surgir uma nova interpretação do direito e, sobretudo, do direito constitucional: o constitucionalismo feminista. Quando o artigo 5º estabelece, em seu primeiro inciso, a igualdade formal entre homens e mulheres, torna dever constitucional a luta pela igualdade das mulheres perante a sociedade, as instituições, os direitos positivados e, por extensão, os meios de tutela do direito das mulheres.

Nesse sentido, e, considerando a concepção constitucionalista feminista multinível, as normas constitucionais e infraconstitucionais devem ser encaradas como partes de uma mesma efetivação dos direitos humanos, aqui mais especificamente direcionados à mulher. Não por acaso podemos pensar em uma série de normas infraconstitucionais postas como discriminatórias positivas, sendo o caso da Lei Maria da Penha, Lei do Feminicídio ou do Protocolo sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero. O abandono da lógica estatal-constitucional deve ser acompanhado de um alargamento da visão tradicional e, dessa forma, destacada a importância da interface e dos diálogos dos diferentes planos protetivos para a realização dos direitos humanos (Fachin, 2021).

Para além dos princípios, direitos e garantias fundamentais apresentados ao início da Constituição, há um entendimento geral que

circunda todo o texto constitucional em que se garante a igualdade formal entre homens e mulheres, todavia, a mulher continua sujeita a múltiplas formas de violência reproduzidas pela sociedade, pelas instituições e, mais do que isto, pelo próprio estado. Dessa forma, e em razão das múltiplas disparidades e violências direcionadas ao espaço da mulher perante a sociedade, assim como do dever constitucional de garantia dos direitos humanos, o que precisa englobar a igualdade entre homens e mulheres, é que devemos observar em perspectiva crítica o papel e o valor direcionados a cada um nos diversos espaços de convivências e ausências. Nesse sentido, uma das formas possíveis para pensar a violência de gênero é a disparidade entre homens e mulheres na academia, não somente em números, mas nas formas de ser e estar neste ambiente.

No início do livro “Os homens explicam tudo para mim”, Rebecca Solnit (2017), jornalista, historiadora e escritora premiada, autora de mais de uma dezena de livros sobre os mais variados assuntos, conta uma experiência cômica sobre um dos encontros em que um homem tentou ensiná-la demais sobre algo que sabia de menos. Ao dirigir-se a uma pequena reunião de colegas, foi questionada pelo anfitrião sobre os livros que vinha escrevendo e, ao mencionar que o tema da última obra envolvia o Sr. Eadweard Muybridge, foi sucessivamente bombardeada com informações sobre uma obra muito importante publicada sobre o fotógrafo brilhante no último ano. O anfitrião, ou, Sr. Muito Importante, como denomina a autora, ficou surpreso, pálido e bastante atordoado ao ser interrompido por uma amiga da autora, dizendo: “Esse é o livro dela!”.

2. O ENSINO E O ENSINO JURÍDICO NA TRADIÇÃO MASCULINA

A relação entre o ensino e a mulher possui, sem dúvidas, aspectos bastante complexos e peculiares, talvez por acaso digamos “o ensino”, mas propositalmente alocamos a mulher no espaço do não: não produz, não cria, não merece e não é capaz. Além disso, também propositalmente dizemos “a histeria”¹, levando a mulher ao espaço da loucura e da futilidade. Nesse sentido, é interessante que possamos pensar sobre o que

pertence à mulher e o que pertence ao homem, tanto na sociedade como espaço macro, mas sobretudo na academia, muito embora, em verdade, um seja sintoma do outro.

Dessa forma, devemos refletir sobre o fato de atualmente a mulher estar ou não restrita a sua função de gênero, às expectativas e obrigações que a sociedade patriarcal lhe impõe; ser ou não reconhecida em suas áreas de estudo; bem-quista por colegas homens que ocupam o mesmo local de trabalho; ou respeitada por seus superiores hierárquicos. O que se espera é poder ser, basicamente, o que é inerente a todo homem: sujeito de direito, livre, igual, autossuficiente e capaz de autodeterminação.

Não obstante, muito embora os mecanismos de discriminação se mostrem a cada dia mais inteligentes, mascarados pelos ideais da igualdade, do bem-comum, da proteção da família, da religião e da democracia, a verdade é que muitos homens ainda se sentem confortáveis sentados ao lado da misoginia.

Em audiência realizada perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), que tratava de ação de guarda cumulada com regime de convivência e alimentos, o Juiz Rodrigo de Azevedo Costa disse: “Se tem Lei Maria da Penha contra a mãe, eu não tô nem aí. Uma coisa eu aprendi na vida de juiz: ‘ninguém agride ninguém de graça’” (Fernandes, 2020); “Qualquer coisinha vira Lei Maria da Penha. É muito chato também, entende? Depõe muito contra quem...eu já tirei guarda de mãe, e sem o menor constrangimento, que cerceou acesso de pai. Já tirei e posso fazer de novo” (Santiago; Tomaz, 2020); e “Ah, mas tem a medida protetiva? Pois é, quando cabeça não pensa, corpo padece. Será que vale a pena ficar levando esse negócio pra frente? Será que vale a pena levar esse negócio de medida protetiva pra frente?” (Santiago; Tomaz, 2020). Cumpre ressaltar, no caso fático discutido em audiência, a mulher, parte na ação, havia sofrido violência doméstica e possuía medida protetiva contra o genitor das crianças (Santiago; Tomaz, 2020).

Além disso, conforme verifica-se do desenrolar das discussões sobre a audiência, o ocorrido não foi um caso isolado na conduta do magistrado, mas uma linha que se seguiu em muitas de suas atuações no

¹ Vem do termo grego *hystéra*, que significa útero.

Poder Judiciário do Estado de São Paulo. Conforme relatam duas das mulheres que estiveram em audiência junto ao magistrado:

Eu estava na audiência em que o senhor me manda calar a boca, doar minhas filhas, e diz que sou uma ‘moça bonita’ que em breve ‘arrumaria’ outro rapaz, e o ‘trouxa’, como o senhor chamou o genitor das minhas filhas, continuaria pagando pensão. Por diversas vezes, expliquei que nossa guarda era compartilhada, mas em toda a audiência fui massacrada inclusive com as palavras de que ‘os ônus da guarda eram meus. (UOL, 2022)

Só eu sei como sai destruída daquela audiência, meu emocional até hoje não superou tudo que ouvi e a maneira como fui tratada. Um juiz que fala, na presença do agressor, que ‘se ele bateu é porque teve motivo’ e que ‘tudo agora vira lei Maria da Penha’, ‘tudo é medida protetiva’, ameaça retirar a guarda dos filhos caso ela volte a denunciar, tira a segurança de qualquer mulher que sofreu ou sofre violência e a desencoraja a denunciar. (UOL, 2022)

Nesse sentido, destaca-se que, aproximadamente dois anos após a audiência que gerou uma série de repercussões ao magistrado e ao TJSP, a sessão decidiu pela remoção compulsória de Rodrigo de Azevedo Costa, o que causou revolta aos envolvidos na causa, que esperavam medidas mais incisivas (UOL, 2022). No caso, a defesa do magistrado alegou que as condutas teriam ocorrido em razão de um esgotamento mental, pela chamada síndrome de Burnout e alterações psiquiátricas (UOL, 2022).

Outro caso relevante a ser considerado, sobretudo em razão da proximidade com a realidade tratada na presente pesquisa, é a pena de censura aplicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) à magistrada Joana Ribeiro Zimmer, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), que dificultou a possibilidade de aborto legal à uma criança de 10 anos que havia sido estuprada (Gama, 2025). No caso fático, quando a criança vítima de estupro e a família buscaram autorização para a realização do aborto legal, a magistrada realizou uma série de afirmações, buscando

inibir o direito da vítima: “suportaria ficar mais um pouquinho”; “pai do bebê concordaria com a entrega para adoção” e “A gente tem 30 mil casais que querem o bebê, que aceitam o bebê. Essa tristeza de hoje para a senhora e para a sua filha é a felicidade de um casal” (Gama, 2025).

Cumprе ressaltar que, a fim de impedir a realização do aborto legal, a magistrada, para além das declarações realizadas ao longo da ação, não informou a vítima sobre seu direito legal ao aborto e a manteve em abrigo por cerca de um mês, para postergar a possibilidade de realização do procedimento, considerando sua autorização judicial antecipada (Gama, 2025).

Muito embora possamos citar uma série de situações como estas, o preconceito não mais é escancarado e incentivado como antes por quem tem o privilégio de fazê-lo, à medida que as mulheres alcançaram grandes feitos e ocupam novos locais de poder, mas é intrínseco a um pensar a sociedade no masculino. Por certo que esse pensar não pertence somente aos homens, ou a todos estes, mas ao coletivo. E, além disso, é sabido que as mulheres podem e devem ocupar os mais diversos papéis na sociedade, de acordo com seus desejos e vontades, independentemente de seus “deveres como mulher”.

Em síntese, muito embora ainda existam disparidades de gênero nas relações de profissões e funções, como é a excessiva presença masculina na política e a inversamente proporcional presença nas relações de cuidado com o lar, assim como há incentivo a mulher escolher uma carreira tipicamente “feminina”, a verdade é que a cada dia se conquistam novos espaços. Em outras palavras, hoje a mulher pode ocupar uma vaga na graduação e na pós-graduação, pode dedicar-se aos estudos e reflexões, pode atuar em profissões que são, histórica e culturalmente masculinas, como é o caso das engenharias, da medicina e do direito.

Ainda sobre as funções das mulheres na sociedade, cumpre ressaltar que, muito embora as noções de desejo e vontade sejam frequentemente forçadas a um lado ou outro, é imprescindível assegurar às mulheres o direito de escolher fundar um núcleo familiar e exercer uma profissão, concomitantemente. Isso porque, aos homens foi garantida a possibilidade de desenvolver suas carreiras profissionais paralelamente à formação de seus respectivos núcleos familiares, de forma bastante

naturalizada. Além disso, é claro, a mulher tem o direito de escolher ser uma trabalhadora do lar, se assim lhe aprouver.

Na medida em que o feminismo tem conquistado cada vez mais espaço, assim como a tolerância para atos de preconceito tem diminuído, os “incidentes” como os ocorridos no Tribunal de Justiça de São Paulo e no Tribunal de Justiça de Santa Catarina ainda são muito comuns. Destacamos que, todos os espaços de poder, e em especial para este recorte, todos os espaços do poder judiciário, estão sujeitos a reprodução de violências contra as mulheres, sejam em casos semelhantes aos mencionados anteriormente, sejam em novas formas de subjugação.

Cumpramos ressaltar, muito embora o fenômeno da globalização corrobore, em parte, com a comunicação entre grupos que buscam a equidade de gênero, também possuem um forte papel na disseminação do ódio via redes sociais, na normalização de condutas de violência de gênero e na permissividade em condutas misóginas. É preciso que pensemos sobre a normalização das violências de gênero e suas repercussões, tornando-as condutas inaceitáveis em quaisquer âmbitos da sociedade, independentemente de influência, capacidade de circulação de notícias e fazendo cumprir os princípios constitucionais.

Rebecca Solnit, em “Os homens explicam tudo para mim”, muito além de contar o caso do dia em que um homem recomendou seu próprio livro a ela de maneira bastante rude, compartilhou com o mundo o que está, de um modo ou outro, engasgado na garganta de milhares de mulheres pelo mundo: as dores de ser uma mulher em um mundo de homens.

Ademais, é verdade que o mundo criado por homens para homens não chegou à raiz do problema da misoginia, afinal, para cada conflito entre um homem e uma mulher, há sempre uma solução que envolve empurrá-las mais ao fundo da sala ou do que quer que seja: Solnit (2017, p. 95) conta que à época em que estudava, houve o estupro de muitas mulheres no campus de uma universidade bastante conhecida, e que a solução foi pedir para que as alunas não saíssem sozinhas após escurecer, ou que não saíssem de modo geral.

Muito embora a luta e a resistência das mulheres, em diversos âmbitos da sociedade, sejam a razão pela qual conquistaram uma série de direitos que corroboram com a dita igualdade formal entre homens

e mulheres, é certo que se deparam com uma série de situações que demonstram um comportamento de extrema misoginia no dia a dia. Todavia, cumpre ressaltar que sempre que empurradas mais ao fundo da sala, as mulheres encontram novas formas de existir e resistir.

Vejam, não é incomum que quando questionam uma autoridade ou uma instituição, as mulheres sejam questionadas não somente pelos fatos que alegam, mas sobre sua própria capacidade de discernir e transmitir informações (Solnit, 2017). As mulheres são comumente associadas a figuras confusas, delirantes, conspiratórias e desonestas, para Solnit (2017), esta é a síndrome de Cassandra da vida real². Ainda segundo a autora, os círculos sociais tendem a silenciar a mulher que fala sobre o que julgam não dever ser dito, por humilhação, intimidação ou violência direta, podendo, inclusive, levá-las à morte.

Outrossim, a modernidade, ao lutar pela hegemonia como modelo civilizatório, construiu um imaginário assentado na negação de alteridades e na autoafirmação da Europa e do Ocidente como ideais unos de civilização e evolução (Menafrá, 2010). Segundo Rosina Menafrá (2010, p. 67), um dos mecanismos utilizados para reafirmar essa hegemonia é a utilização das ciências sociais na legitimação de discursos e práticas que extirpam, ocultam e marginalizam outras formas de cultura, conhecimento e saber. É justamente neste sentido que se instala o caráter da não-ciência sobre o que é produzido fora da Europa e também, podemos dizer, por mulheres.

Françoise Thébaud (2000, p. 33) escreveu há aproximadamente vinte e cinco anos que a referência de uma ciência universal mascara o papel da mulher nas disciplinas e ofícios correspondentes, incluindo as questões relativas à sexualização dos saberes, que, por óbvio, influi sobre uma história de mundo vivida e contada por homens, cujas características comuns são a branquitude, a heterossexualidade e o dinheiro. Seja na história da escola metódica, que vigorou do fim do século XIX ao começo do século XX, debruçando-se sobre a história política e diplomática das

². Na mitologia grega, Cassandra, irmã de Hector e Paris, foi amaldiçoada por Apolo com o dom de realizar profecias, embora ninguém acreditasse. Foi julgada como louca e mentirosa, entretanto, o curioso é que somente foi amaldiçoada por Apolo após rejeitar suas investidas sexuais (Solnit, 2017).

Nações e Estados, sejam nas primeiras gerações da Escola dos Annales, que cultuavam o econômico e o social, a história do masculino era apresentada como a história da humanidade, onde a mulher era alheia à política e à economia, assim como ilegítima e indesejável na escola da história francesa, para além de todo o seu conhecimento e todas as suas produções (Thébaud, 2000, p. 34). Acerca da situação vivenciada por mulheres no ramo da história na França, Françoise Thébaud escreve:

*A história foi, assim, por muito tempo, “um ofício de homens que escrevem a história dos homens, apresentada como universal, enquanto as paredes da Sorbonne se cobrem de afrescos femininos” (Duby et Perrot, 1991: 14). As escolas históricas e as equipes de revistas são comunidades masculinas que utilizam o trabalho gratuito das mulheres labutando nas sombras (muito freqüentemente suas esposas são encontradas nos bancos das faculdades), tal qual a escola dos Annales qualificada como “confraria de irmãos” por Natalie Zemon Davis (1992). Lucie Varga, a assistente de trágico destino (Schöttler, 1991) e a medievalista Thérèse Sclafer, cuja tese notável não trouxe nenhuma consequência para a carreira desta professora do secundário, foram as únicas mulheres a assinar um artigo na revista entre a fundação e a morte de Marc Bloch, em 1944. Doutora em letras no mesmo ano que Thérèse Sclafert, com uma tese sobre *Le féminisme dans le socialisme français de 1830 à 1850* (O feminismo no socialismo francês de 1830 a 1850), Marguerite Thibert sabe que a Universidade lhe foi vedada e aceita partir para Genebra como substituta no Bureau International du Travail (Secretaria Internacional do Trabalho); onde ela iria tornar-se chefe do serviço de trabalho de mulheres e crianças e, em seguida especialista enviada ao mundo inteiro em função de questões de formação profissional das jovens (Thébaud, 2000, p. 34).*

Isto quer dizer que, desde o surgimento das ciências sociais, foram a elas sugeridas noções e conceitos da história do masculino, com forte influência do iluminismo europeu do século XVIII, consequência disto

é que esse paradigma, com suas teorias e modelos epistemológicos, que reproduziam determinados valores, foi repetido tanto nos considerados grandes centros de produção acadêmica, quanto nos locais em que a exploração e distribuição desigual foram consideradas razões para um caráter periférico do saber (Menafrá, 2010, p. 67). É dessa forma, segundo Menafrá (2010), que as experiências europeias passaram a ser universais, enquanto o restante do mundo foi alocado conjuntamente, mesmo em suas particularidades, em um local de anulabilidade e inferioridade. Segundo a autora:

A influência desse pensamento eurocêntrico pode ser verificada até hoje nas ciências sociais, na reprodução de um padrão de distribuição do conhecimento assentado na crença na universalidade dos modelos teóricos e conceituais elaborados nos grandes centros de produção do conhecimento, que (casualmente?) se encontram na Europa e nos Estados Unidos. Não por casualidade, a produção teórica periférica reconhecida a nível internacional se restringe quase unicamente ao tema desenvolvimento, na forma de teorias que reproduzem o discurso eurocêntrico que reconhece um padrão de desenvolvimento superior e normal na experiência europeia e ocidental. (Menafrá, 2010, p. 73)

Desse modo, o sucesso da hegemonia do conhecimento culminou na legitimação do pensamento europeu, difundido e estabelecido como perspectiva una, inevitavelmente (Quijano, 2000, P. 212). O professor Boaventura de Sousa Santos, muito mencionado e lido nos cursos que pensam a ciência, como um dos precursores do pensamento de subversão das epistemologias, que por certo corrobora, e muito, nas questões feministas, foi recentemente denunciado por uma série de assédios sexuais (Matos, 2023).

O ocorrido demonstra que ninguém está imune ao pensar o coletivo no masculino, nem mesmo quem possui livre acesso às formas de obtenção do saber, ou quem defende dentro das instituições de ensino uma mudança de paradigma nas ciências. Em verdade, demonstra que a mulher ainda não faz efetivamente parte da academia enquanto local de

produção acadêmica e que os instrumentos pensados para sua proteção, assim como a autodeterminação sobre a própria vida, não estão seguros. O assédio moral e sexual, a violência no espaço da academia, a exclusão e as injustiças são deliberadamente comuns nas universidades, ao contrário das denúncias, ou consequências.

Nesse sentido, é necessário que pensemos a raiz da problemática, a razão pela qual o homem é considerado o centro do mundo. Thula Pires (2018, p. 66) nos ensina que há no pensamento comunitário as zonas do ser e as zonas do não ser, de forma que o padrão de humanidade é determinado pelo sujeito soberano (homem, branco, heterossexual, cisgênero, cristão, proprietário, neurotípico e, é claro, “ másculo”), que se torna o sujeito de direito a partir do qual se constrói toda narrativa jurídica. Nesse sentido, e considerando que toda construção normativa, seja teórica, seja jurisprudencial, se constroi a partir da zona do ser, pensar direitos humanos nessa perspectiva produziu um aparato normativo incapaz de perceber e agir frente às violências contra quem ocupa o espaço do não ser (Pires, 2018). Em outras palavras, os direitos humanos não podem ser considerados universais, tampouco pensados de forma neutra, isto pois, não compreendem de forma integral as peculiaridades de ser mulher, ou de ser uma mulher negra, periférica, com deficiência, transexual, dentre outros, dos chamados marcadores de desigualdade social.

Embora dominante e incontestável nas instituições de ensino, a história na perspectiva masculina passou a ser criticável no contexto intelectual, social e político, que acompanhava uma chuva de novos questionamentos e múltiplas contestações (Thébaud, 2000, p. 35). De acordo com Thébaud (2000, p. 35), a história das mulheres é filha do feminismo e das ciências humanas de seu tempo, de forma que estas últimas ofereceram um contexto cultural favorável, explorando questões que inevitavelmente encontram as mulheres.

Todavia, o estopim da mudança ocorreu no início dos anos 70, quando fatores sociais e políticos influenciaram as jovens do baby boom³, que se beneficiaram da primeira onda de acessibilidade do ensino secundário e superior, a intensificar o movimento de libertação

³ *Pessoas nascidas nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial.*

das mulheres, o que conhecemos por segunda onda do feminismo, um impulso decisivo para questionamentos sobre as raízes da opressão feminina e da revolta (Thébaud, 2000). Para Françoise Thébaud (2017, p.36), o movimento:

Suscita, no meio da pesquisa e do ensino, o engajamento das simpatizantes que, nascidas na década de 1920, formadas e reconhecidas em história social e política, constituem a geração pioneira em história das mulheres e propõem os primeiros trabalhos de conclusão de curso de graduação e depois de doutorado.

É nesse contexto, entretanto, que a mulher é posta à prova mais uma vez. Mesmo com as profundas mudanças sociais e a iminente transgressão da cátedra tradicionalmente masculina, as mulheres que escreveram e escrevem, seja sobre suas diversas áreas de estudo, seja sobre o feminismo em si, são constantemente empurradas ao local da não-ciência (Thébaud, 2000). O mesmo ocorre nos estudos com perspectiva crítica de gênero, que são, como se pode observar das referências deste trabalho de investigação, majoritariamente escritos por mulheres, assim como os que dizem diretamente respeito ao feminismo, mesmo sendo, nas palavras de Thébaud, um campo de pesquisa vivo, dinâmico e aberto, como um “laboratório de inovações”. Como anteriormente mencionado, e em acordo com a autora, embora possamos mencionar uma série de avanços nesse sentido, o campo de estudos críticos com perspectiva de gênero não é totalmente reconhecido ou institucionalizado, de forma que não pode confrontar outros campos de forma igualitária, tampouco penetrar nas formas habituais do saber.

Para além da lente do “gênero” sobre a questão das violências perpetradas contra a mulher dentro da universidade, é necessário que possamos pensar em perspectiva interseccional. O termo cunhado por Crenshaw (1989) deve ser encarado como descritivo sobre ocasiões de vulnerabilidade que, sobrepostas, empurram o sujeito mais ou menos para a margem da sociedade. Em outras palavras, questões como raça, condição econômica, religião e faixa etária influenciam direta e indiretamente as questões de gênero dentro das universidades (e fora delas), seja para

pensar quem ocupa esses espaços, seja para determinar quem estará mais ou menos sujeita à violência dentro deles.

Nesse sentido, é imperativo que os ativismos, incluindo o teórico, devem conceber a existência de uma matriz colonial moderna, onde as relações de poder se reúnem em múltiplas estruturas dinâmicas, sendo certo que todas estas devem receber atenção política (Akotirene, 2019). A interseccionalidade, como sistema de opressão interligado (Akotirene, 2019), deve ser observado sob a perspectiva das populações vulnerabilizadas, interligando questões que vão além da raça, e ultrapassam os limites do pensar o ser humano.

De acordo com a professora Thula Pires, devemos partir da centralização da categoria raça como lente analítica, política e normativa para pensar os direitos humanos, buscando uma proposta amefricana, que observe as peculiaridades do caso brasileiro e ofereça atenção aos atravessamentos de raça, gênero, sexualidade e “capacidade como estruturais e estruturantes de relações intersubjetivas e institucionais (e não como atributos identitários). (Pires, 2018, p. 66)”. Lélia Gonzalez (1988), a partir do conceito de amefricanidade, ressalta que a iniciativa da reexistência e criatividade é conduzida principalmente por mulheres, que possibilitam, a partir desta luta, criar novas formas de se inserir no mundo e enfrentar as violências cotidianas e institucionais.

Muito embora o mundo ainda seja pensado e, em grande parte, feito para homens por homens, é verdade que a mulher vem criando e inovando em suas estratégias para ocupar espaços cada vez mais “restritos”. Nas ciências, por exemplo, muito embora possamos mencionar poucas autoras clássicas em acordo com aqueles velhos moldes, as mulheres são maioria nas vagas dos cursos de graduação, embora ainda sejam avaliadas por questões alheias ao seu trabalho e qualificação, assim como continuam recebendo menos que um homem ao ocupar a mesma função (Mathias, 2024).

3. A MULHER NO ENSINO, NA EXTENSÃO E NA PESQUISA DO DIREITO

A lógica da produção de conhecimento universal masculina, por certo, influi no direito como nós o conhecemos. Sabemos que, para a

mulher, ingressar na carreira jurídica é sinônimo de atravessar e superar muitos desafios, sobretudo considerando que a classe jurídica foi, por muito tempo, formada exclusivamente por homens. Além disso, mesmo após a inclusão das mulheres nas escolas e universidades, o fato de serem mulheres as tornam, pelo olhar de quem pensa o mundo no masculino, incapazes por natureza.

Vejamos que, no dia 11 de agosto de 1827 o então Imperador do Brasil, Dom Pedro I, aprovou a criação das primeiras duas faculdades de direito do país, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, e a Faculdade de Direito de Olinda, em Pernambuco (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2024). Entretanto, somente em 1899, 71 anos depois, tivemos a primeira mulher graduada em direito que exerceu a advocacia no Brasil, sendo Myrthes Gomes de Campos inscrita no quadro de sócios efetivos do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB) e inspiração para todas as mulheres que seguiram o mesmo caminho (Ordem dos Advogados do Brasil, 2022).

Ademais, não somente ela, mas Esther de Figueiredo Ferraz, a primeira mulher a lecionar na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e a primeira reitora de uma Universidade no Brasil, pela Universidade Mackenzie (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2008), Bernadete Pedrosa, primeira mulher a ser admitida como professora da Faculdade de Direito do Recife (Universidade Federal de Pernambuco), Ellen Gracie Northfleet, a primeira Ministra do Superior Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal), Adriana Cruz, a primeira mulher negra a assumir a Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Amanda Souto Baliza, a primeira advogada transexual a ocupar a presidência de uma comissão na OAB nacional (OAB, 2023), e muitas mais, que abriram caminhos para que outras mulheres compusessem a chamada classe jurídica. Além disso, é claro, são inspirações as mulheres que seguiram os caminhos das primeiras, e a cada dia conquistam mais: as professoras das faculdades de direito espalhadas por todo país, as promotoras, desembargadoras, juízas, ministras, advogadas, pesquisadoras, e demais profissionais do direito.

Conforme explorado no capítulo anterior, por certo as mulheres vêm conquistando novos espaços e tomando a frente em muitas iniciativas, todavia, também é certo que àquela antiga lógica

tradicionalmente masculina continua por perpetuar certos ideais, sobretudo no direito. Considerando os preceitos ensinados pela Professora Thula Pires (2018), podemos afirmar que o direito foi concebido por e para as pessoas que compõem a zona do ser, e, por certo, a mulher não faz parte deste grupo, tampouco a mulher vulnerabilizada, que tem sua existência atrelada à marcadores de desigualdade sociais. Nesse sentido, muito embora as Universidades brasileiras tenham formado muitas juristas nas últimas décadas, devemos nos perguntar quais são os espaços do direito que elas ocupam.

Em consequente, e com relação à disparidade no reconhecimento de homens e mulheres no direito, podemos mencionar o recente levantamento do Google Scholar acerca das mulheres brasileiras mais citadas no direito constitucional: as cinco mais citadas deste ramo somam 4.800 menções, enquanto os cinco homens mais citados do mesmo ramo somam 88.729 menções, ou seja, apresentam um número quase 18,5 vezes maior (Brígido, 2024). Nesse sentido, a discrepância entre o número de menções demonstra um forte desequilíbrio de gênero, tanto na produção, quanto no mercado editorial, o que reflete diretamente no sistema de citações (Brígido, 2024).

Nessa toada, e para além de reconhecer o pioneirismo das mulheres no direito, é necessário que façamos uma breve análise da atual situação jurídica nacional acerca da promoção da equidade de gênero, em especial na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Dessa forma, passamos a observar a relação da mulher no ensino, pesquisa e extensão do direito na Universidade em análise, devendo ser realizado os seguintes apontamentos.

Para compreender os dados apresentados no terceiro capítulo, é necessário refletir sobre a composição do corpo docente da Faculdade de Direito da UFPR, a qual conta com 25 mulheres e 61 homens (aproximadamente 29,06% e 70,93%, respectivamente), conforme dados oficiais. Apesar da disparidade, as professoras têm ocupado espaços de destaque. Em 2017, a direção da Faculdade e a coordenação do PPGD foram compostas exclusivamente por mulheres (UFPR, 2017), e em 2016, Vera Karam de Chueiri tornou-se a primeira diretora mulher da história da Faculdade (UFPR, 2016).

Em 2022, foi criada a Comissão de Gênero da Faculdade, por meio da Portaria nº 20/2022, com representantes docentes, técnicos e discentes, com o objetivo de promover ações em favor da equidade de gênero na instituição. Iniciativas semelhantes ocorrem em outros âmbitos institucionais.

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou o *Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero*, voltado a magistrados(as), que aborda conceitos fundamentais, desigualdades estruturais e fornece um guia prático para decisões sensíveis à questão de gênero. Em 2023, sua aplicação tornou-se obrigatória (Bandeira; Camimura, 2023), sendo também criado o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre o tema.

Para além do Protocolo do CNJ, mais uma medida em prol da equidade de gênero foi desenvolvida e aplicada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que realizou a inclusão do campo licença-maternidade no currículo LATTES, passando a vigorar no dia 15 de abril de 2021 (CNPq, 2021). A mudança, segundo o CNPq, teve o objetivo de atender as demandas dos representantes da comunidade científica e parceiros, sobretudo do movimento denominado Parent in Science, coordenado pela pesquisadora Fernanda Staniscuaski, que protocolou a solicitação junto ao órgão responsável (CNPq, 2021).

Cumprе ressaltar, o resultado benéfico às mulheres foi trabalho desenvolvido das professoras Zaira Turchi, Diretora de Cooperação Institucional do CNPq e coordenadora de gestão da Plataforma Lattes, e da professora Adriana Tonini, Diretora de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais, que atua junto ao Programa Mulher e Ciência do CNPq (CNPq, 2021). Segundo os dados disponibilizados na plataforma oficial, 50% do total de pesquisadores cadastrados no diretório dos grupos de pesquisa do CNPq são mulheres, sendo que o percentual cresceu 7 pontos percentuais nos últimos 15 anos (CNPq, 2021).

Além disso, desde 2005 o Conselho mantém o Programa Mulher e Ciência, em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e outros órgãos, que visa a promoção da inclusão de mulheres e meninas nas ciências, promovendo pesquisas com intersecções de gênero e feminismo (CNPq, 2021). Dentre as ações do programa, podemos mencionar a Chamada de projetos de pesquisa em Relações de Gênero,

Estudos sobre Mulheres e Feminismo, que teve quatro edições, o Prêmio “Construindo a Igualdade de Gênero”, que teve dez edições, os Workshops “Pensando Gênero e Ciência”, que tiveram duas edições, a Chamada de Projetos “Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação”, que teve duas edições e as Iniciativas de divulgação científica “Pioneiras na Ciência”, contando com sete edições (CNPq, 2021).

O Programa Mulher e Ciência contribui para o alcance da meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 - Igualdade de Gênero, uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNPq, 2021). Ocorrida em 2015, possui 17 objetivos e 169 metas a serem atingidas até 2030 (CNPq, 2021). Segundo informações disponibilizadas no site oficial do CNPq, a capacitação de mulheres e meninas tem efeito multiplicador, ajudando a gerar crescimento e desenvolvimento econômico em geral (CNPq, 2021).

Ainda, e mais especificamente com relação às ações no Estado do Paraná, podemos mencionar a criação do repositório de mulheres juristas, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) (TJPR, 2024). Dessa forma, o projeto busca promover a igualdade de gênero no judiciário paranaense e dar visibilidade à produção intelectual nas áreas do direito, atendendo à Resolução n° 418/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (TJPR, 2024).

O projeto é de iniciativa e coordenação da Comissão de Igualdade e Gênero do TJPR (CIG) e visa, de acordo com o endereço eletrônico oficial, reunir nomes de juristas cuja produção intelectual contribuirá com o aprimoramento do Poder Judiciário, tanto como referência nas decisões e sentenças judiciais, quanto em participações como palestrantes e integrantes de comissões organizadoras e bancas examinadoras em concursos para magistratura (TJPR, 2024). Além disso, a Escola Judicial do Paraná (Ejud-Pr) realizou uma edição especial da Revista Jurídica Gralha Azul, dedicada às produções acadêmicas das mulheres inscritas no repositório, que conta com textos que perpassam as mais diversas áreas do direito.

Nesse sentido, e para que haja igualdade, a formação dos profissionais do direito deve estar atenta à perspectiva de gênero, com juristas que desde a sua formação possuam contato com materiais

desenvolvidos por mulheres, o que coaduna com o objetivo do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero lançado pelo CNJ em 2021, a lista de autoras divulgada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, as medidas de equidade de gênero em âmbitos diversos pelos três poderes e, finalmente, o estudo da perspectiva crítica e de gênero nas Faculdades de Direito do país.

4. O CASO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Para que possamos promover a equidade de gênero dentro das academias, é necessário que todos os agentes que compõem este ambiente estejam alinhados às perspectivas dos direitos humanos, todavia, necessário também repensar as dinâmicas de poder social em que os direitos humanos são instituídos, e seu aparato normativo, tanto para zona do ser, quanto para a zona do não ser (Pires, 2018). Além disso, perceber seus espaços de integração, atividades e convivência, assim como estar atento ao que se considera aceitável e condizente no ambiente acadêmico se mostra essencial à promoção da equidade de gênero nas universidades. Nesse sentido, pensar equidade de gênero na academia não deve ser limitado a disponibilizar às alunas, técnicas e professoras dispositivos de denúncia contra assédio, mas exercitar a autocritica e pensar a estrutura de poder masculino que circula por todo entender o conhecimento.

Dessa forma, a fim de mensurar a paridade de gênero na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, verificamos quem são os autores dos textos de leitura obrigatória indicados em cada uma das disciplinas do currículo regular. Cumpre ressaltar, o currículo corporifica as relações sociais, pois é nele que encontramos legitimação em novas formas de nos relacionarmos socialmente, sendo a educação um reproduzidor cultural das relações de classe e o currículo uma forma de controle social (Reis; Macedo; Aguiar, 2021). Isto posto, sua análise se mostra instrumento capaz e valioso para verificar a paridade de gênero no curso e instituição escolhidos. Nesse sentido, utilizamos as abordagens quantitativa, para a coleta dos dados, e qualitativa, para análise destes, em conjunto com o arcabouço teórico explorado nos capítulos anteriores.

Em consequente, alguns apontamentos iniciais devem ser realizados para compreensão dos dados a seguir. Primeiramente, cumpre ressaltar que o currículo Pleno do Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas sofreu atualização em 17 de novembro de 2022, quando o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, sob o parecer da Conselheira Silvana Cassia Hoeller, aprovou, por unanimidade de votos, as mudanças pretendidas. Dessa forma, o que se pretende é a análise do novo currículo, considerando que todas as matérias puderam ser revisitadas e que algumas foram construídas de forma integral recentemente.

Em segundo, para fins metodológicos, é importante destacar que todas as bibliografias escritas conjuntamente por homens e mulheres foram contabilizadas como escritas por mulheres, enquanto as contabilizadas como masculinas foram escritas exclusivamente por homens. Isto porque, mesmo podendo identificar as bibliografias entre exclusivamente masculinas, exclusivamente femininas e mistas, essa foi a abordagem que se mostrou mais adequada e eficiente para a análise pretendida.

Além disso, em terceiro e último, considerando que grande parte dos autores indicados se encontram fora do alcance desta pesquisa, em razão da dificuldade de contato ou do falecimento, não foi possível traçar um perfil sociocultural, muito embora a perspectiva de raça, orientação sexual, condição econômica, dentre outras, seja essencial à pesquisa. Nesse sentido, e mesmo considerando o fenômeno da globalização, a disponibilidade de dados via digital e a grande quantidade de estudos que se debruçam sobre as relações de gênero, o trabalho a seguir se deparou com a ausência de dados. Isto é, a ausência demonstrada no caso em análise, por si só, é evidência, e indício do problema.

Acerca da ausência de dados, pode ser utilizado como exemplo a recente alteração do currículo acadêmico digital, isto pois, atualmente a plataforma LATTES possui campo de preenchimento para que os pesquisadores indiquem a raça, nos termos do IBGE, assim como grande parte dos pesquisadores de outras áreas do ensino iniciam suas produções indicando o local de onde fazem àquelas afirmações, ambos quase inutilizados no direito. Isto, pois, continuamos a seguir a lógica da produção de conhecimento universal, que deve ser, naqueles termos,

impeccable e imparcial. Cumpramos ressaltar, por fim, que a pesquisa em tela se baseia também em trabalho anteriormente desenvolvido (Borges, 2024).

Concluídas as afirmações iniciais, devemos passar a análise quantitativa e qualitativa dos dados colhidos. O resultado da coleta de dados demonstra que no primeiro ano de curso são apresentados aos alunos da graduação em direito 39 textos escritos exclusivamente por homens, enquanto somente 3 escritos por mulheres. A proporção é de 93% para 7%, entre nove disciplinas, sendo que apenas duas possuem bibliografia escrita por mulheres.

Verifica-se, desta primeira análise, que logo no primeiro ano do curso os discentes se deparam com a maior discrepância de bibliografias escritas por homens e mulheres. Cumpramos ressaltar que, as chamadas matérias “introdutórias/ propedêuticas” são a base interpretativa e crítica que deve ser levada para todas as demais disciplinas da graduação e, nesse cenário, têm reproduzido em escala o pensamento universal masculino e padronizado, que foi explorado nos pontos anteriores.

Muito embora grande parte das matérias tenham se mantido na grade curricular após a atualização do currículo da Universidade, no primeiro ano encontramos duas disciplinas novas, cujas ementas foram construídas recentemente: vivências em direitos humanos e práticas extensionistas. Todavia, verifica-se da tabela apresentada que, muito embora a disciplina nomeada práticas extensionistas tenha triplicado o número de bibliografias escritas por mulheres no primeiro ano do curso, a disciplina nomeada vivências em direitos humanos apresenta três leituras obrigatórias, integralmente escritas por homens. Além disso, cumpramos ressaltar que, a única outra disciplina que apresenta aos estudantes textos escritos por mulheres é Metodologia do Trabalho Científico no Direito.

Em consequente, do que se apresenta na tabela referente ao segundo ano do curso de direito, o que se destaca à análise é a distribuição dos textos. Ao contrário do ocorrido no primeiro ano de graduação, em que apenas duas das nove matérias possuíam textos escritos por mulheres, neste ano, os textos estavam distribuídos em seis, das nove disciplinas do segundo ano de graduação.

Conforme pudemos observar, no segundo ano do curso são apresentados aos alunos 34 textos escritos exclusivamente por homens,

enquanto 8 escritos por mulheres. Em proporção, significam 81% em detrimento de 19%.

Já no terceiro ano de graduação, a partir do gráfico e tabela anexos, verifica-se que a divergência entre textos escritos por homens e mulheres continua substancialmente grande. Em proporção, são 87% de bibliografias escritas por homens e 13% por mulheres. Ocorre que, muito embora a porcentagem demonstre ligeira diferença em relação às demais, fato é que não foram as bibliografias escritas por mulheres que foram incluídas no currículo, mas a diminuição das bibliografias escritas exclusivamente por homens, o que não demonstra um avanço em relação aos outros períodos do curso. Neste momento do currículo acadêmico, são oito disciplinas, sendo que apenas três delas apresentam literaturas escritas por mulheres.

Com relação ao quarto ano do curso, a distribuição entre textos de leitura obrigatória escritos por homens e mulheres têm uma melhora sutil, todavia, ainda muito distante do ideal. Sobre a divisão entre matérias, podemos destacar que cinco, das oito matérias, possuem paridade de gênero na escolha das leituras obrigatórias. Dessa forma, com relação ao quarto ano do curso, apresentam-se 27 textos escritos por homens e 8 escritos por mulheres, gerando uma proporção de 77% para 23%.

Já com relação ao quinto, e último, ano da graduação, podemos observar que, curiosamente, é neste ano que possuímos a melhor avaliação de equidade entre as bibliografias escritas por homens ou mulheres, assim como a melhor taxa de distribuição entre disciplinas, considerando que as observamos em seis das oito matérias ordinárias.

Conforme tabela e gráfico, são 23 textos escritos por homens e 12 escritos por mulheres, ou seja, aproximadamente 1/3, o que demonstra uma melhora significativa. Em porcentagem, são 66% para 34%. Entretanto, cumpre ressaltar que a matéria de Direito Civil E, que conta com 4 dos 12 textos escritos por mulheres, é comumente associada a estas, por tratar do direito das famílias. A grande divergência, todavia, é demonstrada nas escolhas realizadas na matéria de Direito Internacional Privado, que conta com três textos de leitura obrigatória, todos escritos por mulheres. No total, são oito disciplinas, sendo que seis delas apresentam textos de leitura obrigatória escritos por mulheres.

Ainda, devemos observar as leituras obrigatórias das matérias de prática jurídica, responsáveis por um dos primeiros contatos do estudante da graduação com raciocínio jurídico prático e resolução de casos. Verifica-se dos dados apresentados que a discrepância segue sendo um problema nas matérias mais práticas do currículo, contando com três disciplinas que sequer mencionam bibliografias obrigatórias escritas por mulheres, sendo elas: Prática Jurídica em Direito do Trabalho, Prática Jurídica em Direito Previdenciário e Prática Jurídica em Direito Constitucional. Todavia, destaca-se a disciplina em Prática Jurídica em Direitos Humanos, que apresenta sete leituras obrigatórias e, dentre elas, cinco escritas por mulheres. Em porcentagem, a análise de dados revela que são 71% para 29%, dentre as matérias de prática jurídica que constam no currículo da universidade.

Ao final da graduação, os alunos do curso de direito da Universidade Federal do Paraná terão contato com 174 bibliografias obrigatórias escritas por homens e apenas 45 escritas por mulheres, uma proporção de 79% para 21%. Isso demonstra que há muito a ser repensado.

Por fim, para melhor exemplificar a situação que é vivenciada na universidade, vejamos que a relação entre as bibliografias obrigatórias escritas por homens e mulheres em cada um dos anos da graduação, demonstrada no gráfico anexo denominado “Bibliografias obrigatórias produzidas por homens em comparação às mulheres em cada marco selecionado”, é bastante desproporcional. O quinto ano de graduação, momento em que possuímos o maior número de leituras obrigatórias escritas por mulheres, apresenta número consideravelmente menor de leituras escritas por homens do que o ano em que apresentam o menor índice do curso.

O gráfico demonstra uma grande disparidade entre textos de leitura obrigatória escritos por homens e mulheres na graduação do curso de direito da instituição analisada neste trabalho. Vejamos que, a formação de novos juristas está atrelada, mesmo na contemporaneidade, e, independentemente do teor dos textos apresentados, a uma visão universalmente masculina. Conforme ensina Quijano (2000), isso demonstra o sucesso da hegemonia sobre o processo de ensino e conhecimento, que culminou na legitimação de um saber europeu,

e, absolutamente branco e masculino, estabelecido enquanto regra universal e inviolável.

Sabemos que, muito embora as bibliografias obrigatórias demonstrem uma grande disparidade quantitativa, cada uma destas disciplinas apresenta uma lista de leituras complementares, que, muito embora não tenham sido analisadas neste trabalho, podem apresentar aos alunos da graduação muitas outras autoras que não foram incluídas dentre as leituras obrigatórias. Além disso, grande parte do currículo antigo do setor de ciências jurídicas se manteve na atualização curricular, o que pode ser um indicativo da razão pela qual há gritante diferença nos números apresentados.

Entretanto, e mesmo levando em consideração a formação crítica oferecida pelos professores na graduação, os números apresentados indicam uma Faculdade ainda muito atrelada a valores tradicionalistas, que perpassam a forma universalizada de entender a produção de conhecimento e a valorização do masculino em detrimento do feminino.

Outro ponto bastante relevante para a compreensão do trabalho e para possíveis repercussões é a questão da interseccionalidade. Partindo do pressuposto que julga ser a interseccionalidade categoria essencial para a compreensão das estruturas de poder postas em análise no caso fático, devemos observar quem são as mulheres referências mencionadas no currículo do curso, utilizando como ponto de partida a interpretação dada por Creshaw (1989) ao termo e as ideias postas por Pires (2018) sobre categoria analítica. Isto posto, sabemos que filtrar os dados coletados por raça, classe, orientação sexual, situação econômica, idade, nacionalidade, entre outros marcadores de desigualdade social, permitiria que desenhassemos com precisão a situação atual do currículo do curso, entretanto, a análise mostrou-se inviável em termos técnicos.

Isto porque, muito embora existam diversos trabalhos que se prestem a estudar a questão de gênero no Brasil, assim como a questão interseccional, e diversos dados disponíveis via digital sobre os mais diversos assuntos, não é possível que durante a análise quantitativa e qualitativa alguém, que não seja o autor mencionado, atribua raça ou determine qualquer dos marcadores de desigualdade social colocados anteriormente a outrem. Conforme ensina Kabengele Munanga (2004), a autoidentificação racial é uma decisão política, pois os conceitos de negro

e branco carregam um fundamento ético-semântico, político e ideológico, que se mostra ainda mais complexo frente a ações que buscam mensurar o que é ser negro no Brasil, como o caso das políticas de ações afirmativas e a presente pesquisa. E, conforme expresso no início do capítulo, boa parte dos autores encontram-se fora do alcance da pesquisa, seja pela dificuldade de contato, seja pela impossibilidade deste, ao falarmos de autores falecidos.

Além disso, e considerando o escopo da pesquisa apresentada, dados relativos aos formandos da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná dos últimos anos seriam relevantes para observar se o número de mulheres formadas vai de encontro a disparidade de gênero verificada no currículo. Entretanto, mesmo em contato com os setores responsáveis, a Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD) e a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), os dados encontram-se indisponíveis.

A questão posta vai de encontro ao conceito de epistemicídio proposto por Sueli Carneiro (2005), em que se considera, para além da anulação e desqualificação do conhecimento dos povos vulnerabilizados, o processo quase que permanente da produção da indigênciacultural. Cumpre ressaltar, a interpretação proposta por Carneiro (2005) é consolidada a medida em que o acesso à educação, sobretudo de qualidade, é negado aos povos subjugados, pela produção da inferiorização intelectual, pelos mecanismos utilizados para deslegitimar a pessoa negra como portadora e produtora de conhecimento, pelo descrédito da capacidade cognitiva em razão da carência material e/ ou pelo comprometimento da autoestima durante os processos discriminatórios do processo de aprendizagem. Isto posto, é necessário que o currículo da graduação seja repensado, pois deve acompanhar a formação crítica oferecida pela universidade e corroborar com a luta permanente sobre a busca por equidade de gênero, raça, classe, entre outros, dentro e fora da academia.

Vejam, observa-se das fontes e dados analisados que, a disparidade entre leituras obrigatórias escritas por homens ou mulheres está amparada nos ideais do pensar no masculino anteriormente explorados: a ideia de que a mulher não é capaz de discernir e transmitir informações (Solnit, 2017); que é confusa, desonesta e delirante (Solnit,

2017); que há uma ciência universal, convenientemente àquela masculina, branca e europeia (Thébaud, 2000).

Portanto, devemos nos atentar aos mais diversos espectros da violência de gênero, incluindo o currículo dos cursos de graduação, que formam os novos profissionais do direito e perpetuam valores que são transmitidos à sociedade. E, além disso, devemos ser capazes de perceber e coletar informações que sejam úteis a luta para a equidade de gênero, de forma que as lacunas encontradas neste trabalho sejam suprimidas, e as informações utilizadas para construção de políticas capazes de modificar, mesmo que gradualmente, o pensar o mundo no masculino.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A igualdade de gênero garantida pela Constituição Federal não é, por si só, suficiente para assegurar às mulheres o pleno exercício de seus direitos, sendo necessário um processo contínuo de luta e construção para efetivar o Constitucionalismo Feminista. A igualdade formal entre homens e mulheres não se verifica na realidade, já que mulheres continuam a ser violentadas inclusive por instituições e pelo próprio direito.

Apesar do crescimento da presença feminina na academia e da existência de amplas referências teóricas produzidas por mulheres, a bibliografia obrigatória da Faculdade de Direito da UFPR ainda é majoritariamente escrita por homens, com escassa representação de autoras fora do perfil branco, cisgênero, neurotípico e sem deficiência. É necessário romper com a lógica universalista da produção de conhecimento masculino e europeu, ampliando o uso de fontes produzidas por mulheres em todas as áreas.

Embora docentes da UFPR utilizem textos de autoras em conteúdos complementares, é preciso questionar a ausência de paridade nas leituras obrigatórias. A inclusão de obras escritas por mulheres como leitura obrigatória deve ser vista tanto como um meio de promover equidade de gênero quanto como um fim em si mesma, dada a histórica repressão das vozes femininas no campo do saber.

A pesquisa encontrou dificuldades na obtenção de dados sobre gênero, raça e classe entre os formandos da Faculdade, evidenciando

lacunas estruturais. Iniciativas como a da Harvard Business School (Kantor, 2013), da Delhi Judicial Academy (Thapliyal, 2024) e do GPEIA na USP demonstram avanços, mas ainda são raras ações voltadas à equidade nas leituras universitárias.

Assim, conclui-se que o uso equitativo de referenciais bibliográficos escritos por mulheres nas leituras obrigatórias representa um passo urgente e necessário na construção de uma formação jurídica verdadeiramente igualitária.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKOTIRENE, Karla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Editora Pólen, 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES NEGROS (ABPN). **Conheça Adriana Cruz**: primeira mulher negra a assumir a secretaria-geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). [S. l.], 2023. Disponível em: <https://abpn.org.br/conheca-adriana-cruz-primeira-mulher-negra-a-assumir-a-secretaria-geral-do-conselho-nacional-de-justica-cnj/>. Acesso em: 9 abr. 2024.
- BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. (In)Equidade de gênero e ensino jurídico: o papel da pós-graduação para a representação feminina no Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 116, n. 1, p. 299–315, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/192240>. Acesso em: 9 out. 2024.
- BORGES, Clara Maria Roman. O ensino jurídico, a extensão universitária e a construção do saber: notas sobre uma experiência. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 18–35, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/5420>. Acesso em: 10 out. 2024.
- BORGES, Nara Veiga. **Ensino jurídico metodologicamente equilibrado**: investigando a paridade de gênero nas leituras obrigatórias da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. 2024. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BRÍGIDO, Carolina. **Homens mais citados do direito constitucional superam mulheres em 18 vezes**. UOL, São Paulo, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2024/04/04/homens-mais-citados-do-direito-constitucional-superam-mulheres-em-18-vezes.htm>. Acesso em: 9 abr. 2024.
- CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001465832>.

Acesso em: 10 nov. 2024.

CEREZETTI, Sheila Christina Neder *et al.* **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de Direito da USP: um currículo oculto?** São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ passam a ser obrigatórias no Judiciário.** Brasília, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/diretrizes-do-protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-do-cnj-passam-a-ser-obrigatorias-no-judiciario/>. Acesso em: 9 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. 132 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, Chicago, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139-167, 1989.

CROCETTI, Priscila Soares; DRUMMOND, Paulo Henrique Dias. **O ensino jurídico na Curitiba da primeira metade do século XX: Filosofia do Direito, Direito Civil e Direito Penal nos albos da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná.**

Curitiba: Universidade Federal do Paraná, [s.d.]. Disponível em: https://direito.ufpr.br/?page_id=84. Acesso em: 21 out. 2024.

FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 53–68, 2021. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/26>. Acesso em: 10 out. 2024.

FERNANDES, Daniel. **“Se tem Lei Maria da Penha, eu não tô nem aí”, diz Juiz durante audiência em SP.** CNN Brasil, São Paulo, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/se-tem-lei-maria-da-penha-eu-nao-to-nem-ai-diz-juiz-durante-audiencia-em-sp/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FERRAZ, Deise Brião; OLEA, Thais Campos. Apontamentos históricos sobre o ingresso e permanência das mulheres no ensino jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 4, p. 663–688, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/4/2019_04_0663_0688.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

GAMA, Guilherme. **Juíza que tentou evitar aborto de criança estuprada recebe pena de censura.** CNN Brasil, São Paulo, 18 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sul/sc/juiza-que-tentou-evitar-aborto-de-crianca-estuprada-recebe-pena-de-censura/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, 1988. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/a-categoria-polc3adtico-cultural-de-amefricanidade-lelia-gonzales1.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

KANTOR, Jodi. Harvard business school case study: Gender equity. **The New York**

Times, New York, 7 set. 2013. Acesso em: 24 maio 2024.

KOTSCHO, Mariana. “**Mandou calar a boca**”: mulheres relatam humilhação de Juiz em audiências. *Universa UOL*, São Paulo, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/08/18/nem-ai-para-maria-da-penha-vvitas-se-dizem-ofendidas-pena-leve-de-juiz.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LAGO, Laurenio. **Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal**: dados biográficos 1828-2001. 3. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. p. 594-600.

MATHIAS, Lucas. **Mulheres estudam mais, mas ainda ganham menos que os homens, diz IBGE**. *Veja*, São Paulo, 8 maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/mulheres-estudam-mais-mas-ainda-ganham-menos-que-homens-diz-ibge>. Acesso em: 24 maio 2024.

MATOS, Patrícia de. **Boaventura de Sousa Santos é denunciado por assédio sexual e afastado de cargos institucionais**. *Brasil de Fato*, Buenos Aires, 17 abr. 2023.

Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/04/17/boaventura-de-sousa-santos-e-denunciado-por-assedio-sexual-e-afastado-de-cargos-institucionais>. Acesso em: 24 maio 2024.

MENAFRA, Rosina Pérez. Notas sobre violência epistêmica, vigilância epistemológica e alternativas à produção do conhecimento em Ciências Sociais. *Latitude*, Maceió, v. 1, n. 2, p. 77-99, 2007. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/latitude/article/view/78>. Acesso em: 1 mar. 2024.

MUNANGA, Kabengele. A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 51-66, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000100005>. Acesso em: 10 nov. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Juristas que marcaram a história do país**: Myrthes Gomes de Campos. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/60107/juristas-que-marcaram-a-historia-do-pais-myrthes-gomes-de-campos>. Acesso em: 9 abr. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Seção de Goiás. **Pioneirismo**: Amanda Souto assume a presidência da Comissão Especial de Diversidade Sexual e Gênero do CFOAB. Goiânia, 2023. Disponível em: <https://www.oabgo.org.br/pioneirismo-amanda-souto-assume-a-presidencia-da-comissao-especial-de-diversidade-sexual-e-genero-do-cfoab/>. Acesso em: 9 abr. 2024.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Justiça. **Repositório de Mulheres Juristas incentiva participação feminina no Judiciário**. Curitiba, 12 abr. 2024. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/home/-/asset_publisher/1IKI/content/repositorio-de-mulheres-juristas-incentiva-participacao-feminina-no-judiciario/18319. Acesso em: 20 jun. 2024.

PIRES, Thula. Racionalizando o debate sobre direitos humanos. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-74, 2018. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2019/05/sur-28-portugues-thula-pires.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

QUIJANO, Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 201-246.

REIS, Sônia Maria Alves de Oliveira; MACÊDO, Dinalva de Jesus Santana; AGUIAR, Samara Gomes. Gênero e currículo: tensões e contenções de um conflituoso relacionamento. **Revista Debates Insubmissos**, Recife, v. 4, n. 13, p. 48-71, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/debatesinsubmissos/article/view/247778/39508>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SANTIAGO, Tatiana; TOMAZ, Kleber. “Não tô nem aí para a Lei Maria da Penha. Ninguém agride ninguém de graça”, diz Juiz em audiência; Corregedoria do TJ apura o caso. G1, São Paulo, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/12/18/nao-to-nem-ai-para-a-lei-maria-da-penha-ninguem-agride-ninguem-de-graca-diz-juiz-em-audiencia-corregedoria-do-tj-apura-caso.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Morre aos 93 anos Esther de Figueiredo Ferraz**. São Paulo, 24 set. 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=299027>. Acesso em: 9 abr. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **11 de agosto**: 197 anos dos primeiros cursos de Direito no Brasil. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=102122>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SOLNIT, Rebecca. **Os homens explicam tudo para mim**. Tradução: Isa Mara Lando. São Paulo: Cultrix, 2017.

THAPLIYAL, Nupur. **Delhi High Court Calls For Inclusion Of ‘Gender Equality’ In Judicial Academy Curriculum, Says Hidden Biases Are Enemies Of Impartial Rulings**. Live Law, Delhi, 27 abr. 2024. Disponível em: <https://www.livelaw.in/high-court/delhi-high-court-calls-for-inclusion-of-gender-equality-in-judicial-academy-curriculum-says-hidden-biases-are-enemies-of-impartial-rulings-256291>. Acesso em: 3 nov. 2024.

THÉBAUD, Françoise. Políticas de gênero nas Ciências Humanas: o exemplo da disciplina histórica na França. **Espaço Plural**, Marechal Cândido Rondon, v. 10, n. 21, p. 33-42, 2000. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/3551>. Acesso em: 1 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Bernadete Pedrosa, a primeira mulher a ser admitida como professora da Faculdade de Direito do Recife em 1965**. Recife, 2020. Disponível em: https://www.ufpe.br/arquivocj/curiosidades/-/asset_publisher/x1R6vFfGRYss/content/1965-primeira-professora-de-direito-no-recife/590249. Acesso em: 20 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Mulheres comandam quase totalidade dos cargos estratégicos na Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://ufpr.br/mulheres-comandam-quase-totalidade-dos-cargos-estrategicos-na-faculdade-de-direito-da-ufpr-uma-das-mais-respeitadas-do-pais/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Vera Karam é a primeira mulher a assumir a direção do Setor de Ciências Jurídicas da UFPR**. Curitiba, 2016. Disponível em: <https://ufpr.br/vera-karam-e-a-primeira-mulher-a-assumir-a-direcao-do-setor-de-ciencias-juridicas-da-ufpr/>. Acesso em: 10 set. 2024.

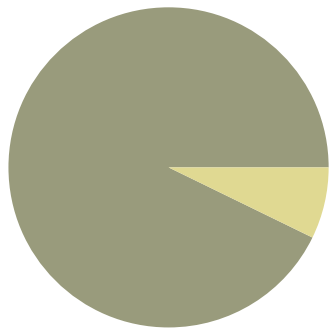
ZAPATER, Maíra. Por que falar de gênero no ensino jurídico? **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 21, p. 61-71, 2017. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cadernos_defensoriapublicaesp/Cad-Def-Pub-SPn.21.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

LISTA DE DIAGRAMAS, QUADROS OU TABELAS

Curso de Direito da UFPR - Primeiro Ano

Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Teoria do Estado e Ciência Política	8	0
Economia Política	3	0
Direito e Sociedade	3	0
Vivências em Direitos Humanos	3	0
Direito Civil A	7	0
Práticas Extensionistas	2	2
Metodologia do Trabalho Científico no Direito	2	1
Teoria do Direito	6	0
História do Direito A	5	0
Resultado Parcial	39	3

PRIMEIRO ANO



Curso de Direito da UFPR - Segundo Ano

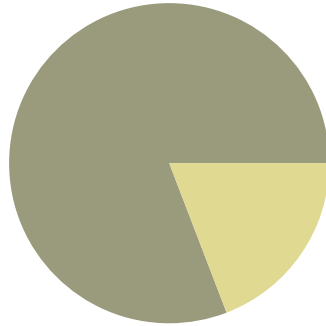
Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Direito Internacional Público	4	0
Direito Constitucional A	2	1
Antropologia Jurídica	4	0
Direito Civil B	7	2
Processo Civil A	3	1
Direito Penal A	3	0
Criminologia	4	1
História do Direito B	5	1
Filosofia do Direito	2	2

Resultado Parcial

34

8

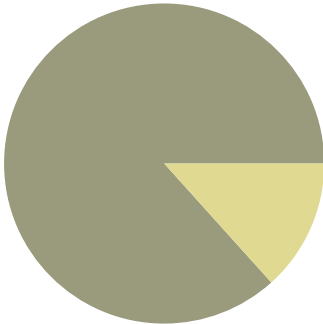
SEGUNDO
ANO



Curso de Direito da UFPR - Terceiro Ano

Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Direito Constitucional B	2	1
Direito Financeiro	3	0
Direito Administrativo A	3	2
Direito Civil C	3	0
Processo Civil B	5	0
Direito Penal B	4	0
Direito Digital	3	0
Direito Empresarial A	3	1
Resultado Parcial	26	4

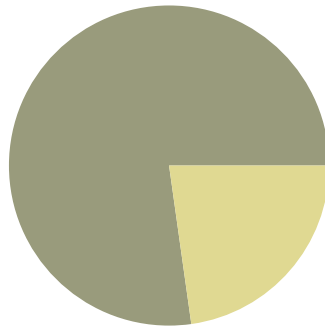
TERCEIRO
ANO



Curso de Direito da UFPR - Quarto Ano

Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Direito Administrativo B	3	2
Direito Civil D	3	0
Processo Civil C	4	1
Direito Penal C	4	0
Processp Penal A	3	2
Direito Empresarial B	3	2
Direito do Trabalho	5	0
TCC I	2	1
Resultado Parcial	27	8

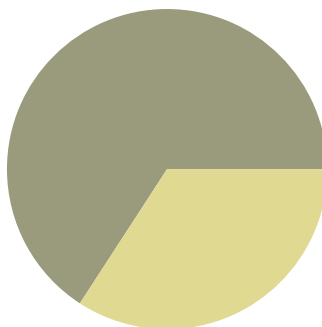
QUARTO
ANO



Curso de Direito da UFPR - Quinto Ano

Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Direito Tributário	5	1
Direito Ambiental	3	1
Direito Econômico	4	0
Direito Civil E	3	4
Processo Penal B	3	2
Processo do Trabalho	3	0
Direito Internacional Privado	0	3
TCC II	2	1
Resultado Parcial	23	12

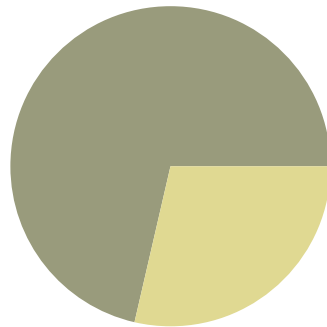
QUINTO
ANO



Curso de Direito da UFPR - Práticas Jurídicas

Disciplinas Obrigatórias	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Estágio Supervisionado	Não se aplica	Não se aplica
Prática Jurídica Cível	5	2
Prática Jurídica Penal	3	1
Prática Jurídica em Direito do Trabalho	3	0
Prática Jurídica em Direito Previdenciário	3	0
Prática Jurídica em Direitos Humanos	2	5
Prática Jurídica em Direito Constitucional	3	0
Prática Jurídica Cível - Turma Especial	4	1
Prática Jurídica Penal - Turma Especial	2	1
Resultado Parcial	25	10

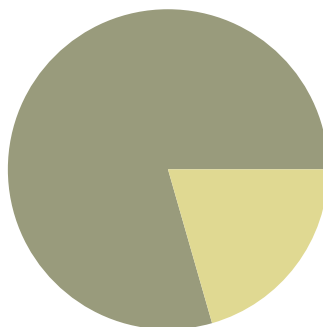
**PRÁTICAS
JURÍDICAS**



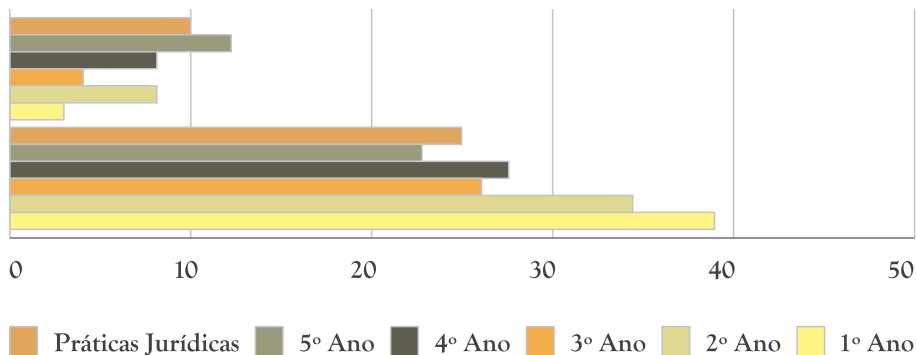
Mapeamento de Ementas do Curso de Direito da UFPR

Períodos	Bibliografia - H	Bibliografia - M
Primeiro Ano	39	3
Segundo Ano	34	8
Terceiro Ano	26	4
Quarto Ano	27	8
Quinto Ano	23	12
Práticas Jurídicas	25	10
Resultado Parcial	174	45

**BIBLIOGRAFIAS
OBRIGATÓRIAS
PRODUZIDAS
POR HOMENS EM
COMPARAÇÃO ÀS
MULHERES**



**BIBLIOGRAFIAS OBRIGATÓRIAS
PRODUZIDAS POR HOMENS E MULHERES
EM CADA MARCO SELECIONADO**



03°

Artigo

A justiça restaurativa como dispositivo de pacificação penal

Restorative justice as a device of penal pacification

José Laurindo de Souza Netto¹

Lara Helena Luiza Zambão²

¹. Juiz Estadual do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, desde 1989. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, desde 2010. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Biênio 2021 - 2022). Presidente do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (CONSEPRE (Biênio 2021 - 2022). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1982). Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1998). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000). Estágio Pós-doutorado (2004), junto ao departamento de sociologia da Faculdade de Direito da Universidade Degli Studi di Roma “La Sapienza”, em programa de vinculado ao Ministério da Educação - Capes. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas. 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná (Biênio 2019 - 2020). Presidente do NUPEMEC. Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná no biênio 2021/2022. Foi Diretor Geral e supervisor pedagógico da Escola da Magistratura do Paraná sendo coordenador científico de cursos de formação inicial e continuado para Magistrados junto a EMAP. Foi Coordenador Regional da Escola Nacional da Magistratura (ENM). Foi Presidente da 8ª e da 3ª Câmara Cível. Foi membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Membro do Corpo Editorial da Revista de Estudos Jurídicos e Sociais da UNIPAR. Membro do Corpo Editorial da Revista da Universidade Estadual de Londrina. Membro Fundador do Instituto Paranaense de Direito Processual. Professor Titular no Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8509259358093260>

². Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Atua como assessora jurídica no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Integra a Coordenação Editorial da Revista Científica Gralha Azul (TJPR). Autora de artigos nas áreas de Direito Empresarial e Tecnologia.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3729180376020433>

Art.

■ ARTIGO . 03

RESUMO:

A Justiça Restaurativa vem se consolidando como uma expressão da cultura da pacificação no âmbito penal, propondo um novo paradigma entre ofensor, vítima e comunidade. Este artigo investiga a aplicação nas audiências de custódia e nos centros de atendimento à vítima, com base nas experiências dos Tribunais de Justiça do Paraná e do Rio Grande do Sul. O estudo revela os avanços institucionais e normativos na consolidação desses mecanismos, bem como os desafios de sua integração ao sistema de justiça criminal. Em relação ao estado da arte, utiliza-se a pesquisa qualitativa com a análise documental e o estudo de casos institucionais. Os resultados demonstram que a implementação de práticas restaurativas representa um avanço significativo na humanização da justiça penal, promovendo a responsabilização ativa, a reparação de danos e o fortalecimento comunitário. As experiências do TJPR, através do Projeto Novas Pontes, e do TJRS, com o pioneiro Núcleo de Justiça Restaurativa da Escola da AJURIS, evidenciam a viabilidade e eficácia dessas práticas na construção de uma cultura de pacificação no sistema de justiça criminal brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE:

Justiça Restaurativa; Audiência de Custódia; Cultura da Pacificação; Sistema Penal.

ABSTRACT

Restorative Justice has been consolidating itself as an expression of the culture of pacification within the criminal justice system, proposing a new paradigm of relationship among offender, victim, and community. This article investigates the practical application of Restorative Justice in custody hearings and victim assistance centers, based on the experiences of the Courts of Justice of Paraná and Rio Grande do Sul. The study reveals both institutional and normative advances in the consolidation of these mechanisms, as well as the challenges of integrating them into the criminal justice system. Regarding the state of the art, a qualitative methodology is employed, combining documentary analysis and case studies. The results demonstrate that the implementation of restorative practices in custody hearings and victim support services represents a significant step toward the humanization of criminal justice, promoting active accountability, reparation of harm, and community empowerment. The experiences of the Paraná Court of Justice, through the Novas Pontes Project, and the Rio Grande do Sul Court of Justice, with the pioneering Restorative Justice Center of AJURIS School, highlight the feasibility and effectiveness of such practices in building a culture of pacification within the Brazilian criminal justice system.

KEYWORDS:

Restorative Justice; Custody Hearing; Culture of Pacification; Criminal Justice System.

INTRODUÇÃO

O sistema de justiça criminal atravessa uma profunda crise de legitimidade e eficácia, caracterizada pelo crescimento exponencial da população carcerária, altos índices de reincidência e a incapacidade estrutural de atender às necessidades das vítimas, ofensores e comunidades afetadas pela criminalidade.

Neste contexto colocam-se em dúvida alguns paradigmas tradicionais, e emerge a Justiça Restaurativa como uma alternativa promissora, fundamentada em princípios de diálogo, responsabilização e reparação de danos.

Está nos dados, e visivelmente aos operadores de Direito que o Brasil, com a terceira maior população carcerária do mundo³, enfrenta um colapso sistêmico que evidencia a falência do modelo retributivo tradicional. As prisões, concebidas originalmente como espaços de ressocialização, transformaram-se em depósitos humanos que perpetuam ciclos de violência e exclusão social.

Paralelamente, as vítimas permanecem marginalizadas no processo penal, reduzidas a meras testemunhas de acusação, sem que suas necessidades de reparação, reconhecimento e participação sejam adequadamente atendidas.

É nesse cenário que a Justiça Restaurativa se apresenta como uma ferramenta de reconstrução de vínculos e responsabilização humanizada. Inspirada nas tradições de povos originários e desenvolvida teoricamente por pioneiros como Howard Zehr, Kay Pranis e Nils Christie, a Justiça Restaurativa propõe uma mudança paradigmática na forma de compreender e responder ao crime.

A institucionalização da Justiça Restaurativa ganhou impulso significativo com a promulgação da Resolução CNJ nº 225/2016, que estabeleceu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

A implementação de práticas restaurativas em audiências de custódia representa uma inovação particularmente significativa no sistema de justiça criminal brasileiro. As audiências de custódia, regulamentadas pela Resolução CNJ nº 213/2015, constituem um momento privilegiado para a aplicação de abordagens restaurativas, permitindo uma escuta qualificada da pessoa custodiada e a identificação de oportunidades para encaminhamentos restaurativos

As experiências pioneiras dos Tribunais de Justiça do Paraná (TJPR) e do Rio Grande do Sul (TJRS) constituem laboratórios privilegiados para a análise da aplicação prática da Justiça Restaurativa no contexto brasileiro.

³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Banco Nacional de Monitoramento de Prisões. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/banco-nacional-de-monitoramento-de-priso-es-bnmp-2/>. Acesso em 30 jul 2025.

O objetivo central deste artigo é examinar criticamente a aplicação da Justiça Restaurativa nas audiências de custódia e nos centros de atendimento à vítima, tomando como referência as experiências desenvolvidas pelos tribunais.

A relevância desta investigação reside na necessidade de avaliar os avanços e desafios da Justiça Restaurativa, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e justiça.

Vale dizer, ainda, que este estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental de marcos normativos, manuais institucionais, relatórios de gestão e publicações acadêmicas.

1. JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO EXPRESSÃO DA CULTURA DA PACIFICAÇÃO E MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS NO BRASIL

A Justiça Restaurativa emerge como uma resposta às limitações estruturais do sistema de justiça criminal tradicional. Nesse ponto, trago a visão de Howard Zehr, reconhecido mundialmente como um dos pioneiros da Justiça Restaurativa, que desenvolveu uma crítica sistemática ao modelo retributivo dominante, propondo a metáfora da “troca de lentes” para ilustrar a necessidade de uma nova perspectiva sobre a justiça⁴.

Segundo o autor citado, o paradigma tradicional concentra-se em três questões fundamentais: que lei foi violada, quem a violou e qual punição deve ser aplicada. Esta abordagem, centrada na culpa e na punição, reduz o crime a uma violação abstrata contra o Estado, marginalizando as necessidades concretas das vítimas e comunidades afetadas⁵.

Em contraposição, a Justiça Restaurativa reorienta o foco para questões mais humanizadas: quem foi prejudicado, quais são suas necessidades e como podem ser atendidas; e de quem é a responsabilidade de atender a essas necessidades⁶.

Kay Pranis, outra figura central no desenvolvimento da Justiça Restaurativa, sistematizou os círculos de construção de paz como uma metodologia específica para a aplicação dos princípios restaurativo⁷.

Os círculos, inspirados em tradições indígenas norte-americanas, baseiam-se em sete pressupostos fundamentais que refletem uma visão holística do ser humano e da comunidade. O primeiro pressuposto

afirma que o verdadeiro eu de cada pessoa é bom, sábio e poderoso, reconhecendo a dignidade inerente de todos os participantes.

O segundo pressuposto estabelece que o mundo está interconectado, enfatizando a interdependência entre indivíduos e comunidades⁸.

Os demais pressupostos dos círculos de construção de paz incluem o reconhecimento de que todos têm a capacidade de expressar compaixão, que cada pessoa tem algo a contribuir, que todos possuem sua própria verdade, que são necessárias práticas que nos ajudem a agir a partir do nosso melhor eu, e que é possível que pessoas e comunidades mudem. Em outras palavras, eles fundamentam uma prática que valoriza a escuta ativa, o diálogo respeitoso e a construção coletiva de soluções⁹.

Nils Christie, criminólogo norueguês, contribuiu significativamente para a fundamentação teórica da Justiça Restaurativa através de sua crítica ao “roubo de conflitos” pelo sistema de justiça formal¹⁰. Na obra, “Conflicts as Property” (Conflitos como Propriedade), Christie argumenta que o sistema de justiça criminal tradicional expropria os conflitos de seus verdadeiros proprietários - vítimas, ofensores e comunidades - transferindo-os para profissionais especializados como juízes, promotores e advogados¹¹.

Esta expropriação resulta na alienação dos envolvidos em relação ao próprio conflito, impedindo oportunidades de aprendizado, crescimento e reconciliação.

A crítica fundamenta-se na observação de que os conflitos, quando adequadamente manejados, constituem oportunidades valiosas

⁴ ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça*. São Paulo: Palas Athena, 2008.

⁵ ZEHR, Howard. *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale: Herald Press, 1990 p. 181-214.

⁶ *Ibid.*, p. 215-240.

⁷ PRANIS, Kay. *Processos Circulares*. São Paulo: Palas Athena, 2010.

⁸ *Ibid.*, p. 23-35.

⁹ *Ibid.*, p. 36-48.

¹⁰ CHRISTIE, Nils. *Conflicts as Property*. *The British Journal of Criminology*, v. 17, n. 1, p. 1-15, 1977.

¹¹ *Ibid.*, p. 3-7.

para o fortalecimento de relacionamentos e comunidades. O “roubo” desses conflitos pelo sistema formal priva as partes envolvidas da possibilidade de participar ativamente na resolução de seus próprios problemas, reduzindo-as a espectadores passivos de um processo que lhes diz respeito diretamente¹².

A Justiça Restaurativa, nesta perspectiva, representa uma forma de “devolver” os conflitos aos seus legítimos proprietários, criando espaços para participação ativa e construção coletiva de soluções.

Superada a doutrina, passa-se a expor o marco legal, que encontra fundamento na própria Constituição Federal de 1988¹³, com os direitos fundamentais e dignidade humana.

O conceito de cultura da pacificação transcende a mera aplicação de técnicas alternativas de resolução de conflitos, constituindo uma filosofia abrangente que permeia todo o sistema de justiça.

Esta cultura manifesta-se na valorização do diálogo sobre a imposição unilateral de decisões, na busca da reparação sobre a retribuição, e na construção de consensos, como bem ensina a pesquisa do Desembargador José Laurindo de Souza Netto, quando alude que, “em que pese, seja mais adequada quando há contendas que envolvem interrelações duradouras e nos quais preponderam os aspectos subjetivos, uma vez que, privilegia a retomada do diálogo entre os envolvidos e o restabelecimento do status quo da relação”¹⁴.

No contexto penal, a cultura da pacificação não representa uma negação da necessidade de responsabilização, mas uma reorientação na forma como esta responsabilização é compreendida e implementada.

Outro ponto importante é a Resolução CNJ nº 225/2016, estabelecendo pela primeira vez uma política nacional abrangente para a implementação de práticas restaurativas no âmbito do Poder Judiciário¹⁵.

Segundo o artigo 1º, a Justiça Restaurativa constitui-se como “um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência”¹⁶.

Esta definição enfatiza não apenas os aspectos procedimentais da Justiça Restaurativa, mas também sua dimensão educativa e transformadora, reconhecendo a necessidade de abordar as causas estruturais dos conflitos.

A resolução estabelece três elementos fundamentais para a caracterização de práticas restaurativas. Primeiro, é necessária a participação do ofensor e, quando houver, da vítima, bem como de suas famílias e demais envolvidos no fato danoso, com a presença de representantes da comunidade e facilitadores restaurativos capacitados¹⁷.

Segundo, as práticas restaurativas devem ser coordenadas por facilitadores com formação específica em técnicas autocompositivas e consensuais.

Terceiro, o foco deve estar na satisfação das necessidades de todos os envolvidos, na responsabilização ativa e no empoderamento da comunidade Ibid., art. 2º, II e III.

Ainda, a Resolução CNJ nº 62/2020, embora focada primariamente nas medidas preventivas à propagação da COVID-19 no sistema prisional e socioeducativo, teve impactos significativos na aplicação de práticas restaurativas durante o período pandêmico¹⁸.

Esta recomendação, promulgada em 17 de março de 2020, orientou adaptações importantes nos procedimentos restaurativos, promovendo a utilização de tecnologias digitais para manter a continuidade dos programas de Justiça Restaurativa.

No âmbito ministerial, destaco o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) através da Resolução CNMP nº 243/2021, que estabelece a Política Institucional de Proteção Integral e de

¹² Ibid., p. 8-12.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 jul 2025.

¹⁴ SOUZA NETTO, José Laurindo de; KFOURI NETO, Miguel; GARCEL, Adriane. O direito de acesso a tribunal, à mediação e à arbitragem na Convenção Americana de Direitos Humanos. Revista Direito UFMS, v. 5, p. 211.

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em 30 jul 2025.

¹⁶ Ibid., art. 1º.

¹⁷ Ibid., art. 2º, I.

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em 30 jul 2025.

Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas¹⁹. Esta resolução reconhece explicitamente que “incumbe ao Ministério Público implementar práticas de Justiça Restaurativa”, consolidando o papel do Ministério Público como ator central na aplicação de abordagens restaurativas.

A Resolução CNMP nº 243/2021 estabelece diretrizes abrangentes para o atendimento às vítimas, incluindo a implementação gradual de Núcleos ou Centros de Apoio às Vítimas pelas unidades do Ministério Público²⁰. Estes núcleos devem ser orientados pelos princípios da dignidade, igualdade, respeito, autonomia da vontade, confidencialidade, consentimento e informação, refletindo os valores fundamentais da Justiça Restaurativa.

A resolução define categorias específicas de vítimas, incluindo vítimas diretas, indiretas, de especial vulnerabilidade, coletivas, e familiares e pessoas economicamente dependentes²¹. Esta tipologia reconhece a complexidade dos impactos do crime e a necessidade de respostas diferenciadas que atendam às necessidades específicas de cada categoria de vítima. A abordagem restaurativa é particularmente relevante para vítimas de especial vulnerabilidade, que requerem cuidados especializados e sensíveis às suas condições específicas.

2. JUSTIÇA RESTAURATIVA NAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA E CENTROS DE ATENDIMENTO À VÍTIMA

As audiências de custódia, implementadas no Brasil através da Resolução CNJ nº 213/2015, representam uma inovação significativa no sistema de justiça criminal, estabelecendo a obrigatoriedade de apresentação de toda pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial no prazo de 24 horas²².

Esta medida, inspirada em tratados internacionais de direitos humanos como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), visa assegurar o controle judicial imediato da legalidade e necessidade da prisão.

Os objetivos fundamentais da audiência de custódia incluem a análise da legalidade e necessidade da prisão, a verificação de eventual ocorrência de tortura ou maus-tratos, e a avaliação da adequação de medidas cautelares alternativas à prisão²³.

A inserção da escuta qualificada e da abordagem restaurativa nas audiências de custódia representa uma evolução natural deste instituto, ampliando seu potencial transformador para além da mera análise da legalidade da prisão. A escuta qualificada, fundamentada nos princípios da Justiça Restaurativa, reconhece a pessoa custodiada como sujeito de direitos e protagonista de sua própria história, criando espaços para a expressão de necessidades, preocupações e perspectivas²⁴.

O Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia, elaborado pelo CNJ, reconhece explicitamente o potencial restaurativo deste momento processual, indicando que “é possível, por meio da escuta oferecida pelo Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, identificar oportunidades para encaminhamentos restaurativos”²⁵.

Esta abordagem representa uma mudança paradigmática na compreensão da audiência de custódia, que deixa de ser vista apenas como um filtro processual para se tornar uma oportunidade de intervenção humanizada e transformadora.

A aplicação de práticas restaurativas em audiências de custódia enfrenta desafios específicos relacionados ao contexto de privação de liberdade e ao momento processual inicial. A pessoa custodiada encontra-se em situação de vulnerabilidade extrema, frequentemente em estado de choque emocional e sem plena compreensão de sua situação jurídica. Nestas circunstâncias, a aplicação de abordagens restaurativas requer cuidados especiais para assegurar que a participação seja genuinamente voluntária e informada²⁶.

¹⁹. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf>. Acesso em 30 jul 2025.

²⁰. *Ibid.*, art. 15.

²¹. *Ibid.*, art. 3º.

²². BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em 30 jul 2025.

²³. *Ibid.*, art. 1º

²⁴. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Manual_juridico_aud.custodia-1-web.pdf. Acesso em 30 jul 2025.

²⁵. *Ibid.*, p. 87.

²⁶. *Ibid.*, p. 88-92.

2.2 CASOS PRÁTICOS: TJPR E TJRS

O Tribunal de Justiça do Paraná desenvolveu uma experiência pioneira na integração de práticas restaurativas às audiências de custódia através do Projeto Novas Pontes, coordenado pela Central de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU) de Curitiba²⁷, com a coordenação do Des. José Laurindo de Souza Netto (que era 2º Vice-Presidente na gestão 2019-2020).

Este projeto, implementado a partir de 2019, representa uma das mais abrangentes iniciativas de aplicação da Justiça Restaurativa no contexto das audiências de custódia no Brasil.

O Projeto Novas Pontes estrutura-se em quatro frentes principais de atuação, cada uma direcionada a aspectos específicos da aplicação de práticas restaurativas no sistema de justiça criminal. A primeira frente, denominada “Prestação de Serviço à Comunidade”, desenvolve objetivos específicos, fluxogramas operacionais, parcerias institucionais, projetos educacionais como o “Arte Urbana & Cidadania”, e atendimento multidisciplinar²⁸.

A segunda frente, “Mediação e Práticas Restaurativas”, constitui o núcleo central do projeto, implementando círculos de construção de paz, audiências de mediação e o programa “Imagine Juntas”. Esta frente desenvolve metodologias específicas para a aplicação de práticas restaurativas em diferentes contextos, desde audiências de custódia até acompanhamento pós-sentença²⁹.

A terceira frente, “Programas de Prevenção e Autonomia Social”, abrange especificamente o Projeto Novas Pontes como método socialmente útil, desenvolvendo fluxogramas para casos de posse de drogas e/ou uso e abuso de drogas e outras substâncias. Esta frente reconhece a necessidade de abordagens diferenciadas para crimes relacionados ao uso de substâncias, priorizando intervenções terapêuticas e educativas sobre respostas puramente punitivas³⁰.

A quarta frente, “Acolhimento Multidisciplinar desde a Porta de Entrada”, implementa o acolhimento pré-custódia, oferecendo suporte psicossocial desde o primeiro contato da pessoa com o sistema de justiça. Esta abordagem preventiva busca identificar precocemente fatores de

risco e necessidades específicas, permitindo intervenções mais efetivas e humanizadas³¹.

O Manual de Justiça Restaurativa do TJPR estabelece diretrizes específicas para a aplicação de práticas restaurativas em audiências de custódia, indicando que “na audiência de custódia, o juiz poderá analisar a oportunidade e conveniência da aplicação da Justiça Restaurativa como alternativa ou complemento às medidas cautelares”³². Esta orientação reconhece o potencial transformador das práticas restaurativas mesmo nos momentos iniciais do processo penal.

A experiência do TJPR demonstra que a integração de práticas restaurativas às audiências de custódia requer uma reorganização significativa dos fluxos processuais e uma capacitação específica dos operadores do direito. O projeto desenvolveu protocolos detalhados para a identificação de casos adequados para encaminhamento restaurativo, critérios de elegibilidade e procedimentos de acompanhamento³³.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul possui uma trajetória histórica na implementação de práticas restaurativas, sendo reconhecido como pioneiro na institucionalização da Justiça Restaurativa no Brasil. A experiência gaúcha iniciou-se em 2004 com a criação do Núcleo de Justiça Restaurativa da Escola da AJURIS³⁴.

O Projeto constitui a primeira política institucional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Este projeto, que tomou o nome originado na Escola da AJURIS, transferiu toda a expertise

²⁷. PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Programa Novas Pontes. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/76149635/Programa+Novas+Pontes.pdf/4418eeec-a66d-98eb-b3e5-81c80cfb65b4>. Acesso em 30 jul 2025.

²⁸. *Ibid.*, p. 16-22.

²⁹. *Ibid.*, p. 23-26

³⁰. *Ibid.*, p. 27-29.

³¹. *Ibid.*, p. 30-32.

³². PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Manual de Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/7836487/Manual+JR+-+NUPEMEC+TJPR.pdf/2dee4c67-fc1a-40ae-a896-9b86a7d631a1>. Acesso em 30 jul 2025.

³³. *Ibid.*, p. 15-20.

³⁴. ESCOLA DA AJURIS. Núcleo de Justiça Restaurativa. Disponível em: https://escoladaajuris.org.br/nucleo_de_estudo/justica-restaurativa-2/. Acesso em 30 jul 2025.

formativo em Justiça Restaurativa para implementação de uma política abrangente e sistemática³⁵.

A experiência do TJRS caracteriza-se pela amplitude de sua aplicação, abrangendo diferentes áreas do direito e contextos processuais. O projeto iniciou-se no 3º Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre, como parte de uma iniciativa do Ministério da Justiça e do PNUD que marcou a introdução oficial da Justiça Restaurativa no Brasil a partir de 2005³⁶.

A metodologia dos Círculos de Construção de Paz, introduzida no Brasil através das formações com a americana Kay Pranis, tornou-se predominante no país através da difusão realizada pela Escola da AJURIS. Esta metodologia foi adaptada às especificidades do contexto brasileiro, mantendo seus princípios fundamentais enquanto incorporava elementos da cultura jurídica nacional³⁷.

O programa Escola + Paz, desenvolvido entre 2018 e 2019 em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), demonstra a capacidade de expansão das práticas restaurativas. Este programa formou 1.269 facilitadores de Círculos de Construção de Paz para atuarem em escolas e instituições da rede da infância e juventude das regiões com maiores índices de violência na região metropolitana de Porto Alegre³⁸.

A experiência do TJRS influenciou diretamente o desenvolvimento de políticas municipais de Justiça Restaurativa, como o Programa Caxias da Paz, que se tornou referência nacional de aplicação da Justiça Restaurativa como política pública municipal. Este programa foi posteriormente reproduzido por leis e programas municipais em mais de uma centena de municípios brasileiros³⁹.

3. RESULTADOS PRÁTICOS: EFICÁCIA SIMBÓLICA DA JUSTIÇA

As experiências do TJPR e TJRS revelam impactos significativos em múltiplas dimensões, desde a redução da retraumatização das vítimas até o fortalecimento de comunidades e a ampliação da eficácia simbólica da justiça. Estes resultados, documentados através de estudos de caso,

relatórios institucionais e pesquisas acadêmicas, oferecem evidências importantes sobre a viabilidade e efetividade das práticas restaurativas no contexto brasileiro⁴⁰.

Nota-se que as vítimas que participam de práticas restaurativas relatam menor exposição a procedimentos invasivos, maior controle sobre sua participação no processo de justiça e redução dos sintomas associados ao estresse pós-traumático. Esta redução é atribuída principalmente à abordagem centrada na vítima e ao respeito por sua autonomia e dignidade⁴¹.

A eficácia simbólica da justiça é significativamente ampliada através das práticas restaurativas, que oferecem às vítimas e comunidades oportunidades de participação ativa no processo de justiça. Esta participação contribui para a legitimação do sistema de justiça e para a construção de uma cultura de paz e resolução pacífica de conflitos⁴².

Os indicadores de satisfação dos participantes com as práticas restaurativas são consistentemente elevados, tanto entre vítimas quanto entre ofensores e membros da comunidade. Esta satisfação é atribuída principalmente à oportunidade de participação ativa, à escuta respeitosa de suas perspectivas e à construção coletiva de soluções⁴³.

A análise dos custos e benefícios das práticas restaurativas indica que, embora requeiram investimentos iniciais significativos em capacitação e estruturação, estas práticas podem gerar economias importantes no longo

³⁵. *Ibid.*

³⁶. *Ibid.*

³⁷. *Ibid.*

³⁸. *Ibid.*

³⁹. *Ibid.*

⁴⁰. ACHUTTI, Daniel; PALLAMOLLA, Raffaella. *Levando a justiça restaurativa a sério: análise crítica de julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*. Revista Eletrônica Direito e Sociedade, v. 5, n. 2, p. 295-338, 2017.

⁴¹. STRANG, Heather. *Repair or Revenge: Victims and Restorative Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁴². BRAITHWAITE, John. *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁴³. LATIMER, Jeff; DOWDEN, Craig; MUISE, Danielle. *The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis*. The Prison Journal, v. 85, n. 2, p. 127-144, 2005.

prazo através da redução da reincidência, diminuição da judicialização de conflitos e melhoria da eficiência do sistema de justiça⁴⁴.

É importante, por fim, mencionar que um ponto crítico é em relação aos recursos financeiros necessários para a implementação e manutenção de programas de Justiça Restaurativa, que representam um desafio significativo, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias.

A sustentabilidade financeira destes programas requer estratégias criativas de financiamento e demonstração clara de sua relação custo-benefício, o que deve ser analisado para reduzir os custos ou viabilizar recursos para esse fim⁴⁵.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura da pacificação, tal como delineada ao longo deste artigo, revela-se não apenas como um ideal ético-jurídico, mas como um imperativo institucional diante da crise sistêmica do modelo penal retributivo. A Justiça Restaurativa, nesse contexto, não se reduz a um método alternativo de resolução de conflitos, mas assume o papel de um verdadeiro dispositivo de reconfiguração paradigmática no tratamento do crime, assentado sobre os pilares do diálogo, da escuta ativa, da responsabilização consciente e da reparação relacional.

As experiências analisadas nos Tribunais de Justiça do Paraná (TJPR) e do Rio Grande do Sul (TJRS) demonstram que é possível desenvolver práticas restaurativas com segurança jurídica, eficiência processual e impacto social mensurável. Tanto o Projeto Novas Pontes quanto o Núcleo da AJURIS constituem laboratórios institucionais que não apenas testaram a aplicabilidade da Justiça Restaurativa em contextos complexos – como as audiências de custódia e o atendimento

⁴⁴ SHAPLAND, Joanna et al. *Restorative Justice: The Views of Victims and Offenders*. London: Ministry of Justice, 2007.

⁴⁵ HOYLE, Carolyn; YOUNG, Richard. *Restorative Justice: Assessing the Prospects and Pitfalls*. In: MCCONVILLE, Mike; WILSON, Geoffrey (Eds.). *The Handbook of the Criminal Justice Process*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 525-548.

às vítimas —, mas também contribuíram para sua normatização e legitimação no interior do Poder Judiciário.

Do ponto de vista empírico, constata-se que a inserção dessas práticas resulta em ganhos efetivos de pacificação social, especialmente pela valorização da escuta das vítimas, pelo estímulo à responsabilização ativa dos ofensores e pela atuação conjunta de múltiplos atores institucionais. A eficácia simbólica da justiça é significativamente ampliada quando os sujeitos impactados pelo delito são chamados a participar do processo, não como peças periféricas, mas como protagonistas da reconstrução de vínculos.

Contudo, a expansão da Justiça Restaurativa ainda enfrenta obstáculos estruturais, como a resistência de setores do sistema penal, a escassez de recursos e a ausência de políticas públicas integradas e permanentes. A superação desses entraves exige uma política nacional comprometida com a formação continuada de facilitadores, com a articulação interinstitucional entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e sociedade civil, e com a criação de marcos legais mais robustos, inclusive no âmbito do processo penal.

Em conclusão, a cultura da pacificação no âmbito penal não deve ser vista como utopia ingênua, mas como alternativa concreta, construída a partir de experiências reais, exitosas e replicáveis. As práticas restaurativas analisadas demonstram que é possível produzir justiça sem reproduzir violência, responsabilizar sem punir cegamente, e reconstruir laços sociais em vez de romper definitivamente. Consolidar e expandir tais experiências é, portanto, investir na reconstrução do pacto social, por meio de uma justiça mais humana, eficaz e legitimada — uma justiça do século XXI.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHUTTI, Daniel; PALLAMOLLA, Raffaella. Levando a justiça restaurativa a sério: análise crítica de julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 5, n. 2, p. 295-338, 2017.
- BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/banco-nacional->

de-monitoramento-de-prisoas-bnmp-2/. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Manual_juridico_aud.custodia-1-web.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020**. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

CHRISTIE, Nils. Conflicts as Property. **The British Journal of Criminology**, v. 17, n. 1, p. 1-15, 1977.

ESCOLA DA AJURIS. **Núcleo de Justiça Restaurativa**. Disponível em: https://escoladaajuris.org.br/nucleo_de_estudo/justica-restaurativa-2/. Acesso em: 30 jul. 2025.

HOYLE, Carolyn; YOUNG, Richard. Restorative Justice: Assessing the Prospects and Pitfalls. In: MCCONVILLE, Mike; WILSON, Geoffrey (ed.). **The Handbook of the Criminal Justice Process**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 525-548.

LATIMER, Jeff; DOWDEN, Craig; MUISE, Danielle. The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis. **The Prison Journal**, v. 85, n. 2, p. 127-144, 2005.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Manual de Justiça Restaurativa**. Curitiba: TJPR, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/7836487/Manual+JR+-+NUPEMEC+TJPR.pdf/2dee4c67-fc1a-40ae-a896-9b86a7d631a1>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Programa Novas Pontes**. Curitiba: TJPR, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/76149635/Programa+Novas+Pontes.pdf/4418eeec-a66d-98eb-b3e5-81c80cfb65b4>. Acesso em: 30 jul. 2025.

-
- PRANIS, Kay. **Processos Circulares**. São Paulo: Palas Athena, 2010.
- SHAPLAND, Joanna et al. **Restorative Justice: The Views of Victims and Offenders**. London: Ministry of Justice, 2007.
- SOUZA NETTO, José Laurindo de; KFOURI NETO, Miguel; GARCEL, Adriane. O direito de acesso a tribunal, à mediação e à arbitragem na Convenção Americana de Direitos Humanos. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, n. 2, p. 211-228, 2019.
- STRANG, Heather. **Repair or Revenge: Victims and Restorative Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- ZEHR, Howard. **Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice**. Scottsdale: Herald Press, 1990.
- ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. São Paulo: Palas Athena, 2008.

04°

Artigo

Pacto global e o programa de compliance como mecanismo voluntário de combate à corrupção

The UN Global Compact and the compliance program as a voluntary initiative mechanism for combating corruption

Décio Franco David¹

Marcelo Moço Corrêa²

¹ Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do programa de mestrado em Direito do Centro Universitário de Cascavel (UNIVEL). Professor de Direito Penal da FAE Centro Universitário. Professor Substituto de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Presidente do Conselho Estadual do Paraná da Associação Nacional da Advocacia Criminal (ANACRIM/PR). Advogado.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4417997720081911>

² Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Cascavel – UNIVEL. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Especialista em Direito e Processo Penal pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Advogado.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6415501207589904>

Art.

■ A R T I G O . 0 4

RESUMO:

Este artigo tem como escopo principal fomentar o uso e o aperfeiçoamento dos programas de compliance na esfera privada, em atenção ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de número 17 e o combate à prática de condutas ilícitas. Nesse contexto, a temática aborda a definição do programa de compliance, bem como a autorregulação empresarial por meio da adoção voluntária de normas de condutas pela empresa. Para tanto, destaca-se a preocupação Internacional e Nacional ao combate à corrupção, culminando nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de número 17, do Pacto Global das Nações Unidas, visando promover a iniciativa voluntária por meio de diretrizes voltadas para o crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas com o enfrentamento dos desafios da sociedade. Por fim, elucidadas as diretrizes voluntárias, aborda-se o caráter repressivo adotado por parte do Estado no que tange às propostas legislativas que tipificam a corrupção privada no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE:

Compliance; Corrupção; Iniciativa Voluntária; Pacto Global; ODS 17.

ABSTRACT:

The main purpose of this article is to promote the use and improvement of compliance programs in the private sector, with a view to meeting Sustainable Development Goal 17 and combating illicit conduct. In this context, the topic addresses the definition of compliance programs, as well as corporate self-regulation through the voluntary adoption of standards of conduct by companies. To this end, the international and national concern for combating corruption is highlighted, culminating in Sustainable Development Goal 17 of the United Nations Global Compact, aiming to promote voluntary initiatives through guidelines focused on sustainable growth and citizenship, through corporate leadership committed to addressing societal challenges. Finally, having elucidated the voluntary guidelines, the repressive nature of the State's legislative proposals that criminalize private corruption in Brazil is addressed.

KEYWORDS:

Compliance; Corruption; Voluntary Initiative; Global Compact; ODS 17.

1. INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda Mundial estabelecida pela Organização das Nações Unidas, aprovou um plano de ação de 2015 a 2030, tratando-se de uma iniciativa voluntária para encorajar lideranças corporativas a adotarem políticas de responsabilidade social com a promoção do crescimento sustentável.

Em virtude do envolvimento cada vez maior das empresas brasileiras em torno da sustentabilidade e dos desafios da humanidade, surge a necessidade de pensar em alternativas supraindividuais visando o bem comum.

O mundo pós-revoluções sofreu significativas alterações políticas, econômicas e morais, colocando em evidência a “regulação não estatal” da atividade empresarial. Da mesma forma, denota-se que o fenômeno da globalização modificou não só as estruturas estatais até então conhecidas, como também tem compelido a autorregulação da atividade empresarial.

É no contexto dessas preocupações que se situa o presente artigo, cujo objetivo é estimular o uso e o aperfeiçoamento dos programas de *compliance* no setor privado, como forma de coibir condutas ilícitas e contribuir para o alcance do ODS de número 17, da Agenda Mundial, que trata de ‘fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável’.

Para tanto, a pergunta que delimita o problema deste estudo corresponde à seguinte indagação: em que medida o *compliance* pode contribuir para a efetividade do objetivo de desenvolvimento sustentável de número 17, da Agenda Mundial em caráter voluntário? de outro lado, além do papel desempenhado pelo *compliance*, quais medidas político-repressivas podem ser adotadas por parte do Estado no combate à corrupção?

Isso porque o programa de *compliance* consiste na instituição de regras privadas e autorregulação, revelando-se como importante alternativa no cumprimento da legislação que lhe for aplicável e combate à corrupção.

Paralelamente a isso, o Estado pode atuar em caráter repressivo, por meio da tipificação das novas condutas voltadas à prática de corrupção, em especial a corrupção privada que será abordada em momento oportuno.

Diante do problema descrito, o artigo apresenta inicialmente aspectos do programa *compliance*, com algumas definições doutrinárias e os fundamentos relevantes do instituto. Num segundo momento, o trabalho enfoca os fundamentos teóricos da sociedade de risco e a autorregulação da atividade empresarial como reflexo de uma política do mercado globalizado. Ainda, apresenta-se uma breve análise da sustentabilidade nas organizações, examinando em que medida o *compliance* dialoga com a ODS de número 17. Por fim, a temática aborda o combate à corrupção em seu caráter repressivo no que tange às propostas de leis que tipificam a corrupção privada no Brasil.

A conclusão retoma a reflexão sobre a abordagem do tema.

Apenas para esclarecimentos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, baseada em livros, artigos científicos, jornais e outros canais midiáticos, nacionais e internacionais.

2. DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

As reflexões sobre programas de *compliance* são um tema recorrente na atualidade. Embora o cumprimento de regras sociais seja uma ideia antiga, somente no início do século XXI é que tais programas adquiriram contornos legais e dogmáticos no Brasil, com propósito de autorregulação regulada de pessoas jurídicas a fim de aprimorar o ambiente negocial e mitigar práticas ilícitas³.

Esse tema adquire especial relevância nas crises das empresas *Enron*, *Arthur Andersen*, *WorldCom*, cujos reflexos culminam na criação de novas formas de controle e aprovação do *Sarbanes-Oxley Act* (SOX)⁴, em 2002⁵.

De acordo com a Associação Brasileira de Bancos Internacionais – ABBI, o marco referencial do *compliance* teria ocorrido com a Conferência de Haia (1930), que deu origem à fundação *Bank for International Settlements* (BIS), sediado em Basileia, na Suíça⁶.

Segundo Aldacy Rachid Coutinho⁷, a história do *compliance* advém desde o caso Watergate (1974), que adquiriu relevância com a aprovação da lei americana contra as práticas de corrupção no exterior, *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (USA, 1977). Não há dúvidas de que esse movimento de combate à corrupção impulsionou a criação de inúmeros instrumentos e convenções internacionais, desde a década de 1990, em especial a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 1997), o Pacto Global contra a corrupção da ONU (ONU, 2000) e a Lei Antissuborno do Reino Unido ou *UK Bribery Act* (UK, 2010)⁸.

Até meados da década de 90 organizações internacionais de desenvolvimento como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a realizar reformas institucionais e controles internos, instituindo boas práticas de governança⁹. Desde então, um movimento crescente de disseminação de padrões internos de governança tem ocorrido não só no âmbito de instituições financeiras, mas também no mundo corporativo.

É de se observar que nos Estados Unidos da América do Norte, “o *compliance programs* tem, em sua origem, claro propósito de prevenção

de delitos econômicos empresariais através de uma correção estatal privada”¹⁰.

Para Aldacy Rachid Coutinho, particularmente relevante para o Brasil fora a edição da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), Lei de Lavagem de Dinheiro – Lei n. 9.613/1998 (BRASIL, 1998), com ênfase para a Lei Anticorrupção n. 12.846/2013 (BRASIL, 2013), também conhecida como Lei da Empresa Limpa¹¹.

Percebe-se que o combate à corrupção incentivou o Brasil a assumir compromissos internacionais com o objetivo de reforçar práticas de controle e coibir atos de corrupção. Dentre os pactos assumidos, Thaís Boia Marçal¹² aponta a *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, da OCDE, de 1997, *American Convention Against Corruption*, da OEA, de 1996 e *Convention Against Corruption*, da ONU, de 2003.

³ Expressão utilizada por SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 113.

⁴ Lei que visa identificar, combater e prevenir fraudes que impactam no desempenho financeiro das organizações, assegurando o programa de compliance (CAMARGO, Renata Freitas de. *Lei Sarbanes-Oxley: aprimorando a prestação de contas com a SOx*. Disponível em: < <https://www.treasury.com.br/blog/sox-lei-sarbanes-oxley/> >. Acesso em: 02 jun. 2022.

⁵ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. Op. cit., p. 115.

⁶ COMITÉ DE COMPLIANCE. Associação Brasileira de Banco Internacionais (ABBI); COMISSÃO DE COMPLIANCE. FEBRABAN – Federação Brasileira de Banco. São Paulo. Julho/2009, p. 23. Disponível em: < http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf >. Acesso em: 24 out. 2021.

⁷ COUTINHO, Aldacy Rachid; COPETTI NETO, Alfredo; SILVA, Alexandre Barbosa da (Org.). *Direito, Compliance e Tecnologia*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 15.

⁸ Ibid., p. 15.

⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. Second Edition. New York, NY: Cambridge University Press, 2016, p. 5

¹⁰ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 114.

¹¹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Op. cit., p. 15.

¹² MARÇAL, Thaís Boia. *Sistema de Compliance e Novos Paradigmas da Administração Pública*. In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica (coord.). *Governança corporativa e compliance*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 101.

Com a promulgação da Lei Anticorrupção n. 12.846/2013, disciplinando a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, das pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, inspirou-se outras tantas medidas regulatórias, tais como a Resolução n. 4.595/2017, do Banco Central, a Instrução n. 480/2009, com as alterações da Instrução n. 586/2017, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais n. 13.303/2016, a Portaria n. 877/2018 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento¹³.

Feita essa abordagem, cumpre salientar o conceito de *compliance*, nas palavras de Ana Frazão¹⁴, corresponde ao “conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade.”

Especificamente, em relação à definição de *compliance*, o Guia de Programas de *Compliance* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) trata como “um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores”¹⁵.

Destaca-se também a definição de programa de integridade, descrita no artigo 41 do disposto no Decreto n. 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção n. 12.846/2013, *in verbis*:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as

*características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade*¹⁶.

Eugene Soltes espera que os programas de conformidade atinjam três objetivos: primeiro, que na sua ótica seria o mais fundamental de todos, a prevenção da ocorrência de má conduta (infração); segundo detecção de comportamento desviante; e, finalmente, o terceiro e não menos importante, o alinhamento do programa às normas e regulamentos. Segundo Soltes, as políticas de conformidade não devem apenas descrever as condutas que necessitam ser detectadas e prevenidas, mas, principalmente, delinear as ações adotadas, caso se identifique a conduta indevida¹⁷.

Com esse breve esboço do programa, bem como da complexidade das relações empresariais nos mais diversos segmentos econômicos, é possível aferir que o *compliance* vem assumindo papel relevante no plano interno organizacional, mitigando riscos, além daqueles tradicionais.

Logo, voltado ao nosso objetivo específico, cabe fazer referência à autorregulação privada, diante das normativas de um mercado globalizado, conforme será exposto no tópico a seguir.

¹³. COUTINHO, Aldacy Rachid. *Op. cit.*, p. 16.

¹⁴. FRAZÃO, Ana. *Programas de Compliance e Critérios de Responsabilização de Pessoas Jurídicas por Ilícitos Administrativos*. In: ROSSETI, Maristela Abla; PITTA, Andre Grunspun (Coords.). *Governança Corporativa: avanços e retrocessos*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, pág. 42.

¹⁵. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Guia Programas de Compliance*. 2016. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁶. BRASIL. Decreto Nº 8.420, De 18 de Março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁷. SOLTES, Eugene. *Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms*. NEW YORK UNIVERSITY. *Journal of Law & Business*, 14/2018, p. 966. Disponível em <https://docs.wixstatic.com/ugd/716e9c_d2bbd781bef742ba8f74bd65206dd0b2.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

3. SOCIEDADE DE RISCO E AUTORREGULAÇÃO

Com os avanços tecnológicos e econômicos surge no cenário global, a sensação de incerteza. Por consequência, os riscos passam a integrar as relações sociais, despertando preocupações de toda ordem no cotidiano da vida humana¹⁸.

Nesse cenário ganha relevância o termo Sociedade de Risco criada por Ulrich Beck, publicada na Alemanha em 1986, que em sua famosa obra denominada: ‘Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade’ (*Risikogesellschaft Auf Dem Weg in eine andere Moderne*), afirma que “na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”¹⁹.

Para Jesús-María Silva Sánchez desde a era pós-industrial reina o sentimento geral de insegurança, haja vista o novo modelo de configuração social, o surgimento de novos interesses e consequentemente novos riscos, de modo a definir a nossa sociedade como “inseguridad sentida” (ou como a sociedade do medo)²⁰.

Segundo Pierpaolo Cruz Bottini, a sociedade de risco é “fruto do desenvolvimento do modelo econômico que surge na Revolução Industrial, que organiza produção de bens por meio de um sistema livre de concorrência mercadológica”²¹.

Pela nova ordem social verifica-se que a ligação entre sociedade de risco e globalização está na imprevisibilidade e incalculabilidade desses riscos. Nesse contexto, o risco se torna decisivo na sociedade moderna e reivindicado pelos indivíduos em face do Estado, o que constitui um dos principais objetivos da ordem social²².

É nesse panorama que, segundo Claudia Cristina Barrilari, ocorre a reconfiguração do conceito de soberania, impulsionado no período Pós-Grandes Guerras, com o desenvolvimento da Carta da Organização das Nações Unidas de 1945 e com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948²³. De acordo com a autora:

Por evidente, o abalo provocado pela reconfiguração do conceito de soberania quer, inicialmente, como consequência da nova estruturação do direito internacional após os conflitos mundiais, quer em momento ulterior, pelos influxos

socioeconômicos que incrementam a noção de risco na sociedade moderna, interação com a sociedade em geral.

Esse movimento traz consequências diretas para o comércio e a iniciativa privada e todos os efeitos adstritos à ordem econômica e regulatória. Isso porque, modifica-se a regulação tradicional, desencadeando o surgimento de novas regras e formas de regulação dos cidadãos e das empresas, baseadas em mecanismos de correção e autorregulação²⁴.

Ressalvadas as diferenças conceituais de autorregulação, até porque o instituto está intimamente ligado a um mercado complexo e globalizado, destaca-se a definição de André Ramos Tavares:

A autorregulação é uma das dimensões e um dos exemplos possíveis e mais próximos do fenômeno cunhado como pluralismo normativo. Conforme sua nomenclatura bem denota, autorregulação consiste na fixação de regras de conduta impostas pelos próprios – e futuros – destinatários, os quais, por meio da – usual – criação de uma entidade destinada a velar pelo seu Código de Conduta, comprometem-se a aquiescer e se submeter às normas autoimpostas, sob a premissa de que, ao não fazerem, ingressarão na esfera da incidência do rigor legislativo estatal incidente sobre comportamentos ilícitos²⁵.

¹⁹ DAVID, DÉCIO FRANCO. *Manual de direito penal econômico*. Belo Horizonte. São Paulo: D' Placido, 2021, p. 59-60.

¹⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. 2010, p. 23.

²⁰ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *Lá expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. 2. ed. Montevideo: B de F Ltda. 2006, p. 20.

²¹ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Crimes de Perigo Abstrato*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 35.

²² BARRILARI, Claudia Cristina. *Crime empresarial, autorregulação e compliance*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 22-25.

²³ *Ibid.*

²⁴ BARRILARI, Claudia Cristina. *Op cit.*, p. 25-58.

²⁵ TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional da Empresa*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 111.

Angela Donaggio também se ocupou em compreender a atividade de ‘autorregulação’, tendo atribuído três significados: i) ausência de regulação que, em condições de funcionamento equilibradas, não necessitaria de normas externas; ii) ‘autorregulação pura ou privada’, por meio de normas voluntárias; e por último, iii) a capacidade de determinado grupo de se regular mediante reconhecimento oficial e com meio de direito público²⁶.

Quanto às normas privadas voluntárias, existem cinco funções a desempenhar: decidir sobre a adoção (ou não) do padrão; formular procedimentos operacionais de um padrão; implementar regras a partir de procedimentos de adequação, avaliação de conformidade (comprovar o cumprimento da norma); certificação; recomendação de medidas corretivas ou desacreditação caso não haja conformidade²⁷.

Atrelado a isto, verifica-se que os padrões privados, além de estruturar um novo modelo²⁸, empreendem três atribuições: substituem a regulação pública inadequada, criam uma regulamentação mais rigorosa (exemplo: questão ambiental) e fornecem bases sistematizadas para diferenciação e comparação de produtos²⁹.

É importante registrar que, para fins do presente trabalho, a autorregulação conferida aos programas de *compliance* não significa a eliminação total das normas estatais, as quais continuam exercendo o seu regular funcionamento.

Nesse sentido, Vital Moreira ressalta que “as economias capitalistas são mistas quanto ao modelo de coordenação, na medida em que combinam em doses variáveis a coordenação estadual, a coordenação pelo mercado e a autorregulação por intermédio dos próprios agentes econômicos”³⁰.

Em razão disso, as práticas de *compliance* também passaram a ocupar a agenda internacional, notadamente, em virtude da crescente demanda que se tem por sustentabilidade das organizações. Tanto é que, ao se explorar a eficácia de programas de conformidade corporativa, constata-se não só a ascensão dos programas de *compliance* nos últimos 25 anos, mas também o papel de destaque no âmbito corporativo, semelhantes a outros departamentos, tais como *marketing* e setor financeiro³¹.

Isso ocorre também devido às práticas de governança corporativa, que não se limitam, de modo geral, às grandes companhias, abrangendo

também pequenas e médias empresas, empresas familiares, entre outras. Isso porque, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em seu Código de Melhores Práticas³²:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

O propósito que se busca e recomenda é priorizar estratégias de controle social do negócio e uma combinação mais sofisticada de regulação³³ (privada-pública)³⁴.

Em vista disto, as lições do passado podem oportunizar avanços ao presente e contribuir para a efetivação do objetivo de desenvolvimento sustentável de número 17, da Agenda Mundial de Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pela Organização das Nações Unidas³⁵.

²⁶. DONAGGIO, Angela Rita Franco. *Regulação e autorregulação no mercado de valores mobiliários: o caso dos segmentos especiais de listagem da BM&FBOvespa*. 2016. 524 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 187.

²⁷. HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. *Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains as They Impact Developing Countries*. *The Journal of Development Studies*. 2010, Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220381003706494>. Acesso em: 19 de nov. 2021.

²⁸. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *Political Science, and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>. Acesso em: 15 de nov. 2021.

²⁹. VIEIRA, Andreia Costa; THORSTENSEN, Vera Helena. *Regulatory barriers to trade: TBT, SPS and sustainability standards*. São Paulo, SP, Brasil: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17663>. Acesso em: 15 de nov. 2021.

³⁰. MOREIRA, Vital. *Autorregulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997, p. 12.

³¹. SOLTES, Eugene. Op. Cit.

³². INSTITUTO BRASILEIRO de Governança Corporativa - IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: < <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

Embora não haja atos normativos ou legislação que obrigam a adesão de práticas de governança corporativa, os desafios sociais e globais impõem “a necessidade de uma visão ampliada do papel das organizações e do impacto delas na sociedade e no meio ambiente e vice-versa”³⁶.

Nesse particular, serão abordados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17 e do programa de *compliance* que em muitos pontos convergem para a mesma finalidade.

4. CORRUPÇÃO: OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE NÚMERO 17, DO PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Empreender em pleno século XXI é cada vez mais desafiador. Após o advento da lei Anticorrupção, a adoção de programas de *compliance* efetivos que permitam detectar condutas ilícitas, se tornou de extrema importância.

Iniciativas empresariais voltadas à ideia de conformidade foram impulsionadas nos últimos tempos, beneficiando não só as organizações individualmente, mas também toda a coletividade.

É nesse sentido a informação constada na quinta edição da pesquisa de Maturidade do *Compliance* no Brasil, elaborada pela KPMG no

³³ Cary Coglianese concebe a regulação como política para “solução de problemas por meio da implementação e aplicação de leis e políticas, entre outras táticas, com a finalidade de direcionar o comportamento de indivíduos e organizações” (COGLIANESE, Cary. *Measuring regulatory performance: evaluating the impact of regulation and regulatory policy*. OCDE, 2012, p. 8). Partindo dessa premissa, “a regulação pode orientar comportamentos e distribuir a liberdade de ação, estabelecendo determinados critérios a partir dos quais se dão por satisfeitas as regras que são formuladas” (SAAD-DINIZ, Eduardo. *Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, P. 148). Em outras palavras, também constitui como conceito de regulação, “o exercício do controle empenhado por agências públicas em relação a atividades valoradas pela comunidade” (SELZNICK, Philip. *Focusing organizational research on regulation*. In: NOLL, Roger. *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press, 1985, p. 363-364).

³⁴ SAAD-DINIZ, Eduardo. Op. Cit., p. 33.

Brasil que, além de abordar dentre outros fatores aspectos de *compliance*, regulatório e *due diligence*, também reconhece um fato de extrema relevância: “o lucro caminha de mãos dadas com a responsabilidade e o propósito, sobretudo no que se refere aos aspectos socioambientais”³⁷.

Com esse propósito em mente, no que tange à sustentabilidade no âmbito das organizações, destaca-se o movimento denominado *environmental, social and corporate governance* – ESG³⁸, o qual se destina ao conjunto de boas práticas que alinhem lucro, propósito e transparência em um ambiente sustentável³⁹.

Nesse contexto, salientam-se as influências decorrentes das organizações internacionais e as relações estabelecidas entre empresa e Estado, bem como o incentivo aos mecanismos de autorregulação firmado em bases éticas e sociais⁴⁰.

Contudo, permanece a preocupação internacional sobre o combate à corrupção, considerada uma forte ameaça ao desenvolvimento. É nesse sentido o discurso do Secretário-Geral da ONU⁴¹:

Quando os recursos públicos são roubados para obter benefícios pessoais, diminuem os recursos destinados à construção de escolas, hospitais, estradas e instalações de tratamento de água. Quando a ajuda externa é desviada para contas bancárias privadas, os grandes projetos de infraestrutura são

³⁵. UNITED NATIONS. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 23 out. 2021.

³⁶. INSTITUTO BRASILEIRO de Governança Corporativa (IBGC). Op. Cit.

³⁷. Veja-se: “Combate à corrupção e gestão de terceiros são os principais riscos. Os riscos de *compliance* mais destacados pelas empresas são: gestão de terceiros e contratos (91%); fraude, combate à corrupção e lavagem de dinheiro (91%); e questões trabalhistas, especialmente nos aspectos de segurança do trabalho, assuntos previdenciários e tributos (85%). Apesar de 85% dos respondentes afirmarem que um dos maiores desafios é identificar, avaliar e monitorar os aspectos de *compliance* e regulatório, apenas 60% afirmaram ter um inventário regulatório estabelecido e monitorado. Um percentual de 49% afirmou não ter um processo eficiente de *due diligence* para terceiros”. (ENTENDA O NÍVEL de maturidade do *compliance* no Brasil. Disponível em: <<https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2021/07/compliance-combate-corruptcao.html>>. Acesso em: 13 out. 2021).

³⁸. Tradução livre: em português, a sigla se traduz como ASG: Ambiental, Social e Governança.

suspensos. A corrupção permite que se introduza no mercado medicamentos falsificados ou de má qualidade e que se lancem resíduos perigosos nos aterros e oceanos. As pessoas mais vulneráveis são as primeiras a serem afetadas e as que mais sofrem.

Em resposta, surge o Pacto Global, criado pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, consubstanciado em um convite às empresas, para alinharem suas estratégias e operações a 10 princípios universais⁴² nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade, por meio de lideranças corporativas comprometidas⁴³.

Segundo Cláudia Cristina Barrilari, o Pacto Global tem como objetivo inspirar a responsabilidade empresarial para que as práticas empresariais sejam sensíveis aos campos de atuação – direitos humanos, trabalho, meio ambiente e corrupção –, de modo a contribuir para um mercado global mais ético e responsável⁴⁴.

³⁹ ESG: ENVIRONMENTAL, Social and Governance. Disponível em: <<https://home.kpmg/br/pt/home/servicos/consultoria/risk-consulting/esg-environmental-social-governance-novo.html>>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁴⁰ BARRILARI, Claudia Cristina.. Op cit., p. 63.

⁴¹ Mensagem do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon sobre o Dia Internacional contra a Corrupção. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/12/09-mensagem-do-secretario-geral-da-onu-ban-ki-moon-sobre-o-dia-internacional-contra-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 27 out. 2021.

⁴² O Pacto Global advoga Dez Princípios universais, derivados da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. As organizações que passam a fazer parte do Pacto Global comprometem-se a seguir esses princípios no dia a dia de suas operações. Em especial para esse trabalho, aborda-se o princípio da Anticorrupção, a qual dispõe que: As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina (PACTO GLOBAL. Rede Brasil. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>. Acesso em: 03 jun. 2022.

⁴³ PACTO GLOBAL. Rede Brasil. Disponível em: <<https://pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 24 out. 2021.

Na visão do secretário-geral das Nações Unidas, o Pacto Global não é um instrumento regulatório, um código de conduta obrigatório ou um fórum para policiar as políticas e práticas gerenciais. É uma iniciativa voluntária que fornece diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras⁴⁵.

São 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da agenda 2030 do Pacto Global, ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo⁴⁶.

Ressalta-se que a ODS 17 visa “reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. Nota-se que o setor privado desempenha um papel relevante tanto na economia mundial quanto nos objetivos relacionados pela ONU, especialmente pela mobilização de recursos financeiros⁴⁷.

⁴⁴. BARRILARI, Claudia Cristina.. Op cit., p. 64.

⁴⁵. PACTO GLOBAL. Rede Brasil. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 26 out. 2021.

⁴⁶. São eles: a Erradicação da Pobreza; Fome Zero; Saúde e Bem-estar; Educação de Qualidade; Igualdade de Gênero; Água Potável e Saneamento; Energia Limpa e Acessível; Trabalho Decente e Crescimento Econômico

Indústria, Inovação e Infraestrutura; Redução das Desigualdades; Cidades e Comunidades Sustentáveis; Consumo e Produção Responsáveis; Ação Contra a Mudança Global do Clima; Vida na Água; Vida Terrestre; Paz, Justiça e Instituições Eficazes; Parcerias e Meios de Implementação (SOCIOAMBIENTAL ONLINE. Os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://socioambientalonline.com.br/os-17-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

⁴⁷. Países desenvolvidos implementarem plenamente os seus compromissos em matéria de assistência oficial ao desenvolvimento [AOD], inclusive fornecer 0,7% da renda nacional bruta [RNB] em AOD aos países em desenvolvimento, dos quais 0,15% a 0,20% para os países menos desenvolvidos; provedores de AOD são encorajados a considerar a definir uma meta para fornecer pelo menos 0,20% da renda nacional bruta em AOD para os países menos desenvolvidos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ods/ods17.html#:~:text=Fortalecer%20os%20meios%20de%20implementa%C3%A7%C3%A3o,global%20para%20o%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel&text=Fortalecer%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos,de%20impostos%20e%20outras%20receitas.>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Muito embora tais normativas não tenham força vinculante obrigatória (*soft law*), sua importância permanece na observância de um conjunto de ações dirigidas a valores fundamentais e internacionalmente aceitos.

Denota-se por parte das normativas nacionais e internacionais, o claro incentivo às empresas que implantarem programas de *compliance*, efetivamente, a fim de assegurar o cumprimento de exigências legais e regulamentares, contribuindo diretamente para mitigar as hipóteses de improbidade e corrupção, em observância ao princípio da Anticorrupção.

Até porque, como destaca Rogério Sanches Cunha e Renee Souza, tais práticas corrompem o tecido social, bem como violam valores, como a democracia, a república e a pacificação dos conflitos sociais⁴⁸.

A corrupção no âmbito privado não se restringe às grandes empresas, atingindo negócios das mais variadas formas e pequenas práticas, a ponto de representar, como bem observa Décio Franco David, “um freio ao desenvolvimento e uma barreira para relações econômicas direcionadas aos fundamentos constitucionais e sociais”⁴⁹.

Nessa constatação, em termos preventivos, o programa de *compliance* pode contribuir significativamente na efetivação do objetivo de número 17. Afirma-se isso, pois como foi definido pela Controladoria Geral da União, o Programa de Integridade tem como foco medidas anticorrupção adotadas pela empresa, notadamente com o objetivo de prevenir, detectar e remediar os atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei n. 12.846/2013⁵⁰.

A reflexão sobre medidas de efetivação do objetivo de número 17 da Agenda Mundial, é fundamental para se desenhar um cenário de estímulo à adoção preventiva e espontânea de instrumentos de combate à corrupção e, portanto, fundamentais para o sucesso duradouro das organizações.

⁴⁸. CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. *Lei Anticorrupção Empresarial*. 3ª ed., ver. atual. e ampl. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 21.

⁴⁹. DAVID, Décio Franco. *Op Cit.*, p. 35-36.

⁵⁰. CONTROLADORIA GERAL da União. *Programa de Integridade. Diretrizes para Empresas Privadas*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2021.

5. CORRUPÇÃO PRIVADA NO BRASIL E O PAPEL CONFERIDO AO PROGRAMA DE COMPLIANCE

Realizada a abordagem de caráter voluntário, consubstanciado na adoção e cumprimento do programa de *compliance*, tem-se de outro lado, o caráter repressivo estatal da prática do crime de corrupção, em especial a privada.

Para tanto, denota-se um consenso na mudança de perspectiva de intervenção estatal e seus instrumentos normativos. Num mundo globalizado, em que as atividades econômicas se encontram inter-relacionadas, abre-se margem para discussões complexas sobre o melhor caminho a seguir tanto no âmbito jurídico quanto político⁵¹.

É nesse exato sentido, identificando as transformações sociais e mudanças paradigmáticas, que certos mecanismos de prevenção e combate à criminalidade econômica vêm sendo adotados pelas organizações empresariais.

Embora a corrupção, tanto pública quanto privada, tenha adquirido força no âmbito internacional, tendo como exemplo, os Estados Unidos por meio do *Foreign Corrupt Practices Act*, também conhecido pela sigla FCPA e o Reino Unido por meio da *UK Bribery Act (UKBA)*⁵³, considerada uma das leis de combate à corrupção mais rígidas do mundo,

⁵¹. “Violações de direitos humanos por empresas multinacionais; decisões controversas da Organização Mundial do Comércio que, em nome do livre comércio global, ameaçam a proteção ao meio ambiente e à saúde; doping esportivo; corrupção na medicina e na ciência; ameaças à liberdade de expressão por intermediários privados na internet; interferências massivas na esfera privada decorrentes da coleta e retenção de dados por organizações privadas; e, com força especial, a liberação de riscos catastróficos nos mercados financeiros mundiais – todos esses fenômenos levantam não apenas problemas políticos e jurídicos de regulação, mas também problemas constitucionais em sentido estrito”. (TEUBNER, Gunther. *Fragmentos constitucionais: constitucionalismo social na globalização. Série IDP, linha Direito Comparado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 41).

⁵². Cujo instrumento tipifica práticas de corrupção tanto de agentes locais como estrangeiros. UNITED STATES OF AMERICA. *The foreign corrupt practices act of 1977*. 15 USC §§ 78dd-1, et seq. (“FCPA”). Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁵³. UNITED KINGDOM. *UK Bribery act*. 2010. Disponível em: <<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-quick-start-guide.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

punindo inclusive a corrupção privada, no Brasil, a corrupção privada não possui tipificação específica.

Como visto, é crescente a preocupação com o fenômeno da corrupção em todas as esferas. Nessa esteira, Décio Franco David defende a necessidade de criação de instrumentos eficazes na repressão da corrupção privada⁵⁴, bem como apoiado por José Luis Gonzáles Cussac⁵⁵ e Bernd Schünemann⁵⁶, afirma que 80% dos delitos socioeconômicos são praticados por intermédio de empresas.

No que tange à corrupção privada, é possível afirmar que a corrupção estaria ligada a um fenômeno sociocultural “complexo”, motivo pelo qual, não estaria adstrito exclusivamente ao campo penal⁵⁷.

Também há uma constatação inegável de que “a corrupção privada fere o regular funcionamento das regras empresariais e de mercado (demonstrando sua natureza concorrencial)”⁵⁸.

Neste cenário, o instrumento jurídico internacional de maior relevância é a Convenção da ONU contra a corrupção, de 2003, ratificada pelo Decreto Legislativo n. 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁵⁹, cujo instrumento contempla medidas de prevenção à corrupção não apenas no setor público, mas também no setor privado, recomendando os países signatários a considerar a possibilidade de tipificação do delito entre particulares⁶⁰.

⁵⁴. DAVID, Décio Franco. *Corrupção no setor privado: fundamentos e criminalização*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2020, p. 33.

⁵⁵. GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis. O modelo espanhol de responsabilidade penal, das pessoas jurídicas do CP de 2010. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 25, n. 132. São Paulo: Revista dos Tribunais, jun. 2017, p. 42.

⁵⁶. SCHÜNEMANN, Bernd. Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de empresa. In *Anuario de derecho penal y ciencias penales*. Madrid, v. 41, n. 2, mai./ago. 1998, p. 529-530.

⁵⁷. DAVID, Décio Franco. *Op cit.*, p. 92.

⁵⁸. DAVID, Décio Franco. *Op Cit.*, p. 182.

⁵⁹. DAVID, Décio Franco. *Op Cit.*, p. 133.

⁶⁰. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; DARIO CERINA, Giogio. Sobre la corrupción entre particulares. *Convenios intenacionales y derecho comparado*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, v. 19, n. 89, p. 159-213, mar./abr. 2011, p. 170.

Não obstante a existência de inúmeros instrumentos jurídicos internacionais que visam a promoção e repressão da corrupção privada, no Brasil, poucas são as normativas em relação ao tema, entre elas, destaca-se a Lei 9.279, de 14 de maio de 1996, que “regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial”. Contudo, segundo pontual observação de Décio Franco David, o artigo 195 da Lei 9.279/96, em seus incisos IX e X⁶¹, não podem ser caracterizadas como bem jurídico penal e, portanto, não possui estruturação tipológica adequada⁶².

Nesse contexto, diversamente da lei que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, destacam-se as disposições do Estatuto do Torcedor (Lei n. 10.671/2003), que nos artigos 41-C⁶³, 41-D⁶⁴ e 41-F⁶⁵ têm uma maior proximidade às normativas internacionais⁶⁶.

Cita-se ainda, o delito previsto no artigo 90 da Lei 8.666 de 1993 (Lei de Licitações) e, por fim, além das três normativas mencionadas, o autor menciona o artigo 4º, da Lei 8.137/1990, após as modificações trazidas pela Lei n. 12.529/2011⁶⁷.

Não obstante tais disposições legais, o direito penal brasileiro não pune a corrupção privada. Contudo, a tendência é que essa conduta se torne crime no Brasil. A propósito, com o objetivo de preencher esse vácuo legislativo, destacam-se as principais propostas legislativas com esse

⁶¹. Art. 195. Comete crime de concorrência desleal quem: (...) IX - dá ou promete dinheiro ou outra utilidade a empregado de concorrente, para que o empregado, faltando ao dever do emprego, lhe proporcione vantagem;

X - Recebe dinheiro ou outra utilidade, ou aceita promessa de paga ou recompensa, para, faltando ao dever de empregado, proporcionar vantagem a concorrente do empregador; (...).

⁶². DAVID, Décio Franco. *Op Cit.*, p. 199-206.

⁶³. Art. 41-C. Solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado: Pena - reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa.

⁶⁴. Art. 41-D. Dar ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim de alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva ou evento a ela associado: Pena - reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa.

⁶⁵. Art. 41-F. Vender ingressos de evento esportivo, por preço superior ao estampado no bilhete: Pena - reclusão de 1 (um) a 2 (dois) anos e multa.

⁶⁶. DAVID, Décio Franco. *Op cit.*, p. 202-207.

⁶⁷. *Ibid.*

escopo, sendo o projeto de Lei do Senado n. 455 de 2016, oriundo da CPI do Futebol e o PLS n. 236 de 2012, que trata de uma reforma do Código Penal.

Nessa esteira, não obstante o intenso debate existente sobre o assunto, há significativas iniciativas no âmbito legislativo, conforme aponta David ao se referir ao PLS n. 236/2012: “em que pese as inúmeras críticas que podem ser feitas ao projeto pela falta de técnica dogmática e político-criminal, há pontos interessantes, entre os quais está o artigo 167, que prevê o crime de corrupção entre particulares”⁶⁸.

Art. 167. Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições:

Pena – prisão, de um a quatro anos.

*Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga direta ou indiretamente, ao representante da empresa ou instituição privada, vantagem indevida*⁶⁹.

A conduta tipificada acima, tem por escopo preencher o vácuo existente, no que tange à criminalização da corrupção privada, em atenção às normas internacionais.

Dentro da atual realidade político-econômica brasileira, faz-se necessário refletir sobre o recrudescimento do combate à corrupção, que se encontra inserido em um complexo e dinâmico processo de relações sociais, não limitado apenas ao campo da dogmática, mas também no âmbito da criminalidade empresarial, conferindo especial importância aos programas de *compliance*.

⁶⁸. *Ibid.*

⁶⁹. SENADO Federal. Projeto de Lei do Senado n. 236 de 2012. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1630417794456&disposition=inline> >. Acesso em: 18 nov. 2021.

6. CONCLUSÃO

Pelo exposto, constata-se que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de número 17 acenam para mudança de paradigmas, na medida em que estabelecem metas globais, com impactos em organizações de todos os setores. Isso porque, visam fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Essa moderna e desafiadora visão do Pacto Global, não pode ser desprezada pelas organizações, principalmente por haver um clamor por conformidade, seja na forma de legislação ou autorregulação, em consonância com o princípio da Anticorrupção.

Logo, a adesão ao Pacto poderá caracterizar o início de um novo ciclo virtuoso, com processos e diretrizes típicos de um contexto proativo, no intuito de garantir não só a longevidade das empresas, mas também mitigar desvios de conduta que possam redundar no risco de sanções e/ou perdas financeiras e reputacionais.

Atrelado a isso, este artigo procurou mostrar que a disseminação da cultura de *compliance* tem condições de transformar as organizações, incentivando o estabelecimento de um sistema de cooperação voluntária, de modo que a função social da empresa seja efetivada, dando cumprimento à ODS 17.

Numa economia global, o *compliance* possui caráter preventivo, sendo perfeitamente cabível em diversas áreas do setor público, notadamente no âmbito privado.

É fato notório que a implantação de um programa de *compliance* não é tarefa simples, representando, normalmente, um custo considerável à organização. No entanto, não há como retroceder, pois, a pressão de Organismos Internacionais vai muito além de uma política anticorrupção, representando uma verdadeira mudança de paradigma normativo.

No Brasil, no que diz respeito às leis e compromissos internacionais que o país aderiu, observa-se um crescente esforço e incentivo à adoção de medidas de integridade e autovigilância, cuja evolução normativa e principiológica está intimamente ligada à corrupção e improbidade administrativa.

Não há como negar que o novo paradigma delega às empresas a função de prevenir práticas delitivas por meio da autorregulação, trazendo consigo uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade.

É claro que essa autorregulação não é absoluta, visto que o Estado continua exercendo sua função político-repressiva no combate à corrupção, a exemplo, tem a tipificação da corrupção entre particulares, disposto na proposta de artigo 167 do projeto de reforma do Código Penal, (PLS 236/2012).

Assim, é possível constatar a evolução legislativa e normativa que o mundo vem experimentando, fomentado pelos Tratados e Acordos Internacionais, bem como multiplicações de legislações e estabelecimento de programas de *compliance* é uma tendência na atualidade e já está sendo absorvida pelas empresas e pelo legislador brasileiro⁷⁰.

De qualquer modo, observa-se que ainda há um longo caminho a percorrer tanto em relação à agenda global quanto em relação aos programas de *compliance*, o que mostra um cenário de hipóteses positivas quanto à prevenção de ilícitos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRILARI, Claudia Cristina. **Crime empresarial, autorregulação e compliance**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.
- BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5299999/mod_resource/content/1/Ulrich%20Beck%20-%20Sociedade%20de%20risco_%20Rumo%20a%20uma%20Outra%20Modernidade.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; DARIO CERINA, Giorgio. Sobre la corrupción entre particulares: convenios internacionales y derecho comparado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 19, n. 89, p. 159-213, mar./abr. 2011.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Crimes de perigo abstrato**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁷⁰ PARGENDLER, Mariana. *Corporate Governance in Emerging Markets*. *Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*. 2014. Disponível em <<https://direitosp.fgv.br/publicacoes/working-papers>>. Acesso em: 15 de nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 14 out. 2021.

CAMARGO, Renata Freitas de. **Lei Sarbanes-Oxley**: aprimorando a prestação de contas com a SOx. Treasy, 2022. Disponível em: <https://www.treasy.com.br/blog/sox-lei-sarbanes-oxley/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

COGLIANESE, Cary. **Measuring regulatory performance**: evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Paris: OCDE, 2012.

COMITÊ DE COMPLIANCE (ABBI); COMISSÃO DE COMPLIANCE (FEBRABAN). **Função de Compliance**. São Paulo, jul. 2009. Disponível em: http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia: programas de compliance**. Brasília, DF: CADE, 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

COUTINHO, Aldacy Rachid; COPETTI NETO, Alfredo; SILVA, Alexandre Barbosa da (org.). **Direito, compliance e tecnologia**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. **Lei anticorrupção empresarial**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DAVID, Décio Franco. **Corrupção no setor privado**: fundamentos e criminalização. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.

DAVID, Décio Franco. **Manual de direito penal econômico**. Belo Horizonte: D'Placido, 2021.

DONAGGIO, Angela Rita Franco. **Regulação e autorregulação no mercado de valores mobiliários**: o caso dos segmentos especiais de listagem da BM&FBovespa. 2016. 524 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ESG: environmental, social and governance. **KPMG**, 2021. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/servicos/consultoria/risk-consulting/esg-environmental-social-governance-novo.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

FRAZÃO, Ana. Programas de compliance e critérios de responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos administrativos. In: ROSSETI, Maristela Abla; PITTA, Andre Grunspun (coords.). **Governança corporativa**: avanços e retrocessos. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis. O modelo espanhol de responsabilidade penal das pessoas jurídicas do CP de 2010. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 25, n. 132, jun. 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>. Acesso em: 15 nov. 2021.

HENSON, Spencer; HUMPHREY, John. Understanding the complexities of private standards in global agri-food chains as they impact developing countries. **The Journal of Development Studies**, v. 46, n. 9, p. 1628-1646, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220381003706494>. Acesso em: 19 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

MARÇAL, Thaís Boia. Sistema de compliance e novos paradigmas da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCCELLA, Jéssica (coords.). **Governança corporativa e compliance**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARÇAL, Thaís Boia; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Evolução legislativa incentiva compliance na administração pública. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 3 dez. 2016.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-03/evolucao-legislativa-incentiva-compliance-administracao-publica>. Acesso em: 14 out. 2021.

MOREIRA, Vital. **Autorregulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. **A iniciativa**. [2021]. Disponível em: <https://pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 24 out. 2021.

PARGENDLER, Mariana. **Corporate governance in emerging markets**. Oxford: Oxford University Press, 2014. (Working Paper). Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/working-papers>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

SAAD-DINIZ, Eduardo. **Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SCHÜNEMANN, Bernd. Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de empresa. **Anuario de derecho penal y ciencias penales**, Madrid, v. 41, n. 2, p. 529-558, mayo/ago. 1998.

SELZNICK, Philip. Focusing organizational research on regulation. In: NOLL, Roger. **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012**. Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1630417794456&disposition=inline>. Acesso em: 18 nov. 2021.

- SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. **La expansión del derecho penal**: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. 2. ed. Montevideo: B de F, 2006.
- SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SOLTES, Eugene. Evaluating the effectiveness of corporate compliance programs: establishing a model for prosecutors, courts, and firms. **NYU Journal of Law & Business**, New York, v. 14, 2018. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/716e9c_d2bbd781bef742ba8f74bd65206dd0b2.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.
- STUCKE, Maurice E. In search of effective ethics & compliance programs. **Journal of Corporation Law**, v. 39, n. 4, p. 769-826, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2366209>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional da empresa**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais**: constitucionalismo social na globalização. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. (Série IDP).
- UNITED KINGDOM. **UK Bribery Act 2010**: guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing. London: Ministry of Justice, 2010. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-quick-start-guide.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.
- UNITED NATIONS. **Sustainable Development Goals**. [2021]. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Acesso em: 23 out. 2021.
- UNITED STATES OF AMERICA. **The Foreign Corrupt Practices Act of 1977**. Washington, DC: Department of Justice, 1977. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.
- VIEIRA, Andreia Costa; THORSTENSEN, Vera Helena. **Regulatory barriers to trade**: TBT, SPS and sustainability standards. São Paulo: FGV, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17663>. Acesso em: 15 nov. 2021.

05°

Artigo

Governança pública e procuradorias estaduais no
fortalecimento institucional

Public governance and state attorneys in institutional strengthening

Beatriz de Lima Saes¹

¹. Pesquisadora e advogada pós-graduada em Ciências Criminais (USP), mestranda em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP) e pós-graduanda em História (PUC/PR). Atua como docente nas redes estadual e municipal de ensino em São Paulo e como professora particular de Direito Público e Civil. Integra o Núcleo “Efetividade do Direito” da PUC/SP desde 2025 e participou dos grupos de pesquisa “Direito Digital e Impactos” (USJT, 2022) e “Direito e Desigualdade” (USP, 2023–2024). É autora de artigos apresentados na CONIC 2022 e no 12th AIDP Young Penalist Symposium, com publicações nacionais e internacionais. Possui formação complementar por instituições como Université de Genève, University of Edinburgh, USP, IFRS, Senado Federal, EBRADI e EVG.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9390590720406945>

Art.

■ A R T I G O . 0 5

RESUMO:

Este artigo examina o papel estratégico das Procuradorias de Estado no fortalecimento institucional da Administração Pública, à luz dos princípios da governança pública contemporânea. Fundamentado em autores clássicos e contemporâneos do Direito Administrativo brasileiro, o estudo propõe uma análise das transformações na atuação das procuradorias como instrumentos de promoção da legalidade, da segurança jurídica e da eficiência estatal. Partindo de uma perspectiva teórico-prática, o trabalho evidencia como as Procuradorias contribuem para o aperfeiçoamento da gestão pública, atuando como núcleos de governança jurídica capazes de garantir a racionalidade decisória e a integridade institucional.

PALAVRAS-CHAVE:

Governança pública; procuradorias de Estado; fortalecimento institucional; segurança jurídica; eficiência administrativa.

ABSTRACT:

This article examines the strategic role of State Attorneys in the institutional strengthening of Public Administration considering

the principles of contemporary public governance. Based on classical and contemporary authors of Brazilian Administrative Law, the study analyzes the transformation of the role of State Attorney Offices as instruments for promoting legality, legal certainty, and administrative efficiency. From a theoretical and practical perspective, it highlights how these institutions contribute to improving public management by acting as governance hubs capable of ensuring decision-making rationality and institutional integrity.

KEYWORDS:

Public governance; state attorney offices; institutional strengthening; legal certainty; administrative efficiency.

1. INTRODUÇÃO

A reconfiguração das funções do Estado brasileiro no século XXI tem exigido respostas institucionais mais complexas, articuladas e tecnicamente qualificadas. O modelo clássico de administração pública, centrado na rigidez hierárquica e no formalismo legal, revela-se insuficiente para lidar com a multiplicidade de demandas sociais, com a imprevisibilidade dos cenários políticos e com os novos padrões de controle democrático.

Neste contexto, impõe-se a necessidade de um novo paradigma de atuação estatal, sustentado por critérios de integridade, responsabilidade e racionalidade decisória, capaz de orientar a máquina pública em direção à produção de resultados juridicamente consistentes e socialmente legítimos.

A governança pública tornou-se, nesse ambiente, um vetor estruturante de reorganização da Administração, não apenas como conceito técnico-administrativo, mas como fundamento normativo da ação estatal. A racionalidade que ela propõe demanda decisões construídas de forma transparente, com base em evidências e orientadas pelo interesse público em sua dimensão substancial. Trata-se de uma lógica institucional que ultrapassa o plano da legalidade formal, exigindo que as escolhas administrativas sejam amparadas por fundamentos jurídicos sólidos,

mas também por estratégias coordenadas e por mecanismos eficazes de prestação de contas.

A sofisticação dos instrumentos de controle e a intensificação da judicialização da vida pública exigem do Estado não apenas o cumprimento das normas, mas a demonstração de que seus atos são juridicamente defensáveis, previsíveis e integrados aos objetivos constitucionais. Nesse cenário, os órgãos jurídicos da Administração, especialmente as Procuradorias de Estado, assumem papel de relevância crescente. Mais do que estruturas de assessoramento técnico ou representação judicial, consolidam-se como instâncias produtoras de racionalidade normativa, capazes de conferir densidade jurídica e segurança institucional ao processo decisório.

A atuação dessas instituições não se limita ao plano reativo do contencioso. Ao se inserirem de forma transversal nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, contribuem diretamente para a qualificação da gestão. O parecer jurídico, por sua vez, deixa de ser instrumento meramente opinativo para se converter em peça estratégica na construção de consensos normativos e na prevenção de conflitos. Tal atuação exige uma formação técnica sofisticada, autonomia funcional, domínio das especificidades administrativas e, sobretudo, compromisso com a promoção da juridicidade democrática.

Transformações legislativas relevantes, como a promulgação da Lei nº 13.303/2016 e da Lei nº 14.133/2021, reforçaram a exigência de assessoramento jurídico qualificado, ampliando o espaço institucional da Advocacia Pública dentro dos processos de governança. A elas se somam marcos infralegais e decisões jurisprudenciais que reconhecem a necessidade de atuação jurídica integrada aos demais sistemas de controle e planejamento. O assessoramento não é mais compreendido como elemento acessório da Administração, mas como engrenagem essencial de legitimidade, eficácia e responsabilidade estatal.

O campo prático tem revelado experiências notáveis de institucionalização da função jurídica como eixo de governança. Iniciativas como o uso de câmaras técnicas especializadas, a introdução de ferramentas digitais de inteligência normativa e a consolidação de protocolos interinstitucionais indicam que a atuação estratégica das Procuradorias pode elevar significativamente a qualidade das decisões

públicas. Estados que apostaram na profissionalização e na valorização dessas estruturas têm colhido resultados promissores em termos de segurança jurídica, previsibilidade administrativa e redução de litígios.

O redesenho funcional das Procuradorias também supõe um novo modelo de profissionalização do corpo técnico, pautado pela interdisciplinaridade, pela ética da responsabilidade e pela capacidade de compreender os contextos políticos e sociais em que se inserem. A formação jurídica tradicional, voltada à defesa formal do ordenamento se revela insuficiente diante das exigências atuais.

As funções de mediação, negociação institucional e produção normativa estratégica requerem habilidades adicionais, entre as quais se destacam a capacidade argumentativa, a sensibilidade institucional e o domínio de técnicas de análise de risco e impacto regulatório. A construção de uma Administração Pública mais íntegra, eficiente e democrática depende, em larga medida, do fortalecimento da função jurídica no interior do Estado.

A valorização das Procuradorias Estaduais não se confunde com a ampliação burocrática, mas com a qualificação da ação governamental a partir de centros decisórios capazes de aliar legalidade substancial, segurança normativa e orientação estratégica. Consolidar essa estrutura institucional é condição indispensável para que a ação estatal possa responder de forma legítima, estável e técnica aos desafios complexos da sociedade contemporânea.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A transição da administração pública tradicional para um modelo pautado pela governança representa uma inflexão conceitual e institucional relevante no funcionamento do Estado contemporâneo. A governança pública, ao contrário da visão burocrática weberiana, não se reduz à estrita observância da legalidade formal, mas exige da atuação estatal a produção de resultados socialmente legítimos, juridicamente seguros e institucionalmente sustentáveis. Nesse contexto, o Estado é instado a agir com base em princípios como integridade, responsabilidade,

transparência e previsibilidade, articulando interesses diversos sob a égide do interesse público.

A noção de governança pública no Brasil ganhou densidade normativa e conceitual a partir da década de 1990, com a introdução de reformas inspiradas no gerencialismo, sobretudo por influência das instituições multilaterais. A valorização da *accountability*, da eficiência administrativa e da participação social impulsionou a reconfiguração do papel do Estado, exigindo novas formas de organização, controle e entrega de resultados. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000) define governança como o conjunto de processos pelos quais o poder estatal é exercido de forma responsável, transparente e efetiva. Essa definição amplia o horizonte do Direito Administrativo, deslocando-o da legalidade estrita para um campo normativo orientado por resultados, coerência e legitimidade.

Nesse processo, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial tiveram papel central na difusão de diretrizes voltadas à boa governança. A OCDE (2018) propôs, por meio de diversos estudos e recomendações, que a governança pública fosse estruturada sobre pilares como integridade, transparência, gestão de riscos e controle interno. O Banco Mundial (1992), por sua vez, destacou a importância de instituições eficazes, estabilidade política, Estado de Direito e *accountability* para o desenvolvimento sustentável e a eficiência institucional. Essas diretrizes foram progressivamente internalizadas no Brasil, influenciando tanto a legislação infraconstitucional quanto as práticas administrativas.

O campo normativo nacional incorporou essas referências a partir de marcos regulatórios significativos. A Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) consagrou dispositivos de governança corporativa para empresas públicas e sociedades de economia mista, impondo padrões mais rigorosos de integridade, transparência e controle interno.

A Instrução Normativa Conjunta TCU/CGU nº 01/2016 reforçou a necessidade de mecanismos sistêmicos de governança e gestão de riscos nos órgãos federais. Mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, consolidou a governança como princípio orientador da contratação pública, exigindo

planejamento, gestão por competências e estruturação de processos decisórios mais estratégicos.

A institucionalização progressiva da governança indica que o Estado brasileiro passou a ser demandado não apenas pela legalidade, mas pela capacidade de formular políticas de forma coordenada, proativa e transparente. Peci (2017) observa que esse movimento envolve a superação de um modelo reativo e fragmentado, por meio da criação de instâncias capazes de formular estratégias, monitorar resultados e assegurar coerência normativa na atuação administrativa. Trata-se de uma evolução que implica redesenho organizacional e requalificação técnica, com vistas a uma administração voltada à geração de valor público e à estabilidade institucional.

Como consequência, os órgãos e estruturas de assessoramento jurídico passaram a desempenhar papel estratégico nesse novo arranjo. A governança, enquanto racionalidade institucional, pressupõe não apenas o cumprimento da lei, mas sua interpretação integrada a valores como equidade, eficiência e consistência. Justen Filho (2021) sustenta que a legitimidade da ação estatal, em uma perspectiva de governança, depende da existência de uma racionalidade jurídica que anteceda e informe a tomada de decisões, prevenindo disfunções e assegurando uniformidade institucional. Nesse contexto, a legalidade torna-se uma dimensão operativa da boa governança, e não um fim em si mesma.

Além disso, a governança pública demanda uma lógica organizacional baseada na coordenação, e não na fragmentação. Cunha (2020) sublinha que estruturas de governança eficazes devem ser capazes de articular os planos político, técnico e jurídico de forma integrada, gerando decisões mais previsíveis, sustentáveis e orientadas por evidências. A ação estatal passa, assim, a depender menos de impulsos decisórios isolados e mais de arranjos institucionais capazes de antecipar riscos, alinhar objetivos e monitorar resultados.

A transformação impõe desafios significativos à administração pública brasileira, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento das estruturas estatais voltadas à orientação estratégica, ao assessoramento jurídico qualificado e ao controle institucional. Como afirma Aragão (2014), “o Estado eficiente é o que sabe decidir bem – e com legitimidade – antes de agir”. Essa máxima sintetiza a exigência de um Estado reflexivo,

capaz de equilibrar legalidade e desempenho, estabilidade e inovação, segurança jurídica e adaptabilidade institucional.

É justamente nesse horizonte que se insere o papel das Procuradorias de Estado. Ao ultrapassarem a função meramente contenciosa e se projetarem como núcleos de orientação jurídica estratégica, essas instituições passam a integrar o núcleo duro da governança pública. A análise de sua atuação como vetores de coerência normativa, estabilidade institucional e racionalidade decisória será desenvolvida no próximo capítulo, em consonância com os fundamentos aqui delineados.

3. AS PROCURADORIAS DO ESTADO NO SISTEMA DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O amadurecimento da governança pública no Brasil exige não apenas uma revisão normativa, mas uma profunda rearticulação institucional da Administração Pública. Dentro desse processo, as Procuradorias de Estado ganham centralidade como instâncias técnicas que mediam juridicamente o exercício do poder administrativo, orientando-o à legalidade, à responsabilidade fiscal e à produção de resultados legítimos. Seu papel deixa de ser meramente reativo ou consultivo para assumir contornos estratégicos, em um arranjo que as posiciona como vértices operacionais da racionalidade estatal.

À medida que a atuação pública demanda maior previsibilidade, coerência normativa e integridade decisória, a advocacia pública estadual passa a integrar, de forma estruturante, os sistemas de planejamento, controle e execução governamental.

A transição é impulsionada por uma concepção mais sofisticada de governança, que ultrapassa o formalismo jurídico e valoriza a capacidade do Estado de formular, implementar e sustentar políticas públicas em contextos de complexidade e conflito. O parecer jurídico, nesse ambiente, assume nova função: viabiliza juridicamente os atos administrativos e previne riscos, orienta decisões estratégicas e promove segurança jurídica na condução das políticas públicas.

Conforme salienta Vinhas (2021), a atuação das Procuradorias “se converte em eixo organizador da racionalidade pública, sendo parte integrante do processo decisório e da governança como prática institucionalizada”. Isso requer um novo tipo de assessoramento jurídico: técnico, preventivo e inserido no ciclo de formulação e execução de políticas.

A base normativa para essa atuação mais integrada e estratégica das Procuradorias encontra respaldo na evolução legislativa recente. Leis como a nº 13.303/2016 e a nº 14.133/2021 incorporam dispositivos explícitos de governança, atribuindo às estruturas jurídicas papel relevante na definição de diretrizes de integridade, conformidade e eficiência. A nova Lei de Licitações, por exemplo, exige planos de contratações, análise de riscos e controles preventivos, elementos que pressupõem atuação técnica constante das Procuradorias.

Tal participação não se limita à legalidade dos atos, mas envolve o domínio de processos complexos, conhecimento sobre políticas públicas e capacidade de articulação intersetorial. Como reforça Justen Filho (2021), “o assessoramento jurídico passa a ser, em ambientes de governança, um elemento indispensável de estruturação das escolhas administrativas”.

O redesenho funcional das Procuradorias de Estado supõe também uma transformação institucional: é preciso que essas estruturas sejam dotadas de autonomia técnica, recursos humanos qualificados e inserção orgânica nos centros de decisão política. A experiência administrativa revela que a eficácia de sua atuação está diretamente associada ao grau de institucionalização que possuem, seja por meio de normativos próprios, planos de carreira consistentes ou mecanismos de articulação com órgãos de planejamento, controle e gestão. Além disso, a atuação proativa das Procuradorias pressupõe uma cultura jurídica que valorize a segurança jurídica como instrumento de estabilidade regulatória, evitando decisões erráticas, interpretações divergentes e judicializações desnecessárias.

A institucionalização implica também uma nova abordagem à legalidade administrativa. Já não basta a subsunção mecânica da norma ao caso concreto; é necessário interpretar a legalidade à luz dos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e finalidade pública. Como defende Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000), a função jurídica

deve ser orientada por uma racionalidade substantiva, apta a construir soluções legítimas e coerentes com os objetivos públicos perseguidos.

Nesse sentido, o assessoramento prestado pelas Procuradorias deve integrar-se aos valores da governança democrática, sendo simultaneamente garantidor da juridicidade e facilitador da ação pública legítima. A dualidade exige competências mais amplas que a mera interpretação normativa: demanda sensibilidade institucional, visão estratégica e compromisso ético com o interesse público.

Outro aspecto relevante é a necessidade de atuação transversal das Procuradorias nos sistemas de controle e integridade. A crescente complexidade da administração exige que os órgãos jurídicos operem de forma integrada com corregedorias, auditorias internas, controladorias e tribunais de contas. Essa articulação evita sobreposição de funções, melhora a qualidade das decisões e permite a construção de uma cultura organizacional voltada à prevenção de irregularidades. A OCDE (2018) destaca que ambientes institucionais com estruturas jurídicas bem integradas aos mecanismos de governança tendem a apresentar maior estabilidade decisória, menor litigiosidade e melhores indicadores de desempenho público. Nesse modelo, a função jurídica não apenas valida atos, mas molda padrões organizacionais de comportamento administrativo.

A modernização das Procuradorias também passa pelo domínio de novas competências técnicas. A análise de impacto regulatório, a gestão de riscos jurídicos, a mediação de conflitos e o uso de tecnologias da informação são hoje requisitos para uma atuação jurídica compatível com a complexidade do Estado contemporâneo. A Lei nº 13.140/2015, ao atribuir às advocacias públicas legitimidade para atuar em mediações envolvendo entes estatais, é um exemplo dessa ampliação funcional.

Em vez de apenas litigar, as Procuradorias devem buscar soluções consensuais que maximizem o interesse público e reduzam custos institucionais. Como observa Cunha (2020), “a atuação jurídica eficiente deve conciliar legalidade com resultados, evitando tanto o ativismo normativo quanto o formalismo paralisante”.

Diante desse novo papel, o fortalecimento institucional das Procuradorias não é apenas desejável, mas indispensável à qualidade da governança pública. Isso implica investimentos em capacitação técnica,

valorização funcional, estruturação interna e integração sistêmica com as demais áreas do governo.

Não se trata de ampliar burocracia, mas de qualificar a ação estatal a partir de núcleos jurídicos que combinem expertise, legitimidade e visão estratégica. A construção de ambientes públicos seguros, estáveis e orientados por valores democráticos passa necessariamente pela valorização da função jurídica no interior do Estado. E é nesse ponto que as Procuradorias de Estado se afirmam não como órgãos acessórios, mas como instituições estruturantes de uma Administração moderna e responsável.

Para compreender como essa transformação vem se concretizando na prática, é necessário observar as experiências institucionais dos Estados da Federação. Alguns têm desenvolvido boas práticas de assessoramento jurídico estratégico, integração entre áreas técnicas e atuação voltada à prevenção de riscos. A análise dessas experiências permitirá identificar padrões bem-sucedidos, desafios persistentes e caminhos possíveis para o aperfeiçoamento institucional das Procuradorias como vértices de governança pública. Esse será o objeto do capítulo seguinte.

4. EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS E BOAS PRÁTICAS

A atuação das Procuradorias de Estado no Brasil revela um mosaico institucional marcado por assimetrias, inovações localizadas e desafios persistentes. Ainda que se submetam à mesma arquitetura constitucional e compartilhem atribuições semelhantes, as Procuradorias estaduais não evoluíram uniformemente no que tange à sua inserção nos mecanismos de governança pública.

Em alguns Estados, observa-se uma assimilação mais robusta dos princípios da gestão por resultados, da atuação jurídica preventiva e da articulação com estruturas estratégicas de governo. Em outros, persiste a lógica fragmentada e reativa, que distancia a atividade jurídica da racionalidade governamental e do interesse público qualificado.

O caso do Espírito Santo ilustra uma transição bem-sucedida para uma advocacia pública orientada por critérios de eficiência e coordenação intersetorial. A PGE-ES tem atuado em alinhamento com comitês de

governança institucional, integrando-se aos processos decisórios desde a fase de concepção das políticas.

Este cenário confere maior robustez técnica às ações do Executivo, ao mesmo tempo em que antecipa riscos e evita conflitos administrativos e judiciais. A experiência capixaba é exemplar porque rompe com a visão tradicional do parecer jurídico como produto de controle e o reposiciona como ferramenta estratégica, moldando previamente as decisões e consolidando segurança jurídica *ex ante*.

Já o Ceará tem se destacado pela estruturação de câmaras técnicas temáticas, mecanismo que proporciona especialização e capilaridade à atuação jurídica. Esse modelo permite o enfrentamento mais qualificado de questões complexas, como parcerias público-privadas, contratos de impacto regional e políticas sociais sensíveis. Ao promover a atuação por núcleos, a Procuradoria cearense aperfeiçoa os fluxos decisórios e cria um ambiente propício à cooperação entre a assessoria jurídica e os gestores.

Como observa Di Pietro (2021), a inserção do jurídico na dinâmica administrativa exige “uma arquitetura institucional que favoreça o diálogo técnico e a produção de soluções compartilhadas”. Nesse sentido, a experiência do Ceará tem produzido resultados tangíveis em termos de previsibilidade e racionalidade na tomada de decisões públicas.

Em Pernambuco, a inovação se deu pela implementação de um sistema de inteligência jurídica que articula dados, precedentes e orientações normativas em tempo real, por meio de plataforma digital integrada. Essa prática tem mitigado a ocorrência de pareceres contraditórios, reduzido a judicialização de demandas administrativas e conferido maior agilidade à atuação consultiva.

A tecnologia, aqui, não substitui a análise jurídica, mas a qualifica ao integrar múltiplas fontes e oferecer padrões de interpretação estáveis. Como destaca Moraes (2022), “a previsibilidade da ação estatal depende de uma base jurídica consolidada e institucionalmente legitimada”, o que demanda tanto inovação técnica quanto compromisso organizacional com a integridade institucional.

No Rio Grande do Sul, por sua vez, a experiência de integração entre a PGE, a Controladoria-Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda mostra a potência dos arranjos interinstitucionais para a boa governança. Protocolos de atuação conjunta foram estabelecidos para garantir que

atos administrativos de impacto orçamentário ou regulatório sejam previamente analisados sob múltiplas perspectivas: jurídica, contábil e de controle.

O referido modelo, ao reduzir a fragmentação dos centros de decisão, promove coerência sistêmica e legitimação do processo decisório. A partir dessa experiência, reforça-se a tese de que o assessoramento jurídico não deve se limitar a sanar dúvidas pontuais, mas a participar da construção de consensos normativos duradouros, legitimando políticas públicas com respaldo técnico-jurídico.

Por seu turno, São Paulo tem consolidado outra vertente relevante da atuação das Procuradorias: a solução consensual de conflitos. A Câmara de Conciliação da PGE paulista tem mediado litígios entre órgãos do mesmo ente federativo, evitando a judicialização e promovendo pactuações administrativas mais eficientes. Esse mecanismo, ao deslocar o eixo da atuação jurídica para o campo da mediação, resgata o papel das Procuradorias como instâncias de pacificação institucional e como ambientes de racionalização das demandas públicas. A OCDE (2020) reconhece que “a capacidade de resolver disputas dentro da Administração é uma das expressões mais sofisticadas da governança responsiva”. Assim, a prática paulista destaca-se não apenas por sua eficácia imediata, mas por sinalizar uma cultura jurídica voltada ao consenso, e não à liturgia adversarial do contencioso tradicional.

Não obstante esses avanços, persistem déficits estruturais em diversos Estados, sobretudo naqueles em que a atuação jurídica segue marginalizada ou subutilizada. A ausência de quadros qualificados, a fragilidade dos sistemas internos de controle e a baixa institucionalização de práticas preventivas configuram entraves concretos ao fortalecimento das Procuradorias como instrumentos de governança.

Esses obstáculos revelam que a maturidade institucional não decorre apenas da vontade política ou da competência técnica, mas exige um ambiente normativo e organizacional propício à transformação. A falta de clareza sobre o escopo normativo da atuação das Procuradorias, por exemplo, compromete sua autoridade técnica e reduz seu potencial de intervenção qualificada nas decisões administrativas.

Assim, compreender as experiências bem-sucedidas não significa idealizá-las, mas extrair delas elementos replicáveis, adaptáveis à

realidade institucional de cada ente federativo. A advocacia pública só se consolidará como eixo de governança se houver clareza normativa sobre sua função, estrutura adequada ao desempenho de atribuições complexas e articulação com os demais sistemas decisórios do Estado.

A tríade normatividade, estrutura e articulação será objeto do próximo capítulo, no qual se examinarão os fundamentos jurídicos que sustentam a atuação das Procuradorias Estaduais, desde a Constituição Federal até os diplomas infralegais mais recentes.

5. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA ATUAÇÃO DAS PROCURADORIAS ESTADUAIS

A estrutura normativa que sustenta a atuação das Procuradorias Estaduais repousa sobre fundamentos constitucionais sólidos e dispositivos infraconstitucionais que conformam sua função jurídica, sua autonomia técnica e seu papel estratégico na engrenagem institucional do Estado. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 132, determina que os Estados organizarão suas procuradorias para exercer a representação judicial e a consultoria jurídica de suas respectivas unidades federativas.

A referida disposição não é meramente declaratória; ela institui um mandato constitucional que confere às procuradorias a condição de órgãos essenciais à administração pública, com funções que ultrapassam a advocacia contenciosa tradicional. A centralidade conferida à atuação jurídica na orientação da política administrativa configura um modelo de institucionalidade comprometido com a legalidade substancial, a segurança jurídica e a governança pública eficiente.

Com base nesse alicerce, uma série de normas infraconstitucionais passou a disciplinar a atuação técnica e estratégica das procuradorias. A Lei nº 13.303/2016, por exemplo, impõe às empresas estatais exigências rigorosas de governança e conformidade, com destaque para o papel estruturante da assessoria jurídica como garantia da validade e regularidade dos atos administrativos.

Já a Lei nº 14.133/2021, que reformulou integralmente o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, atribui às procuradorias papel de controle preventivo e assessoramento qualificado,

institucionalizando a atuação jurídica como filtro decisório necessário. A internalização de boas práticas de integridade, gestão de riscos e accountability consolida a imagem das procuradorias como núcleos de racionalidade normativa e defensores da juridicidade na formulação e execução das políticas públicas.

A Instrução Normativa Conjunta TCU/CGU nº 01/2016 consolidou, no plano federativo, diretrizes voltadas à governança e à gestão de riscos, reforçando a necessidade de instâncias jurídicas robustas para a conformidade institucional. Nessa perspectiva, as procuradorias não apenas garantem a legalidade formal dos atos administrativos, mas também contribuem para a implementação de uma cultura de integridade organizacional.

No diploma legal supracitado papel consultivo passa a ser visto como elemento estruturante do processo decisório, fornecendo fundamentos normativos que amparam políticas públicas eficazes e juridicamente sustentáveis. Esse protagonismo técnico não se traduz em simples burocratização, mas na construção de soluções jurídicas que conciliem interesse público, eficiência administrativa e respeito aos direitos fundamentais.

No plano doutrinário, a atuação das procuradorias deve ser compreendida à luz da reconfiguração do Direito Administrativo contemporâneo, que reconhece a Administração como instância propositiva e coordenadora de políticas públicas. A concepção de Gustavo Binenbojm, ao propor uma Administração Pública orientada pelo paradigma do Estado Constitucional, ilumina a função jurídica não como repressiva ou meramente validatória, mas como produtora de normatividade qualificada.

Assim, a atividade consultiva das procuradorias exige mais do que conhecimento técnico; demanda visão estratégica, compreensão das finalidades públicas e compromisso com os valores constitucionais. A intervenção jurídica passa a operar como vetor de densificação democrática, prevenindo a captura da decisão pública por interesses espúrios e qualificando o processo administrativo com racionalidade argumentativa.

A doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza que a juridicidade dos atos administrativos deve ser compreendida como

adequação ao ordenamento jurídico como um todo, e não apenas à legalidade estrita. Essa perspectiva impõe às procuradorias o desafio de interpretar e aplicar normas de forma sistemática e funcional, considerando o impacto das decisões sobre os direitos fundamentais e sobre a concretização das finalidades públicas. A atuação jurídica, nesse sentido, torna-se elemento propulsor de uma administração substantivamente republicana, voltada à realização do interesse público em sua densidade material.

Outro aspecto relevante é a institucionalização da atividade jurídica como prática de produção normativa interna. A elaboração de pareceres vinculantes, a padronização de entendimentos jurídicos e a organização de câmaras técnicas são mecanismos que elevam o grau de previsibilidade e coerência da atuação estatal.

Ao mesmo tempo, esses instrumentos contribuem para reduzir assimetrias decisórias dentro da Administração, evitar litígios desnecessários e reforçar a confiança institucional. As procuradorias, nesse contexto, assumem também uma função pedagógica, promovendo a difusão de uma cultura jurídica orientada à prevenção de ilicitudes e ao fortalecimento da integridade pública.

Cabe observar que o papel das procuradorias também está sujeito a tensões institucionais, decorrentes da convivência entre autonomia técnica e subordinação hierárquica ao Poder Executivo. Esse dilema exige mecanismos normativos e institucionais de proteção contra interferências indevidas, como garantias de estabilidade na chefia das procuradorias, regras de acesso por concurso público e normatização da independência funcional dos pareceristas. A construção de uma advocacia pública verdadeiramente republicana pressupõe boas normas e práticas institucionais que valorizem a ética profissional, a transparência dos processos e o controle social sobre a atuação jurídica.

O aprofundamento dos fundamentos normativos que regulam as procuradorias evidencia, portanto, um processo de institucionalização jurídica que vai além da positivação formal. Trata-se da conformação de um espaço jurídico de deliberação e mediação, no qual se articulam valores constitucionais, técnicas jurídicas e escolhas administrativas. Essa complexidade normativa oferece o suporte necessário para que as procuradorias exerçam sua função estratégica no interior do sistema de

governança pública, garantindo coerência, previsibilidade e legitimidade às decisões estatais.

6. POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA

A consolidação da Advocacia Pública como eixo de sustentação da legalidade administrativa tem encontrado respaldo crescente na jurisprudência das cortes superiores. Esse reconhecimento, no entanto, não se dá de maneira meramente declaratória; ele se constrói a partir de decisões que, ao interpretarem a Constituição e os marcos infraconstitucionais, delineiam os contornos funcionais, a autonomia e os limites da atuação institucional dos órgãos jurídicos do Estado.

Em decisão paradigmática, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a exigência de parecer jurídico prévio em processos administrativos não é uma formalidade, mas uma condição para a conformidade decisória. No julgamento do Mandado de Segurança 32.189, discutia-se a validade de contratos administrativos firmados sem a prévia análise da Procuradoria. O voto do ministro Luís Roberto Barroso afirmou que “a atuação da Advocacia Pública constitui elemento de racionalidade decisória na Administração”.

O reconhecimento da função consultiva como etapa estruturante da decisão pública revela uma compreensão mais sofisticada da legalidade: não se trata apenas de evitar a nulidade de atos, mas de assegurar que os processos decisórios sejam qualificados por critérios jurídicos previamente assentados, o que corresponde a uma concepção material da juridicidade (Faria, 2019).

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso em Mandado de Segurança 53.241, aprofundou essa concepção ao afirmar a legitimidade da atuação das Procuradorias perante órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas. Na ocasião, a Corte reafirmou que a representação institucional dos entes federativos por suas procuradorias não se limita ao âmbito judicial, mas se estende à defesa técnica em processos de fiscalização e responsabilização.

Ao reconhecer que os pareceres e manifestações jurídicas são expressões da institucionalidade do Estado, o STJ consolidou a Advocacia Pública como instância de salvaguarda da coerência interpretativa da Administração, função particularmente sensível em tempos de judicialização excessiva e fragmentação decisória (Schlindwein, 2020).

Não menos relevante, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.189 pelo STF marcou posição sobre a autonomia da Advocacia Pública nos entes subnacionais. Em voto incisivo, a ministra Cármen Lúcia destacou que “a atuação da Advocacia Pública [...] constitui uma garantia institucional à Administração e à sociedade”. Ao declarar a constitucionalidade de normas estaduais que asseguravam prerrogativas funcionais aos procuradores, a Corte firmou o entendimento de que a independência técnica da função jurídica do Estado não é uma faculdade, mas uma condição de sua legitimidade. Nesse contexto, o fortalecimento institucional não se mede apenas por estruturas normativas, mas pela existência de mecanismos que resguardem a imparcialidade e a continuidade técnica das manifestações jurídicas, mesmo diante de mudanças políticas (Marinela, 2022).

A convergência desses posicionamentos aponta para um movimento jurisprudencial de reconstrução do papel da Advocacia Pública, que a posiciona não como apêndice burocrático da máquina estatal, mas como núcleo de governança jurídica. A atuação do procurador, sobretudo no exercício da função consultiva, passa a ser compreendida como um filtro normativo que antecede a ação administrativa, orientando sua conformidade e prevenindo o conflito.

A função de controle jurídico prévio, nesse cenário, opera como instrumento de integridade administrativa, ao mesmo tempo em que protege o gestor público contra responsabilizações indevidas e confere densidade normativa às políticas públicas (Carvalho Filho, 2022).

Esse deslocamento interpretativo indica um amadurecimento institucional do Estado brasileiro, no qual a Advocacia Pública ocupa um lugar central no arranjo da governança. A jurisprudência das cortes superiores tem sido, nesse aspecto, agente catalisador de um novo desenho funcional, em que o parecer jurídico não é um elemento periférico, mas um ato essencial de juridicidade substancial. Como observa Barroso (2015, p. 211), “o Estado de Direito exige mais do que

leis bem escritas; exige instituições capazes de garantir a sua aplicação equânime, técnica e eficiente”.

A leitura integrada dessas decisões permite perceber que o fortalecimento institucional da Administração Pública passa necessariamente pela valorização e proteção da Advocacia de Estado. Isso não se resume a assegurar prerrogativas corporativas, mas a garantir que exista, no interior da estrutura estatal, um espaço de racionalidade jurídica autônoma, comprometido com a legalidade, a eficiência e a integridade pública.

Além das decisões que destacam a função consultiva e a autonomia da Advocacia Pública, a jurisprudência também reflete a importância de sua atuação preventiva para a mitigação de conflitos e a otimização dos recursos públicos. Ao conferir status vinculante a pareceres jurídicos emitidos pelas Procuradorias, os tribunais reforçam a ideia de que a Advocacia de Estado atua não apenas na defesa reativa em demandas judiciais, mas sobretudo como agente proativo na construção da legalidade administrativa.

A atuação preventiva é fundamental para a eficiência da máquina pública, evitando litígios e promovendo a segurança jurídica necessária para a continuidade dos serviços essenciais (Faria, 2019; Schlindwein, 2020). Em síntese, o Judiciário reconhece que o fortalecimento institucional está indissociavelmente ligado à capacidade da Advocacia Pública de influenciar o processo decisório desde sua origem.

Outro aspecto relevante que emerge das decisões analisadas é a proteção conferida à independência funcional dos procuradores públicos, fator decisivo para a credibilidade e eficácia da Advocacia Pública. A interferência política ou a subordinação excessiva do órgão jurídico pode comprometer a imparcialidade das manifestações técnicas e fragilizar o controle jurídico da Administração.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer essa autonomia em casos como a ADI 3.189, sinaliza que a Advocacia Pública deve gozar de garantias que assegurem a livre manifestação de seus pareceres, mesmo quando contrários a interesses momentâneos ou pressões políticas (Marinela, 2022). Tal orientação jurisprudencial fortalece a institucionalidade do Estado, pois assegura que as decisões administrativas

sejam tomadas com base em análises jurídicas isentas, promovendo a estabilidade e a confiança no regime democrático.

Por fim, a construção jurisprudencial recente também enfatiza a Advocacia Pública como agente central na harmonização entre o princípio da legalidade e as exigências da eficiência administrativa. A tensão histórica entre rigor legal e pragmatismo na gestão pública encontra na atuação qualificada da Advocacia um ponto de equilíbrio que viabiliza a modernização do Estado sem sacrificar a segurança jurídica.

Neste ínterim, os tribunais superiores reconhecem que a presença do órgão jurídico na fase prévia à decisão administrativa não configura um entrave burocrático, mas sim um mecanismo de governança que amplia a capacidade do Estado de cumprir seus objetivos com responsabilidade e transparência (Carvalho Filho, 2022; Barroso, 2015). Esse reconhecimento jurisprudencial é essencial para a consolidação de uma Administração Pública efetivamente moderna, capaz de responder aos desafios contemporâneos sem comprometer a legalidade.

7. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E PERSPECTIVAS FUTURAS DA ADVOCACIA PÚBLICA

A Advocacia Pública Estatal desempenha papel decisivo no fortalecimento institucional da Administração Pública, sendo atualmente desafiada a transcender a função tradicional de mera defesa jurídica para assumir um protagonismo estratégico na governança pública. Em face da crescente complexidade normativa e das demandas sociais por transparência, eficiência e participação, os procuradores públicos são chamados a integrar competências técnicas, multidisciplinares e políticas para promover a legalidade aliada à inovação administrativa. Conforme Silva e Oliveira (2023), “as Procuradorias devem atuar como núcleos de governança jurídica, orientando os gestores públicos e prevenindo riscos que comprometam a segurança institucional”.

Essa expansão do papel da Advocacia Estatal exige o desenvolvimento contínuo da especialização e da visão preventiva, permitindo antecipar conflitos e colaborar na formulação de políticas públicas sustentáveis. Carvalho Filho (2022) destaca que “a Advocacia

Pública não pode se restringir a um papel meramente reativo; deve integrar-se às políticas públicas com visão proativa e estratégica” (p. 345). Tal postura reflete um novo paradigma em que a atuação jurídica se imbrica com a gestão pública eficiente, ampliando o escopo da Advocacia para funções consultivas e de aconselhamento sistemático, em consonância com os princípios da governança pública contemporânea.

A autonomia funcional da Advocacia Pública, resguardada constitucionalmente e reafirmada em decisões do Supremo Tribunal Federal como na ADI 3.189/2007, é fundamento essencial para garantir a independência técnica e a legitimidade institucional.

O STF ressaltou que “a independência da Advocacia Pública é baluarte contra a captura política e garantia da governança responsável” (STF, 2007), reforçando a necessidade de que os procuradores atuem sem subordinação a interesses momentâneos, preservando o interesse público de forma isenta e responsável. Essa autonomia, por sua vez, fortalece a segurança jurídica e assegura que a atuação da Advocacia Estatal seja parâmetro de estabilidade e coerência institucional, indispensáveis para a confiança na Administração Pública.

Além das competências técnicas e da autonomia, a incorporação de inovação tecnológica e organizacional surge como vetor estratégico para a modernização da Advocacia Pública. A utilização de ferramentas digitais, inteligência artificial e sistemas de gestão do conhecimento amplia a capacidade produtiva e libera os recursos humanos para a atuação estratégica, conforme enfatiza Carvalho Filho (2022, p. 378). Essa modernização, porém, deve ser acompanhada de uma reflexão ética rigorosa, para que a automação não comprometa a dimensão humana da atividade jurídica nem os valores democráticos que norteiam a Administração Pública (Faria, 2019; Marinela, 2022).

A interlocução institucional ampliada é outro elemento chave para o fortalecimento da Advocacia Pública, que deve atuar em redes colaborativas entre poderes, órgãos e sociedade civil. Essa integração potencializa a coerência das decisões jurídicas com os objetivos governamentais e a eficácia das políticas públicas, superando silos burocráticos e promovendo sinergias institucionais, como ressaltam Barroso (2015) e Marinela (2022), para quem “a sinergia institucional é essencial para a construção de um Estado eficiente e responsivo”. Assim,

a Advocacia Estatal não se limita à esfera jurídica, mas posiciona-se como agente de governança ampla, facilitando a mediação, a transparência e a participação democrática.

Por fim, a sustentabilidade institucional da Advocacia Pública depende de sua capacidade de construir soluções jurídicas que dialoguem com as demandas sociais contemporâneas sem perder a firmeza normativa. Conforme aponta Faria (2019, p. 210), “a Advocacia Pública deve atuar como guardião do interesse público amplo, promovendo um equilíbrio dinâmico entre o cumprimento da lei e a adaptação às necessidades sociais emergentes”. Essa flexibilidade estratégica, associada à estabilidade jurídica, é fundamental para que a Administração Pública se mantenha resiliente e apta a enfrentar os desafios futuros, consolidando a Advocacia Pública como peça-chave na governança estatal e no fortalecimento das instituições democráticas.

8. CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o fortalecimento institucional da Administração Pública brasileira exige, de modo incontornável, o reconhecimento da Advocacia Pública, em especial das Procuradorias de Estado, como atores centrais nos arranjos contemporâneos de governança. Essa constatação decorre não apenas da constatação empírica de boas práticas disseminadas por diferentes unidades federativas, mas da necessidade teórica e normativa de reconfigurar o papel da função jurídica estatal à luz das exigências de racionalidade, integridade e legitimidade que caracterizam o modelo de administração pública orientado por resultados.

A governança pública, ao exigir decisões informadas por critérios de legalidade substantiva, eficiência institucional e estabilidade normativa, impõe um novo protagonismo aos órgãos de assessoramento jurídico.

As Procuradorias de Estado, quando estruturadas com autonomia técnica, qualificação funcional e inserção nos centros de decisão, deixam de operar como instâncias meramente periféricas ou reativas e passam a desempenhar uma função essencial na antecipação

de riscos, na densificação argumentativa das decisões administrativas e na harmonização das práticas estatais com os princípios constitucionais que regem a Administração.

Nesse cenário, a atuação consultiva das Procuradorias revela-se instrumento privilegiado de concretização da juridicidade democrática. Ela permite não apenas assegurar a validade formal dos atos administrativos, mas conferir-lhes legitimidade material, mediante uma interpretação normativa que leve em conta os objetivos públicos perseguidos, os limites constitucionais da ação estatal e a previsibilidade necessária para a segurança jurídica dos cidadãos. Trata-se de uma reconceptualização do parecer jurídico como ato de governança, dotado de densidade argumentativa e força estruturante no ciclo de políticas públicas.

O exame das experiências estaduais reforça esse diagnóstico. A atuação proativa da PGE do Espírito Santo, a especialização temática do modelo cearense, o uso de inteligência jurídica em Pernambuco, a coordenação interinstitucional no Rio Grande do Sul e as práticas de mediação institucional de São Paulo ilustram caminhos distintos, mas convergentes, de institucionalização da função jurídica como vetor de integridade e desempenho.

Os referidos casos demonstram que o êxito da atuação das Procuradorias depende de um desenho institucional que combine estrutura adequada, arcabouço normativo claro e cultura organizacional orientada à cooperação, à prevenção e à transparência.

A jurisprudência das cortes superiores brasileiras tem, de maneira progressiva, reconhecido a centralidade da Advocacia Pública nesse processo. Decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça apontam para a consolidação de uma compreensão segundo a qual a atuação jurídica no interior do Estado deve gozar de autonomia técnica, proteção institucional e legitimidade democrática. O parecer jurídico, nessas decisões, é elevado à condição de instância pré-decisória, cuja ausência ou fragilidade compromete a própria validade e racionalidade da ação administrativa.

Essa revalorização da função jurídica, contudo, não está isenta de desafios. Persistem, em diversos contextos estaduais, déficits estruturais que comprometem a plena inserção das Procuradorias nos sistemas de governança. A insuficiência de quadros técnicos, a falta de

normatização interna, a ausência de canais institucionais de articulação e a desvalorização da atividade consultiva ainda configuram obstáculos relevantes. A superação desses entraves demanda não apenas reformas legislativas, mas um comprometimento político-administrativo com a institucionalização da Advocacia Pública como função de Estado, e não como instrumento de governo.

Além disso, a transformação do papel das Procuradorias exige uma reconfiguração paradigmática do próprio Direito Administrativo. A atuação jurídica não pode mais se limitar à subsunção mecânica da norma ao caso concreto, tampouco ao exercício conservador da legalidade formal.

É preciso desenvolver uma racionalidade jurídica substancial, voltada à construção de soluções normativas coerentes com os objetivos constitucionais, os valores republicanos e as exigências de eficiência e justiça administrativa. O procurador de Estado do século XXI deve ser, simultaneamente, intérprete, estrategista e garantidor da integridade institucional.

A modernização da atuação das Procuradorias também depende da incorporação qualificada de recursos tecnológicos e da formação contínua dos seus quadros. Ferramentas de gestão do conhecimento, sistemas de precedentes, análise de risco e plataformas de inteligência institucional não substituem a atividade jurídica, mas a potencializam, liberando tempo e recursos para a atuação estratégica. Nesse sentido, a inovação tecnológica deve ser vista como aliada da autonomia funcional e da qualidade da produção jurídica, sem jamais comprometer os valores democráticos, o controle social e a transparência da ação estatal.

Finalmente, a consolidação das Procuradorias como vértices de governança exige sua integração orgânica com os demais sistemas de planejamento, controle, orçamento e gestão de políticas públicas. A atuação jurídica deve estar presente desde a concepção até a execução das políticas, não como instância de veto ou vigilância, mas como espaço de construção argumentativa e pactuação normativa.

A transversalidade da função jurídica é, nesse modelo, condição de eficácia da ação administrativa, elemento estruturante da legitimidade estatal e expressão de um Estado que decide bem, com

base em fundamentos jurídicos consistentes e comprometido com o interesse público.

Diante disso, conclui-se que o fortalecimento institucional da Administração Pública no Brasil passa inexoravelmente pela valorização das Procuradorias de Estado como centros de governança jurídica. O reconhecimento de sua autonomia, a estruturação de sua função consultiva, a integração sistêmica com os demais órgãos da máquina estatal e a capacitação permanente dos seus quadros constituem pilares fundamentais para a construção de uma Administração mais eficiente, estável e republicana. A Advocacia Pública, quando compreendida como instrumento de juridicidade democrática e não apenas como aparato técnico, revela-se uma das principais garantias de que o Estado brasileiro estará à altura dos desafios normativos, políticos e sociais do século XXI.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandre. **Direito administrativo e governança pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.189/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 nov. 2015.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy. Governance, democracy and the new public management. **Public Management Review**, v. 7, n. 3, p. 299-317, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de conflitos e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Governança democrática e reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 1, p. 7-36, 2019.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- CUNHA, Alexandre L. M. Governança pública e segurança jurídica: uma perspectiva institucional. **Revista de Direito Administrativo**, n. 285, p. 11–34, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- FARIA, Luciano Corrêa Pimentel. **A função consultiva da Advocacia Pública na construção da juridicidade administrativa**. São Paulo: Fórum, 2019.
- FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Diogo de. **Direito administrativo contemporâneo: novas tendências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MARINELA, Fernando. **Advocacia pública: função essencial à Justiça e à governança**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- MORAES, Luciano. **Segurança jurídica e racionalidade institucional: práticas estruturantes da advocacia pública estadual**. São Paulo: Fórum, 2022.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Principles of public governance**. Paris: OECD Publishing, 2018.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Enhancing public sector integrity through public procurement**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- PECI, Fernanda. Governança pública no Brasil: tipologia e avaliação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 267–292, 2017.
- PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration**. 6. ed. London: Routledge, 2010.
- SCHLINDWEIN, João Marcelo. **Parecer jurídico e responsabilidade do gestor público: entre a orientação e a vinculação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- SILVA, Raquel Teixeira da; OLIVEIRA, Maria Clara de. **Governança pública e inovação na Advocacia Estatal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.189/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. **Diário da Justiça Eletrônico**, 22 jun. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 31 maio 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 53.241/DF. Relator: Min. Gurgel de Faria. **Diário da Justiça Eletrônico**, 14 fev. 2019.
- VINHAS, Raquel. Governança pública e o papel estratégico da advocacia pública. **Revista Jurídica da PGE-SP**, v. 14, n. 1, 2021.

Artigo científico finalizado em 27 de maio de 2025

06⁰

Artigo

Cabimento do agravo de instrumento na fase de
conhecimento de processos coletivos

*Admissibility of the interlocutory appeal in the knowledge phase
of collective proceedings*

Marcelo Bianchi¹

¹. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito. Procurador do Estado de São Paulo.

Art.

■ A R T I G O . 0 6

RESUMO:

O artigo analisa o cabimento do agravo de instrumento para impugnar decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, com base no artigo 1.015, XIII, do Código de Processo Civil de 2015 e no artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965). Destaca-se que no microssistema de tutela coletiva, a norma específica da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) prevalece sobre o rol taxativo do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, garantindo a imediata revisão das decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos. A discussão evidencia a integração entre diversas normas, visando à proteção aos direitos coletivos, sendo corroborada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

PALAVRAS-CHAVE:

Agravo de Instrumento; Microssistema de Tutela Coletiva; Código de Processo Civil de 2015; Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965); Superior Tribunal de Justiça.

ABSTRACT:

The article examines the admissibility of the interlocutory appeal to challenge interlocutory decisions issued during the knowledge phase of collective proceedings, based on article 1,015, XIII, of the 2015 Code of Civil Procedure and article 19, § 1º, of the Popular Action Law (Law No. 4,717/1965). It highlights that, within the microsystem of collective protection, the specific provision of the Popular Action Law (Law No. 4,717/1965) prevails over the exhaustive list in article 1.015 of the 2015 Code of Civil Procedure, ensuring the immediate review of interlocutory decisions issued during the knowledge phase of collective proceedings. The discussion emphasizes the integration of various legal norms aimed at the protection of collective rights, which is corroborated by the case law of the Superior Court of Justice.

KEYWORDS:

Interlocutory Appeal; Microsystem of Collective Protection; 2015 Code of Civil Procedure; Popular Action Law (Law No. 4,717/1965); Superior Court of Justice.

1. INTRODUÇÃO

A proteção aos direitos coletivos tem se revelado cada vez mais imprescindível em um cenário jurídico marcado pela complexidade das relações sociais e econômicas contemporâneas, em que o acesso e a efetividade da tutela jurisdicional são fundamentais para garantir a integridade dos interesses que transcendem a esfera individual.

Nesse contexto, o advento do Código de Processo Civil de 2015 trouxe inovações ao estabelecer um rol de hipóteses recursais, dentre as quais se destaca o artigo 1.015, XIII, que prevê o cabimento do agravo de instrumento em “outros casos expressamente referidos em lei”. Esta norma revela a abertura para interpretações que visam a aprimorar a efetividade da proteção processual.

Paralelamente, a Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) consagra, no artigo 19, § 1º, a possibilidade de imediata impugnação das decisões interlocutórias por meio do agravo de instrumento,

demonstrando a existência de um dispositivo específico para o controle recursal de tais decisões no microssistema de tutela coletiva.

A confluência desses instrumentos normativos se insere no microssistema de tutela coletiva, que se trata de um conjunto de normas que, embora dispersas em diplomas distintos, como a Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), a Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e o Código de Defesa do Consumidor, interagem para assegurar a defesa aos direitos coletivos.

A importância de se permitir a imediata interposição do agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos reside na necessidade de evitar que a demora na prestação jurisdicional cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação aos interesses da coletividade, preservando a eficácia dos mecanismos de proteção jurídica.

Este artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de imediata interposição do agravo de instrumento para impugnar as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, com base no artigo 1.015, XIII, do Código de Processo Civil de 2015 e no artigo 19, § 1º, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), ressaltando a relevância do microssistema de tutela coletiva na consolidação de um sistema jurídico que dialoga entre os diferentes diplomas.

Assim, a discussão que se segue abordará como o microssistema de tutela coletiva, por meio da integração normativa e do diálogo entre as fontes legais, contribui para a efetividade dos recursos destinados à proteção aos direitos coletivos, reafirmando, por meio da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a necessidade de se admitir a imediata interposição do agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, garantindo uma tutela jurisdicional mais célere e eficiente.

2. A RELEVÂNCIA DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO

O agravo de instrumento é um recurso previsto no ordenamento jurídico brasileiro que se revela fundamental para o controle das decisões

interlocutórias proferidas em primeiro grau de jurisdição, possibilitando o imediato reexame de pronunciamentos judiciais que, embora não encerrem a fase do processo, possuem conteúdo decisório e potencial para causar danos às partes.

Historicamente, o agravo era considerado um recurso que se manifestava em diferentes modalidades, como o agravo retido, o agravo de instrumento e o agravo interno. Com as reformas processuais ocorridas ao longo das últimas décadas, especialmente após o advento do Código de Processo Civil de 2015, o agravo foi desdobrado em espécies específicas, que são dotadas de regimes jurídicos próprios (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019).

“Verificada a inconveniência procedimental da interposição de apelação no curso do processo, pois ela conduzia à necessidade de paralisação do feito para o reexame das decisões interlocutórias, adotou-se, no direito lusitano, a prática dos agravos, historicamente registrada sob diversas modalidades. O agravo de instrumento, porém, destacou-se pela possibilidade de tramitação simultânea ao processo em primeiro grau de jurisdição, sem a necessidade de paralisação do processo ao longo do procedimento recursal. E assim é, porque o agravo de instrumento é instruído pelas peças necessárias à compreensão da controvérsia (geralmente especificadas pela lei, sem prejuízo de outras que se façam necessárias para que o tribunal decida o recurso), característica que lhe conferiu tal denominação: agravo de instrumento. Forma-se o instrumento para que não seja necessária a remessa dos autos ao tribunal, o que permite que o feito prossiga normalmente em grau primeiro de jurisdição”.²

Com efeito, o agravo de instrumento possui natureza processual, servindo para combater decisões interlocutórias que, embora não

² ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

ponham fim à fase do processo, exercem efeitos imediatos que podem comprometer a efetividade do provimento final. Assim, ele é utilizado para evitar que a ausência de revisão tempestiva de uma decisão interlocutória prejudique o direito da parte até o deslinde final do mérito (BUENO, 2020).

Diferentemente da apelação, que é utilizada para impugnar a sentença, o agravo de instrumento se caracteriza pela imediata interposição contra a decisão interlocutória proferida em primeiro grau de jurisdição, garantindo uma via recursal em que não se aguarda o término da fase do processo para ser empregada.

Nessa ordem de ideias, o agravo de instrumento é especialmente desenhado para lidar com situações em que a urgência e o risco de dano tornam imprescindível a célere revisão da decisão interlocutória. Por esta razão, ele não apenas permite a imediata correção de erros ou excessos na atuação do juiz, mas também previne que a paralisação ou o prolongamento dos atos processuais causem prejuízos irreparáveis às partes (WRUBEL, 2023).

No âmago da sua função, o agravo de instrumento busca resguardar a efetividade do processo e o acesso ao duplo grau de jurisdição. Ele possibilita que uma decisão interlocutória seja submetida à análise do tribunal competente, a fim de corrigir erros de julgamento ou de procedimento ocorridos em primeiro grau de jurisdição.

A utilização do agravo de instrumento tem efeitos significativos sobre a dinâmica processual, permitindo que o processo siga o seu curso, sem que o direito de defesa da parte seja comprometido. Ao possibilitar a imediata revisão das decisões interlocutórias que possam ocasionar prejuízos às partes, o recurso impede que os atos processuais necessitem ser repetidos futuramente, caso a decisão interlocutória seja reformada ou anulada (PINHEIRO, 2022).

Em um sistema processual marcado pela necessidade de celeridade e decisões eficazes, o agravo de instrumento assume um importante papel para a garantia da segurança jurídica, assegurando que as medidas urgentes possam ser revistas, sem a demora típica dos recursos ordinários, contribuindo para a preservação dos direitos das partes e da integridade processual.

Destaca-se que o agravo de instrumento possibilita um controle efetivo sobre as decisões interlocutórias proferidas em primeiro grau de jurisdição, funcionando como uma ferramenta de fiscalização da atuação judicial. Ao impugnar, de forma imediata, os atos que possam causar danos às partes, o agravo de instrumento auxilia na manutenção do equilíbrio processual e na prevenção de decisões que resultem em erro de procedimento ou de julgamento.

Logo, o agravo de instrumento é um recurso que se destina a corrigir, em tempo hábil, as decisões interlocutórias potencialmente lesivas às partes e à regularidade processual. A sua importância reside não apenas na possibilidade de imediata revisão dos atos judiciais, mas também na promoção de um sistema jurídico que busca a efetividade e a justiça, sem comprometer a dinâmica processual. Ao garantir a possibilidade de célere reexame de pronunciamentos decisórios, o agravo de instrumento fortalece o acesso à tutela jurisdicional e contribui para a segurança jurídica.

3. CABIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

O agravo de instrumento é um recurso destinado a impugnar as decisões interlocutórias proferidas em primeiro grau de jurisdição, cuja imediata revisão é essencial para evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação às partes. Neste contexto, o artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 estabelece, de forma enumerada, as hipóteses em que o agravo de instrumento pode ser interposto (NEVES, 2020).

“O agravo de instrumento, à luz do CPC/2015, é cabível somente nas hipóteses previstas em lei. Disso resulta a taxatividade do cabimento do agravo de instrumento.

Cabe agravo de instrumento nos casos enumerados no art. 1.015 do CPC/2015 e, também, nas demais hipóteses previstas em lei (cf. art. 1.015, XIII, do CPC/2015). Assim, pode haver situações não mencionadas no rol previsto no art. 1.015 do CPC/2015, seja em leis

*especiais, seja no próprio Código de Processo Civil, em que caberá agravo de instrumento”.*³

As decisões interlocutórias que versam sobre tutelas provisórias dizem respeito a medidas urgentes, decretadas em razão de situações em que há risco de perecimento de direitos ou de irreversibilidade dos efeitos. Este instituto abrange medidas de tutela cautelar, antecipada ou de evidência, que objetivam garantir a eficácia do provimento jurisdicional (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2020).

A necessidade de imediata revisão das decisões interlocutórias que concedem, revogam ou modificam tutelas provisórias se deve à urgência inerente a tais medidas, que pretendem prevenir danos que se agravariam com o tempo. Por isso, o agravo de instrumento constitui o meio adequado para assegurar que a decisão interlocutória seja revista antes que os seus efeitos causem prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação às partes (BUENO, 2020; WRUBEL, 2023).

Ato contínuo, o agravo de instrumento admite a revisão de decisões interlocutórias que julgam parcialmente o mérito da causa. Tais decisões, embora não encerrem a fase de conhecimento do processo, possuem natureza decisória e podem definir a materialização da coisa julgada sobre parte dos pedidos, o que demanda a imediata análise (AZEVEDO, 2016).

A interposição do agravo de instrumento contra decisões interlocutórias que julgam o mérito da causa evita que os efeitos parciais implementados causem desequilíbrio processual e prejudiquem a parte que não teve a sua pretensão devidamente examinada, protegendo o direito à efetiva prestação jurisdicional.

Quando o juiz rejeita a alegação de que há uma convenção de arbitragem, desconsiderando o compromisso firmado entre as partes, a decisão interlocutória afeta a jurisdição estatal e pode levar o processo a tramitar indevidamente no Poder Judiciário (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2020).

³ MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de Direito Processual Civil Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

Desse modo, o agravo de instrumento é cabível para que o tribunal reexamine a decisão interlocutória, permitindo que se corrija, de imediato, eventual inadequação na escolha do foro competente, preservando os princípios da autonomia privada e da segurança jurídica.

As decisões interlocutórias que abordam o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica envolvem a análise de questões relativas à separação de patrimônios entre os sócios e a empresa, sendo de extrema relevância para a responsabilização de atos praticados em fraude à execução (WRUBEL, 2023).

A possibilidade de interposição do agravo de instrumento se justifica pelo fato de que tais decisões interlocutórias, ao determinar a desconconsideração da personalidade jurídica, possuem imediato impacto na efetivação dos direitos das partes e, por isso, devem ser revistas prontamente, a fim de evitar prejuízos que possam comprometer o equilíbrio da relação jurídica (AZEVEDO, 2016; PINHEIRO, 2022).

No tocante à gratuidade da justiça, o agravo de instrumento é cabível quando da rejeição do requerimento de concessão ou do acolhimento do pedido de revogação do benefício. Esta hipótese visa a assegurar que eventuais decisões interlocutórias que imponham o imediato recolhimento de despesas processuais não coloquem a parte economicamente vulnerável em situação de risco de exclusão da jurisdição (STJ, 2018).

A imediata revisão da decisão interlocutória relativa à gratuidade da justiça é fundamental para manter o acesso à justiça, que é um princípio fundamental do sistema processual, por evitar que a parte fique impossibilitada de prosseguir no feito em razão de não conseguir arcar com o pagamento dos encargos processuais.

Ressalta-se que as decisões interlocutórias que versam sobre a exibição ou a posse de documento ou coisa estão ligadas à obtenção de provas fundamentais para a defesa ou o convencimento do juiz, motivo pelo qual o agravo de instrumento se mostra adequado para que a questão seja reexaminada com celeridade.

A imediata revisão da decisão interlocutória se faz necessária para evitar que a produção ou a preservação da prova seja prejudicada, comprometendo a eficácia da instrução probatória e, conseqüentemente, o justo deslinde da controvérsia.

A exclusão de litisconsorte refere-se à decisão interlocutória que retira um dos sujeitos ativos ou passivos da lide, sem que o processo se encerre. Este instituto afeta a composição das partes e pode modificar o alcance dos efeitos da decisão final.

Ante o risco de que a não revisão imediata dessa decisão interlocutória altere, de forma substancial, a dinâmica processual, o agravo de instrumento é o meio escolhido para permitir que o tribunal reconsidere a exclusão ou a manutenção do litisconsorte ativo ou passivo, preservando a correta formação do polo processual.

No caso de litisconsórcio, o pedido de limitação é formulado para que se evite a formação de um conjunto excessivo de partes que dificulte a tramitação e o julgamento do processo. Quando o juiz rejeita este pedido, o agravo de instrumento torna-se o meio adequado para questionar a decisão interlocutória, visando a preservar a razoabilidade e a celeridade processual.

Além disso, a imediata revisão da decisão interlocutória que rejeita a limitação do litisconsórcio é fundamental para evitar que o andamento processual seja comprometido pelo acúmulo de litisconsortes, o que pode atrasar a resolução da controvérsia e aumentar, indevidamente, os custos do processo (PINHEIRO, 2022).

Sobre a intervenção de terceiros, a decisão interlocutória que admite ou não a participação de terceiros no feito é passível de interposição do agravo de instrumento, pois influencia a composição das partes e a possibilidade de o contraditório ser efetivamente exercido.

A necessidade de imediata análise dessa decisão interlocutória se fundamenta no risco de que a inclusão ou a exclusão de terceiros altere o equilíbrio processual, exigindo a célere revisão para assegurar que o processo se desenrole com todas as partes necessárias à correta solução da lide (WRUBEL, 2023).

No âmbito dos embargos à execução, a decisão interlocutória que trata sobre o efeito suspensivo possui grande impacto prático, pois define se os atos expropriatórios serão suspensos em face do ajuizamento dos embargos. Dessa forma, o agravo de instrumento é cabível para revisar esta decisão interlocutória e evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação às partes (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2020).

A imediata interposição do agravo de instrumento torna-se imprescindível para prevenir que a execução prossiga ou seja paralisada de maneira injustificada, garantindo que a medida seja adotada de forma adequada e proporcional às peculiaridades do caso.

O artigo 373, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015 autoriza a redistribuição do ônus da prova em situações especiais, compensando a dificuldade excessiva que uma das partes possa ter para comprovar os fatos. Esta decisão interlocutória, ao alterar o equilíbrio probatório, pode causar significativo impacto na condução da instrução probatória (ALVIM; GRANADO; FERREIRA, 2019).

Em razão do poder de modificar a dinâmica da prova, a decisão interlocutória que defere ou indefere a redistribuição do ônus da prova é passível do agravo de instrumento, de modo a possibilitar a imediata revisão e a correção de eventuais desequilíbrios que possam comprometer o resultado do processo (THEODORO JÚNIOR, 2019).

Por fim, o artigo 1.015, XIII, do Código de Processo Civil de 2015 prevê “outros casos expressamente referidos em lei” como hipóteses de cabimento do agravo de instrumento. Além disso, o parágrafo único estende esta possibilidade às decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença, no cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário, reconhecendo a necessidade de imediato controle em todas estas situações para garantir a efetividade e a segurança do processo.

4. TAXATIVA MITIGADA

O agravo de instrumento é um recurso destinado a impugnar as decisões interlocutórias que, embora não encerrem a fase do processo, possuem conteúdo decisório capaz de ocasionar dano irreparável ou de difícil reparação às partes se não revisadas de imediato. Tradicionalmente, o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 delimita as hipóteses para as quais o recurso é cabível, mas esta abordagem normativa foi objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais (THEODORO JÚNIOR, 2019).

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo 988, firmou a tese de que o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 é de “taxatividade mitigada”. Isto significa que embora o dispositivo apresente uma enumeração exaustiva de situações em que o agravo de instrumento pode ser manejado, esta taxatividade não é absoluta, permitindo, em situações excepcionais, a interposição do recurso mesmo quando a hipótese não esteja expressamente elencada:

“RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. NATUREZA JURÍDICA DO ROL DO ART. 1.015 DO CPC/2015. IMPUGNAÇÃO IMEDIATA DE DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS NÃO PREVISTAS NOS INCISOS DO REFERIDO DISPOSITIVO LEGAL. POSSIBILIDADE. TAXATIVIDADE MITIGADA. EXCEPCIONALIDADE DA IMPUGNAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI. REQUISITOS.

1. O propósito do presente recurso especial, processado e julgado sob o rito dos recursos repetitivos, é definir a natureza jurídica do rol do art. 1.015 do CPC/15 e verificar a possibilidade de sua interpretação extensiva, analógica ou exemplificativa, a fim de admitir a interposição de agravo de instrumento contra decisão interlocutória que verse sobre hipóteses não expressamente previstas nos incisos do referido dispositivo legal.

2. Ao restringir a recorribilidade das decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento do procedimento comum e dos procedimentos especiais, exceção feita ao inventário, pretendeu o legislador salvaguardar apenas as ‘situações que, realmente, não podem aguardar rediscussão futura em eventual recurso de apelação’.

3. A enunciação, em rol pretensamente exaustivo, das hipóteses em que o agravo de instrumento seria cabível revela-se, na esteira da majoritária doutrina e jurisprudência, insuficiente e em desconformidade com as normas fundamentais do processo civil, na medida em que sobrevivem questões urgentes fora da lista do art. 1.015 do CPC e que tornam inviável

a interpretação de que o referido rol seria absolutamente taxativo e que deveria ser lido de modo restritivo.

4. A tese de que o rol do art. 1.015 do CPC seria taxativo, mas admitiria interpretações extensivas ou analógicas, mostra-se igualmente ineficaz para conferir ao referido dispositivo uma interpretação em sintonia com as normas fundamentais do processo civil, seja porque ainda remanescerão hipóteses em que não será possível extrair o cabimento do agravo das situações enunciadas no rol, seja porque o uso da interpretação extensiva ou da analogia pode desnaturar a essência de institutos jurídicos ontologicamente distintos.

5. A tese de que o rol do art. 1.015 do CPC seria meramente exemplificativo, por sua vez, resultaria na reprimatização do regime recursal das interlocutórias que vigorava no CPC/73 e que fora conscientemente modificado pelo legislador do novo CPC, de modo que estaria o Poder Judiciário, nessa hipótese, substituindo a atividade e a vontade expressamente externada pelo Poder Legislativo.

6. Assim, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixa-se a seguinte tese jurídica: O rol do art. 1.015 do CPC é de taxatividade mitigada, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação.

7. Embora não haja risco de as partes que confiaram na absoluta taxatividade com interpretação restritiva serem surpreendidas pela tese jurídica firmada neste recurso especial repetitivo, eis que somente se cogitará de preclusão nas hipóteses em que o recurso eventualmente interposto pela parte tenha sido admitido pelo Tribunal, estabelece-se neste ato um regime de transição que modula os efeitos da presente decisão, a fim de que a tese jurídica somente seja aplicável às decisões interlocutórias proferidas após a publicação do presente acórdão.

8. Na hipótese, dá-se provimento em parte ao recurso especial para determinar ao TJ/MT que, observados os demais pressupostos

de admissibilidade, conheça e dê regular prosseguimento ao agravo de instrumento no que tange à competência.

9. Recurso especial conhecido e provido”.⁴

O fundamento para essa mitigação reside na necessidade de imediata proteção aos direitos das partes, principalmente diante da urgência inerente à impugnação de determinadas decisões interlocutórias. Quando a espera pelo recurso de apelação puder causar danos irreparáveis ou de difícil reparação às partes (hipótese em que se verifica a urgência), é imperativo que o agravo de instrumento seja admitido para evitar que a decisão interlocutória perpetue os seus efeitos prejudiciais, sem o imediato controle do tribunal (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2020).

A interpretação adotada pelo Superior Tribunal de Justiça busca equilibrar a segurança jurídica com a efetividade da prestação jurisdicional. Ao reconhecer que o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 pode ser flexibilizado em caso de urgência, a Corte Superior evita que a rigidez formal da norma se sobreponha aos princípios fundamentais do processo, tais como a celeridade, a efetividade do provimento jurisdicional e o contraditório, garantindo que as decisões interlocutórias não se consolidem de forma irreversível (BUENO, 2020).

Em vista disso, a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo 988, estabelece que o agravo de instrumento é cabível mesmo em hipóteses não expressamente previstas no artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, desde que se comprove a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão por meio do recurso de apelação. Esta abordagem representa um avanço interpretativo, proporcionando uma proteção mais ampla às partes e assegurando que o sistema recursal brasileiro se mantenha em sintonia com os valores fundamentais do acesso à justiça e da eficácia processual (NEVES, 2020).

⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. Recurso Especial nº 1.696.396 - MT (2017/02262874). Relatora: Ministra Nancy Andrighi; julgado em: 05 dez. 2018; DJe: 19 dez. 2018. Documento nº 1731780 - Inteiro teor. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702262874&dt_publicacao=19/12/2018. Acesso em: 13 mar. 2025.

5. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA

O microssistema de tutela coletiva é um conceito que designa a formação e a interação de diversos diplomas legais que, embora dispersos em normas diferentes, articulam-se para a proteção aos interesses coletivos no ordenamento jurídico brasileiro.

Em sua essência, o microssistema de tutela coletiva integra normas materiais e processuais que, em conjunto, regulam os processos coletivos, mesmo que tais preceitos não estejam concentrados em um único diploma.

A ideia central do microssistema de tutela coletiva reside na instrumentalização harmônica de normas provenientes de diversas fontes, como a Constituição Federal, códigos, leis especiais e estatutos que, embora elaboradas de maneira autônoma, convergem para tratar sobre questões específicas de interesse coletivo (PINHEIRO, 2022).

Historicamente, a emergência do microssistema de tutela coletiva pode ser rastreada a partir das décadas de 1960 e 1970, época em que instrumentos como a ação popular e, posteriormente, a ação civil pública, passaram a oferecer mecanismos para a defesa de bens e valores coletivos (BASTOS, 2018).

No Brasil, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) inaugurou o debate sobre a proteção coletiva, conferindo legitimidade ativa ao cidadão para atuar em defesa dos interesses públicos, enquanto a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) expandiu esta possibilidade, incluindo interesses coletivos.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) também desempenha um papel fundamental, ao integrar a tutela dos direitos do consumidor ao conjunto normativo que trata sobre a proteção coletiva, contribuindo para a formação do núcleo do microssistema de tutela coletiva.

Um elemento central que une esses diplomas é o mecanismo das “normas de reenvio”, as quais, por exemplo, fazem com que o artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) direcione a aplicação de dispositivos da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), enquanto o artigo 21 desta reenvia normas daquele para proteção coletiva.

Essa interligação normativa pode ser visualizada como um “sistema de vasos comunicantes”, no qual os diferentes diplomas normativos interpenetram-se e retroalimentam-se, permitindo que a proteção coletiva se aperfeiçoe, independentemente de uma codificação única (BASTOS, 2018).

*“Logo, os processos coletivos desenvolvem-se segundo lógica específica, oriundos que são de ‘ratio essendi’ não identificada integralmente com o direito processual civil nem com o direito processual penal tradicionais. Mais: atualmente, os processos coletivos brasileiros caracterizam-se pela pluralidade de fontes e pela necessidade do esforço de integração cognitiva/aplicativa dos diferentes diplomas que compõem o microssistema de tutela coletiva (Lei da Ação Civil Pública; Código de Defesa do Consumidor; Lei de Improbidade Administrativa; Lei do Mandado de Segurança; Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro etc.)”.*⁵

O microssistema de tutela coletiva reflete a complexidade e a interdisciplinaridade do ordenamento jurídico, onde preceitos de campos variados de direito processual e direito material se encontram.

Devido a essa pluralidade, surge a necessidade de um método interpretativo capaz de harmonizar diferentes fontes, de modo a evitar conflitos e lacunas legislativas que possam comprometer a efetividade da tutela dos direitos coletivos.

A doutrina encontra dois grandes caminhos para a aplicação desse sistema: uma visão em que as normas do microssistema de tutela coletiva são aplicadas de forma subsidiária e outra posição que defende a sua aplicação direta, enfatizando o critério da especialidade (WRUBEL, 2023).

Para alguns doutrinadores, a aplicação subsidiária das normas do microssistema de tutela coletiva ocorre quando há omissão na lei

⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. Comentários à Lei de Ação Civil Pública. Revista dos Tribunais, 2024.

específica que rege a matéria, acionando as normas integradoras que compõem o sistema.

Em contrapartida, há outra corrente doutrinária que entende ser prioritário o critério da especialidade, de modo que se existir uma lei específica voltada à tutela de um determinado interesse coletivo, ela deve prevalecer, utilizando as demais normas apenas para suprir eventuais omissões.

Outra abordagem defendida pela doutrina, e com a qual muitos se identificam, é a aplicação da norma mais benéfica à tutela do direito material, independentemente se a sua natureza for geral ou especial, buscando o resultado mais eficaz à proteção coletiva.

A evolução dos instrumentos de tutela coletiva mostra que o microsistema não é estático, mas um conjunto dinâmico que se renova à medida que novos diplomas entram em vigor e que o diálogo entre as normas se intensifica (PINHEIRO, 2022).

No contexto jurídico brasileiro, o microsistema de tutela coletiva também interage com o Código de Processo Civil de 2015, o qual passou a integrar o sistema de proteção coletiva de forma direta, e não mais meramente residual (NEVES, 2020).

Certamente, essa integração do Código de Processo Civil de 2015 com o microsistema de tutela coletiva é evidenciada pelo fato de que, embora o referido Código disponha de regras gerais do processo, as suas normas são complementares às específicas da defesa coletiva, formando um conjunto articulado de proteção aos direitos coletivos (BASTOS, 2018).

A ausência de uma codificação própria para o processo coletivo gera, contudo, desafios práticos aos operadores do direito, os quais precisam interpretar diversos diplomas legais, de maneira integrada, para alcançar uma tutela coletiva eficaz.

Outrossim, a doutrina e a jurisprudência têm buscado sistematizar as inter-relações existentes entre os diplomas legais, sem, todavia, convergir para uma solução monolítica, o que reforça o caráter policêntrico do microsistema de tutela coletiva.

O microsistema de tutela coletiva emerge como um instrumento fundamental para a proteção aos interesses coletivos, sobretudo em uma

sociedade globalizada e plural, onde os desafios sociais se multiplicam e exigem respostas legislativas ágeis (WRUBEL, 2023).

A interação entre diplomas como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), entre outros, cria uma rede complexa, que garante a efetividade da proteção coletiva, mesmo diante da dispersão normativa.

Essa rede demonstra que não basta a existência de normas isoladas, pois é necessário que elas conversem e se complementem para oferecer um arcabouço legal robusto, apto a enfrentar as demandas da sociedade contemporânea.

Dessa forma, o microssistema de tutela coletiva representa um desafio e uma oportunidade para a inovação legislativa, pois evidencia a pluralidade de fontes e o potencial de integração entre diferentes áreas do Direito na proteção aos interesses coletivos.

Portanto, o microssistema de tutela coletiva é um fenômeno caracterizado pela inter-relação e complementaridade entre diversos diplomas legais, cuja aplicação integrada é indispensável para a defesa dos direitos coletivos. A constante evolução normativa e a necessidade de diálogo entre as fontes exigem uma interpretação que privilegie a eficácia e a justiça, reafirmando a importância deste sistema para o ordenamento jurídico brasileiro e a proteção à coletividade.

6. CABIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NA FASE DE CONHECIMENTO DE PROCESSOS COLETIVOS

O agravo de instrumento é um recurso destinado a impugnar as decisões interlocutórias proferidas no curso do processo em primeiro grau de jurisdição, evitando que tais decisões prejudiquem as partes antes do julgamento do mérito da ação.

No Código de Processo Civil de 2015, o artigo 1.015 traz um rol taxativo de hipóteses que admitem a interposição do agravo de instrumento, destacando, entre elas, o inciso XIII, que prevê o cabimento do recurso “em outros casos expressamente referidos em lei” (THEODORO JÚNIOR, 2019).

De forma complementar, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) dispõe, no artigo 19, § 1º, que “das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento”, estabelecendo uma norma específica para a imediata impugnação dos referidos atos processuais (NEVES, 2020).

Essa previsão normativa na Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) representa um exemplo de como o microssistema de tutela coletiva integra diferentes diplomas legais, permitindo que normas específicas se sobreponham à formalidade do rol taxativo do Código de Processo Civil de 2015 e garantam a eficácia processual na proteção aos direitos coletivos.

O microssistema de tutela coletiva, por sua natureza, é formado por um conjunto interligado de normas provenientes da Constituição Federal, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), entre outras, que, embora não sistematizadas em um único diploma, convergem para a tutela dos interesses coletivos (PINHEIRO, 2022).

A tese da taxatividade mitigada, firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo 988, demonstra que o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 não é absoluto, pois se admite a interposição do agravo de instrumento em situações emergenciais, mesmo quando a hipótese não esteja expressamente prevista naquele rol (STJ, 2018).

Enquanto o Código de Processo Civil de 2015 impõe um rol taxativo para garantir a uniformidade recursal, a existência de normas específicas, como o artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), permite flexibilizar tal rigidez, integrando os dispositivos normativos de forma a assegurar a efetividade do direito coletivo (NEVES, 2020).

A controvérsia que originou esta discussão reside na ausência de conhecimento do agravo de instrumento interposto contra decisão interlocutória proferida na fase de conhecimento de processo coletivo, situação em que o tribunal de origem entendeu que a hipótese de cabimento do recurso não estava prevista no rol taxativo do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015.

No julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.159.586 - RJ, realizado em 24 de janeiro de 2025, o Superior

Tribunal de Justiça destacou que a decisão interlocutória proferida na fase de conhecimento de processo coletivo deve ser submetida à revisão por meio de agravo de instrumento, com fundamento no artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), afastando a rigidez do rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CABIMENTO. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. APLICAÇÃO.

1. A controvérsia cinge-se ao cabimento de agravo de instrumento contra decisão interlocutória que indeferiu o aditamento da inicial por intempestividade, no bojo de ação civil pública.

2. Caso em que o Tribunal de origem entendeu que a decisão agravada não estava inserida no rol taxativo do art. 1.015 do CPC/2015, destacando, ainda, que não havia urgência na utilização do instrumento recursal a caracterizar a taxatividade mitigada definida pelo STJ no julgamento do REsp 1.696.396/MT, apreciado sob o rito de demandas repetitivas.

3. As duas Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça têm entendido que a norma específica inserida no microssistema de tutela coletiva, prevendo a impugnação de decisões interlocutórias mediante agravo de instrumento (art. 19 da Lei n. 4.717/65), não é afastada pelo rol taxativo do art. 1.015 do CPC/2015, notadamente porque o inciso XIII daquele preceito contempla o cabimento daquele recurso em outros casos expressamente referidos em lei.

4. Agravo interno desprovido”.⁶

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 2159586 - RJ (2022/0199062-2). Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 24 jan. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=290475466®istro_numero=202201990622&peticao_numero=202201154819&publicacao_data=20250211&formato=PDF. Acesso em: 13 mar. 2025.

O entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça é embasado na premissa de que o microssistema de tutela coletiva permite a aplicação de dispositivos legais específicos para a imediata impugnação de decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, mesmo que tais hipóteses não estejam elencadas no artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015.

O inciso XIII do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 assegura que em “outros casos expressamente referidos em lei” cabe agravo de instrumento, o que abrange situações em que normas específicas, como o artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), orientam a impugnação de decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos.

O agravo de instrumento é cabível não apenas nos casos previstos no artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, mas também na hipótese estabelecida no artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), a qual permite a interposição do recurso contra as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, independentemente dos requisitos firmados pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo 988.

Essa integração normativa ressalta o caráter do microssistema de tutela coletiva, onde disposições de diferentes leis interagem para proteger os direitos coletivos, evitando que a demora recursal comprometa a eficácia do provimento jurisdicional (PINHEIRO, 2022).

A possibilidade de interposição do agravo de instrumento na fase de conhecimento de processos coletivos, ainda que a hipótese não esteja prevista no rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, evidencia a utilidade de um dispositivo que favorece a imediata correção de decisões interlocutórias que possam causar danos à ordem jurídica coletiva.

A urgência e a necessidade de efetividade, que são princípios basilares do microssistema de tutela coletiva, justificam que a impugnação seja realizada de forma célere e autônoma, mediante agravo de instrumento, a fim de evitar que a questão tenha que aguardar o recurso de apelação e causar danos às partes.

O entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº

2.159.586 - RJ, reforça que a norma do artigo 19 da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) não é afastada pelo rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, especialmente porque o inciso XIII deste dispositivo admite a interposição do agravo de instrumento nos casos expressamente previstos em lei (STJ, 2025).

Evidencia-se que essa interpretação representa um avanço, pois demonstra a necessidade de se considerar o diálogo entre as diferentes normas, privilegiando a proteção aos direitos coletivos e a aplicabilidade de regras específicas em contextos coletivos (BASTOS, 2018).

A união dos dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 e da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), dentro do microsistema de tutela coletiva, proporciona uma proteção integral aos interesses coletivos, estabelecendo que o acesso ao duplo grau de jurisdição não deve ser comprometido pela formalidade de um rol recursal inflexível.

O agravo de instrumento se revela como um instrumento recursal adequado para a imediata revisão das decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos, à luz da possibilidade de aplicação de normas específicas que regem a tutela coletiva.

Dessarte, em razão da integração normativa existente no microsistema de tutela coletiva, o cabimento do agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias proferidas na fase de conhecimento de processos coletivos se fundamenta no artigo 1.015, XIII, do Código de Processo Civil de 2015 e no artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), conforme o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.159.586 - RJ, garantindo a efetividade da proteção aos direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro.

7. CONCLUSÃO

A análise conduzida neste trabalho evidencia a relevância do microsistema de tutela coletiva na proteção aos interesses coletivos, demonstrando que a interligação entre diversos diplomas legais, como a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor

(Lei nº 8.078/1990), forma um conjunto normativo robusto, capaz de suprir lacunas e viabilizar a efetividade da tutela jurisdicional em processos coletivos.

A discussão sobre o cabimento do agravo de instrumento na fase de conhecimento de processos coletivos, à luz do inciso XIII do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015 e do artigo 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), revela que o rigor do rol taxativo pode ser mitigado por normas específicas do microssistema de tutela coletiva, que garantem a imediata revisão das decisões interlocutórias para a proteção aos direitos coletivos.

O entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.159.586 - RJ, enfatiza a importância de se adotar uma interpretação dinâmica e integradora das fontes normativas que privilegie a proteção efetiva aos interesses coletivos.

Frisa-se que a interposição do agravo de instrumento, mesmo em situações que não se enquadram no rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil de 2015, evidencia a necessidade de um diálogo constante entre as normas que compõem o microssistema de tutela coletiva, assegurando que a justiça seja prestada de forma pronta e eficaz.

Diante do exposto, a flexibilização do rol recursal, aliada à integração das normas inseridas no microssistema de tutela coletiva, demonstra o avanço e a adaptabilidade do ordenamento jurídico brasileiro. Esta abordagem reflete não apenas a realidade de uma sociedade cada vez mais plural, mas também reforça o compromisso do sistema recursal com a proteção aos direitos coletivos, abrindo caminho para uma aplicação mais efetiva e harmoniosa dos dispositivos destinados à defesa dos interesses coletivos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. O microsistema de processo coletivo brasileiro (uma análise feita à luz das tendências codificadoras). **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 8, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/20831>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do microsistema da tutela coletiva e a sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 68, abr./jun. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabricio_Rocha_Bastos.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.696.396 - MT (2017/0226287-4). Relatora: Min. Nancy Andrighi, 05 dez. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 dez. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702262874&dt_publicacao=19/12/2018. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 2.159.586 - RJ (2022/0199062-2). Relator: Min. Gurgel de Faria, 24 jan. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, 11 fev. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=290475466®istro_numero=202201990622&peticao_numero=202201154819&publicacao_data=20250211&formato=PDF. Acesso em: 13 mar. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. v. 2.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. v. 2. E-book.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**: volume único. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

PINHEIRO, Thayany. O microssistema do processo coletivo e a proteção aos direitos transindividuais. **Revista de Direito UNIFACEX**, v. 10, n. 1, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unifacex.com.br/direito/article/view/1151>. Acesso em: 13 mar. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 52. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 3.

WRUBEL, Valesca Telles Schiavo. Microssistema coletivo e processo estrutural: vias de adaptação. **Atuação**: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 18, n. 37, p. 47-75, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/219>. Acesso em: 13 mar. 2025.

07°

Artigo

Exigibilidade das astreintes em tutela provisória

Enforceability of coercive fines in provisional relief

Guilherme Henrique Corrêa Fontoura¹

¹. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Advogado. Curitiba – Brasil.

Art.

■ A R T I G O . 0 7

RESUMO:

O artigo analisa a exigibilidade das multas coercitivas (astreintes) fixadas em sede de tutela provisória, com enfoque na controvérsia relativa à necessidade de sua confirmação em sentença para fins de cumprimento provisório ou definitivo. A discussão é contextualizada a partir da superação legislativa do entendimento consolidado no Tema 743 do Superior Tribunal de Justiça, sobretudo após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, com destaque para o conteúdo dos §§ 3º e 4º do art. 537. A partir de revisão doutrinária e jurisprudencial, sustenta-se que a decisão interlocutória que fixa astreintes constitui, por si só, título executivo, sendo dispensável a confirmação expressa em sentença para autorizar sua exigibilidade. Defende-se, portanto, uma releitura do instituto à luz da nova sistemática processual, considerando o papel instrumental da multa coercitiva na garantia da efetividade da tutela jurisdicional e sua compatibilização com o princípio da segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE:

Astreintes; tutela provisória; exigibilidade; confirmação em sentença; execução provisória.

ABSTRACT:

The article examines the enforceability of coercive fines (astreintes) granted through provisional relief, focusing on the controversy over whether a final judgment is required for their execution. It contextualizes the debate in light of legislative developments that superseded the precedent set in Theme 743 of the Brazilian Superior Court of Justice, especially after the enactment of the 2015 Code of Civil Procedure, with emphasis on paragraphs 3 and 4 of Article 537. Based on doctrinal and case law analysis, the article argues that the interlocutory decision imposing astreintes constitutes an enforceable order in itself, not requiring confirmation in the final ruling. It advocates for a reinterpretation of the mechanism under the new procedural framework, highlighting the instrumental role of coercive fines in ensuring the effectiveness of judicial protection while maintaining legal certainty.

KEYWORDS:

Coercive fines; Provisional relief; Enforceability; Confirmation by final ruling; Provisional enforcement

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a analisar sistematicamente a controvérsia envolvendo a exigibilidade das multas coercitivas (astreintes) fixadas no curso do processo, em sede de tutela provisória, notadamente quanto à necessidade de sua confirmação em sentença para fins de cumprimento, seja em caráter provisório, seja de forma definitiva. A questão, embora já tenha sido enfrentada sob a vigência do Código de Processo Civil (CPC) de 1973 (Tema 743 dos recursos repetitivos do Superior Tribunal de Justiça – REsp n.º 1.200.856/RS), voltou a ser objeto de debates mais intensos com a promulgação do CPC de 2015 em razão do disposto nos §§ 3º e 4º do art. 537.

A discussão não é meramente acadêmica ou teórica. Ao contrário, apresenta relevante impacto prático, especialmente diante da resistência de diversos tribunais quanto à aplicação literal do – não tão – novo diploma processual. Isso se verifica, por exemplo, na manutenção, por alguns julgados, da tese consagrada no referido recurso repetitivo, segundo a qual a multa fixada em sede de antecipação de tutela somente poderia ser objeto de execução provisória após confirmação expressa pela sentença de mérito – e que o recurso eventualmente interposto não fosse dotado ou recebido com efeito suspensivo.

Este entendimento, entretanto, foi firmado sob a égide do CPC/73, cujas premissas – inclusive em relação à função das tutelas provisórias e ao regime das decisões interlocutórias – foram significativamente modificadas com a entrada em vigor do novo código. Com efeito, os §§ 3º e 4º do art. 537 do CPC/15 parecem ter enfrentado diretamente a matéria, permitindo a exigibilidade da multa – ainda que provisória – independentemente de confirmação judicial posterior.

Dessa forma, o objetivo central desta pesquisa é identificar, com base na legislação atual, na doutrina especializada e na jurisprudência, se as astreintes fixadas no curso do processo, especialmente em sede de tutela provisória, podem ser executadas a partir do descumprimento da ordem judicial, sem necessidade de confirmação expressa em sentença. Para isso, adota-se uma abordagem dividida em três fases.

Na primeira etapa, realiza-se uma exposição teórico-normativa sobre o instituto das astreintes, abordando (i) seu conceito, função e principais características; (ii) a evolução do regime jurídico sob a égide do CPC/1973, voltando-se para a sua exigibilidade nas hipóteses de tutela provisória; e (iii) a sua executividade em razão das alterações introduzidas pelo CPC/2015.

A segunda fase da pesquisa dedica-se à análise jurisprudencial. Aqui, o objetivo é analisar, por amostragem, como os tribunais vêm aplicando, na prática, os §§ 3º e 4º do art. 537 do CPC/2015, especialmente em contraste com o entendimento consolidado no Tema 743 do STJ.

Por fim, a terceira etapa consiste em um resumo geral das fases anteriores, confrontando-se os entendimentos doutrinários e as decisões judiciais proferidas no período recente. Nessa fase, identifica-se a compreensão que se entende como mais adequada a respeito do

problema objeto de pesquisa, traçando uma possível solução para o confronto normativo existente.

2. ASTREINTES

a. Conceito, função e características gerais

Para assegurar a efetividade das ordens judiciais, o direito processual civil se vale de técnicas executivas que se dividem, genericamente, em duas categorias: sub-rogatórias e coercitivas¹.

Os instrumentos sub-rogatórios correspondem àqueles por meio dos quais o Poder Judiciário se substitui à vontade do devedor ou executado para que a obrigação seja cumprida – como ocorre, por exemplo, nas hipóteses de penhora de valores disponíveis em contas bancárias². Tais medidas são típicas da execução por quantia certa e buscam satisfazer diretamente o crédito reconhecido judicialmente.

As técnicas coercitivas, por sua vez, não produzem automaticamente o cumprimento da obrigação, mas atuam como meios de constrangimento indireto ao devedor, com o objetivo de compelir ou obrigar o devedor a cumprir sua obrigação. Dentre elas, se insere a chamada multa coercitiva, ou astreinte, entendida como mecanismo de pressão patrimonial voltado à tutela de decisões que imponham obrigações de fazer ou não fazer³.

Embora o presente estudo não tenha por escopo abordar de forma exaustiva o regime das multas em geral – compreendidas desde aquelas de natureza punitiva até as compensatórias – é imperioso destacar, ao menos em linhas gerais, a natureza jurídica e a finalidade específica da astreinte.

O instituto, cuja denominação tem origem em expressão francesa incorporada ao vocabulário jurídico brasileiro⁴, é disciplinado

¹ A rigor, o CPC/15 prevê outras técnicas, tais como indutivas e mandamentais (art. 139, IV).

² Arts. 831 e 835 do CPC/15.

³ ASSIS, Araken de. *Manual da Execução* [E-book]. 18ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 36.

pelos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil. Trata-se de técnica processual com função eminentemente coercitiva, cuja principal finalidade é coagir o devedor ao cumprimento da obrigação fixada judicialmente. Ainda que recaia sobre o patrimônio do devedor, a multa coercitiva não detém natureza punitiva ou indenizatória, mas visa à efetivação do comando judicial⁵.

Não se trata, contudo, da única medida possível. O §1º do art. 536 e o art. 139, IV, do CPC/2015 consagram o chamado poder geral de cautela⁶, permitindo ao magistrado – ainda que de forma excepcional – a adoção de medidas atípicas, caso se mostrem adequadas e necessárias ao caso concreto. Entretanto, a experiência prática revela que a astreinte permanece como instrumento privilegiado, senão a mais efetiva, na concretização das ordens judiciais.

A rigor, a fixação da multa pode se dar em qualquer fase do processo, inclusive na fase de cumprimento de sentença, ou mesmo no curso da execução, sendo inexistente qualquer limitação temporal rígida quanto ao seu arbitramento. A multa coercitiva, nesse sentido, assume natureza acessória e instrumental, vinculada à ordem principal exarada pelo juízo competente⁷.

Ademais, sua aplicação dispensa requerimento expresso da parte. O art. 537 do CPC permite expressamente que a astreinte seja fixada de ofício pelo magistrado, desde que presente a finalidade coercitiva e a compatibilidade com a obrigação. Do mesmo modo, sua revisão ou

⁴Sobre a origem das ‘astreintes’, vide: ASSIS, Araken de. *Manual da Execução* [E-book]. 18ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 288-301 e 570-573 e NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 10ª. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 1182.

⁵MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Código de processo civil comentado* [e-book]. 7ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 484. PEREIRA, Rafael Caselli. *Astreintes e perdas e danos – uma análise da autonomia dos procedimentos previstos no art. 461, § 2º do CPC/1973 e do art. 500 – NCPC/2015 como garantia lógica e harmônica do sistema processual*. Revista de Processo, vol. 251. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan. 2016.

⁶MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Código de processo civil comentado* [e-book]. 7ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 483.

⁷Vide arts. 536 e 537 do CPC/15.

exclusão também pode ocorrer independentemente de provocação, como forma de evitar excessos ou distorções⁸.

Quanto ao valor arbitrado, o CPC/2015 não estabelece parâmetros específicos, tampouco vincula o montante da multa a um percentual sobre o valor da causa ou da obrigação inadimplida. A quantificação é deixada ao critério do julgador, que deverá observar, entre outros fatores, a capacidade econômica do devedor, a complexidade da obrigação e parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade.

Conforme apontam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, a multa coercitiva é construída a partir do caso concreto, devendo refletir uma pressão proporcional à resistência do obrigado, observando, entre outros critérios, a natureza da obrigação, o seu valor e a capacidade econômica do devedor⁹.

Ainda, entende-se que é indispensável a intimação pessoal do devedor para que a multa coercitiva possa incidir no caso concreto, não bastando a mera intimação do advogado da parte. Esse era o entendimento do STJ durante a vigência do CPC/73 – que, inclusive, foi objeto da Súmula n.º 410 da Corte¹⁰ – e, ao que parece, também é o posicionamento do CPC/15.

Por último, deve-se ressaltar que a multa coercitiva pode ser cumulada com eventual indenização devida à parte. Isso porque – diferente da multa prevista no art. 523 do CPC – as astreintes não são espécie de penalidade, mas, justamente, uma técnica coercitiva para forçar o devedor ao cumprimento. Assim, nada impede que, com o descumprimento da decisão judicial e eventual necessidade de indenização do credor por tal

⁸. *Diversos entendimentos das Turmas do Superior Tribunal de Justiça seguem essa lógica. Vide: EAREsp 650536/RJ, julgado em 07/04/2021 pela Corte Especial; AgInt no AREsp 2461631/SP, julgado em 04/11/2024 pela Quarta Turma; AgInt no AREsp 2225110/PA, julgado em 12/11/2024 pela Primeira Turma; AgInt no AREsp 1865820/SC, julgado em 22/11/2022 pela Terceira Turma; e AgInt no REsp 2068514/PB, julgado em 16/10/2023 pela Segunda Turma.*

⁹. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Manual de Processo Civil*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

¹⁰. Súmula n.º 410 do STJ: *A prévia intimação pessoal do devedor constitui condição necessária para a cobrança de multa pelo descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.*

inadimplemento (por exemplo: descumprimento de obrigação de não fazer e impossibilidade fática de desfazimento da conduta), o credor também faça jus à multa coercitiva.

Neste ponto, convém mencionar que a definição do momento em que a multa se torna exigível é central para os propósitos deste artigo. Uma vez fixada, e diante do descumprimento da obrigação, nasce para o credor a expectativa de exigibilidade da penalidade pecuniária, ainda que de forma incipiente. A controvérsia reside, justamente, em determinar se essa exigibilidade depende de ulterior confirmação da decisão em sentença ou se basta, para tanto, o simples inadimplemento da ordem judicial provisória.

Essa indagação será examinada de forma mais detida nas seções seguintes, com base na legislação processual, nos precedentes jurisprudenciais e na doutrina.

b. Regime jurídico da exigibilidade das astreintes sob a égide do CPC/73 e do CPC/15

Sob a vigência do Código de Processo Civil de 1973, não havia, em sua redação original, dispositivo específico e suficientemente claro a respeito da multa coercitiva como técnica de cumprimento das decisões judiciais. A previsão normativa sobreveio com a promulgação da Lei n.º 8.952/1994, que introduziu os §§ 3º e 4º ao art. 461 do CPC/73, prevendo, pela primeira vez, ao menos expressamente, a possibilidade de imposição de multa diária para assegurar o cumprimento de decisões judiciais – em princípio, relativas a obrigações de fazer ou não fazer.

Os dispositivos foram redigidos da seguinte forma:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

[...]

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao

juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu.

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

Embora tais previsões tenham representado avanço em relação à redação original do diploma processual, a norma permaneceu omissa quanto a um aspecto relevante: o momento a partir do qual a multa coercitiva decorrente do descumprimento de decisão judicial seria exigível e, portanto, executável.

Diante da ausência de critérios objetivos, surgiram dúvidas práticas: o mero descumprimento seria suficiente para autorizar a execução da multa? Seria possível seu cumprimento provisório? E mais: sendo fixada em sede de tutela antecipada, a astreinte continuaria exigível se, posteriormente, a sentença revogasse a medida liminar?

Tais indagações levaram o Superior Tribunal de Justiça a enfrentar o tema. O posicionamento foi consolidado no julgamento do Recurso Especial n.º 1.200.856/RS (Tema 743 dos recursos repetitivos), ocasião em que o STJ firmou o entendimento de que:

[...] a multa diária prevista no § 4º do art. 461 do CPC, devida desde o dia em que configurado o descumprimento, quando fixada em antecipação de tutela, somente poderá ser objeto de execução provisória após a sua confirmação pela sentença de mérito e desde que o recurso eventualmente interposto não seja recebido com efeito suspensivo.

A partir dessa decisão, estabeleceram-se três condições para a exigibilidade da astreinte fixada em tutela antecipada: (i) descumprimento da ordem judicial, (ii) confirmação da medida em sentença de mérito, e (iii) inexistência de efeito suspensivo em eventual recurso contra a sentença confirmatória.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o legislador processual buscou sistematizar e consolidar o regime jurídico das astreintes. Para tanto, inseriu disposições específicas nos artigos 536 e 537, com destaque para os §§ 3º e 4º deste último, os quais passaram a disciplinar, de maneira expressa, alguns aspectos relativos à multa coercitiva:

Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

[...]

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte.

§ 4º A multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

Além de indicar a impossibilidade de redução da multa vencida¹¹ e o exequente como seu credor, o regime legal previu que a astreinte (i) produz efeitos imediatos; (ii) torna-se exigível a partir do

¹¹ Este tema, especificamente, é controvertido na doutrina e jurisprudência, todavia não é abordado neste trabalho. Em caso de interesse, cf. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado [e-book]. 7ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 481; MONTENEGRO FILHO, Misael. Novo código de processo civil comentado [E-book]. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 451-452; ASSIS, Araken de. Manual da Execução [E-book]. 18ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 288-301 e 570-577; e PEREIRA, Rafael Caselli. A multa judicial (astreinte) consolidada no tempo: reflexões sobre os parâmetros para fixação e modulação do quantum alcançado. Doutrina e jurisprudência unidas na busca por critérios objetivos para uma fundamentação qualificada. Revista de Processo, vol. 274. São Paulo: Revista dos Tribunais, dez. 2017.

descumprimento; (iii) a sua ‘execução’ pode ser realizada mediante o instituto do cumprimento provisório; e (iv) em sede de cumprimento provisório deve ser depositada em juízo, sendo o valor levantado após o trânsito em julgado da decisão favorável à parte.

O regime legal atual é claro ao prever que a multa será “devida” a partir do descumprimento da decisão e que sua execução provisória é cabível, devendo o valor ser depositado em juízo. A coisa julgada só é exigível para o levantamento do valor depositado em juízo e não para sua exigibilidade; a ‘confirmação em sentença da multa’, aliás, sequer é mencionada pelo dispositivo legal, induzindo a lógica conclusão de sua desnecessidade.

Ressalta-se, ainda, que o art. 515, I, do CPC/2015 reforça essa conclusão ao estabelecer que “são títulos executivos judiciais, as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação”. Trata-se de alteração significativa em relação ao art. 584 do CPC/73, que previa como título executivo judicial apenas a “sentença”.

Com efeito, ao substituir o termo “sentença” por “decisão”, o novo código expandiu o rol dos atos judiciais dotados de força executiva. Nesse sentido, decisões interlocutórias que fixem astreintes em tutela provisória passaram a ser aptas a autorizar o início do cumprimento provisório da obrigação. A exigibilidade, portanto, decorre do descumprimento da ordem judicial e não da sua confirmação posterior pelo juízo sentenciante.

A Ministra Nancy Andrighi, no julgamento do REsp 1.958.679/GO¹², apontou de forma expressa em seu voto que a substituição terminológica revela a intenção do legislador de permitir – ao ampliar o conceito de título executivo judicial para abarcar decisões interlocutórias – a execução imediata das astreintes, independentemente de posterior confirmação por sentença.

Não obstante a clareza da legislação, parcela da jurisprudência ainda se mantém vinculada à lógica anterior. Mesmo após a entrada em vigor do CPC/2015, algumas Turmas do STJ e alguns tribunais seguem aplicando, de forma automática, o entendimento consolidado no Tema 743.

¹² REsp n. 1.958.679/GO, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/11/2021, DJe de 25/11/2021.

Como se verá no tópico seguinte, diversos Tribunais, inclusive órgãos colegiados do próprio STJ, já iniciaram um movimento de revisão do entendimento anterior, reconhecendo a possibilidade de cumprimento provisório da multa coercitiva mesmo antes da confirmação em sentença. A análise empírica desses julgados permitirá compreender se há, de fato, uma tendência de superação do Tema 743 no plano da jurisprudência nacional.

3. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

No âmbito da presente pesquisa, entendeu-se relevante a realização de levantamento empírico a respeito da forma como os Tribunais Estaduais têm interpretado e aplicado o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo nº 743, especialmente após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015. Ainda que se trate de pesquisa por amostragem, a análise qualitativa dos acórdãos permite identificar padrões interpretativos e compreender o grau de adesão (ou resistência) ao novo regime normativo das astreintes previsto no art. 537 do CPC.

Assim, adotou-se como metodologia a utilização de três filtros: (i) a pesquisa teve como critério de busca as expressões “astreintes”, “confirmação”, “sentença” e “STJ”; (ii) dentre as decisões localizadas, foram selecionadas apenas aquelas em que havia menção expressa ao art. 537, §§ 3º e 4º, do CPC/2015 e/ou ao REsp n.º 1.200.856/RS (Tema 743); e (iii) excluíram-se do recorte as decisões que, embora abordassem astreintes, não enfrentavam de forma direta a necessidade de confirmação da medida como condição para a sua exigibilidade.

A partir do material selecionado, observou-se que a aplicação do Tema 743 do STJ não é uniforme entre os Tribunais Pátrios. Em outras palavras, há tribunais que se mostram mais conservadores, mantendo a exigência de confirmação da tutela para fins de exigibilidade da multa, enquanto outros demonstram maior aderência à nova lógica processual, afastando a exigência de confirmação sentencial com base na literalidade do art. 537 do CPC/2015.

Entre os fundamentos utilizados para afastar o Tema 743, destacam-se dois argumentos principais: (i) a leitura do art. 537, § 3º, que, por si só, autoriza o cumprimento provisório da decisão que fixou a multa – sem qualquer menção expressa à superação do precedente; e (ii) a compreensão de que o novo regime legal previsto no CPC/2015 efetivamente revogou – ao menos tacitamente – o entendimento consolidado sob a vigência do CPC/1973.

Por outro lado, a manutenção do entendimento do STJ tem sido justificada, essencialmente, por dois fundamentos: (i) a alteração legislativa não teria revogado expressamente o Tema repetitivo; e (ii) ainda que o art. 537 do CPC/2015 admita o cumprimento provisório da multa, sua exigibilidade continua condicionada à confirmação em sentença, ainda que de forma implícita.

É importante ressaltar que parte significativa dos julgados sequer enfrenta o conflito existente entre o novo diploma processual e o Tema 743, limitando-se a aplicar a tese firmada pelo STJ de maneira automática, sem realizar qualquer análise crítica da legislação.

A título demonstrativo, estribando-se em entendimento do próprio Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já adotou entendimento segundo o qual a confirmação da decisão que antecipou os efeitos da tutela é consequência inerente da sentença que acolhe os pedidos iniciais, assegurando a eficácia da medida liminar não revogada durante o curso da demanda ou na própria sentença¹³. Nesse sentido, defende-se que, havendo sentença favorável, a eficácia da medida liminar – não revogada no curso da demanda – restaria automaticamente consolidada.

A despeito disso, é preciso reconhecer que o próprio Superior Tribunal de Justiça, nos últimos anos, vem revendo sua posição anterior. Em julgados mais recentes proferidos pelas Segunda e Terceira Turmas de Direito Privado, admite-se expressamente a superação do Tema 743, reconhecendo que, sob a vigência do CPC/2015, é possível o cumprimento provisório das astreintes fixadas em tutela provisória, independentemente de confirmação posterior por sentença. A única limitação prevista diz respeito ao levantamento do valor, que permanece condicionado ao trânsito em julgado da decisão favorável à parte beneficiária.

Esse novo entendimento está exposto no julgamento do AREsp n.º 2.079.649/MA, de relatoria do Ministro Francisco Falcão (Segunda Turma), em que se afirma que o precedente qualificado do REsp 1.200.856/RS foi superado com o advento do CPC/2015, dada a expressa previsão do art. 537, §3º, quanto à possibilidade de cumprimento provisório da multa cominatória, independentemente de sua confirmação em sentença¹⁴.

Na mesma linha, a Terceira Turma, sob a relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no julgamento do já citado REsp n.º 1.958.679/GO, reforçou que as astreintes podem ser executadas provisoriamente desde que configurado o descumprimento da decisão, não havendo necessidade de que a tutela seja posteriormente confirmada, ainda que se trate de decisão interlocutória. A relatora destacou, expressamente, que a inovação legislativa afasta a incidência da tese anteriormente firmada no Tema 743.

Essas decisões têm servido de fundamento para que tribunais inferiores passem a adotar a tese da superação legislativa do Tema 743¹⁵, alinhando-se ao entendimento mais recente da Corte Superior e reconhecendo a possibilidade de execução provisória das astreintes fixadas em tutela provisória sem necessidade de confirmação formal.

¹³. Vide: [...] 1. O egrégio Superior Tribunal de Justiça tem entendido que: “A antecipação dos efeitos da tutela, conquanto produza efeitos imediatos à época do deferimento, possui a natureza de provimento antecipatório, ao aguardo do julgamento definitivo da tutela jurisdicional pleiteada, que se dá na sentença, de modo que, no caso de procedência, a antecipação resta consolidada, produzindo seus efeitos desde o momento de execução da antecipação, mas, sobrevindo a improcedência, transitada em julgado, a tutela antecipada perde eficácia, cancelando-se para todos os efeitos, inclusive quanto à multa aplicada (astreinte)”. (STJ 4ª Turma AgInt no REsp. n. 1.393.844/SP) Rel.: Min. Luis Felipe Salomão Unân. j. 11.06.2019, DJe 27.06.2019) 2. Recurso de agravo de instrumento conhecido, e, no mérito, não provido. (TJPR - 17ª Câmara Cível - 0037254-54.2021.8.16.0000 - Curitiba - Rel.: Desembargador Mario Luiz Ramidoff - J. 30.11.2021) [...] A confirmação da decisão que antecipou os efeitos da tutela é inerente à sentença de procedência dos pedidos iniciais. Não havendo revogação da medida liminar, no curso da demanda, ou na sentença, a eficácia da medida resta assegurada. Precedente do superior tribunal de justiça. [...] (tjpr - 16ª câmara cível - 0052321-93.2020.8.16.0000 - curitiba - rel.: desembargador lauro laertes de oliveira - j. 23.11.2020)

¹⁴. AREsp n. 2.079.649/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 10/3/2023

Contudo, apesar da mudança de orientação sinalizada pelas Turmas do STJ, ainda subsiste uma postura de resistência que foi revelada no julgamento do EAREsp n.º 1.883.876/RS pela Corte Especial do STJ. O voto vencedor entendeu pela manutenção do posicionamento anterior, exigindo-se a confirmação da tutela para fins de exigibilidade da multa. O voto vencido da Ministra Nancy Andrighi – coerente com sua posição no julgado supracitado – sustentava a superação da tese em razão da modificação legislativa promovida pelo CPC/2015, todavia não prevaleceu.

A resistência à aplicação do novo regime legal não se limita ao STJ. Tribunais estaduais que, em outros momentos, haviam reconhecido a possibilidade de cumprimento provisório das astreintes – ainda que mediante decisões de órgãos fracionários –, voltaram a aplicar o Tema 743 com base em argumentos de segurança jurídica ou vinculação à jurisprudência consolidada¹⁶.

Todavia, ainda assim, mesmo após o julgamento do EAREsp n.º 1.883.876/RS, há exemplos de Tribunais que entenderam pela superação do precedente repetitivo do REsp 1.200.856/RS com o advento do CPC/15.

¹⁵ A este respeito, confira-se alguns dos precedentes analisados:

TJAM: Agravo de Instrumento n.º 4004512-04.2022.8.04.0000, julgado em 27/03/2023;

Agravo de Instrumento n.º 4000785-37.2022.8.04.0000, julgado em 21/11/2022.

TJBA: Agravo de Instrumento n.º 8010586-42.2023.8.05.0000, publicado em 04/05/2024;

Agravo de Instrumento, n.º 8049540-94.2022.8.05.0000, publicado em 05/04/2023.

TJGO: Apelação Cível n.º 5575639-54.2023.8.09.0128, julgado em 27/11/2023; Apelação Cível n.º 5448091-54.2021.8.09.0051, julgado em 02/10/2023.

TJMG: Agravo de Instrumento n.º 1.0000.21.265583-1/003, julgado em 22/05/2023.

TJMS: Apelação Cível n.º 0824052-82.2021.8.12.0001, julgado em 07/07/2022.

TJPR - 18ª Câmara Cível - 0008997-36.2020.8.16.0038 - Fazenda Rio Grande - Rel.:

Fernando Antonio Prazeres 2 VICE - J. 11.04.2022

TJRS – Apelação Cível, Nº 50138173120218210008, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-08-2023

TJSP – Agravo de Instrumento 2007265-19.2023.8.26.0000; Relator (a): Enéas Costa Garcia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Privado; Foro de São José dos Campos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 14/04/2023; Data de Registro: 14/04/2023. TJSP – Agravo de Instrumento 2072241-98.2024.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional XII - Nossa Senhora do Ó - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 30/04/2024; Data de Registro: 30/04/2024

Esse movimento revela, de forma clara, que ainda há dissenso jurisprudencial significativo sobre a matéria. A jurisprudência encontra-se em transição, marcada por um embate entre a segurança dos precedentes e a adequação do direito jurisprudencial às alterações legislativas.

Como se demonstrará no tópico seguinte, defende-se neste artigo a superação definitiva do entendimento consagrado no Tema 743, uma vez que a legislação vigente não apenas inovou na matéria, como tornou insustentável a exigência de confirmação da tutela como condição para a exigibilidade das astreintes.

4. DA EXIGIBILIDADE DAS ASTREINTES: A NECESSIDADE DE UMA NOVA VISÃO

Conforme delineado nos tópicos anteriores, o presente estudo tem como objeto a análise da exigibilidade das multas coercitivas fixadas no curso do processo, especialmente em sede de tutela provisória, à luz do atual regime normativo instituído pelo Código de Processo Civil de 2015.

Verificou-se que os Tribunais Pátrios, em sua maioria, ainda se orientam pelo entendimento firmado no REsp nº 1.200.856/RS, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça. Tal precedente, contudo, tem como base normativa o art. 475-O, §3º, do CPC de 1973, razão pela qual carece de plena compatibilidade com a disciplina atualmente vigente, especialmente com o que dispõem os §§ 3º e 4º do art. 537 do CPC/2015.

O diploma processual em vigor estabelece, com clareza e objetividade, que a decisão judicial que fixa a multa coercitiva é passível

¹⁶ *Veja-se:*

TJMG: Agravo de Instrumento n.º 1.0000.23.280134-0/001, julgado em 21/03/2024.

TJPR: Autos n.º 0011911-11.2015.8.16.0083, julgado em 28/03/2019.

TJSC: Apelação Cível n.º 0500065-08.2013.8.24.0011, julgado em 11/08/2020; Agravo de Instrumento n.º 5009129-61.2024.8.24.0000, julgado em 16/05/2024.

TJSP: Agravo de Instrumento n.º 2095366-95.2024.8.26.0000, julgado em 31/05/2024;

Agravo de Instrumento n.º 2055133-56.2024.8.26.0000, julgado em 29/05/2024.

de cumprimento provisório, desde que haja o descumprimento da obrigação, sendo seu levantamento condicionado ao trânsito em julgado da sentença favorável ao credor. Observe-se:

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte.

§ 4º A multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

À luz de tais dispositivos, é patente a superação do entendimento anteriormente firmado no Tema 743 do STJ. Não há mais justificativa normativa para condicionar a exigibilidade da multa à confirmação expressa da tutela em sentença, uma vez que a própria lei processual passou a admitir a sua execução provisória desde o descumprimento da ordem judicial.

Nesse ponto, é oportuno destacar a lição de Daniel Amorim Assumpção Neves¹⁷, para quem o novo regime acentua o caráter psicológico e coercitivo das astreintes. Ao prever a possibilidade de execução provisória, ainda que condicionando o levantamento dos valores, o legislador promoveu a harmonização entre os princípios da efetividade e da segurança jurídica, sem comprometer a reversibilidade das medidas deferidas em tutela provisória.

Em termos práticos, a sistemática vigente permite concluir que:

- i. *Havendo descumprimento da decisão judicial, nasce para o credor o direito ao valor da multa coercitiva;*
- ii. *A partir desse descumprimento, é possível deflagrar o cumprimento provisório da multa, mediante depósito judicial;*

¹⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil: volume único*. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 1201.

iii. *Tal cumprimento independe de confirmação posterior em sentença, bastando a existência da decisão interlocutória que comine a multa.*

Admitir o contrário – ou seja, condicionar a exigibilidade da astreinte à confirmação judicial – equivale a esvaziar o próprio conteúdo do §3º do art. 537, que permite sua execução antes mesmo da prolação da sentença de mérito.

A doutrina corrobora expressamente esse entendimento. José Miguel Garcia Medina¹⁸, por exemplo, reconhece que o CPC/15 alterou substancialmente o regime das astreintes, ao permitir sua exigibilidade imediata com base na decisão interlocutória, sem necessidade de confirmação posterior.

Também é elucidativo o posicionamento de Alexandre Freitas Câmara¹⁹, que sustenta ser plenamente admissível a superação antecipada de precedentes jurisprudenciais firmados com base em textos legais revogados. Na sua visão, negar essa superação seria conferir maior força normativa a precedentes do que à própria lei vigente, o que não encontra amparo constitucional.

Ainda, conforme leciona Guilherme Rizzo Amaral²⁰, a multa pode ser objeto de execução provisória desde que configurado o descumprimento, sendo o levantamento dos valores a única providência subordinada ao trânsito em julgado da sentença favorável à parte. O crédito se extingue, apenas, se a sentença for improcedente, caso em que eventuais valores depositados deverão ser restituídos ao devedor.

É importante destacar, nesse ponto, que não se defende a exigibilidade da multa em hipóteses de revogação da medida liminar ou

¹⁸. MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. pp. 903-904.

¹⁹. CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério: formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula*. Atlas. São Paulo, 2018. p. 118.

²⁰. AMARAL, Guilherme Rizzo In WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coords.). *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: RT, 2016.

de improcedência do pedido. Em tais casos, a restituição dos valores é plenamente assegurada pela regra do §3º do art. 537, o que afasta qualquer risco à segurança jurídica²¹.

Portanto, a exigibilidade da multa coercitiva – desde que observado o descumprimento da ordem judicial – não configura qualquer espécie de “condenação implícita”. A decisão judicial que fixa a multa é expressa, dotada de força executiva provisória, e não se confunde com o julgamento do mérito da causa.

Nesse sentido, eventual alteração posterior no valor da multa, por decisão judicial revisional, também não obsta sua exigibilidade em sede de cumprimento provisório. O valor poderá ser ajustado, mas a multa, em si, permanece devida até ulterior decisão judicial em sentido contrário.

Portanto, ainda que a Corte Especial do STJ, ao julgar o EAREsp nº 1.883.876/RS, tenha optado por manter – por maioria e não unanimidade – a orientação do Tema 743, tal entendimento não é vinculante frente à modificação legislativa substancial operada pelo CPC/2015. A jurisprudência infraconstitucional deve aplicar a nova redação legal, especialmente quando esta representa um avanço no sentido da efetividade da tutela jurisdicional.

O Código de Processo Civil atual trouxe uma solução que equilibra a efetividade e a segurança jurídica. Ao permitir a execução imediata da multa cominatória, ele intensifica a pressão psicológica sobre o devedor²². Trata-se de avanço legislativo que fortalece a tutela jurisdicional

²¹ Não se filia, portanto, ao entendimento de Luiz Manoel Gomes Jr., segundo o qual o descumprimento da decisão judicial dá origem a título executivo autônomo, ainda que o pedido venha a ser julgado improcedente em razão da necessidade de garantir a obediência à ordem judicial. A tese, embora coerente com a força normativa da decisão judicial, ignora os efeitos práticos da revogação da ordem no plano patrimonial. Vide: MANOEL GOMES JR, Luiz. Execução de multa - Art. 461, § 4º, do CPC - e a sentença de improcedência do pedido. In: SHIMURA, Sérgio & WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). Processo de execução. São Paulo: RT, v. 2.

²² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: volume único. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 1201; e DONIZETTI, Elpidio. Novo Código de Processo Civil Comentado. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 710.

e desautoriza a manutenção de entendimento jurisprudencial ancorado em código revogado.

Entretanto, é importante destacar que essa execução provisória não é completa, pois o levantamento dos valores depositados só ocorre após o trânsito em julgado favorável à parte beneficiada. Essa abordagem garante que a segurança jurídica seja mantida, ao mesmo tempo em que se assegura a eficácia das decisões judiciais. Dessa forma, o novo CPC harmoniza a eficiência processual com a proteção dos direitos das partes envolvidas²³.

Para fins de objeção de críticas, tem-se que a mera possibilidade de modificação da multa coercitiva no curso do processo – caso o magistrado entenda que o valor anteriormente fixado seja desproporcional e irrazoável – não afasta a sua exequibilidade, especialmente porque o valor devido será objeto de depósito em juízo em sede de cumprimento provisório.

Não há que se falar, também, em suposta condenação implícita em razão da exigibilidade da astreinte sem confirmação expressa na sentença, uma vez que a multa coercitiva já foi objeto de decisão judicial quando de sua fixação, de forma que o reconhecimento de procedência do pedido inicial importa, apenas, em cumprimento de condição resolutiva prevista no próprio art. 537, §§3º e 4º do CPC.

A jurisprudência recente das Turmas de Direito Privado do STJ – como demonstrado anteriormente – apontou nesse sentido, reconhecendo que a astreinte é exigível provisoriamente desde o descumprimento da obrigação, sendo a confirmação posterior, quando existente, meramente declaratória. Todavia, a Corte Especial privilegiou o posicionamento anterior. É fato, de qualquer modo, a existência de divergência na própria Corte da Cidadania.

O que se observa, em verdade, é um cenário de instabilidade interpretativa que impõe aos operadores do direito um papel de protagonismo na defesa da plena eficácia da nova sistemática. Juízes, advogados (públicos e privados) e membros do Ministério Público devem

²³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil: volume único*. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 1201.

estar atentos às alterações legislativas e à função essencial da astreinte como instrumento de efetividade do processo.

Em conclusão, a exigibilidade da multa coercitiva fixada em sede de tutela provisória deve ser reconhecida desde o momento do descumprimento da ordem judicial, sendo indevida a exigência de confirmação posterior em sentença como condição para sua execução. O Código de Processo Civil de 2015 consagra essa nova orientação, superando expressamente o entendimento firmado no Tema 743, de modo que sua aplicação, nos termos da nova lei, é não apenas juridicamente válida, como imperativa.

5. CONCLUSÃO

É imprescindível que o regime jurídico da exigibilidade das astreintes, tal como delineado no art. 537, §§ 3º e 4º do Código de Processo Civil de 2015, seja corretamente compreendido e efetivamente aplicado no âmbito jurisdicional.

O entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp n.º 1.200.856/RS (Tema 743), à época sob a vigência do CPC/73, teve inegável importância à consolidação interpretativa da matéria. Contudo, sua lógica e utilidade normativa não se sustentam diante das alterações promovidas pelo novo diploma processual, que estabeleceu um regime próprio e explícito quanto à exigibilidade das multas coercitivas fixadas em tutela provisória.

Não se trata, portanto, de um simples deslocamento interpretativo, mas de verdadeira superação legislativa. O novo Código passou a prever expressamente que a decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório desde o momento do descumprimento da ordem, sendo o levantamento do valor condicionado ao trânsito em julgado de decisão favorável ao credor. Assim, a exigência de confirmação posterior em sentença não mais encontra respaldo jurídico, tampouco é exigida pela legislação em vigor.

A despeito disso, conforme evidenciado na análise jurisprudencial empreendida, a aplicação concreta do art. 537, §§ 3º e 4º do CPC/15 encontra resistência na prática forense. Tribunais estaduais – e até mesmo

o próprio STJ, em decisões recentes e não unânimes – oscilam entre a adoção da nova sistemática e a manutenção do entendimento firmado sob a égide normativa superada. Tal cenário revela a persistência de uma insegurança interpretativa que, ao fim e ao cabo, compromete a efetividade da tutela jurisdicional.

Importa destacar, porém, que o presente trabalho não se propõe a emitir juízo de valor sobre os fundamentos adotados por tais decisões, tampouco pretende deslegitimar os Tribunais que ainda adotam a orientação do Tema 743. A proposta aqui defendida não é crítica judicial, mas, sim, uma proposição doutrinária fundamentada na análise normativa atual e na lógica interna do próprio sistema processual.

Ademais, a pesquisa empreendida possui delimitações metodológicas claras: trata-se de levantamento por amostragem, com foco em decisões acessíveis e recentes, o que não permite – nem pretende – esgotar a totalidade do material jurisprudencial disponível desde a entrada em vigor do CPC/15 e, também, não representa com perfeição a realidade.

Por fim, é possível concluir que a exigibilidade das astreintes fixadas em sede de tutela provisória não deve mais ser condicionada à confirmação em sentença de mérito. O Código de Processo Civil vigente trouxe solução clara, objetiva e adequada ao equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade processual. Cabe à jurisprudência, portanto, acompanhar essa evolução legislativa, superando precedentes cujo fundamento normativo já não mais subsiste.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processo civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- AMARAL, Guilherme Rizzo. **As astreintes e o processo civil brasileiro**: multa do art. 461 do CPC e outras. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- _____. In: ARRUDA ALVIM, Teresa; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (coords.). **Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- ARENHART, Sergio Cruz. **Doutrina brasileira da multa coercitiva**: três questões ainda polêmicas. Rio de Janeiro: Forense, 2008. Disponível em: <http://www.unifafibe>.

com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafabfe/sumario/5/14042010171201.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela inibitória da vida privada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ARRUDA ALVIM, Teresa; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogerio Licastro Torres de. **Primeiros comentários ao Código de Processo Civil**: artigo por artigo. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. E-book.

BRASIL. [Código de Processo Civil (1973)]. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm. Acesso em: 7 maio 2024.

_____. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 7 maio 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**: volume único. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

_____. **Levando os padrões decisórios a sério**: formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula. São Paulo: Atlas, 2018.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

FUX, Luiz. **A reforma do processo civil**: comentários e análise crítica da reforma infraconstitucional do Poder Judiciário e da reforma do CPC. Niterói: Impetus, 2006.

GOMES JR., Luiz Manoel. Execução de multa - Art. 461, § 4º, do CPC - e a sentença de improcedência do pedido. In: SHIMURA, Sérgio; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Processo de execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, [ano].

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Manual de processo civil**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. **Código de processo civil comentado**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Novo código de processo civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. E-book.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

_____. Astreintes e perdas e danos - uma análise da autonomia dos procedimentos previstos no art. 461, § 2º do CPC/1973 e do art. 500 - NCPC/2015 como garantia

lógica e harmônica do sistema processual. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, jan. 2016.

ROMANO, Giliani Costa. O instituto da multa coercitiva (astreintes) no novo Código de Processo Civil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 967, maio 2016.

SCARPINELLA BUENO, Cassio. **Manual de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: execução**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

08°

Artigo

Juros desprivilegiados: análise de precedentes do TRT
da 9ª Região sobre juros e correção das dívidas fazendárias

Unprivileged interest rates: Analysis of Paraná's Labor Court

Precedents on Interest and Monetary Adjustment

Víctor Augusto Lima de Paula¹

¹ Procurador do Estado do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes. Ex-Defensor Público Federal. Currículo lattes: <https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4441729Z4>.

Art.

■ A R T I G O . 0 8

RESUMO:

O presente ensaio busca analisar o cenário normativo relacionado com juros e correção de dívidas trabalhistas da Fazenda Pública, especialmente em precedentes do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Diante da frequente sucessão de normas e julgamentos do STF sobre atualização e juros de dívidas fazendárias, percebe-se a consolidação de disparidades no Judiciário Trabalhista em relação a outros ramos especializados na matéria, levando à insegurança jurídica e prolongamento de disputas jurídicas, especialmente quando considerado que o referido ramo judicante especializado não detém a expertise sobre matéria fazendária. É nesse panorama que se identificam precedentes do Judiciário Trabalhista paranaense que denotam a figura de “juros desprivilegiados”, correspondentes a situações de juros e correção mais onerosos ao Poder Público do que em relação a atores privados.

PALAVRAS-CHAVE:

Juros de mora; correção monetária; fazenda pública.

ABSTRACT:

This essay aims to analyze the regulatory framework concerning interest and the adjustment of labor debts owed by state entities, particularly the controversial precedents set by the Regional Labor Court of the State of Paraná, Brazil. Given the frequent succession of laws and Supreme Federal Court (STF) rulings on the currency adjustment and interest rates of public and labor debts, it is evident that the Brazilian Judiciary's Labor branch often fails to grasp the interplay of norms and legal interpretations governing the matter. This leads to legal uncertainty and jurisprudential disputes, especially considering that this specialized branch of the Judiciary lacks expertise in matters involving state entities. It is within this context that certain precedents from the Labor Judiciary in Paraná have been identified, revealing the concept of “unprivileged treatment,” which refers to situations where interest rates and financial adjustments are more burdensome for the Public Treasury than for private actors.

KEYWORDS:

Debt interest; monetary adjustment; public entities.

1. INTRODUÇÃO

A definição de critérios de juros e correção monetária de condenações judiciais, sejam tais dívidas públicas ou privadas, é um tema essencial para se cogitar a percepção de uma segurança jurídica nas relações processuais e se buscar um processo judicial célere e voltado à efetiva busca e preservação de bens jurídicos.

Coincidentemente, tal definição, na legislação brasileira, evidencia-se fugaz e tipicamente lacônica. Em outras palavras, são frequentes as mudanças legislativas sobre o assunto, não raro acompanhadas de uma carência de boa prática no campo da redação legislativa, abrindo espaço para uma miríade de lacunas a serem preenchidas posteriormente. Na mesma medida, legislador e julgador comumente se olvidam de

concatenar a legislação para garantir uma coesão e integração ao tema, que segue fragmentado e à mercê do entendimento de cada julgador.

Resultado inexorável dessa conjunção de fatores é um panorama processual onde questionamentos simples e objetivos como: “qual taxa Selic utilizar, a Simples ou Receita Federal?”, “qual o termo inicial dos juros de mora nas condenações?”, “qual índice de preços utilizar para recompor a perda do valor da moeda em determinado período?” ou “qual a taxa de juros para certo período de mora?” passam a protagonizar embates processuais que podem perdurar anos, enquanto o interesse subjacente segue nos bastidores.

Nesse contexto, não só se vislumbra um teratológico acervo de demandas, motivadas exclusivamente por lacunas em uma legislação mal escrita ou entendimentos vinculantes também carentes de uma redação cuidadosa, mas também a instrumentalização desta situação para tornar o prolongamento do processo um investimento mais vantajoso do que a grande maioria das oportunidades apresentadas no mercado financeiro. Nesse ponto, é pertinente o mergulho em uma crítica sobre as recentes escolhas legislativas adotadas pelo Congresso Nacional e como elas habilitam um estado de permanente litigância.

Isso é especialmente preocupante quando adentramos a seara do interesse público representado em Juízo. De fato, além da evidente inferência quanto à permanência de uma situação indesejada de enorme dispêndio de labor humano necessário para mover uma máquina processante de milhares de demandas cuja controvérsia remanescente diz respeito a juros e correção monetária, não se pode olvidar que o prolongamento de discussões judiciais implica prejuízo ao contribuinte e à sociedade também pelo próprio crescimento vegetativo das dívidas em decorrência da morosidade do processamento das demandas.

Outrossim, o cenário impõe à advocacia pública difíceis ponderações estratégicas, tendo em vista a crescente tônica da redução de litigiosidade e foco em demandas de impacto mais relevante, tendo em vista o número reduzido de profissionais que lidam com um volume exponencialmente crescente de demandas, tornando necessário estabelecer um racionamento do uso desses recursos humanos. Apesar de, pragmaticamente, emergirem decisões relativamente objetivas para esse percalço, inclusive mais econômicas

ao interesse público, passa-se a tolerar, pela conveniência financeira, entendimentos equivocados e injustos.

Para exemplificar esse ponto em particular, este ensaio traz à tona recentes precedentes oriundos do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que, na interpretação criativa da sucessão de normas sobre juros e correção aplicáveis às dívidas fazendárias não tributárias, criou uma espécie de tratamento “desprivilegiado” da Fazenda Pública, no sentido de que entes públicos, em determinadas circunstâncias, passam a ter tratamento jurídico mais penoso do que a própria iniciativa privada, indo frontalmente de encontro ao longo entendimento de que o interesse público em juízo deve ter tratamento privilegiado, por representar imediata ou indiretamente os interesses da Sociedade.

Unindo isso à já mencionada instrumentalização da prolongação do processo e da mora no julgamento de recursos como forma de maximizar o retorno econômico, mesmo sem perspectiva ou até mesmo interesse de qualquer reforma em grau superior, tem-se um fomento financeiro à litigiosidade contra a Fazenda e um especial estímulo ao prolongamento artificial dos litígios.

Esse cenário ratifica a retidão de decisões do STF que, aos poucos no curso dos anos, vem retirando do escopo de competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas que envolvem a Fazenda Pública, como ver-se-á adiante, deixando tais matérias para ramos da Justiça especializados em litígios que envolvem entes públicos, situação salutar para a observância da axiologia inerente à resolução de conflitos que envolvem a coisa pública.

2. JUROS DE MORA E CORREÇÃO DAS DÍVIDAS FAZENDÁRIAS NÃO TRIBUTÁRIAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO

Tepedino e Viégas (2017) nos auxiliam a relembrar a noção de juros de mora:

Os juros de mora associam-se, em regra, à responsabilidade civil, na medida em que compõem a indenização devida

pela privação do capital correspondente ao descumprimento de dever jurídico – legal ou convencional. (TEPEDINO; VIÉGAS, 2017, p. 57).

As normas gerais de juros de mora no ordenamento jurídico brasileiro derivam do Título IV do Código Civil, no qual trata do inadimplemento das obrigações. Juros representam, assim, a indenização pelo período de inadimplência, pela mora no cumprimento da prestação devida, representando um acréscimo sobre o que originalmente era devido.

A atualização ou correção monetária, a seu turno, exerce papel diverso:

É certo que a correção ou atualização monetária não se confunde com os juros.

A correção - ou atualização - monetária não é um “plus”, um “algo a mais”, mas simples manutenção do poder de compra da moeda pela aplicação de um percentual que espelha a variação relativa dos preços nominais de produtos e serviços na economia (SCAVONE JUNIOR, 2023, p. 84).

É de se lembrar que a própria verificação da perda do valor das coisas em virtude dos processos inflacionários possui metodologias diversas em órgãos verificadores diversos e mesmo na existência de índices especificamente focados no custo de vida do cidadão, não raro outros índices são utilizados:

Salienta-se que a mensuração da inflação é realizada por diversas instituições, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgando os índices de preço, como o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA). Logo, nossa legislação e, conseqüentemente, os operadores do Direito, quando necessário, deveriam valer-se dos índices de preço para efetuar a atualização monetária, o que nem sempre ocorre (BURG; NISHI, 2021, p. 165).

Em suma, pela atualização busca-se evitar que se receba coisa menor do que é devida, tendo em vista a paulatina perda do aspecto financeiro de certa prestação.

Juros e correção, naturalmente, incidem sobre as dívidas de entes públicos, sendo o Brasil um país prolífico na edição de normas que regulam o assunto, nem sempre munidas de uma coesão precisa.

De uma forma geral, os índices de juros e correção aplicáveis à Fazenda Pública variam de acordo com a origem da condenação.

Em caso de condenação subsidiária, a jurisprudência consolidou-se no sentido de que é devida a aplicação dos mesmos parâmetros aplicáveis ao devedor principal, que usualmente é uma pessoa de direito privado. Incidem, portanto, os índices da iniciativa privada, conforme parâmetros fixados mais recentemente pelo STF nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade 58 e 59, ajuizadas, respectivamente, pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif) e pela Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação (Contic) e outras duas entidades de classe, e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5867 e 6021, da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra).

Mais importantes para o escopo deste ensaio, entretanto, são os parâmetros fixados para as condenações de entes públicos e equiparados quando devedores principais, que normalmente envolvem demandas de empregados públicos.

Nesse sentido, um pontapé pode ser fornecido pela Orientação Jurisprudencial nº 7, do Tribunal Superior do Trabalho:

JUROS DE MORA. CONDENAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA.

I - Nas condenações impostas à Fazenda Pública, incidem juros de mora segundo os seguintes critérios:

- a) 1% (um por cento) ao mês, até agosto de 2001, nos termos do § 1º do art. 39 da Lei n.º 8.177, de 01.03.1991;*
- b) 0,5% (meio por cento) ao mês, de setembro de 2001 a junho de 2009, conforme determina o art. 1º-F da Lei nº 9.494, de 10.09.1997, introduzido pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001.*

II - A partir de 30 de junho de 2009, atualizam-se os débitos trabalhistas da Fazenda Pública, mediante a incidência dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança, por força do art. 5º da Lei n.º 11.960, de 29.06.2009.

Em acréscimo a estes parâmetros de juros, aplicam-se, até o advento da Emenda Constitucional nº 113/2021, uma sucessão de parâmetros iniciada pela Taxa Referencial até 25/03/2015, com base no art. 39, da Lei nº 8.177/91, e art. 15, da Lei nº 10.192/01:

Lei nº 8.177/91, Art. 39: Os débitos trabalhistas de qualquer natureza, quando não satisfeitos pelo empregador nas épocas próprias assim definidas em lei, acordo ou convenção coletiva, sentença normativa ou cláusula contratual sofrerão juros de mora equivalentes à TRD acumulada no período compreendido entre a data de vencimento da obrigação e o seu efetivo pagamento.

Lei nº 10.192/01, Art. 15: Permanecem em vigor as disposições legais relativas à correção monetária de débitos trabalhistas, de débitos resultantes de decisão judicial, de débitos relativos a ressarcimento em virtude de inadimplemento de obrigações contratuais e do passivo de empresas e instituições sob os regimes de concordata, falência, intervenção e liquidação extrajudicial.

Entre 26/03/2015 e 10/11/2017, aplica-se o IPCA-E, conforme entendimento jurisprudencial consolidado no Tribunal Superior do Trabalho, notadamente nos embargos de declaração na arguição de inconstitucionalidade nº 0000479-60.2011.5.04.0231, em que foi declarada a inconstitucionalidade do art. 39 da Lei nº 8.177/1991, com efeitos a partir de 25/3/2015.

Em 11/11/2017 entra em vigor o Art. 879, §7º, da CLT, incluído pela Lei nº 13.467/2017, estabelecendo a atualização com base na Taxa Referencial novamente:

CLT, art. 879, §7º: A atualização dos créditos decorrentes de condenação judicial será feita pela Taxa Referencial (TR), divulgada pelo Banco Central do Brasil, conforme a Lei no 8.177, de 1o de março de 1991.

A validade dessa norma, entretanto, foi questionada nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade 58 e 59 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5867 e 6021, vindo o STF a, de fato, declarar a inconstitucionalidade delas para a iniciativa privada, passando a estabelecer a incidência do IPCA-E para a fase extrajudicial e da SELIC para a fase judicial do conflito.

Ocorre que o Supremo Tribunal excluiu os entes públicos desta decisão, como se pode ler na ementa do julgado:

*3. A indevida utilização do IPCA-E pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) tornou-se confusa ao ponto de se imaginar que, diante da inaplicabilidade da TR, o uso daquele índice seria a única consequência possível. A solução da Corte Superior Trabalhista, todavia, lastreia-se em uma indevida equiparação da natureza do crédito trabalhista com o crédito assumido em face da Fazenda Pública, o qual está submetido a regime jurídico próprio da Lei 9.494/1997, com as alterações promovidas pela Lei 11.960/2009.
[...]*

5. Confere-se interpretação conforme à Constituição ao art. 879, §7º, e ao art. 899, §4º, da CLT, na redação dada pela Lei 13.467, de 2017, definindo-se que, até que sobrevenha solução legislativa, deverão ser aplicados à atualização dos créditos decorrentes de condenação judicial e à correção dos depósitos recursais em contas judiciais na Justiça do Trabalho os mesmos índices de correção monetária e de juros vigentes para as hipóteses de condenações cíveis em geral (art. 406 do Código Civil), à exceção das dívidas da Fazenda Pública que possui regramento específico (art. 1ºF da Lei 9.494/1997, com a redação dada pela Lei 11.960/2009), com a exegese

conferida por esta Corte na ADI 4.357, ADI 4.425, ADI 5.348 e no RE 870.947-RG (tema 810).

Há, portanto, uma certa lacuna em relação aos critérios de atualização antes do advento da Emenda Constitucional nº 113. Essa lacuna pode ser resolvida tanto pela permanência da aplicação do art. 879, §7º, da CLT, eis que as decisões do STF não atingem as dívidas dos entes públicos, ou pela adoção do IPCA-E, conforme Tema 810 (RE 870.947), do STF, onde anteriormente se reconheceu a inaplicabilidade da TR. Esta segunda possibilidade angariou mais tração na jurisprudência.

A partir de 9 de dezembro de 2021 a questão de juros e correção da condenação fazendária fica ligeiramente mais objetiva, com a vigência da Emenda Constitucional nº 113, que, de forma salutar, finalmente estabelece critérios amplos e gerais para todos os cenários aplicáveis (incluindo a Justiça do Trabalho):

Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.

No âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, foi editada a Orientação Jurisprudencial nº 29, II, de sua Seção Especializada para tentar costurar a sucessão normativa:

II - Juros aplicáveis. Às condenações de débitos trabalhistas da Fazenda Pública, incide o IPCA-e como índice para a atualização monetária e taxa de juros na forma estabelecida pela OJ 7 do Pleno do C. TST (1% até agosto de 2001; 0,5% de setembro de 2001 a junho de 2009; e aqueles aplicados à caderneta de poupança a partir de 30 de junho de 2009) até 09/12/2021, quando, conforme Emenda Constitucional nº 113 (09/12/2021), passa a ser aplicada a taxa SELIC.

De uma forma geral, verifica-se que, à primeira vista, a matéria é razoavelmente objetiva, contudo, na aplicação prática desses entendimentos, identificam-se situações anômalas nas lacunas.

Uma dessas lacunas trata do cômputo de juros de mora em período extrajudicial.

3. JUROS “DESPRIVILEGIADOS”

Até o advento da Emenda Constitucional nº 113, pode-se dizer que as entidades públicas e equiparadas gozam do cômputo de juros privilegiados, na forma do art. 1º-F, da Lei nº 9.494/97. Inicialmente por força desta lei, os juros eram limitados até 6% ao ano (enquanto para os demais devedores incidiam juros de 12% ao ano) e, a partir da Lei nº 11.960/09, estes juros corresponderiam aos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança.

A remuneração de juros da caderneta de poupança, a seu turno, é regulada pelo art. 12, da Lei nº 8.177/91:

Art. 12. Em cada período de rendimento, os depósitos de poupança serão remunerados:

II - como remuneração adicional, por juros de:

*a) 0,5% (cinco décimos por cento) ao mês, enquanto a meta da taxa Selic ao ano, definida pelo Banco Central do Brasil, for superior a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento);
ou*

b) 70% (setenta por cento) da meta da taxa Selic ao ano, definida pelo Banco Central do Brasil, mensalizada, vigente na data de início do período de rendimento, nos demais casos.

Dessa forma, os juros incidentes sobre as dívidas dos entes públicos sempre tendiam a ser consideravelmente inferiores aos da iniciativa privada.

Essa benesse, de certa forma, se insere no contexto normativo de tratamento privilegiado da Fazenda em juízo, tendo em vista que as dívidas destes entes públicos são, em última instância, dívidas da própria

coletividade, e a presença em juízo destes entes, igualmente, representaria a defesa de interesses dessa mesma coletividade, mesmo que indiretamente.

Exemplos desse tratamento se veem na própria forma de pagamento das dívidas, por meio de precatórios na forma do art. 100, da Constituição, ou até mesmo no fato de que sequer correm juros em grande período de trâmite do precatório, como aponta a doutrina:

A respeito, cumpre ressaltar que, após muita polêmica e discussão na doutrina e na jurisprudência, prevalece hoje o firme entendimento de que não são devidos juros de mora no período compreendido entre a homologação dos cálculos de execução e a expedição do precatório. O Supremo Tribunal Federal editou em 2009 a Súmula Vinculante n. 17, rechaçando por completo essa ideia. (PEIXOTO; PEIXOTO, 2018, p. 91)

A isso se soma, evidentemente, todo um complexo de normas que privilegiam a própria atuação dos entes públicos na persecução de interesses públicos: os prazos judiciais diferenciados, a forma de intimação pessoal, a impenhorabilidade de seus bens etc.

Tudo isso parece compor um panorama cuja principiologia aponta para a supremacia e indisponibilidade do interesse público, apesar de existirem questionamentos lançados pela doutrina sobre tais princípios:

A supremacia do interesse público é interpretada no sentido de superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indicaria a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, configurando-se como uma decorrência de sua supremacia.

Para os defensores desse entendimento, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vinculam-se diretamente ao princípio da República, que impõe a dissociação entre a

titularidade e a promoção do interesse público (JUSTEN FILHO, 2014, p. 150).

Autores como Medauar (2018) tecem críticas ao princípio, alegando que, com a Constituição de 1988, a tônica dos direitos fundamentais, notadamente particulares, tornaria ultrapassada a noção de supremacia *a priori*, sendo necessária de qualquer forma a aplicação da técnica de ponderação de interesses.

Independentemente da visão adotada, a situação dos juros de mora das dívidas fazendárias, na ponderação de interesses jurídicos ou em uma visão apriorística, parece resultar na mesma conclusão, amparada constitucionalmente: de que seria possível estabelecer critérios privilegiados aos entes públicos no pagamento de suas dívidas, situação que já é vislumbrada na própria Carta ao estabelecer forma de pagamento mais vantajosa, com incidência inclusive de um período de graça. Não se poderia razoavelmente dizer, assim, que o pagamento de juros um pouco menores do que os usualmente recebidos seria uma violação desproporcional ao direito de propriedade, tendo em vista que a ponderação de interesses envolveria apenas pretensões pecuniárias fungíveis, e não grande conflito entre direitos mais proeminentes que usualmente justificam maiores relativizações.

Assim, até o advento da Emenda Constitucional 113, havia esse tratamento privilegiado no que diz respeito ao pagamento de juros de mora por dívidas próprias. Com a mudança constitucional, aproxima-se a dívida pública da privada, com a incidência da taxa Selic, por mais que essa não seja tecnicamente uma taxa voltada à recomposição de preços ou compensação de mora.

Contudo, uma aparente lacuna (ou falta de sistematização mais explícita) na legislação sobre o termo inicial dos juros de mora tem gerado situações peculiares, notadamente vista em certos julgados do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Outrossim, a situação emerge também como decorrência de uma falta de compreensão dos conceitos básicos de vigência da lei e de incidência da lei, especialmente em virtude da edição da Emenda Constitucional nº 113, cuja vigência se iniciou em 9 de dezembro de 2021.

Em resumo, o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região tem entendido que a partir de tal marco de vigência, contam-se os juros moratórios e correção pela SELIC, independentemente do momento em que o processo foi ajuizado. Isso faz com que demandas ajuizadas anos após tenham correção e juros pela SELIC em períodos extrajudiciais contra a Fazenda Pública.

Isso pode ser visto de forma explícita nos fundamentos do acórdão em embargos de declaração na Reclamação Trabalhista nº 0000458-13.2023.5.09.0009:

Os destaques acima feitos são demonstrativos da análise da questão por esta E. Turma ao definir os parâmetros e as balizas atinentes aos juros incidentes sobre as verbas devidas à parte reclamante.

Uma vez que se determinou “a apuração de juros moratórios na forma da OJ nº 7 do Pleno do C. TST (e do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97) até 08/12/2021 e a incidência unicamente da taxa Selic a partir de 09/12/2021 (inclusive), nos termos do artigo 3º da EC nº 113/2021” e tendo a presente demanda sido ajuizada em 16/05/2023, não restam dúvidas de que, quanto à fase pré-judicial, devem ser adotados os mencionados índices, observadas as balizas temporais supra postas. [...] (TRT DA 9ª REGIÃO. 7ª TURMA. PROCESSO nº 0000458-13.2023.5.09.0009. RELATORA: ROSEMARIE DIEDRICHS PIMPÃO. Divulgado e publicado: 17 de maio de 2024).

Este acórdão é especialmente elucidativo porque, fugindo à regra da motivação das decisões judiciais sobre a questão no Regional, neste caso houve efetiva apreciação frontal da temática, enquanto são comuns entendimentos evasivos que se resumem a apontar a aplicação da Emenda Constitucional nº 113, furtando-se a se manifestar sobre o ponto nodal da controvérsia sobre o termo inicial dos juros ou sobre sua incidência em período extrajudicial.

O entendimento é ratificado em outros precedentes do Regional paranaense, em múltiplas Turmas, por exemplo: RemNecRO 0000266-

55.2023.5.09.3671, 4ª Turma, Relator Des. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca; ROT 0000587-29.2023.5.09.0652, 1ª Turma, Relator Des. Edmilson Antonio De Lima; ROT 0000264-85.2023.5.09.3671, 5ª Turma, Relator Luiz Eduardo Gunther.

Contudo, a vigência da Emenda Constitucional nº 113 não se confunde com sua hipótese de incidência. Vigência, lembra Caio Mário (2017, p. 41) “é o período em que a norma produz seus efeitos, ou seja, está em vigor”. Ou seja, a norma existe e está em vigor, devendo o operador jurídico averiguar se, em cada caso concreto, ela incidirá ou não.

No caso da Emenda Constitucional nº 113, é evidente que ela está em vigor desde 9 de dezembro de 2021, mas sua incidência para período pré-judicial não é prevista no seu texto, sendo, portanto, uma integração estabelecida pelo Judiciário Trabalhista paranaense.

Essa proposta de integração, contudo, contrasta com todo um complexo de normas gerais e específicas relativas aos entes fazendários, razão pela qual se pode concluir pelo seu equívoco.

O art. 240, do Código de Processo Civil, determina:

Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)

Já o art. 405, do Código Civil, assevera claramente: “Contam-se os juros de mora desde a citação inicial.”.

A CLT, a seu turno, determina:

Art. 883 - Não pagando o executado, nem garantindo a execução, seguir-se-á penhora dos bens, tantos quantos bastem ao pagamento da importância da condenação, acrescida de custas e juros de mora, sendo estes, em qualquer caso, devidos a partir da data em que for ajuizada a reclamação inicial.

Entrando na seara de normas específicas da Fazenda, a própria Emenda Constitucional 113 (assim como o art. 1º-F, da Lei nº 9.494/97)

não prevê explicitamente o cômputo de seus juros antes do ajuizamento da ação ou citação. Ambas as normas deixam claro que seu âmbito de incidência é o das “discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública”. Ou seja, tratam de juros e correção relativos a processos judiciais, devendo ser aplicados para o contexto judicial, e não pré-judicial.

E não se pode esquecer que o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de tema repetitivo, definiu:

O art. 1º-F da Lei 9.494/97, com a redação da Lei 11.960/09, não modificou o termo a quo de incidência dos juros moratórios sobre as obrigações ilíquidas devidas pela Administração ao servidor público, aplicando-se, conseqüentemente, as regras constantes dos arts. 219 do CPC e 405 do Código Civil, os quais estabelecem a citação como marco inicial da referida verba.

O entendimento do STJ é particularmente pertinente, tendo em vista o papel de uniformização e interpretação da legislação federal infraconstitucional exercida pela Corte. A pertinência temática e expertise da Justiça Comum sobre a matéria fazendária, ademais, deve servir de guia para ramos do Judiciário especializados em outros temas, como a Justiça do Trabalho.

Vê-se, portanto, que todo o sistema normativo e jurisprudencial aponta para a impossibilidade de cobrança de juros pré-judiciais em face da Fazenda Pública. Contudo, o Regional paranaense vem consolidando uma jurisprudência que vai de encontro a esses parâmetros legais e consolidados na Justiça Comum.

É nesse contexto que vemos o que se poderia chamar de “juros desprivilegiados”, um tratamento mais oneroso aos entes fazendários do que aos atores particulares.

Com efeito, no momento que o TRT da 9ª Região estabelece que, contra a Fazenda Pública, pode-se contar juros e correção da Selic no período pré-judicial, ele estabelece tratamento mais gravoso que o aplicado aos atores privados.

De fato, com o julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade 58 e 59, e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade

5867 e 6021, ficou consolidado que as dívidas trabalhistas privadas passam a ser corrigidas pelo IPCA-E e com juros TRD desde o vencimento até o ajuizamento da reclamação. A partir de então, incide apenas a SELIC.

Para o período pré-judicial, a Fazenda pagaria, então, SELIC, que acumulou 14,43% em 2024, enquanto o particular pagaria IPCA-E, que acumulou 4.71% em 2024, adicionado de juros pela TRD, que acumulou 0,81% em 2024.

Com base nesses dados, percebe-se como passa a ser desfavorável o tratamento de juros e correção aplicados à Fazenda Pública nos precedentes do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, em virtude da aplicação de juros “desprivilegiados”.

Considerando a prescrição quinquenal sobre parcelas vencidas, vê-se, portanto, um verdadeiro incentivo à perseguição dessa tese em juízo pelos reclamantes. Com os patamares atuais da taxa Selic, ademais, também é incentivada a prolongação do processo ao máximo possível, tendo em vista que a mera incidência da taxa Selic é superior a quase todos os investimentos de renda fixa no Brasil. Com efeito, a poupança não passa de 70% da meta da Taxa Selic, como visto na Lei nº 8.177/91, as letras de câmbio de bancos brasileiros, que tendem a pagar entre 90% e 95% do CDI, que é ligeiramente inferior à meta da Taxa Selic. Ou seja, prolongar o processo torna-se uma opção financeiramente atrativa, pelo menos em períodos de alta da Taxa Selic.

4. CONCLUSÃO

A análise do panorama desenhado nos tópicos deste breve ensaio traz à tona questionamentos sobre como a jurisprudência e o exercício legiferante podem fomentar a litigiosidade no Brasil, especialmente por meio da edição de leis lacunosas sobre temas que necessitam de objetividade, como é o caso dos juros e da correção monetária das dívidas dos entes públicos.

Na falta de um complexo normativo coeso, vislumbram-se situações como as já narradas, com precedentes judiciais da Justiça do Trabalho que conflitam diretamente com toda a principiologia da Fazenda em juízo, contrariando, também, entendimentos consolidados

de ramos do Judiciário que de fato detêm especialidade na análise da legislação não trabalhista.

Contudo, se por um lado vê-se uma espécie de celeuma jurídica e normativa corrente, por outro vê-se que a curtos passos legisladores e Supremo vêm tentando se direcionar para um futuro de menor insegurança jurídica.

Isso se vê na própria Emenda Constitucional nº 113, que finalmente tende a simplificar a atualização das dívidas e afastar a aplicação há muito controversa da taxa referencial. Isso também é observado nas iniciativas do Supremo Tribunal Federal de retirar da competência da Justiça do Trabalho matérias que são alheias à sua especialização, como o julgamento de demandas de empregados públicos que tratam de benefícios administrativos (Recurso Extraordinário nº 1.288.440). Tal tendência também é encontrada no resultado do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647 (Tema 1118), onde o STF decidiu que a condenação de ente público na terceirização depende de prova de desídia cujo ônus é do reclamante, sugerindo que não se pode aplicar a lógica das relações privadas a processos que envolvem pessoas de direito público.

Assim, pode-se concluir que há augúrios da paulatina mitigação da insegurança jurídica hoje vivenciada, por mais que, por certo tempo, haja percalços como os identificados neste ensaio.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Consolidação das Leis do Trabalho (1943)]. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [1943]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. **Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991**. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8177.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9494.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. **Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas

complementares ao Plano Real e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10192.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. [Código Civil (2002)]. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

_____. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

BURG, Amanda Karolini; GONÇALVES, Everton das Neves; NISHI, Lisandro Fin. Atualização monetária dos débitos judiciais da fazenda pública sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 25, n. 1, p. 163-177, mar. 2021. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Fazenda Pública e execução**. Salvador: JusPodivm, 2018.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. Contratos com previsão de atualização monetária: imprevisão, onerosidade excessiva e revisão. In: SAAD, Martha Solange Scherer (org.). **Perspectivas, possibilidades e desafios do direito civil**. Londrina: Editora Thoth, 2023.

TEPEDINO, Gustavo; VIÉGAS, Francisco. Notas sobre o termo inicial dos juros de mora e o artigo 407 do Código Civil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 21, n. 1, p. 55-86, mar. 2017.

oo°

Artigo

Anteprojeto, projeto básico e executivo: fronteiras técnicas e legais nas contratações de obras

Preliminary, Basic and Executive Designs: Technical and Legal Boundaries in Public Works Contracting

Hamilton Bonatto¹

¹. Titulação acadêmica:

Graduações: (1) Engenharia Civil, (2) Licenciatura em Ciências (3) Matemática Plena e (4) Direito

Especializações: (1) Direito Constitucional, (2) Construções de Obras Públicas; (3) Advocacia Pública; (4) Ética e Educação.

Mestrado: Planejamento e Governança Pública.

Afiliação Institucional:

Procuradoria Geral do Estado do Paraná;

Procurador do Estado lotado na Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços de Engenharia – PCO/PGE;

Curitiba, Paraná, Brasil

Art.

■ ARTIGO . 09

RESUMO:

O presente artigo analisa, sob a perspectiva jurídica e técnica, a distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo na contratação de obras e serviços de engenharia, conforme disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 e pelas orientações técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP. Parte-se do entendimento de que esses instrumentos constituem um encadeamento funcional e normativo de fundamental importância à boa governança pública. O estudo delimita as fronteiras conceituais e operacionais entre cada fase, com especial ênfase nas implicações jurídicas de sua má elaboração ou sobreposição, e explora suas aplicações práticas em diferentes tipologias de obras públicas (edificações, rodoviárias e sistemas de saneamento). A partir disso, propõe diretrizes objetivas de planejamento e verificação, orientadas à integridade contratual, à alocação racional de riscos e à eficiência da execução. Conclui-se que a compreensão e o respeito às funções específicas de cada projeto são condições indispensáveis à contratação pública responsável.

PALAVRAS-CHAVE:

Contratações públicas. Obras e serviços de engenharia. Anteprojeto. Projeto básico. Projeto executivo. Planejamento. Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT:

This article examines the legal and technical distinctions between the preliminary design (anteprojeto), basic design (projeto básico), and executive design (projeto executivo) within the context of public procurement of works and engineering services under Brazil's Law No. 14.133/2021. Based on the guidelines of the Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), the research argues that these project levels constitute a progressive and interdependent planning structure essential to legal certainty, efficiency, and good public governance. The study defines the conceptual and functional boundaries of each project stage, highlights the legal consequences of misalignment or omission, and analyzes practical applications across different types of public infrastructure (buildings, roads, and sanitation systems). It proposes objective planning and control guidelines aimed at ensuring contractual integrity, risk allocation, and execution quality. The article concludes that respecting the distinct functions of each project level is fundamental to the responsible and efficient procurement of public works.

KEYWORDS:

Public procurement. Engineering works. Preliminary design. Basic design. Executive design. Planning. Law No. 14.133/2021.

1. INTRODUÇÃO

A distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, embora disciplinada de forma expressa na Lei nº 14.133/2021, ainda é um dos pontos mais controversos e mal compreendidos no âmbito das contratações públicas de obras e serviços de engenharia. A confusão entre esses instrumentos, muitas vezes tratados como sinônimos ou sobrepostos, compromete a técnica contratual e, sobretudo, a segurança jurídica do processo licitatório, a boa governança e a integridade da

execução. Afinal, onde termina o anteprojeto e começa o projeto básico? Onde termina o projeto básico e começa o projeto executivo? Pode o projeto executivo inovar em relação ao projeto básico? E, mais sensivelmente, como compatibilizar a liberdade técnica do contratado, especialmente na contratação integrada, com a necessidade de controle e fiscalização da Administração?

A recorrência de erros nesse campo demonstra que mais que um problema meramente terminológico, trata-se de uma disfunção estrutural na forma como a Administração Pública encara o planejamento da contratação. Projetos mal delineados, ou confundidos entre si, resultam em aditivos desnecessários, litígios contratuais, atraso na execução contratual, paralisações onerosas, prejuízo ao erário e, frequentemente, responsabilizações administrativas.

A Lei nº 14.133/2021, em seus incisos XXIV, XXV e XXVI do art. 6º, define respectivamente o anteprojeto, o projeto básico e o projeto executivo, e institui uma nova racionalidade para a fase preparatória da licitação. Soma-se a isso o conjunto de orientações técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP¹, em especial a OT-IBR 006/2016 (anteprojeto)², a OT-IBR 001/2006 (projeto básico)³ e a OT-IBR 008/2020 (projeto executivo)⁴, amplamente adotadas por órgãos de controle como referências técnico-normativas para aferição da regularidade dos instrumentos projetuais.

À luz desses documentos e do novo arcabouço normativo, o presente artigo tem por objetivo construir uma linha de fronteira clara

¹ IBRAOP é uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, de âmbito nacional, formada por profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia que atuam nos diversos Tribunais de Contas na área de auditoria de obras públicas.

² IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. OT-IBR 006/2016. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf

³ IBRAOP - INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS –OT – IBR 001/2006 – Projeto Básico. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf

⁴ IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. OT-IBR 008/2020. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/11/OT_IBR_008_2020_projeto_executivo.pdf. Acesso em 10.mai.2025.

entre as três etapas: o anteprojeto, como elemento que define o “o quê” deve ser contratado; o projeto básico, como a proposição técnica que define “o como” será atingido esse resultado; e o projeto executivo, como o desdobramento construtivo que torna possível a execução física da obra. Essa lógica é particularmente sensível na contratação integrada, onde a Administração entrega ao mercado apenas o anteprojeto e confia ao licitante a responsabilidade por desenvolver as demais etapas projetuais, o que exige, da fase inicial, um nível de precisão e responsabilidade técnica redobrados.

O enfoque adotado recairá sobre as principais tipologias de obras públicas, edificações, obras rodoviárias e sistemas de saneamento, evidenciando, em cada uma, os limites e funções de cada nível de projeto. Também serão exploradas as implicações jurídicas e técnicas de uma má definição dos instrumentos projetuais, com sugestões de boas práticas para assegurar a governança contratual e o correto dimensionamento dos riscos.

Esta é, portanto, uma reflexão construída na encruzilhada entre o direito administrativo e a engenharia civil e a arquitetura. Busca-se costurar, com base em fundamentos legais, técnicos e operacionais, uma compreensão integrada e pragmática sobre os três estágios primordiais do projeto de engenharia pública. Afinal, como já se disse, a precisão de um bom projeto não se mede apenas pela régua, mas pela quantidade de problemas que ele evita. E isso não começa no canteiro de obras, mas no planejamento.

2. FUNDAMENTOS LEGAIS E NORMATIVOS

A adequada distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo é, não há dúvidas, um procedimento técnico, mas, acima de tudo, trata-se de uma exigência jurídica de conformidade com a legislação que rege as contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021, ao substituir o regime da Lei nº 8.666/1993, buscou corrigir distorções históricas e conferir maior clareza aos conceitos que estruturam o planejamento da contratação de obras e serviços de engenharia. Nesse sentido, os incisos

XXIV, XXV e XXVI do artigo 6º da nova lei consagram definições mais completas e funcionalmente integradas ao ciclo contratual.

Segundo o inciso XXIV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, anteprojeto é o conjunto de elementos que compõem a concepção inicial da obra ou serviço de engenharia, elaborado com base no Estudo Técnico Preliminar -ETP, devendo conter subsídios suficientes para a caracterização do objeto, a definição do resultado pretendido pela Administração e os parâmetros de desempenho esperados. Não se trata ainda de uma solução técnica definida, mas de um documento de planejamento estratégico que delimita o “o quê” se deseja contratar, deixando em aberto o “como” se atingirá esse resultado. Em especial nos regimes de execução contratual em que o projeto básico será elaborado pela contratada, como na contratação integrada, o anteprojeto assume papel central, uma vez que se torna a base técnica, funcional e jurídica sobre a qual se assentam a formulação das propostas, o julgamento da licitação e a posterior fiscalização do cumprimento contratual. Sua elaboração exige critérios de desempenho claramente definidos, estimativas preliminares de custo e prazos, e o mapeamento de restrições legais, ambientais e operacionais que possam impactar a solução futura.

De acordo com o inciso XXV, projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para definir e dimensionar a obra ou o serviço a ser licitado. Deve ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e conter dados que assegurem a viabilidade técnica, o tratamento dos impactos ambientais, a avaliação de custos, a definição de métodos construtivos e o prazo de execução.

Um projeto técnico deve ser suficientemente completo para permitir julgamento objetivo das propostas, possibilitar a elaboração de um orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente ditos.

Já o inciso XXVI define o projeto executivo como o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra. Ele deve detalhar, com rigor técnico, as soluções previstas no projeto básico, sem o poder de alterá-las. A lógica é que o projeto básico represente a proposição técnica aprovada pela Administração, enquanto o projeto executivo seja a sua tradução em instrução de execução, sem alterar as premissas definidas.

Esse modelo é reforçado por normas técnicas e orientações profissionais. A OT-IBR 006/2016, do IBRAOP, define o anteprojeto como o conjunto de elementos técnicos e informações capazes de caracterizar o resultado pretendido com a contratação, apresentando requisitos de desempenho, justificativas técnicas, localização da intervenção, diretrizes funcionais e estimativas preliminares de custo e prazo. Essa orientação ratifica o entendimento de que o anteprojeto não é um documento meramente esquemático, e sim um instrumento técnico que deve dar suporte à contratação por desempenho, especialmente nos regimes integrados.

Da mesma forma, a OT-IBR 001/2006 define o projeto básico como aquele que deve estabelecer, com precisão, todas as características, dimensões, especificações, quantidades, custos e prazos da obra, sendo vedadas omissões que comprometam sua completude.

Já a OT-IBR 008/2020 delimita o projeto executivo como o acréscimo de detalhes construtivos, métodos de execução e compatibilizações finais, expressamente proibindo a inclusão de novos dimensionamentos, alterações de método ou redefinições de escopo.

As três orientações técnicas são amplamente reconhecidas por Tribunais de Contas como critérios técnicos de referência, especialmente por alinharem engenharia normativa, jurisprudência consolidada e boas práticas públicas. Juntas, elas estabelecem um verdadeiro guia metodológico para a estruturação do planejamento contratual de obras públicas, conferindo previsibilidade, responsabilidade e segurança jurídica ao processo de contratação.

Ainda no plano normativo, merece destaque a Decisão Normativa nº 106/2015 do CONFEA⁵, que tipifica os diferentes níveis de projeto e reforça que cada etapa tem funções e limites próprios. Soma-se a isso o entendimento reiterado do Tribunal de Contas da União - TCU, segundo o qual o projeto básico deve ser suficientemente completo para evitar que decisões fundamentais sobre o empreendimento sejam

⁵ CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. Decisão Normativa Nº 106, De 17 De Abril se 2015. Disponível em: <https://normativos.confea.org.br/Ementas/Visualizar?id=56161>. Acesso em 10.05.2025.

postergadas para a fase de execução. A Súmula 261 do Tribunal de Contas da União, por exemplo, adverte que nas licitações de obras e serviços de engenharia, é imprescindível a apresentação de projeto básico adequado e devidamente atualizado, entendido como aquele que contenha todos os elementos necessários à perfeita caracterização da obra ou serviço a ser contratado. Aquela Corte de Contas considera prática irregular a posterior revisão do projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que altere substancialmente o objeto inicialmente definido, de modo a descaracterizá-lo ou transformá-lo em outro com natureza e finalidade distintas⁶.

O regime da contratação integrada, por sua vez, embora traga peculiaridades, não invalida essa lógica. Neste caso, o anteprojeto define o resultado a ser entregue; o projeto básico, mesmo que elaborado pelo contratado, deve ser suficientemente detalhado para demonstrar como esse resultado será alcançado, sendo, portanto, elaborado e avaliado como condição para elaborar o projeto executivo e, este, como condição para o início da obra, não havendo óbice que ele seja elaborado paulatinamente, porém, sempre antes da execução da respectiva parcela da obra.

⁷Como se verifica, os fundamentos legais e normativos apontam para uma distinção que é tanto técnica quanto jurídica. O anteprojeto estabelece os resultados; o projeto básico determina como se chegará a esses resultados; o projeto executivo detalha a forma como será executado. A observância dessa estrutura é, além de uma exigência técnica, um dever jurídico da Administração, sob pena de nulidade do certame e de responsabilização dos agentes envolvidos.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 261. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/licita%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/16/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em 10.mai.2025.

⁷ Legislação (Lei de Licitações)

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/14133.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

3. O ANTEPROJETO: CONCEITO, FUNÇÃO E CONTEÚDO MÍNIMO

O anteprojeto é a peça técnica inaugural do planejamento de obras públicas nas hipóteses em que a Administração não define previamente a solução final, mas orienta a contratação com base no resultado esperado da obra, conforme exige o §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e de maneira mais clara nas hipóteses de contratação integrada (art. 46, §1º). Trata-se, portanto, do instrumento responsável por expressar o “o quê” será entregue, sem, contudo, antecipar “o como” isso ocorrerá, este reservado ao projeto básico e, posteriormente, ao executivo.

Conforme a OT-IBR 006/2016, o anteprojeto é “o conjunto de elementos técnicos e informações que indicam a concepção da solução de engenharia a ser adotada, devendo apresentar o resultado pretendido com o empreendimento, sem detalhamentos construtivos”. É, por assim dizer, a ponte entre o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico, devendo conter fundamentação técnica suficiente para demonstrar a viabilidade da obra, mas sem definir, por exemplo, sistemas construtivos, traçados definitivos, cálculos estruturais ou a escolha de materiais.

Nos termos da OT-IBR 006/2016, o anteprojeto de engenharia, acompanhado dos estudos preliminares correspondentes, deve reunir as condições de contorno, os requisitos técnicos e as informações fundamentais que permitam a caracterização clara do objeto contratual e uma visão global e estruturada do empreendimento. Trata-se de um instrumento de planejamento que articula o resultado pretendido com o contexto técnico, territorial, ambiental e jurídico no qual se insere a intervenção pública.

Esse documento deve conter, conforme o caso, o programa de necessidades a ser atendido e o nível de serviço esperado da futura obra ou serviço; a identificação dos terrenos envolvidos, inclusive quanto à titularidade; e as condições mínimas de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega da obra. A concepção adotada deve estar amparada por levantamentos técnicos preliminares, geológicos, geotécnicos, hidrológicos, topográficos, ambientais, sociais ou cadastrais, de modo a conferir suporte técnico às diretrizes definidas.

Deve-se apresentar desenhos preliminares que expressem a concepção adotada, bem como os parâmetros de adequação ao interesse público, à racionalidade construtiva, aos aspectos ambientais e à acessibilidade. Quando aplicável, o anteprojeto também deve prever o uso de produtos, serviços e tecnologias que contribuam para a economia de energia e de recursos naturais, e indicar projetos anteriores, se houver, que auxiliem a compreensão da solução proposta.

A dimensão territorial e socioambiental do empreendimento também deve estar contemplada, com a avaliação do passivo ambiental, o diagnóstico da área de influência, os possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras ou compensatórias. Quando exigido, devem constar ainda a avaliação de impactos de vizinhança e o estudo de proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, considerando tanto os efeitos diretos quanto os indiretos da obra.

O anteprojeto deve conter, também, um memorial descritivo da obra, com a indicação dos principais componentes construtivos e materiais previstos, de modo a estabelecer padrões mínimos de desempenho e qualidade. Nos casos específicos, devem ser incluídos ainda o estudo de tráfego, quando se tratar de vias terrestres, e a compatibilidade com o Plano Diretor e o Plano de Saneamento Básico, no caso de obras de saneamento.

Nos regimes de contratação integrada, o anteprojeto assume um papel ainda mais estratégico, pois é ele quem define os limites do objeto contratual. Como o projeto básico será elaborado pela contratada, a única referência técnica disponível para orientar a elaboração da proposta, o julgamento da licitação e a posterior fiscalização será o anteprojeto. Por isso, sua consistência técnica, exatidão informacional e clareza nos parâmetros de desempenho são condições essenciais para o sucesso contratual.

Tem sido um erro recorrente confundir o anteprojeto com um pré-projeto gráfico ou uma ideia arquitetônica simplificada. O anteprojeto, na forma da OT-IBR 006/2016, não é um croqui, mas, sim, um documento técnico estruturado, compatível com a exigência de garantir isonomia entre os licitantes e proteger a Administração contra soluções inadequadas ou propostas inexequíveis.

Um anteprojeto mal elaborado é um risco institucional que compromete todo o regime de execução integrada. Se ele for omissivo, impreciso ou ambíguo, a contratada poderá apresentar soluções desconectadas das necessidades reais da Administração, dificultando a fiscalização e potencializando litígios. Nesse cenário, o vício não está na execução, mas na origem da contratação.

Consequentemente, o anteprojeto é a fundação do planejamento nas contratações orientadas por desempenho. Ele delimita os contornos do resultado público almejado, orienta tecnicamente a elaboração da proposta e fixa os parâmetros que guiarão a elaboração do projeto básico e do executivo. Se for elaborado com rigor técnico e responsabilidade, transforma-se em garantia de qualidade, juridicidade e boa governança pública.

4. O PROJETO BÁSICO: CONCEITO, ELEMENTOS E FINALIDADE

O projeto básico é o elemento estruturante da contratação de obras públicas, pois é a partir dele que se define, com precisão técnica e segurança jurídica, o objeto a ser licitado. Ele representa a continuidade lógica e metodológica do anteprojeto, consolidando as diretrizes de desempenho e transformando-as em uma solução técnica completa, viável e compatibilizada. Essa relação de progressividade entre as etapas projetuais encontra respaldo em marcos normativos relevantes, como a Resolução nº 361/1991 do Confea, que disciplina as fases de elaboração de projetos de engenharia, e a OT-IBR 001/2006 do IBRAOP⁹.

⁸ Norma Técnica (IBRAOP - Anteprojeto) INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Orientação Técnica OT-IBR 006/2016: *definição de anteprojeto de engenharia para o regime de contratação integrada*. Florianópolis: IBRAOP, 2016. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

⁹ Norma Técnica (IBRAOP - Projeto Básico) INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Orientação Técnica OT-IBR 001/2006: *conceituação de projeto básico, projeto executivo e obras públicas*. Florianópolis: IBRAOP, 2006. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

Sua principal função é estabelecer, com clareza e precisão, o objeto da licitação, fornecendo à Administração Pública e aos licitantes um conjunto articulado de informações técnicas, jurídicas e econômicas que permita a formulação de propostas exequíveis, comparáveis e alinhadas com o interesse público. Nos contratos tradicionais (arts. 46, incisos I a IV da Lei nº 14.133/2021), esse conjunto deve ser suficientemente detalhado para definir e dimensionar a obra ou serviço. Já na contratação integrada, embora o projeto básico se limite à definição dos parâmetros mínimos, com base no anteprojeto, ele continua exercendo papel fundamental ao estabelecer os requisitos de desempenho, os critérios de sustentabilidade, as condições de entrega e os limites técnicos que vinculam o contratado ao atendimento da solução mais vantajosa. Assim, ainda que não contenha o detalhamento executivo da solução, o projeto básico nessa hipótese, atua como marco de delimitação do escopo e do resultado esperado, garantindo a integridade do planejamento e a legalidade da contratação.

A Resolução nº 361/1991 do CONFEA¹⁰ estabelece um conceito normativo e progressivo de projeto básico no contexto das obras e serviços de engenharia. Segundo o seu art. 1º, o projeto básico é definido como o conjunto de elementos técnicos que caracteriza a obra, o serviço ou o conjunto de obras e serviços que compõem o empreendimento, de modo que suas características essenciais e o desempenho esperado estejam plenamente definidos, permitindo, com segurança, a estimativa do custo e do prazo de execução.

A norma do CONFEA reforça que o projeto básico integra uma cadeia mais ampla de estudos e projetos, ocupando uma fase intermediária e definida dentro do processo de planejamento. Ele é antecedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica e econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela elaboração do projeto executivo ou detalhamento técnico.

A citada Resolução ressalta que essas fases podem ser objeto de contratações distintas ou integradas, conforme o porte, a complexidade

¹⁰. CONFEA - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://saturno.crea-rs.org.br/site/pop/camara/porta/ILA/Fiscalizacao/Res361.pdf>. Acesso em 10.mai.2025.

ou a natureza da obra. Explicita a necessidade de que, em todas as fases, a qualidade técnica seja assegurada e que haja registro formal da responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos, reforçando o princípio da *accountability* técnica no setor público e privado.

Os parâmetros técnicos estabelecidos pela OT-IBR 001/2006 facilitam a interpretação do conceito jurídico de projeto básico, que o define como um conjunto articulado de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento detalhado, cronograma físico-financeiro, entre outros elementos, capazes de caracterizar integralmente a obra a ser contratada. Ele é, por excelência, nos regimes de execução convencionais (arts. 46, incisos I a IV da Lei nº 14.133/2021), o documento de instrução da licitação, que serve de base para análise de propostas, gestão contratual e fiscalização da execução. Na contratação integrada ele mantém relevância ao demonstrar como se pretende atingir os resultados estabelecidos no anteprojeto, delimitar os parâmetros técnicos mínimos, os requisitos de desempenho, os critérios de funcionalidade e as obrigações contratuais esperadas.

O conteúdo do projeto básico deve ser dimensionado conforme a natureza e a tipologia da obra. No caso de edificações, por exemplo, exige-se a apresentação de projetos arquitetônico, estrutural, instalações prediais, prevenção de incêndio, entre outros, com nível de detalhamento suficiente para se compreender a totalidade da solução adotada. Em obras rodoviárias, os elementos obrigatórios incluem o projeto geométrico, de terraplenagem, drenagem, pavimentação e sinalização. Já nos sistemas de saneamento, o projeto básico deve abarcar redes de distribuição, estações de tratamento, estações elevatórias e as soluções de reaproveitamento e disposição final, sempre com respaldo em estudos geotécnicos, topográficos, ambientais e socioeconômicos. Porém, nas três tipologias, no projeto básico, além dos elementos técnicos, são necessárias informações e documentos que consolidam os fundamentos jurídicos e os parâmetros técnicos a serem observados durante o procedimento licitatório e na gestão do contrato a ser celebrado.

De forma geral, o projeto básico é constituído tanto por elementos dos projetos de engenharia propriamente ditos (plantas, desenhos, especificações, memoriais, orçamento

estimativo, cronograma físico-financeiro etc.) quanto de informações e documentos contendo aspectos legais e parâmetros a serem utilizados no processo licitatório e na gestão do futuro contrato, os quais podem decorrer de decisões adotadas na etapa de elaboração do estudo técnico preliminar.¹¹

Outro aspecto fundamental é a suficiência do projeto básico como base para a formação do orçamento de referência. A Lei nº 14.133/2021 exige, para os regimes de execução tradicionais (arts. 46, incisos I a IV da Lei nº 14.133/2021), que o orçamento esteja fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos devidamente avaliados. Isso implica que o projeto básico deve conter todos os dados técnicos para a elaboração de composições de custo, com referências claras a insumos, métodos construtivos e produtividade esperada. A utilização de estimativas genéricas ou parâmetros estatísticos é incompatível com esse nível de exigência.

A fronteira entre projeto básico e projeto executivo é delimitada pela função que cada projeto cumpre dentro do ciclo da contratação pública. Nas contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, o projeto básico é exigido como elemento técnico vinculante da licitação, devendo ser completo o suficiente para permitir o julgamento objetivo das propostas, a elaboração de um orçamento de referência preciso e o planejamento adequado da obra. Nesse sentido, a completude do projeto básico é um requisito jurídico de validade do certame.

Entretanto, no regime de execução integrada, o projeto básico passa a ser um compromisso técnico do licitante, incluído como parte da sua proposta, e que será avaliado pela Administração quanto à aderência ao anteprojeto e ao resultado pretendido. Ou seja, na contratação integrada, o projeto básico não é exigido previamente para viabilizar a licitação, mas é exigido posteriormente como resultado da proposta vencedora, com o mesmo nível de precisão e responsabilidade que teria

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-2-anteprojeto/>. Acesso em 11.maio.2025

se fosse elaborado pela Administração. Assim, a função do projeto básico depende do regime de execução adotado. Em regimes tradicionais (como empreitada por preço global ou unitário), ele deve estar pronto, aprovado e compatibilizado antes da licitação. Já na contratação integrada, ele é produto técnico da contratada, que o apresenta já em resposta ao anteprojeto e antes da execução da obra, assumindo riscos e compromissos com sua completude.

Contudo, há um equívoco técnico recorrente em confundir completude com exaustividade. Um projeto básico, por mais consistente que deva ser, não deve conter os níveis de detalhamento que são próprios do projeto executivo. A lógica é clara no sentido que o projeto básico define as soluções técnicas globais e localizadas, os métodos construtivos previstos, os materiais a serem utilizados e os quantitativos necessários, com precisão suficiente para assegurar a viabilidade da obra e o seu custo global. Mas se ele passa a apresentar detalhes construtivos minuciosos, como armações, cortes de fôrma, posicionamento exato de equipamentos, paginações de acabamento ou diagramas completos de execução, já não se está mais no domínio do projeto básico, mas sim no do executivo.

É nesse ponto que se impõe a maturidade técnica e jurídica de compreender que projetar com completude não é o mesmo que projetar com exaustão. A completude serve ao planejamento; a exaustão serve à execução. O detalhamento excessivo, quando extrapola a função do projeto básico, enrijece o processo licitatório e elimina a flexibilidade que a lei busca preservar no momento da contratação.

A boa prática, sustentada pela OT-IBR 001/2006 e pelo próprio texto legal, exige que o projeto básico seja suficientemente detalhado para ser confiável, mas não tão detalhado a ponto de se tornar executivo. Esse equilíbrio é delicado, mas necessário. É nele que repousa a distinção entre projetar para contratar e projetar para construir. O projeto básico é a linha de chegada do planejamento técnico; o projeto executivo, a linha de partida da execução.

Projetar com excesso é executar no papel; projetar com falta é improvisar no canteiro. O equilíbrio entre o básico e o executivo é o princípio da boa prática em engenharia pública.

Por fim, vale enfatizar que, mesmo nos regimes inovadores de contratação, como a contratação integrada, o conceito de projeto básico

mantém sua importância, ainda que elaborado pelo particular. O projeto básico elaborado pelo contratado deve espelhar, com profundidade técnica e consistência, a forma como se pretende realizar o objeto definido pelo anteprojeto. É, portanto, um instrumento de comprometimento técnico do contratado com a solução proposta, e deve ser examinado pela Administração com o mesmo rigor de um projeto básico quando elemento técnico instrutor nos regimes de execução convencionais (arts. 46, incisos I a IV da Lei nº 14.133/2021).

5. O PROJETO EXECUTIVO: CONCEITO, ELEMENTOS E LIMITES

Se o projeto básico define a obra, o projeto executivo permite que ela aconteça. Trata-se de um conjunto de documentos técnicos cuja função é detalhar, em nível construtivo, as soluções previamente aprovadas pela Administração. Conforme o art. 6º, inciso XXVI da Lei nº 14.133/2021, projeto executivo consiste no conjunto de elementos técnicos indispensáveis à execução completa e precisa da obra, contendo o detalhamento minucioso das soluções previamente definidas no projeto básico. Deve contemplar a identificação específica dos serviços, materiais e equipamentos a serem incorporados ao empreendimento, bem como suas respectivas especificações técnicas, observando as normas técnicas vigentes aplicáveis a cada disciplina envolvida. Sua função é garantir a exequibilidade do contrato, permitindo que a obra seja realizada com fidelidade ao planejamento, controle de qualidade e segurança operacional.

A OT-IBR 008/2020, que consolida o entendimento técnico predominante no país, é clara ao afirmar que o projeto executivo não pode alterar o projeto básico, tampouco suprimir omissões ou indefinições técnicas indevidas. Não se admite que o projeto executivo defina dimensões estruturais antes indefinidas, modifique o método construtivo originalmente proposto, substitua materiais especificados ou reestime custos que já haviam sido dimensionados. Esse limite é de ordem técnica, é também jurídica. Alterações não autorizadas comprometem a vinculação ao julgamento objetivo da licitação, ofendem a segurança jurídica e fragilizam o controle externo e a fiscalização contratual.

Contudo, no regime de contratação semi-integrada, a Lei nº 14.133/2021 prevê, de forma excepcional, a possibilidade de alteração do projeto básico, desde que previamente autorizada pela Administração e tecnicamente justificada. Nos termos do art. 46, § 5º, essa modificação deve resultar em superioridade da solução apresentada pelo contratado, seja por redução de custos, aumento da qualidade, diminuição do prazo de execução ou facilidade de manutenção ou operação, cabendo a ele a assunção integral dos riscos decorrentes da alteração. Fora dessa hipótese legal expressa, qualquer desvio em relação ao projeto básico configura vício de legalidade e compromete a regularidade da contratação.

A essência do projeto executivo está no detalhamento construtivo, ou seja, na tradução gráfica e descritiva das soluções previstas.

A apresentação do projeto executivo se dá por meio do memorial descritivo – cálculo, da planta geral de implantação, da planta de terraplanagem (se necessário), os cortes de terraplanagem (se necessário), da planta dos pavimentos, da planta de cobertura, dos cortes (longitudinais e transversais), das elevações, da planta paginação de piso, da planta da edificação existente (em caso de ampliação e reforma), da planta modificações propostas com legenda – existente, a demolir e a construir (em caso de ampliação e reforma, de plantas, cortes e elevações de ambientes especiais (banheiros, cozinhas, lavatórios, oficinas e lavanderias) –, de detalhes de elementos da edificação e componentes construtivos, do memorial quantitativo, da cópia das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de todos os projetos, da aprovação do projeto legal na prefeitura municipal, da aprovação da vigilância sanitária, da aprovação corpo de bombeiros, do licenciamento ambiental. Também aqui, se necessário, deve ocorrer a apresentação das perspectivas e maquetes.¹²

Pode ainda conter, por exemplo, detalhes de esquadrias, fixações e acabamentos arquitetônicos; plantas de armaduras e fôrmas com cortes, cotas e sobreposições; perspectivas isométricas e barriletes hidráulicos; detalhes de instalação de quadros elétricos, dispositivos de segurança e

sistemas especiais; plano de execução de obra, cronogramas atualizados, histogramas e diagramas de rede (PERT/CPM); planos de ação para acessos, canteiros, desvios de tráfego, segurança e saúde do trabalho.

É o projeto executivo que permite à equipe de obra compreender o que fazer, quando fazer e com quais técnicas executar. Na prática, ele funciona como um manual de montagem técnico-operacional daquilo que o projeto básico concebeu.

Nas obras rodoviárias, o projeto executivo inclui detalhes como seções transversais específicas para zonas de empréstimo, drenagem fina, plano de fogo para desmontes, controle de qualidade em aterros com material de 3ª categoria, detalhamento de misturas asfálticas, parâmetros de aceitação e rejeição de camadas, entre outros. Em sistemas de saneamento, abrange desde detalhes das ligações domiciliares e escoramentos de valas até os sistemas de fixação e impermeabilização de estações de tratamento.

Entretanto, é necessário reafirmar dois limites fundamentais que delimitam a função do projeto executivo. O primeiro é o de que não se trata de instrumento destinado a suprir lacunas ou omissões do projeto básico; o segundo é o de que ele não pode ser utilizado para legitimar aditivos contratuais decorrentes de indefinições técnicas preexistentes. Sua função é estritamente vinculada ao detalhamento da solução previamente aprovada, e qualquer tentativa de utilizá-lo como meio de reconfiguração do escopo contratual representa violação à legalidade, à vinculação ao instrumento convocatório e ao equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado.

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado ... constituindo prática ilegal a sua revisão ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado, a exemplo da adoção de solução de engenharia diferente daquela submetida à licitação.¹³

¹² BONATTO, Hamilton. *Governança e Gestão de Obras Públicas: do planejamento à pós-ocupação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 1.576/2022 - Plenário.

O projeto básico deve conter o “projeto da solução”; o projeto executivo, os “detalhes da execução”. Um não substitui o outro. O primeiro tem natureza jurídico-planificadora; o segundo, técnico-operacional. O projeto executivo é o projeto básico complementado por informações que não acarretem impacto no orçamento ou no prazo de execução dos serviços ou que tenham impacto mínimo¹⁴.

Nas contratações integradas, o projeto executivo é elaborado pela contratada a partir do anteprojeto fornecido pela Administração e, após aprovação do projeto básico. Ainda assim, ele deve respeitar os marcos estabelecidos no anteprojeto apresentado na proposta e no projeto básico, sob pena de desvirtuar o resultado esperado. A fase de pré-engenharia nesse regime, portanto, não pode ser tratada com flexibilidade ilimitada.

Na contratação semi-integrada o projeto básico é elaborado pela contratada podendo, ao fazê-lo, alterar o projeto executivo, contanto que demonstre soluções inovadoras superiores às contidas no projeto básico disponibilizado pela contratante.

O projeto executivo é, portanto, um documento de materialização técnica, que orienta cada passo da obra, mas jamais refaz o caminho jurídico previamente trilhado.

6. QUADRO COMPARATIVO ENTRE ANTEPROJETO, PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

Para sistematizar a compreensão das três etapas que compõem o ciclo projetual nas obras públicas, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, apresenta-se a seguir um quadro comparativo consolidado, com base na Lei nº 14.133/2021, nas Orientações Técnicas do IBRAOP e na jurisprudência do TCU. A finalidade é permitir uma leitura clara, objetiva e operacional das diferenças e complementaridades entre esses instrumentos fundamentais do planejamento e execução de obras públicas.

¹⁴ BRASIL. *Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº1.874/2007 – Plenário.*

Critério	Anteprojeto	Projeto Básico	Projeto Executivo
Base Legal	Art. 6º, XXIV da Lei nº 14.133/2021	Art. 6º, XXV da Lei nº 14.133/2021	Art. 6º, XXVI da Lei nº 14.133/2021
Referência Técnica (IBRAOP)	OTIBR 006/2016	OTIBR 001/2006	OTIBR 008/2020
Função Central	Definir o resultado esperado da contratação (“o quê”)	Definir e dimensionar a solução técnica (“como será feito”)	Detalhar a execução da solução aprovada
Natureza Jurídico-Técnica	Planejamento preliminar estratégico e funcional	Planejamento técnico vinculante	Desdobramento técnico-operacional
Grau de Precisão	Conceitual e funcional, com parâmetros de desempenho	Suficiente para orçamento, licitação e fiscalização	Máximo detalhamento para execução
Responsável pela Elaboração	Administração Pública	Administração Pública (ou contratado, na contratação integrada)	Contratado ou contratante
Conteúdo Mínimo	Justificativa técnica, diretrizes de desempenho, requisitos funcionais, localização, estimativas de custo e prazo	Soluções técnicas globais e localizadas, métodos, materiais, orçamento, cronograma	Detalhes construtivos, métodos executivos, plantas específicas, planejamento de execução
Poder de Inovação Técnica	Aponta diretrizes e resultados esperados, mas não impõe método	Define a concepção técnica vinculante	Não pode alterar soluções definidas no básico (exceto contratação semi-integrada)
Vinculação ao Objeto Licitado	Serve de base para elaboração de propostas em regime de execução integrada	Documento técnico-jurídico vinculante ao objeto licitado	Documento de execução fiel da proposta vencedora e do projeto básico
Possibilidade de Alteração	Pode ser revisado antes da licitação	Vedada alteração substancial após início da licitação, exceto por fato superveniente que exija	Apenas detalha, sem poder de reformular premissas (exceto na forma do art. 46, §5º)
Usos Principais	Instrução de anteprojeto de obra pública; base para contratação integrada	Instrução de edital; formação do orçamento; julgamento das propostas	Execução da obra; fiscalização; controle técnico
Jurisprudência TCU	Deve estar completo para garantir isonomia e competitividade (ex: Acórdão nº 2132/2014-Plenário)	Deve conter todos os elementos para evitar omissões e aditivos (Súmula 261/TCU)	Não pode alterar o projeto básico transfigurando o objeto (Acórdão nº 576/2010-Plenário)

A distinção sistematizada no quadro demonstrativo entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo caracteriza uma organização técnica e estrutura a própria lógica de responsabilização e planejamento na contratação pública de obras. Cada um desses documentos cumpre uma função distinta e irrenunciável.

7. ESTUDO APLICADO: TIPOLOGIAS E OS LIMITES ENTRE ANTEPROJETO, PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO

7.1. Obras de Edificações

Nas obras de edificações públicas, o planejamento projetual adquire papel central na definição do desempenho, do custo, da funcionalidade e da durabilidade do empreendimento. Envolver múltiplas disciplinas técnicas, arquitetura, estruturas, instalações, acessibilidade, conforto térmico, segurança contra incêndio, entre outras, impõe que o ciclo projetual seja tratado como processo encadeado e progressivo, em que anteprojeto, projeto básico e projeto executivo cumprem papéis distintos e complementares.

O anteprojeto é o ponto de partida técnico da contratação orientada por desempenho. Nos termos do art. 6º, inciso XXIV, da Lei nº 14.133/2021 e conforme detalhado pela OT-IBR 006/2016, trata-se do documento que deve traduzir, com clareza e fundamentação, a necessidade da Administração Pública em um resultado pretendido que seja funcional, mensurável e tecnicamente viável, sem, contudo, antecipar soluções construtivas ou métodos executivos específicos. Em outras palavras, o anteprojeto não dita o caminho, mas estabelece, com precisão, onde se deseja chegar; não define o percurso metodológico, mas delimita com precisão o resultado final esperado, servindo como marco orientador dos limites técnicos, funcionais e operacionais da solução a ser apresentada.

No caso das edificações públicas, o anteprojeto deve conter elementos indispensáveis à caracterização da solução esperada. Isso inclui a definição do programa de necessidades da edificação, como o número e a função dos ambientes; a justificativa da tipologia escolhida, alinhada à política pública setorial; os requisitos de desempenho

esperados, abrangendo aspectos como conforto térmico, desempenho acústico, acessibilidade, segurança estrutural e usabilidade do espaço. Deve ainda indicar a localização do terreno, com seus dados básicos e restrições aparentes; apresentar estimativas preliminares de custo e prazo de execução; e incorporar os estudos iniciais sobre interferências urbanas, condicionantes ambientais e eventuais limitações legais aplicáveis à área da intervenção.

O anteprojeto é um instrumento de definição estratégica do objeto, sobretudo em regimes de contratação integrada, nos quais ele servirá como base única para a formulação das propostas e para o posterior controle da entrega contratada. É, por isso, o documento que inaugura, com seriedade e responsabilidade, o compromisso da Administração com aquilo que será entregue à sociedade.

Trata-se, em essência, de um instrumento de planejamento por desempenho, que orienta a elaboração posterior do projeto básico, garantindo que a solução atenda às finalidades públicas do empreendimento.

Percebe-se um erro recorrente relativo a órgãos públicos que ainda tratam o anteprojeto como um esboço arquitetônico inicial, desprovido de função técnica. Essa leitura é equivocada e compromete, especialmente nas contratações integradas, a qualidade e controle do objeto. O anteprojeto não é facultativo, tampouco decorativo, ele é o instrumento jurídico-técnico que define o que será entregue, e serve como base para todos os demais marcos do contrato.

O projeto básico representa o marco técnico-jurídico que permite à Administração Pública transformar a intenção em contratação válida. É nele que a solução arquitetônica e de engenharia deixa de ser apenas um conceito e se consolida como uma proposição técnica completa, com grau de definição suficiente para garantir o julgamento objetivo das propostas, a formação de um orçamento confiável e a adequada alocação de riscos. Segundo a OT-IBR 001/2006, o projeto básico, especialmente no caso de edificações públicas, deve conter um conjunto desenvolvido e compatibilizado de elementos que assegurem a viabilidade e a precisão da contratação.

Entre os componentes essenciais estão o projeto arquitetônico completo, devidamente compatibilizado com os projetos complementares das demais disciplinas; os projetos estruturais e de fundações, definidos

em suas tipologias, critérios de dimensionamento e premissas de cálculo; bem como os projetos de instalações elétricas, hidrossanitárias, de dados e segurança, que garantam funcionalidade e integração aos sistemas prediais. Devem também constar os projetos de prevenção e combate a incêndio, ventilação, impermeabilização e acessibilidade, respeitando as normas técnicas e legais aplicáveis à edificação pública. Enfim, é necessário que estejam no projeto básico os projetos complementares necessários e suficientes para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação.

A esses elementos somam-se as especificações técnicas detalhadas, os memoriais descritivos claros e as planilhas de quantitativos aferidas, que subsidiarão o orçamento de referência. Este, por sua vez, deve vir acompanhado de um cronograma físico-financeiro coerente com a estratégia de execução da obra, permitindo à Administração prever o fluxo de desembolso e monitorar a evolução do contrato.

Importante destacar que o projeto básico deve resolver, de forma integrada, as principais decisões técnicas da edificação, permitindo que o projeto executivo apenas detalhe o que já foi aprovado.

O projeto executivo representa a última etapa do ciclo projetual e o ponto de partida para a materialização da obra pública. Sua função, conforme definido pela OT-IBR 008/2020, é promover o detalhamento construtivo preciso e milimétrico das soluções já estabelecidas no projeto básico, sem alterar escopo, método ou concepção previamente definidos. Se o anteprojeto expressa o resultado desejado e o projeto básico define a solução adotada, o projeto executivo é aquele que viabiliza a execução fiel da obra, conferindo à construtora e à fiscalização os elementos gráficos e técnicos necessários à sua realização segura, coordenada e eficiente.

Nas edificações públicas, esse nível de projeto deve conter, entre outros aspectos, os detalhes construtivos de forros, esquadrias, revestimentos, acabamentos e fixações, com indicação precisa de materiais, juntas, ancoragens e interfaces. Também deve apresentar o paginamento de pisos e revestimentos, respeitando os padrões arquitetônicos e as exigências funcionais do edifício. No campo das estruturas, é imprescindível o fornecimento das plantas de corte e dobra das armaduras de concreto armado, com os quantitativos, bitolas, espaçamentos e sobreposições definidos segundo as normas técnicas.

O projeto executivo também deve incluir as plantas finais dos barriletes hidráulicos, dos quadros elétricos, dos dispositivos de proteção e controle, além de quaisquer elementos especiais incorporados à edificação, como sistemas de climatização, detecção de incêndio, automação e lógica predial. A etapa exige, ainda, a compatibilização final entre todas as disciplinas envolvidas, garantindo que não haja conflitos entre os projetos arquitetônicos, estruturais, elétricos e hidráulicos.

Do ponto de vista da execução, o projeto executivo deve vir acompanhado de documentos que subsidiem o planejamento técnico-operacional da obra, como o cronograma executivo detalhado, histogramas de mão de obra e equipamentos, organização do canteiro de obras e diagramas de rede (PERT/CPM) que permitam controlar o caminho crítico e os marcos contratuais.

Cada elemento de planejamento tem sua função específica. Não se admite, por exemplo, que o projeto executivo defina o sistema estrutural do edifício, a lógica de escoamento pluvial ou a distribuição das redes internas. Essas definições devem constar no projeto básico, sob pena de configurar vício de origem no contrato.

Um exemplo aplicado é o de em um projeto de escola pública, o anteprojeto definirá que a edificação deve atender 12 salas de aula, auditório, biblioteca, refeitório e espaços administrativos, com desempenho térmico nível B, acessibilidade universal e consumo de energia reduzido. O projeto básico traduzirá isso em plantas compatibilizadas, sistemas construtivos definidos, materiais especificados, custos estimados. O executivo, por sua vez, detalhará cada junta, ponto de fixação, paginação e sequência de execução.

7.2. Obras Rodoviárias

As obras rodoviárias são, por definição, intervenções de larga escala, alto custo, ampla extensão territorial e relevante impacto socioambiental. Sua complexidade exige que o planejamento técnico seja tratado como processo sequencial, progressivo e delimitado, especialmente porque a margem de erro é diretamente proporcional ao custo de correção em campo. Nesse cenário, a distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo é condição de viabilidade e legalidade da contratação pública.

No caso das obras rodoviárias, o anteprojeto deve, com base no Estudo Técnico Preliminar, traduzir o resultado pretendido pela Administração, sem fixar soluções técnicas fechadas, mas apresentando parâmetros de desempenho viário que orientem a futura proposta. Conforme a OT-IBR 006/2016, isso inclui a justificativa da necessidade da rodovia, considerando aspectos logísticos, integração territorial e fluxo estimado; as diretrizes de desempenho, como tipo de tráfego, nível de serviço e segurança; os estudos iniciais de traçado e alternativas locacionais; a localização geral do empreendimento, com identificação de interferências; as estimativas preliminares de custo e prazo; e os requisitos básicos de interseções, drenagem e dispositivos de segurança. Em síntese, trata-se de um documento que orienta tecnicamente a solução sem determiná-la, permitindo ao licitante apresentar a proposta mais aderente ao desempenho esperado e à realidade do território.

O projeto básico em obras rodoviárias, conforme estabelece a OT-IBR 001/2006, compreende o projeto geométrico completo, com planta, perfil e seções típicas; os projetos de terraplenagem e drenagem, contemplando volumes, dispositivos e dimensionamentos; o dimensionamento do pavimento, segundo método racional; além dos projetos de sinalização e segurança viária. Deve também incluir as especificações técnicas, os memoriais descritivos, as planilhas de quantitativos, o orçamento detalhado e o cronograma físico-financeiro, acompanhados da metodologia de execução proposta. É a partir desse conjunto que se assegura que o objeto esteja técnica e juridicamente definido, permitindo uma contratação segura, transparente e fiscalizável.

O projeto executivo em obras rodoviárias, conforme a OT-IBR 008/2020, tem como finalidade detalhar com precisão construtiva cada elemento previamente definido no projeto básico, assegurando a viabilidade da execução com qualidade e controle. Isso envolve os detalhes construtivos de bueiros, sarjetas, dissipadores e dispositivos de transição, os estudos de estabilidade de taludes e soluções de contenção, bem como as plantas específicas de obras de arte especiais, incluindo juntas e fundações. Também abrange o detalhamento técnico das camadas do pavimento, com espessuras, critérios de compactação e controle tecnológico, além do plano de fogo para desmontes, indicação de áreas de empréstimo e bota-fora, os diagramas de sinalização viária

com especificações completas, e, por fim, o planejamento executivo da obra, com histogramas de pessoal e equipamentos. Trata-se, assim, do nível projetual que traduz a solução contratada em instruções construtivas rigorosas, indispensáveis à execução segura e eficiente do contrato.

Como exemplo aplicado, pode-se citar o caso de uma rodovia estadual de ligação regional, o anteprojeto deverá definir as funções da rodovia (acesso a polos produtivos, tráfego misto de cargas e passageiros), os padrões de desempenho esperados (velocidade operacional, taxa de acidentes, resistência ao tráfego), a localização geral, alternativas de traçado e interferências esperadas. O projeto básico, por sua vez, fixará o traçado definitivo, os métodos de drenagem e pavimentação, os dispositivos de segurança e o custo global. O executivo definirá os detalhes construtivos de cada bueiro, greide, dispositivo e sequência de execução.

Um erro recorrente de muitos entes públicos é tentar “antecipar soluções técnicas” ainda no anteprojeto ou omitem definições essenciais do projeto básico, deixando-as para o contratado. Esse vício inverte a lógica da contratação, uma vez que transfere à execução o ônus do planejamento. O resultado é um contrato desestruturado, permeável a aditivos, judicializações e perda de controle orçamentário.

Nas obras rodoviárias, mais do que em qualquer outra tipologia, é de extrema importância que os três níveis de projeto estejam tecnicamente articulados, progressivamente delimitados e juridicamente validados.

7.3. Sistemas de Saneamento

Os sistemas de saneamento básico, em especial os projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresentam desafios técnicos singulares, pois articulam redes extensas, instalações operacionais (estações de tratamento, elevatórias, reservatórios) e uma complexa relação com o meio urbano e ambiental. São obras que exigem planejamento intersetorial, previsão de riscos difusos e integração com marcos regulatórios setoriais. Nessa tipologia, a clareza na distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo deve assegurar a funcionalidade do sistema, o cumprimento de normas ambientais e a economicidade do contrato.

No âmbito das obras de saneamento o anteprojeto, conforme a OT-IBR 006/2016, deve incluir a justificativa técnica e social da

intervenção, como déficits de cobertura, riscos sanitários ou expansão urbana; as diretrizes de desempenho, tais como qualidade da água ou do efluente e nível de atendimento; além de levantamentos iniciais de topografia, restrições legais e cadastros técnicos. Também são exigidas as estimativas preliminares de população atendida, vazões e crescimento futuro, a análise de alternativas tecnológicas possíveis, a localização estratégica das unidades principais (como ETAs, ETEs, elevatórias e reservatórios), bem como a estimativa global de custo e de prazo de execução. Em síntese, o anteprojeto em saneamento define “o que se espera alcançar”, criando os fundamentos técnicos que orientarão a solução futura a ser proposta.

Em contratos por regime de contratação integrada, a ausência, no anteprojeto, de definição adequada dos parâmetros hidráulicos, do traçado de redes ou da concepção das unidades operacionais compromete toda a execução futura, transferindo incertezas e abrindo margem para disputas.

Para os sistemas de saneamento, o projeto básico deve conter os projetos hidráulicos completos das redes de abastecimento ou coleta, com definição de traçado, cotas, diâmetros, declividades e perfis longitudinais; os projetos arquitetônicos, estruturais e eletromecânicos das unidades operacionais, como ETAs, ETEs, reservatórios e elevatórias, além da definição dos materiais, métodos construtivos e padrões de desempenho adotados. Devem estar incluídas também as especificações técnicas, os memoriais descritivos, os quantitativos de materiais e serviços, o orçamento detalhado e o cronograma físico-financeiro. Complementam o conjunto os estudos ambientais e o plano preliminar de gestão de resíduos da obra. O projeto deve estar completamente compatibilizado, garantindo que a proposta da licitante seja elaborada com base em dados precisos e corresponda integralmente à solução projetada, assegurando aderência aos padrões legais, sanitários e contratuais exigidos.

O projeto executivo, conforme a OT-IBR 008/2020, nas obras de saneamento, esse nível de projeto deve conter o detalhamento completo das escavações, escoramentos, travessias e poços de visita, além das plantas de armação, formas e posicionamento de equipamentos em unidades como estações de tratamento. Devem ser incluídos também os diagramas unifilares, barriletes e painéis elétricos, bem como os padrões de conexão

domiciliar, caixas de passagem e válvulas de controle. O projeto executivo deve contemplar ainda os planos de comissionamento das unidades operacionais, os manuais de operação inicial, e o planejamento detalhado da execução, com definição de frentes de trabalho, rotas de transporte de materiais e medidas para intervenção em vias públicas.

Um exemplo é o de um projeto de sistema de esgoto sanitário para uma cidade de médio porte, o anteprojeto deve identificar a área a ser atendida, a carga poluidora atual e futura, as alternativas de tratamento (filtro biológico, lodos ativados, UASB - Upflow Anaerobic Sludge Blanket¹⁵), os parâmetros de desempenho do efluente, e a localização sugerida para a ETE. O projeto básico definirá o traçado das redes coletoras, os diâmetros e materiais, o tipo de tratamento adotado, os volumes dos reatores e tanques, os equipamentos utilizados e o custo global. O executivo detalhará as armaduras, a instalação dos equipamentos, os métodos construtivos e os planos de operação assistida.

É comum, nesse tipo de projeto, o equívoco de se delegar à contratada a escolha da tecnologia de tratamento, mesmo quando não se trata de contratação integrada, ou ainda de se postergar, indevidamente, a definição do traçado e do diâmetro das redes para a fase de projeto executivo. Essa prática evidencia falhas no planejamento e resulta em contratos mal definidos, sujeitos a elevada insegurança técnica e a disputas interpretativas durante a execução.

8. IMPLICAÇÕES JURÍDICAS E TÉCNICAS NA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO

A correta distinção e articulação entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo vai além de ser somente uma exigência de

¹⁵ Em português, Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente com Manta de Lodo: Tipo de reator biológico utilizado no tratamento de esgotos sanitários e efluentes industriais, baseado na digestão anaeróbia (sem oxigênio). Nele, os esgotos entram pela parte inferior do reator e fluem para cima, passando por uma manta de lodo composta por microrganismos anaeróbios que degradam a matéria orgânica.

ordem técnica ou organizacional. Trata-se de um pressuposto jurídico da validade da contratação pública, de uma exigência de governança e de uma salvaguarda institucional contra o imprevisto, a má gestão e os riscos de responsabilização. Quando esses três instrumentos são confundidos, sobrepostos ou negligenciados, instala-se uma zona de incerteza que compromete toda a estrutura do contrato administrativo.

Do ponto de vista jurídico, a insuficiência ou a ausência de qualquer uma das peças projetuais essenciais, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, compromete gravemente a validade e a segurança do processo de contratação pública. A primeira consequência possível é a nulidade da licitação, por violação ao princípio do julgamento objetivo, previsto no art. 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, sobretudo quando a falta de definição técnica impede a comparação isonômica entre as propostas. Além disso, corre-se o risco de desvio de finalidade, quando o contrato resulta na execução de um objeto diverso daquele definido originalmente, seja no anteprojeto ou no projeto básico.

A deficiência no planejamento pode ainda implicar a responsabilização direta dos agentes públicos, especialmente quando resultar em aditivos evitáveis, paralisações injustificadas ou sobrepreço. Outro impacto relevante é a inviabilidade de uma alocação racional de riscos, prejudicando a eficácia da matriz de riscos prevista no art. 22 da Lei nº 14.133/2021 e comprometendo a transparência contratual. Por fim, a ausência de definição clara e prévia do objeto torna impraticável o uso de instrumentos modernos de garantia de execução, como o seguro-garantia com cláusula de step-in right, que pressupõem um escopo contratual sólido e inequívoco desde a origem. Trata-se, portanto, de uma falha técnica e de um vício jurídico de alta gravidade.

Sob a perspectiva técnico-operacional, a desorganização do ciclo projetual compromete a coerência e a eficiência da contratação pública. Um dos efeitos mais graves é o deslocamento da definição do objeto para a fase de execução, prática juridicamente vedada, que rompe com a lógica do planejamento prévio e esvazia a própria função do projeto básico. Isso frequentemente conduz à celebração de contratos mal dimensionados, marcados por cronogramas inexecutáveis, orçamentos descolados da realidade e aditivos inevitáveis sob a justificativa de “complementações” técnicas não previstas.

Nesse cenário, a fiscalização perde seu eixo de atuação, pois não dispõe de parâmetros técnicos seguros, resultando em descontinuidade das atividades de controle e gerando insegurança para os gestores públicos. A ausência de definições claras também favorece a judicialização do contrato, com disputas envolvendo escopo, critérios de medição e responsabilidade técnica pelas decisões. O resultado, quase sempre, é o fracasso na entrega do resultado público, com obras que não atendem à funcionalidade esperada, ao desempenho pactuado ou ao interesse coletivo que motivou a contratação. Trata-se, assim, de uma falha de origem que reverbera em toda a cadeia da execução pública.

No caso do anteprojeto, os riscos aumentam significativamente quando ele é tratado como peça superficial ou meramente ilustrativa. Isso é especialmente grave em contratações por regime de contratação integrada, nas quais o anteprojeto substitui o projeto básico como referência licitatória. Se o anteprojeto for omissivo, genérico ou impreciso, o contratado terá ampla margem para propor soluções que, embora formais, não atendam ao interesse público. Além disso, a fiscalização da execução se torna frágil, pois carece de critérios claros de desempenho pactuados previamente.

Um anteprojeto com soluções antieconômicas leva ao desenvolvimento de projetos básico e executivo baseados em premissas antieconômicas, com consequente elevação dos custos suportados pela Administração sem que haja um benefício correspondente, pois ainda que o projeto básico seja aprimorado pelas construtoras, as economias obtidas não serão refletidas no preço ofertado e serão captadas apenas pelo agente privado.¹⁶

A prática demonstra que a imprecisão no anteprojeto tem sido utilizada, em muitos casos, como estratégia indevida para permitir

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-2-anteprojeto/>. Acesso em 11.maio.2025.

contratos de escopo aberto, nos quais o contratado define praticamente todo o objeto após a licitação. Essa prática, além de ilegal, enfraquece o poder de fiscalização da Administração e coloca em risco a obtenção do resultado de interesse público.

Em contrapartida, quando o ciclo projetual é respeitado, com anteprojeto bem estruturado, projeto básico completo e projeto executivo detalhado, a contratação pública ganha em eficiência, controle e qualidade. O planejamento sólido permite a alocação adequada de riscos, a definição objetiva do escopo, a previsibilidade orçamentária e a redução da litigiosidade. A fiscalização se torna eficaz, pois atua com base em parâmetros claros. O controle externo ganha segurança e legitimidade. E, sobretudo, o resultado da obra, a escola, a ponte, a estação de tratamento, cumpre sua função pública com desempenho e responsabilidade.

Assim, a distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo não se trata de uma questão burocrática. É uma estrutura de responsabilidade técnica e jurídica, um tripé sobre o qual repousa a contratação eficiente, segura e orientada ao interesse público. Quando respeitado, esse ciclo é ferramenta de Estado; quando ignorado, é o prenúncio do fracasso.

9. REFLEXÕES CRÍTICAS E PROPOSTAS PARA A BOA GOVERNANÇA EM OBRAS PÚBLICAS

O ciclo de vida de uma obra pública não começa no canteiro de obras. Começa no diagnóstico da necessidade, passa pela concepção da solução e culmina na elaboração sequencial de três instrumentos que estruturam o planejamento técnico: anteprojeto, projeto básico e projeto executivo. Esses três documentos não são intercambiáveis, nem meramente formais. Cada qual cumpre uma função estratégica, técnica e jurídica, e o seu correto encadeamento é a base da boa governança pública em infraestrutura.

Contudo, o que se observa na prática é uma recorrente distorção dessas etapas. Muitos órgãos públicos ainda tratam o anteprojeto como um croqui ilustrativo, o projeto básico como um esboço incompleto, e o projeto executivo como momento de (re)definição da obra. Essa inversão

compromete o controle da Administração, fere a legalidade e desestrutura a lógica de risco e responsabilidade.

A nova Lei de Licitações, ao diferenciar expressamente os três instrumentos (art. 6º, XXIV a XXVI), exige dos gestores públicos maturidade técnica e jurídica. O modelo normativo é claro: o anteprojeto define o “o quê”; o projeto básico, o “como”; e o projeto executivo, o “como, em detalhe”. Ignorar essa progressão é romper o encadeamento lógico do planejamento público, é abandonar o Estado ao improviso.

Para evitar esse cenário, propõe-se a adoção de diretrizes e ferramentas que fortaleçam a governança no ciclo projetual.

9.1. Critérios para Aferição da Suficiência do Anteprojeto

Nos casos em que o anteprojeto constitui a base técnica da contratação, especialmente nas contratações integradas, ele deve ser elaborado e analisado com o mesmo grau de rigor técnico que se exige do projeto básico em regimes tradicionais. Isso se justifica porque, na ausência de um projeto básico prévio, é o anteprojeto que sustentará todo o processo licitatório, sendo utilizado para a formulação de propostas, o julgamento da licitação, a elaboração posterior do projeto pela contratada e a fiscalização da execução.

Para garantir sua suficiência, propõe-se a adoção de um checklist técnico mínimo, que funcione como referência para análise prévia e documentação. Deve ser verificado se o programa funcional está claramente definido? As diretrizes de desempenho – estrutural, térmico, acústico, hidráulico estão devidamente quantificadas? Foram estudadas e justificadas alternativas de solução? A concepção técnica está fundamentada de forma clara? As estimativas de custo e prazo são compatíveis com a realidade do objeto? Foram mapeadas interferências físicas, ambientais ou legais relevantes? E, sobretudo, o resultado esperado está descrito em termos funcionais e operacionais, e não apenas descritivos ou arquitetônicos?

Esse checklist deve ser formalizado e arquivado, integrando o dossiê da contratação conforme o disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Ele funciona como garantia de isonomia entre os licitantes, proteção jurídica à Administração e parâmetro objetivo para a fiscalização

futura, reafirmando a lógica de que planejamento sério é aquele que se documenta com responsabilidade.

9.2. Compatibilização entre as Etapas Projetuais

Para garantir a coerência do planejamento e a integridade do contrato, é indispensável que anteprojeto, projeto básico e projeto executivo estejam tecnicamente compatibilizados e formalmente vinculados entre si. Essa articulação não é apenas uma boa prática técnica — é condição para a racionalidade do processo, a transparência da contratação e a segurança jurídica da execução. A ausência de alinhamento entre as etapas projetuais abre margem para interpretações divergentes, amplia o risco de litígios e fragiliza a fiscalização.

Esse encadeamento exige, em primeiro lugar, registro expresso de que o projeto básico decorre do anteprojeto, assumindo suas premissas como ponto de partida. Também é essencial a identificação clara das diretrizes, parâmetros e requisitos que se repetem ou se desdobram entre os níveis, permitindo rastreabilidade técnica das decisões adotadas. Alterações substanciais entre uma etapa e outra devem ser expressamente justificadas com base técnica e, quando necessário, acompanhadas de revisão do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Em contratações mais complexas, recomenda-se inclusive a elaboração de um memorial de transição entre o anteprojeto e o projeto básico, documento no qual se demonstre de forma estruturada a compatibilidade técnica entre as fases, as evoluções justificadas e as escolhas metodológicas adotadas. Essa prática reforça a lógica de planejamento progressivo e impede que o projeto perca sua coesão interna ao longo do processo contratual.

9.3. Anteprojeto e Matriz de Riscos: Vínculo Lógico e Funcional

A matriz de riscos contratual não pode ser construída com base em suposições genéricas. Ela deve estar ancorada tecnicamente nos limites do anteprojeto. Toda informação que conste no anteprojeto, ou cuja ausência seja tecnicamente relevante, deve constar como risco assumido por uma das partes. Assim, omissões, incertezas ou escolhas tecnológicas abertas devem ser claramente atribuídas ao contratado ou à Administração, conforme a lógica do caso.

9.4. Proposta de Roteiro de Verificação Técnica-Jurídica Integrada

A boa governança em obras públicas não se sustenta apenas sobre a execução eficiente, mas sobre o planejamento preventivo e tecnicamente controlado. Para isso, é indispensável a adoção de um roteiro mínimo de verificação e validação dos projetos, capaz de assegurar sua consistência interna e sua aderência às exigências legais e operacionais.

Esse processo começa com a verificação da suficiência do anteprojeto, nos casos em que ele for exigido, especialmente em contratações integradas ou semi-integradas. Em seguida, deve-se garantir a compatibilização entre o anteprojeto, o projeto básico e o projeto executivo, assegurando continuidade e coerência técnica. A aplicação de um checklist de completude para cada nível projetual permite aferir a presença dos elementos essenciais e identificar eventuais lacunas antes do início da licitação.

Além disso, é fundamental que haja uma validação formal por equipe multidisciplinar, reunindo engenharia, planejamento, jurídico e controle interno, de modo a integrar diferentes perspectivas na análise dos documentos. A isso se soma a exigência de registro das responsabilidades técnicas (ARTs ou RRTs) vinculadas a cada etapa, reforçando a *accountability* técnica e profissional. Por fim, todos esses registros devem ser incorporados ao dossiê da contratação, conforme determina a Lei nº 14.133/2021, permitindo rastreabilidade, transparência e segurança jurídica em eventuais auditorias ou processos de responsabilização.

9.5. Fortalecimento da Cultura de Planejamento na Administração Pública

A distinção entre anteprojeto, projeto básico e projeto executivo não deve permanecer apenas no plano normativo ou doutrinário. Ela precisa ser incorporada como prática institucional, internalizada na cultura organizacional da Administração Pública e refletida em todos os seus processos de planejamento e contratação. Isso exige, em primeiro lugar, capacitação contínua dos servidores envolvidos com obras e serviços de engenharia, com foco na compreensão das funções, limites e inter-relações entre os diferentes níveis projetuais.

Paralelamente, recomenda-se a criação de núcleos internos dedicados à análise prévia de anteprojetos e projetos, promovendo uma leitura crítica e especializada antes da publicação do edital. A adoção sistemática de tecnologias como o BIM também deve ser estimulada, não apenas como inovação, mas como ferramenta de compatibilização, simulação e redução de falhas de projeto. Nesse mesmo sentido, a realização de auditorias internas periódicas sobre a qualidade dos projetos licitados se mostra essencial para fortalecer o controle prévio e prevenir vícios de origem.

Por fim, a institucionalização da prática exige a edição de normas internas claras, que orientem os fluxos e os critérios mínimos de elaboração e análise, preferencialmente alinhadas às Orientações Técnicas do IBRAOP, reconhecidas por sua base técnica sólida e compatibilidade com os princípios da nova Lei de Licitações.

Em síntese, a boa governança em obras públicas começa no início do planejamento, mas não com qualquer planejamento. Ela nasce em anteprojetos que expressam com precisão o resultado público pretendido, passa por projetos básicos que estruturam a solução técnica com completude e responsabilidade, e se consolida em projetos executivos que detalham com rigor cada etapa da execução física da obra. Respeitar essa sequência, além de uma exigência legal, é um gesto técnico, jurídico e ético.

10. CONCLUSÃO

Anteprojeto, projeto básico e projeto executivo formam um tripé técnico-jurídico de extrema importância para a boa contratação de obras públicas. Esses três instrumentos compõem um ciclo encadeado de planejamento, instrução e execução contratual, cada qual com função específica, conteúdo definido e implicações práticas. Não são apenas rótulos documentais. Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 e a consolidação das orientações técnicas do IBRAOP, não há mais espaço para abordagens imprecisas ou sobreposições conceituais. A distinção entre eles é normativa, técnica e operacional, e deve ser tratada como tal.

O anteprojeto define o “o quê” será contratado. É o documento que expressa o resultado esperado, a finalidade da intervenção, os parâmetros de desempenho, os requisitos funcionais e as diretrizes que orientam a solução futura. Em regimes como a contratação integrada, ele se torna o pilar central da licitação, sendo a única referência técnica para a elaboração das propostas. Sua elaboração exige técnica, responsabilidade e clareza, pois dele depende toda a cadeia subsequente de responsabilização e fiscalização.

O projeto básico traduz esse resultado em uma solução técnica concreta, completa e viável. É o ponto de inflexão entre o planejamento e a contratação. Sua função é viabilizar a licitação de forma segura, permitir a avaliação objetiva das propostas, definir métodos, materiais, custos e riscos. Ele não é um esboço nem um projeto genérico. É um documento juridicamente vinculante e tecnicamente comprometido com a entrega futura da obra.

Já o projeto executivo é o instrumento que permite construir. Ele deve detalhar com precisão cada elemento definido no projeto básico, sem inovar, alterar ou complementar o que já foi aprovado. Sua função é operacional, e sua utilidade reside em assegurar fidelidade técnica, qualidade de execução e previsibilidade no canteiro de obras.

Confundir essas etapas compromete toda a lógica da contratação pública. Licitar com base em anteprojetos vagos, projetos básicos incompletos ou substituir decisões técnicas durante o projeto executivo são práticas que violam princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica. Pior, expõem a Administração ao imprevisto, ao sobrepreço, aos aditivos indevidos e à responsabilização dos gestores.

Por outro lado, quando cada etapa é tratada com o rigor que lhe é próprio, o ciclo da obra pública se transforma, o planejamento passa a ser uma prática de Estado, e não um ato burocrático. A contratação se torna mais técnica, transparente e previsível. E a execução é marcada por maior controle, qualidade e menor litigiosidade.

A tríade anteprojeto–projeto básico–projeto executivo não é uma formalidade legal. É uma arquitetura de responsabilidade. Um desenho de governança. Um pacto técnico com o interesse público. E é pela solidez dessa estrutura que se constrói, de fato, uma nova cultura de obras públicas no Brasil, mais planejada, mais responsável, mais eficiente.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6492**: representação de projetos de arquitetura. Rio de Janeiro: ABNT, 1994. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/albertojunior/disciplinas/nbr-6492-representacao-de-projetos-de-arquitetura>. Acesso em: 10 maio 2025.

BONATTO, Hamilton. **Governança e gestão de obras públicas**: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. (Revogada).

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021].

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1874/2007** - Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 12 set. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2132/2014** - Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 13 ago. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1576/2022** - Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 6 jul. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-2-anteprojeto/>. Acesso em: 11 maio 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 261**. Brasília, DF: TCU, [2010]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula>. Acesso em: 10 maio 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (Brasil). **Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Brasília, DF: CONFEA, [1991]. Disponível em: <https://saturno.crea-rs.org.br/site/pop/camara/portal/ILA/Fiscalizacao/Res361.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT-IBR 001/2006**: conceituação de projeto básico, projeto executivo e obras públicas. Florianópolis: IBRAOP, 2006. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

_____. **Orientação Técnica OT-IBR 006/2016**: definição de anteprojeto de engenharia para o regime de contratação integrada. Florianópolis: IBRAOP, 2016. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

_____. **Orientação Técnica OT-IBR 008/2020:** projeto executivo. Florianópolis: IBRAOP, 2020. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/11/OT_IBR_008_2020_projeto_executivo.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.



10°

Artigo

Mediação e advocacia pública na nova lei de licitações:
soluções consensuais para conflitos administrativos

*Mediation and public law advocacy in the new bidding law:
consensual solutions for administrative disputes*

Apoenna Amaral de Alencar Castro¹

Mariele Zanco Laismann²

¹. Pós-Graduada em Direito Tributário pela Universidade Federal de Goiás, Procuradora do Estado do Paraná, Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

². Mestra em Direito das Relações Sociais pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Assessora Jurídica Administrativa.

Art.

■ A R T I G O . 1 0

RESUMO:

Este artigo aborda a importância da mediação na Advocacia Pública como ferramenta inovadora para a solução consensual de conflitos administrativos, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021. Examina como a mediação pode contribuir para a eficiência e a celeridade nos processos licitatórios e contratuais, reforçando a confiança nas relações entre Administração e particulares. Analisa, ainda, a relevância do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) no fortalecimento de métodos autocompositivos, evidenciando os desafios e as oportunidades para sua consolidação no âmbito público. Discute exemplos práticos que revelam o potencial transformador das soluções consensuais, capazes de reduzir a litigiosidade e modernizar a gestão pública. Conclui que a Advocacia Pública, ao incorporar a mediação como prática cotidiana, promove a boa governança, otimiza a tomada de decisões e valoriza o diálogo, colaborando para uma Administração mais transparente, eficiente e comprometida com o interesse público.

PALAVRAS-CHAVE:

Mediação; advocacia pública; lei de licitações; solução consensual de conflitos; governança pública.

ABSTRACT:

This article addresses the importance of mediation in Public Advocacy as an innovative tool for the consensual resolution of administrative disputes, especially in light of Law 14.133/2021. It examines how mediation can contribute to efficiency and speed in bidding and contractual processes, reinforcing trust in relations between the Administration and private parties. It also analyzes the relevance of the Code of Civil Procedure (Law 13.105/2015) in strengthening self-composition methods, highlighting the challenges and opportunities for their consolidation in the public sphere. It discusses practical examples that reveal the transformative potential of consensual solutions, capable of reducing litigation and modernizing public management. It concludes that Public Advocacy, by incorporating mediation as a daily practice, promotes good governance, optimizes decision-making and values dialogue, contributing to a more transparent, efficient Administration committed to the public interest.

KEYWORDS:

Mediation; public advocacy; procurement law; consensual dispute resolution; public governance

1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste trabalho é analisar a atuação da Advocacia Pública no contexto das disputas entre a Administração e os particulares, com especial atenção às licitações e contratos administrativos, bem como avaliar o papel da mediação como uma alternativa à judicialização desses conflitos.

A mediação de conflitos figura como um instrumento relevante no ordenamento jurídico brasileiro para a resolução de disputas de forma mais ágil e eficiente. Trata-se de um método que promove a autocomposição entre as partes envolvidas, destacando-se pela

capacidade de estabelecer diálogo e cooperação, características que vêm sendo gradualmente incorporadas pelo setor público, sobretudo nas controvérsias que envolvem o poder público e empresas privadas. Nesse cenário, a Advocacia Pública assume um papel fundamental não apenas como representante da Administração, mas também como facilitadora da comunicação e do entendimento entre os envolvidos, contribuindo decisivamente para a redução da judicialização e a efetividade de soluções que atendam aos interesses sociais. Esse modelo se consolida como uma alternativa promissora ao litígio tradicional, cujos altos custos e morosidade comprometem a eficiência do sistema judiciário (Faleck, 2017; Lagrasta, 2018).

As formas autocompositivas de resolução de conflitos ganharam relevância nas últimas décadas, acompanhadas de significativos avanços legislativos. A Lei nº 13.140/2015, que “dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, representa um marco nessa transformação, legitimando a mediação como prática eficaz e abrindo espaço para o protagonismo da Advocacia Pública nesse processo. A interação entre a Administração Pública e o cidadão, historicamente mediada pelo sistema judicial, pode, assim, ser aprimorada com o uso de soluções consensuais, proporcionando ganhos em celeridade, redução de custos e satisfação das partes. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, já sinalizava essa tendência ao reconhecer a importância de uma prestação jurisdicional célere e efetiva, abrindo caminho para uma legislação mais proativa na promoção de meios alternativos de resolução de conflitos (Justen Filho, 2016; Watanabe, 2016).

A escolha do tema se justifica pela necessidade cada vez mais premente de buscar soluções eficazes para os conflitos que surgem no âmbito da Administração Pública. Tradicionalmente resolvidos pela via judicial, esses conflitos sobrecarregaram o Judiciário, resultando em processos longos e dispendiosos. Diante desse quadro, torna-se imperioso investigar a aplicação de métodos alternativos para aliviar essa carga e oferecer respostas mais ágeis e adequadas às demandas da sociedade. O tema é particularmente oportuno em um contexto de mudanças normativas, como a promulgação do Código de Processo Civil (Lei nº

13.105/2015) e da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que ampliaram a possibilidade de uso da mediação e da conciliação na esfera pública.

Nesse sentido, destaca-se a relevância de compreender o papel da Advocacia Pública na construção de soluções consensuais que priorizem o interesse público, evitando o embate judicial. A incorporação de mecanismos inovadores favorece a gestão pública eficiente, respeitando os princípios constitucionais da legalidade e da transparência que norteiam o Direito Administrativo brasileiro.

Ainda que a mediação seja uma prática cada vez mais reconhecida, sua implementação no contexto público ainda enfrenta desafios. A resistência, tanto por parte de gestores quanto da sociedade, decorre de uma cultura enraizada de judicialização e da percepção de que o Judiciário seria a única via legítima para a resolução de conflitos. Contudo, a adoção de práticas autocompositivas revela-se uma estratégia promissora para transformar esse cenário, permitindo soluções mais rápidas, econômicas e eficientes para a Administração Pública e para a sociedade (Fernandes, 2020; Cacciare, 2017).

A pesquisa desenvolvida fundamenta-se em estudo bibliográfico, com análise de livros, artigos acadêmicos, dissertações, teses e outras fontes relevantes. Essa metodologia permite a construção de uma visão crítica e abrangente sobre o tema, enriquecendo a análise das práticas e desafios da mediação na Administração Pública. Conforme Bardin (2011), a pesquisa bibliográfica é uma estratégia metodológica robusta que possibilita a análise crítica de teorias consolidadas e a identificação de lacunas do conhecimento, fundamentais para o avanço acadêmico e técnico na área.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Advocacia Pública no Brasil

A Constituição Federal de 1988 consolidou a importância da Advocacia Pública como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, ao estabelecer, em seu artigo 131, a atuação do Advogado-Geral da União e a prerrogativa de representação judicial e extrajudicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse marco

normativo não apenas reconheceu a relevância da Advocacia Pública no ordenamento jurídico brasileiro, como também ampliou suas funções para além da defesa judicial, incluindo a promoção de políticas públicas e a salvaguarda do interesse coletivo. Com isso, a atuação do advogado público, antes restrita à proteção dos interesses estatais, passou a ser entendida como essencial para a construção de um Estado moderno, eficiente e transparente, capaz de garantir efetivamente os direitos fundamentais dos cidadãos. Essa transformação destaca o papel do advogado público como parceiro indispensável do Executivo, Judiciário e Legislativo, atuando de forma integrada para assegurar a legalidade e a legitimidade das ações administrativas (Faleck, 2017; Lagrasta, 2018).

Além de representar o Estado em juízo, a Advocacia Pública exerce um papel relevante na formulação de políticas públicas, assessorando juridicamente projetos governamentais e prevenindo litígios. Esse papel consultivo ganhou força ao longo do tempo, conferindo ao advogado público uma função estratégica na mediação de conflitos e na construção de soluções consensuais. Em um país marcado por complexas realidades jurídicas e sociais como o Brasil, o advogado público tornou-se peça-chave na busca por soluções eficazes quando o Estado figura como parte. Essa atuação transcende a simples defesa dos interesses estatais, convertendo-se em uma estratégia alinhada ao princípio da eficiência, pois busca reduzir custos e otimizar recursos da Administração Pública.

A implementação de mecanismos alternativos de resolução de disputas, como a mediação, tem se revelado uma prática promissora, oferecendo caminhos mais rápidos e colaborativos para a resolução de controvérsias, evitando a judicialização excessiva de questões administrativas. Nesse contexto, a Advocacia Pública reafirma seu protagonismo como elo fundamental para a construção de soluções conciliatórias (Mello, 2016; Di Pietro, 2018).

Importante destacar que a Advocacia Pública começou a se estruturar de forma mais ampla a partir da Constituição de 1988, com a criação de diferentes carreiras jurídicas em órgãos como a Procuradoria-Geral da União, as Procuradorias-Gerais dos Estados e Municípios, e a Defensoria Pública. Esse movimento ampliou significativamente a relevância do advogado público na moderna gestão administrativa. Essa transição reflete um processo gradual de valorização da função pública, que

se fortaleceu com políticas de capacitação e especialização voltadas para a atuação jurídica estratégica. A figura do advogado público passou a exercer não apenas a defesa judicial, mas também a elaboração de normas jurídicas e a implementação de estratégias administrativas que promovem o diálogo entre governo e sociedade, principalmente na mediação de conflitos (Justen Filho, 2016; Watanabe, 2016).

O fortalecimento desse papel pode ser percebido na crescente profissionalização e especialização da categoria. Nos últimos anos, a formação do advogado público vem se expandindo para além do domínio técnico das normas jurídicas, incorporando uma visão sistêmica sobre a Administração Pública e os direitos fundamentais dos cidadãos. Essa evolução decorre, em grande parte, da demanda por métodos alternativos de resolução de disputas, que impõem a necessidade de uma postura mais colaborativa e menos adversarial. O perfil do advogado público contemporâneo é marcado por flexibilidade, diálogo e capacidade de articular soluções consensuais, que conciliam os interesses do Estado com as legítimas demandas sociais. Esse novo paradigma se distancia da lógica puramente litigiosa e aproxima-se de uma atuação mais preventiva e conciliatória, em consonância com os princípios de boa gestão pública (Fernandes, 2020; Cacciare, 2017).

Por essência, o advogado público é defensor do interesse público e, ao mesmo tempo, facilitador da comunicação e da compreensão entre as diversas esferas que compõem a Administração. Seu trabalho transcende os processos judiciais, envolvendo-se ativamente na construção de políticas públicas e na implementação de soluções jurídicas que promovam a justiça social e o bem-estar coletivo. A atuação desse profissional reflete a própria evolução da Administração Pública, que, ao adotar uma abordagem mais moderna e colaborativa, busca uma gestão mais eficiente, transparente e comprometida com a resolução de conflitos de maneira célere e eficaz (SARLET et al., 2018; SIQUEIRA, 2016).

3. SOLUÇÕES CONSENSUAIS COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A nova legislação que regula as contratações públicas permite a inclusão de cláusulas que priorizem a aquisição, pelos

entes governamentais, de produtos e serviços que atendam a padrões ambientais, como a utilização de materiais recicláveis e a adoção de práticas que reduzam impactos negativos no meio ambiente, bem como enfatizam a necessidade de promover a eficiência energética e a utilização de tecnologias limpas. Essa evolução legislativa representa um avanço significativo em relação à legislação anterior, conferindo maior protagonismo à pauta da sustentabilidade. A regulamentação também abre espaço para que os órgãos públicos estabeleçam critérios sociais, favorecendo a contratação de empresas que valorizem o trabalho local e a inclusão de grupos marginalizados.

É fundamental que os agentes envolvidos compreendam a importância de incorporar critérios sustentáveis preconizados pela Lei nº 14.133/2021 não apenas como uma obrigação legal, mas também como uma oportunidade para promover mudanças significativas nas comunidades e no meio ambiente. Nesse sentido, a definição de licitação sustentável deve ser compreendida em seu sentido lato, englobando não apenas a dimensão ambiental, mas também aspectos sociais, econômicos e culturais. Isso porque a morosidade que muitas vezes marca o processo licitatório pode torná-lo desvantajoso para a coletividade, frustrando o princípio da eficiência que norteia a Administração Pública. Assim, a mediação pode emergir como uma ferramenta valiosa para qualificar as tratativas entre os envolvidos, viabilizando negociações pautadas na sustentabilidade, na economicidade e na justiça social.

Nessa perspectiva, cabe também destacar a relevância do art. 151 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina a possibilidade de resolução de controvérsias por meio da mediação, conciliação e outros métodos alternativos, inclusive na fase de execução contratual. Essa abertura normativa reforça a importância da mediação como instrumento para a efetivação da licitação sustentável, pois permite que eventuais impasses sejam resolvidos de forma célere e colaborativa, evitando a judicialização e assegurando a continuidade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

A adoção da mediação na condução de processos licitatórios pode, assim, fortalecer a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, integrando a dimensão sustentável às relações entre Administração Pública e fornecedores. Ao permitir o diálogo construtivo

e a negociação equilibrada, a mediação contribui para soluções mais ágeis, legítimas e alinhadas ao interesse público, além de favorecer a inovação e a transformação social que as licitações sustentáveis pretendem alcançar.

Nessa perspectiva, reconhecer uma licitação sustentável não se restringe ao atendimento de critérios ambientais: exige uma compreensão mais ampla, que abarque a dimensão social e econômica e se integre à ideia de uma Administração Pública eficiente e responsável. A morosidade, por si só, compromete o interesse público, pois retarda a entrega de bens e serviços essenciais e desestimula a inovação. Nesse cenário, a mediação desponta como ferramenta estratégica, capaz de equilibrar os interesses das partes, construir soluções dialogadas e mitigar conflitos de forma mais ágil, contribuindo para a efetivação de uma licitação sustentável em seu sentido mais amplo.

Portanto, reconhecer a licitação sustentável como instrumento de transformação exige compreendê-la para além da mera dimensão ambiental, integrando valores de justiça social, eficiência administrativa e governança colaborativa, em consonância com os princípios constitucionais e com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

4. A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DA SOCIEDADE E MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS PREVISTOS NA LEI Nº 14.133/2021

A sociedade brasileira historicamente carrega o hábito de encaminhar seus conflitos diretamente ao Judiciário, sobrecarregando-o com demandas que, muitas vezes, poderiam ser resolvidas por meio da autocomposição. Mesmo com avanços notáveis, como a modernização promovida pela Resolução CNJ 296/2019, que instituiu as Comissões Permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça – destacando-se, em seu art. 9º, a criação da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos –, a realidade do volume processual ainda impressiona. Segundo o “Relatório Justiça em Números” (CNJ, 2024), somente em 2023 foram ajuizados 35 milhões de novos processos, um recorde histórico de quase vinte anos, representando um aumento de 9,4% em relação ao ano anterior. Esse mesmo levantamento revela um acervo total

de 83,8 milhões de processos em tramitação, considerando suspensos, sobrestados e em arquivamento provisório.

Como destacam Roberto Portugal Bacellar, Mariele Zanco Laismann e Adriane Garcel (2021), a definição de Zygmunt Bauman acerca do comportamento humano evidencia uma “fratura no tecido social” (Bauman, 2001), a qual se soma à visão de José Ortega Y Gasset (2016) em “A rebelião das massas”, que antecipou o surgimento do homem contemporâneo:

“O novo fato social que aqui se analisa é este: a história europeia parece, pela primeira vez, entregue à decisão do homem vulgar como tal. [...] Este personagem, que agora anda por toda a parte e onde quer impor sua barbárie íntima, é, com efeito, o garoto mimado da história humana.”

Esse comportamento revela-se também na dificuldade de dialogar e construir soluções compartilhadas, criando um ambiente em que cada indivíduo, muitas vezes, busca impor sua visão unilateral, reforçando a lógica de litígio. Bacellar, Laismann e Garcel (2021) assinalam que, embora a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses tenha sido consolidada pela Resolução CNJ 125/2010 e suas alterações (Emendas 1/2013, 2/2016 e Resolução 326/2020), e posteriormente, recepcionadas pelo Código de Processo Civil de 2015, ainda persiste uma cultura de judicialização que limita a evolução de uma mentalidade mais voltada à solução consensual. Para esses autores, estimular os métodos consensuais com a participação ativa e consciente das partes é medida não apenas necessária para atenuar o congestionamento do Judiciário, mas também essencial para que as soluções se tornem mais adequadas à nova configuração cultural da sociedade moderna-líquida.

Nesse contexto, é oportuno refletir sobre as contribuições que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 151, pode trazer para a reversão desse cenário. Ao prever a utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, como a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem, a Lei abre caminho para uma gestão mais colaborativa dos contratos administrativos. O parágrafo único do artigo 151 é ainda mais significativo ao explicitar que tais

meios podem ser aplicados às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como questões ligadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais e ao cálculo de indenizações. Essa abertura normativa viabiliza soluções mais céleres e eficazes, que podem superar a morosidade que, muitas vezes, transforma o processo licitatório em algo desvantajoso para a coletividade.

A extinção amigável do contrato, por exemplo, por mútuo consenso, requer que as partes concordem com o desfazimento contratual, sendo necessária a fundamentação por escrito da autoridade competente. A adoção desses mecanismos é fortemente defendida para evitar a judicialização de conflitos, especialmente em políticas públicas, promovendo celeridade e efetividade às decisões, e evitando prejuízos aos cofres públicos e ao particular. Essa mudança de paradigma no Direito Administrativo, embora gradual, visa a consolidar uma cultura da consensualização.

Apesar de, historicamente, o regime jurídico-administrativo ter sido visto como incompatível com os métodos de autocomposição devido a princípios como o da indisponibilidade do interesse público e da legalidade, a consensualidade na Administração Pública moderna, conforme previsto na Lei de Mediação e na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, já supera essa controvérsia. A Administração Pública dialógica promove uma relação de horizontalidade com os particulares, buscando o diálogo e a transparência para melhores resultados.

A adoção dos meios alternativos previstos no artigo 151 da Lei nº 14.133/2021, como a mediação, aproxima o processo licitatório da realidade social e econômica, permitindo que a Administração Pública exerça sua função de forma mais transparente, eficiente e comprometida com o interesse público. Assim, superar a cultura da hiperjudicialização passa necessariamente pela valorização de mecanismos consensuais, que não apenas desafogam o Judiciário, mas também modernizam a gestão pública e a tornam mais alinhada às demandas contemporâneas de governança.

Assim, a mediação se apresenta como uma ferramenta essencial para a Administração Pública, especialmente em contratos administrativos de longo prazo, nos quais a manutenção de um bom relacionamento

e a solução de problemas de forma colaborativa são cruciais para a continuidade da prestação dos serviços públicos.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A Advocacia Pública desempenha um papel essencial na mediação de conflitos no contexto da Administração, embora enfrente uma série de desafios que podem impactar sua efetividade. Esses desafios não se limitam a aspectos técnicos e jurídicos, mas abrangem também questões estruturais e culturais enraizadas no próprio Estado e na sociedade. Entretanto, à medida que os métodos consensuais ganham legitimidade e se consolidam como instrumentos eficazes para a resolução de disputas, novas perspectivas se abrem para que a Advocacia Pública exerça seu papel de forma cada vez mais relevante.

Um dos principais entraves ainda é a resistência cultural à adoção de métodos não adversariais. A Administração Pública historicamente adotou uma abordagem formalista e adversarial na resolução de conflitos, especialmente no âmbito judicial. A transição para uma postura consensual, em que a mediação seja reconhecida como um instrumento legítimo de resolução de controvérsias, ainda encontra resistência tanto dentro das instituições públicas quanto entre os cidadãos. Muitas vezes, persiste a percepção equivocada de que a mediação representa “fraqueza” ou “falta de autoridade”, dificultando sua implementação, sobretudo em disputas envolvendo interesses públicos ou privados de grande relevância (Lagrasta, 2018).

Outro desafio significativo para a consolidação da mediação é a carência de capacitação especializada. Embora os advogados públicos possuam sólida formação jurídica, muitos não estão preparados para atuar como facilitadores de negociação, exigindo habilidades específicas como empatia, escuta ativa e a capacidade de construir pontes entre as partes em conflito. A mediação demanda mais do que conhecimento jurídico; exige sensibilidade às dinâmicas de comunicação e relacionamento, áreas nas quais nem sempre há formação ou experiência prática (Spengler, 2017).

A estrutura administrativa de diversos órgãos públicos também pode dificultar a implementação de práticas de mediação.

A burocracia, a escassez de recursos e a resistência institucional a mudanças são barreiras para a adoção de estratégias colaborativas. Muitas vezes, a gestão tradicional, marcada por processos rígidos e decisões hierarquizadas, constitui um entrave à flexibilidade necessária para a mediação (Faleck, 2017).

Por outro lado, a mediação representa uma oportunidade ímpar para a Advocacia Pública evoluir e ampliar seu protagonismo na Administração. Ao possibilitar soluções mais eficazes e ajustadas às necessidades das partes, sobretudo às demandas da Administração Pública e dos cidadãos, a mediação promove um espaço de diálogo que favorece soluções criativas, muitas vezes inviáveis pela via judicial, onde as decisões podem ser polarizadas e restritivas (Freitas, 2014).

A autocomposição de conflitos tem grande potencial para estreitar a relação entre o Estado e a sociedade. Em um contexto de desconfiança nas instituições públicas, a mediação pode representar um passo importante na reconstrução dessa confiança. A participação dos cidadãos na resolução de seus próprios problemas, com a mediação como instrumento de diálogo, aproxima a Administração da população e fortalece a legitimidade das decisões. A Advocacia Pública, ao fomentar esse processo, atua como agente de mudança, transformando a Administração em um espaço mais colaborativo e democrático (Faleiros Júnior, 2017).

Os meios alternativos de resolução de conflitos também têm a capacidade de contribuir para a desjudicialização do sistema. Ao resolver disputas de forma extrajudicial, a mediação ajuda a reduzir a sobrecarga do Judiciário, permitindo que este se dedique a questões de maior complexidade e relevância social. Essa prática proporciona economia de recursos para o Estado, evitando custos elevados de litígios prolongados e garantindo soluções mais céleres e satisfatórias para os cidadãos (Brasil, 2015).

Nesse cenário, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 151, traz um avanço relevante ao admitir expressamente a utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, como a mediação, a conciliação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem, aplicáveis inclusive às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como questões de reequilíbrio econômico-financeiro, inadimplemento e cálculo de indenizações. Esse dispositivo confere segurança jurídica

e respaldo normativo para que a mediação seja incorporada às práticas da Advocacia Pública e fortaleça a gestão eficiente dos contratos administrativos. Ao permitir que a Administração resolva conflitos de maneira consensual, a lei reconhece a importância da mediação como mecanismo de governança colaborativa, aproximando o Estado da sociedade e tornando a gestão pública mais transparente e legítima.

O futuro é promissor, mas depende de investimentos contínuos na formação de advogados públicos, da implementação de políticas que incentivem a mediação e da superação da cultura adversarial no âmbito estatal. Tais perspectivas alinham-se ao conceito de boa administração, que valoriza a participação cidadã, a eficiência e o diálogo na elaboração e execução das políticas públicas (Ismail Filho, 2018).

A Lei nº 13.140/2015, que institui a mediação, fornece uma base sólida para a consolidação dessa prática. Contudo, é imprescindível que o Estado invista na capacitação de seus advogados e na criação de estruturas apropriadas para viabilizar a mediação de forma efetiva e institucionalizada. Essas medidas não apenas reforçam a eficiência estatal, mas também consolidam a Advocacia Pública como agente de transformação e modernização no sistema jurídico-administrativo brasileiro (Di Pietro, 2018).

Fica evidente, assim, que a mediação — quando implementada de forma adequada e apoiada por políticas públicas consistentes — tem o potencial de revolucionar a forma como a Administração Pública lida com os conflitos. O papel da Advocacia Pública transcende a defesa judicial do Estado, tornando-se elemento central na construção de soluções que sejam legítimas e acessíveis aos cidadãos. Com uma postura proativa e voltada para o diálogo, os meios alternativos de resolução de conflitos podem se firmar como pilares fundamentais para uma administração pública mais justa, eficiente e democrática.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho oferece uma oportunidade valiosa de refletir sobre a importância da atuação da Advocacia Pública na mediação de conflitos, especialmente no contexto das complexas relações entre o Poder Público

e a sociedade. Ao longo da presente análise, torna-se evidente que a mediação desponta como uma prática essencial para a construção de uma administração pública mais eficiente, justa e próxima dos cidadãos, revelando-se como alternativa eficaz ao tradicional sistema de resolução de disputas, muitas vezes marcado por burocracia e morosidade.

O que mais se destaca é o caráter transformador da mediação, que transcende a simples resolução de litígios ao promover a reconstrução da confiança entre o Estado e a sociedade civil. A atuação dos advogados públicos nesse cenário é crucial para consolidar um ambiente de diálogo e colaboração, onde a busca por soluções mais rápidas e eficazes não signifique abrir mão da justiça nem dos direitos fundamentais dos envolvidos. Quando aplicada de forma adequada, a mediação é capaz de evitar a judicialização excessiva, contribuindo significativamente para a redução do tempo e dos custos processuais, em sintonia com os princípios da boa administração.

Estudar o tema constitui, sem dúvida, um marco relevante para a formação acadêmica e profissional, permitindo repensar o Direito como uma ciência humanizada, que deve buscar soluções não apenas punitivas, mas também restaurativas e construtivas, pautadas no consenso e no entendimento mútuo. Essa abordagem tem impacto direto não só nos resultados jurídicos, mas também na qualidade da relação entre governo e sociedade, fortalecendo o vínculo de confiança e legitimidade.

Destaca-se, ainda, que este estudo propicia um olhar mais atento sobre as complexidades do Direito Administrativo, especialmente sobre como ele se adapta às demandas contemporâneas e como as práticas consensuais, como a mediação, podem ser integradas à moderna gestão pública para promover um ambiente de justiça social. Essa reflexão contribui, mesmo que modestamente, para o desenvolvimento do campo jurídico, sobretudo na melhoria das funções da Administração Pública e no aprimoramento dos meios alternativos de resolução de disputas, contribuindo para desafogar o Poder Judiciário e fortalecer o diálogo institucional.

Nesse contexto, o art. 151 da Lei nº 14.133/2021 se revela especialmente significativo, ao prever de forma expressa a possibilidade de adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias, como a mediação, nos contratos administrativos. Essa previsão normativa reforça

o compromisso com uma gestão pública mais colaborativa e moderna, ao legitimar o uso de mecanismos consensuais para tratar de controvérsias patrimoniais disponíveis, como o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o inadimplemento e o cálculo de indenizações. Com isso, o legislador brasileiro abre caminho para que a Advocacia Pública atue não apenas como defensora do Estado em juízo, mas também como promotora de soluções inovadoras e eficientes, fortalecendo a governança pública.

Em síntese, a valorização da Advocacia Pública como representante do Estado e como agente ativo na construção de soluções colaborativas revela-se essencial para o fortalecimento da cultura do diálogo e da paz social. Ao adotar a mediação como ferramenta estratégica, cria-se um espaço legítimo de construção coletiva, que humaniza o Direito e promove a cidadania. Esse aprendizado, sem dúvida, transformará, no futuro, a forma de se relacionar com a sociedade civil e de aplicar o Direito, abrindo caminho para uma Administração Pública mais eficiente, inclusiva e democrática.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de; PANTOJA, Fernanda Medina; PELAJO, Samantha. **A mediação no novo código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BACELLAR, Roberto Portugal; LAISMANN, Mariele Zanco; GARCEL, Adriane. Da sociedade hiperjudicializada às soluções autocompositivas. **Revista Gralha Azul**: periódico científico da Escola Judicial do Paraná - EJUD, Curitiba, v. 1, n. 8, p. 63-70, out./nov. 2021.
- BARDIM, Tarcísio José. **A Advocacia Pública no Novo Código de Processo Civil: aspectos processuais e institucionais**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Tradução: José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 31 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de mediação judicial**. Organização de André Gomma de Azevedo. 5. ed. Brasília, DF: CNJ, 2015.

_____. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 8 maio 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024.** Brasília, DF: CNJ, 2024.

CACCIARI, José Luiz Moreira. Obstáculos removíveis à celeridade processual. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região**, Florianópolis, v. 18, p. 25-27, jul. 2003.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Administração pública e mediação: notas fundamentais.** Curitiba: [s. n.], 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4241820/mod_resource/content/1/cu%C3%91A9lla%2C%20leila%3B%20moreira%2C%20egon%20bockmann%20-%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20e%20media%C3%A7%C3%A3o%20....pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Rogério Aparecido Correia. A demora da prestação jurisdicional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 789, p. 48-61, jul. 2001.

FALECK, Diego. **A mediação no novo código de processo civil: teoria e prática.** 2. ed. São Paulo: Método, 2017.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A administração pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos a partir do direito fraterno.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

- LAGRASTA, Valéria. **Mediação e conciliação: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2018.
- MAGALHÃES, Ana Alvarenga Moreira. **O erro no negócio jurídico: autonomia, boa-fé objetiva e teoria da confiança**. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- NAVARRO, Trícia; SANTIAGO, Hiasmine. **Estado conciliador**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5735>. Acesso em: 31 maio 2025.
- ORTEGA Y GASSET, Jose. **A rebelião das massas**. Tradução: Felipe Denardi. Campinas: Vide Editorial, 2016.
- SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos: da teoria à prática**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- TEIXEIRA, Heloysa Simonetti. **Nova Lei de Licitações sob a ótica da Advocacia Pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4407>. Acesso em: 31 maio 2025.
- URY, William. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem conflito**. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.
- VAZ, Paulo Afonso Brum. Lei de mediação e conciliação tem pontos positivos e algumas falhas. **Consultor Jurídico**, jul. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2026.
- WATANABE, Kazuo. **Licitações e contratos administrativos: comentários à Lei nº 8.666/1993**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.



110

Artigo

Precatórios: Atuação da Câmara de Conciliação
da PGE/RS

*General judicial order: the role of the PGE/RS
chamber of conciliation*

Natalie Conter Correa¹

¹. *Especialista em direito público e Gestão pública. Analista jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS). Porto Alegre, Brasil.*

Art.

■ ARTIGO . 11

RESUMO:

O Estado do Rio Grande do Sul acumula expressivo passivo decorrente de condenações judiciais de natureza pecuniária não adimplidas pela Fazenda Pública, formalizadas por meio dos precatórios. A abordagem justifica-se devido à aproximação do prazo para quitação dos precatórios estipulado pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, a qual fixou como prazo limite para quitação dos precatórios pendentes o ano de 2029. Contrariando as expectativas de redução, o número de novas inscrições em orçamento se mantém regular. Diante desse cenário, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul instituiu a Câmara de Conciliação de Precatórios, concebida como estratégia institucional para viabilizar acordos diretos com credores interessados para o recebimento imediato dos seus créditos. O objetivo do presente estudo é analisar a atuação da Câmara de Conciliação de Precatórios no pagamento da dívida em precatórios.

PALAVRAS-CHAVE:

Precatórios; Pagamentos; Conciliação; PGE/RS; Dívida Pública.

ABSTRACT:

The State of Rio Grande do Sul accumulates a significant financial liability resulting from judicial decisions of pecuniary character not complied with by the Public Treasure, formalized through general judicial order. This issue becomes increasingly relevant due to the approaching deadline for the payment of the general judicial order stipulated Constitutional Amendment n°. 109 of 2021, which has established the limit deadline for the payment of the general judicial order outstanding by 2029. Contrary to expectations of a reduction, the number of new registrations added to the annual budget remains steady. According to this scenario the Attorney General's Office of the State of Rio Grande do Sul established the Chamber of Conciliation of the General Judicial Order, conceived as an institutional strategy to enable direct agreements with creditors interested in receiving immediate payment. The objective of the present study is to analyze the role of the Chamber of Conciliation of the General Judicial Order in relation to the payment of debts in general judicial order.

KEYWORDS:

General Judicial Order; Payments; Conciliation; PGE/RS; Public Debt.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se destina a abordar o pagamento da dívida dos precatórios no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul (RS), por meio dos acordos diretos. A justificativa reside na oportunidade de avaliar a rodada em andamento, a oitava rodada. Na primeira parte, a pesquisa apresentará o estoque da dívida em precatórios, bem como a posição do estado do RS junto aos demais entes da Federação. Em seguida, será apresentada a Câmara de Conciliação de Precatórios (CCP) da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS), previsão legal e fluxos das análises. A última seção será destinada a apresentar as perspectivas financeiras e tecnológicas adotadas para incremento dos pagamentos.

Visando cumprir os objetivos propostos, por meio da metodologia qualitativa serão apresentadas as formas de pagamentos de

precatórios. Em termos quantitativos, tal método se aplicará quanto ao número de precatórios e de acordos no estado do Rio Grande do Sul. A coleta de informações deu-se por meio de livros e de artigos científicos que versam sobre a temática do direito público brasileiro e sobre o tema dos precatórios e a sua legislação envolvida e de documentações oficiais governamentais que se debruçam sobre a dívida. Ademais, foram usados ainda dados internos da CCP e informações disponíveis em sítios oficiais, em diversos endereços eletrônicos, sendo em sua natureza documentos e publicações legais, tais como o mapa anual de pagamento de precatórios, prestações de contas dos tribunais referentes aos valores destinados ao pagamento de precatórios.

O trabalho conclui que a CCP se consolidou como alternativa real para recebimento dos créditos acumulados ao longo de décadas. Os números da rodada atual demonstram o interesse dos credores nos acordos, não obstante o deságio legal e as formalidades dos respectivos editais. Deixa-se como recomendação para a próxima rodada a abertura permanente, viabilizando a manifestação de interesse a qualquer tempo, bem como canal específico para visualização por parte do credor dos valores atualizados a receber a fim de auxiliar a tomada de decisão. A pesquisa possui como público-alvo a sociedade, em especial, os credores de precatórios do estado do RS.

2. A DÍVIDA EM PRECATÓRIOS

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, Estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva. Dentre os estados da Federação, o Rio Grande do Sul figura entre aqueles com maior estoque de precatórios, conforme demonstram dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)², na Figura 1.

² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Mapa Anual dos Precatórios 2023*. Brasília: CNJ, 2024.

Figura 1 – Precatórios por ente devedor e esfera

Fonte: Brasil (2024).

Durante anos, no estado do Rio Grande do Sul, os pagamentos restringiram-se aos valores mínimos, vinculados a percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) concentrados prioritariamente na ordem cronológica³.

Atualmente, os pagamentos dos precatórios no estado do RS decorrem de três vias: ordem cronológica (que englobam as preferências), acordos diretos na Câmara de Conciliação de Precatórios e compensação com débitos inscritos em dívida ativa – programa Compensa-RS. Todos conduzidos pelo Poder Judiciário, com os recursos financeiros providos mensalmente pelo Tesouro do Estado.

A ordem cronológica, a mais clássica, é constituída a partir do momento em que um precatório é apresentado no Setor de Precatórios de forma completa, ganhando sua posição na “fila” de pagamentos. Essa fila contempla todos os precatórios: os com natureza alimentar e os não alimentares. O direito à preferência é um benefício constitucional, previsto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal⁴, que permite que alguns credores, com idade superior a 60 anos, portadores de doença grave ou com deficiência recebam seus créditos antes dos demais. Os recursos destinados à ordem cronológica esgotam-se nos pagamentos preferenciais, devido ao grande número de inscritos nessa condição.

³ Emenda Constitucional nº 62/2009 estabeleceu regime especial para o pagamento de precatórios.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 126, nº 191-A, seção 1, p. 1, 1988.

A segunda forma de recebimento de precatórios pendentes de pagamento é através da conciliação, por meio dos chamados acordos diretos. Essa modalidade não distingue a condição preferencial, alcançando a todos os credores, em observância à ordem de inscrição do precatório.

O programa Compensa-RS, como terceira via, tem como objetivo propiciar a compensação de débitos de natureza tributária ou de outra natureza, inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não, com precatórios vencidos do estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias ou fundações, próprios ou de terceiros. Por meio desse programa, pessoas físicas e jurídicas podem quitar ou abater suas dívidas, de natureza tributária ou não, por meio do encontro de contas com valores que lhe são devidos pelos entes públicos sob a forma de precatórios.

3. A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO DE PRECATÓRIOS

A Câmara de Conciliação de Precatórios é coordenada pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS), e foi concebida como instrumento de racionalização dos pagamentos, com intuito de promover maior eficiência e economia aos cofres públicos.

Sua atuação observa alguns parâmetros, expressamente listados no art. 3º da Lei nº 14.751⁵, de 15 de outubro de 2015, dentre os quais se destacam: a obediência rigorosa à ordem cronológica de inscrição do precatório, pagamento com redução de até 40% (quarenta por cento) do valor do precatório, incidência dos descontos legais sobre o valor conciliado e quitação integral da dívida, objeto da conciliação, mediante renúncia a qualquer discussão acerca dos critérios de cálculo do percentual apurado e do valor devido.

⁵ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.751, de 15 de outubro de 2015. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios prevista no art. 97, § 8º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – da Constituição Federal. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, nº 198, 16 out. 2015.

A conciliação promove a celebração de acordos junto aos Tribunais de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho (TRT-4ª) e Tribunal Regional Federal – 4ª Região (TRF-4ª).

A Câmara de Conciliação de Precatórios tem avançado a cada rodada e se destacado como uma alternativa de alcance imediato dos valores por parte dos respectivos credores em precatórios. Em que pese a aplicação do deságio legal de 40% sobre o crédito, essa opção tem sido a forma mais efetiva para recebimento dos valores devidos pelos interessados.

Desde sua criação, a CCP já viabilizou oito rodadas de conciliação, destacando-se a oitava como a maior da história do estado, abrangendo credores desde os precatórios mais antigos até aqueles inscritos no orçamento de 2022, à época do respectivo edital de convocação, conforme dados demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Dados de Conciliação

Rodadas	Acordos	Baixa no estoque
1ª	29	48,3 milhões
2ª	53	10,2 milhões
3ª	744	135,3 milhões
4ª	627	41,6 milhões
5ª	4470	589,1 milhões
6ª	2579	236,4 milhões
7ª	4020	510 milhões
8ª	35713	6,38 bilhões

Fonte: *Elaboração própria.*

É importante destacar que a manifestação de interesse em conciliar garante apenas a análise do precatório na rodada. A apresentação da proposta de acordo depende da inexistência de impedimentos, formais ou materiais, tais como ausência de documentação exigida no edital (por exemplo, falta de procuração), dúvidas quanto à titularidade ou à existência do crédito. Apresentada a proposta, ela poderá ser aceita ou recusada pelo interessado. No caso de impedimentos, sendo ele sanável, poderá o interessado providenciar a regularização, para futura análise.

Uma vez aceita a proposta, o acordo é homologado pelo juiz responsável pelo pagamento do precatório do respectivo Tribunal. Após a homologação, os valores são encaminhados para empenho e pagamento.

4. PERSPECTIVAS FINANCEIRAS E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

O Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Decreto nº 47.063, de 8 de março de 2010⁶, comprometeu-se a destinar o equivalente a 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) ao pagamento de precatórios. A EC 62/2009⁷ impôs a repartição dos recursos: 50% para ordem cronológica (com preferência legal) e 50% para modalidades alternativas, como as conciliações ora analisadas.

A partir de janeiro/2024, o percentual foi elevado para 1,75% da RCL, conforme previsto no plano de pagamentos (Ofício GG/SJ – 19/2023). Tal aumento se alinha ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e à Resolução nº 303/2019 do CNJ⁸.

A adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal abriu uma janela de oportunidade, dada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 159/17⁹, que prevê a possibilidade de contratação de operações de

⁶ RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 47.063, de 08 de março de 2010. Dispõe sobre a instituição do Regime Especial de pagamento de precatórios a que se refere o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, nº 44, 9 mar. 2010.

⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*, p. 10, 10 dez. 2009.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. *DJe/CNJ*, nº 263, p. 21-37, 19 dez. 2019.

⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, ano 154, nº 96, p. 1, 22 maio 2017.

crédito sem sujeição a limites convencionais, desde que com finalidade vinculada ao processo de ajuste fiscal, dentre os quais, no inciso IV, a reestruturação de dívidas e passivos.

Nas primeiras rodadas de conciliação, os editais convocaram número limitado de precatórios, por meio da indicação dos anos de inscrição de orçamento. Ou seja, estavam aptos a manifestar interesse apenas credores de precatórios cujos anos eram contemplados nos editais. Para a sétima rodada, por exemplo, realizada em 2020, foram convocados precatórios inscritos em orçamento para pagamento nos anos de 2005 a 2009, por meio do **Ato Convocatório** nº 07/2020/TJRS/TRT4¹⁰. Essa limitação decorria devido à insuficiência de recursos financeiros e estruturais das análises necessárias ao oferecimento das propostas de acordos. Apesar dos avanços de cada rodada, a forma de atuação adotada era incapaz de dar conta do imenso volume de precatórios, exigindo a adoção de novas soluções e formas ágeis de trabalho.

O processo de modernização dos fluxos de trabalho da CCP iniciou no ano de 2020, a partir do desenvolvimento de um projeto vencedor do Primeiro Concurso de Inovação da PGE, na Categoria Inovação em Serviços.

Nesse momento teve início a transformação da própria concepção do trabalho desempenhado na CCP, em que o modelo analógico começou a ser substituído por um modelo automatizado com análise baseada em dados. A virtualização dos autos dos precatórios realizada pelo Judiciário sedimentou caminho para essa transformação digital.

No âmbito interno da CCP a principal inovação foi a implementação de um aplicativo (App-CCP), que trouxe maior segurança e rapidez às análises dos precatórios, substituindo a análise manual pela baseada em dados. Esses são organizados na forma de cadastros de precatórios, interessados e manifestações de interesses.

O fluxo interno foi organizado em quatro fases, todas no aplicativo: a) de cadastramento e pesquisa realizada pela secretaria; b)

¹⁰ RIO GRANDE DO SUL. *Ato Convocatório nº 07/2020/TJRS/TRT4. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 17 mar. 2020, p. 18-101.*

análise jurídica prévia em que se verifica a presença de impedimentos; c) análise contábil, responsável pela elaboração de cálculos; e d) análise do procurador (apresentação de proposta ou impeditivo). Compõem a equipe da CCP técnicos administrativos, analistas jurídicos, analistas contadores e procuradores, todos engajados e com objetivo comum: oferecimento de propostas de acordo.

Em 2024 foi lançado o Portal de Pagamento dos Precatórios, uma plataforma que disponibilizou aos cidadãos informações sobre pagamento das dívidas em precatórios. Recentemente, foi apresentado no South Summit Brasil¹¹ a nova denominação deste portal, que passou a se chamar Portal de Precatórios do Executivo do RS. Os resultados da 8ª rodada de conciliação estão lá disponíveis:

Figura 2 – Portal de Precatórios do Executivo do RS

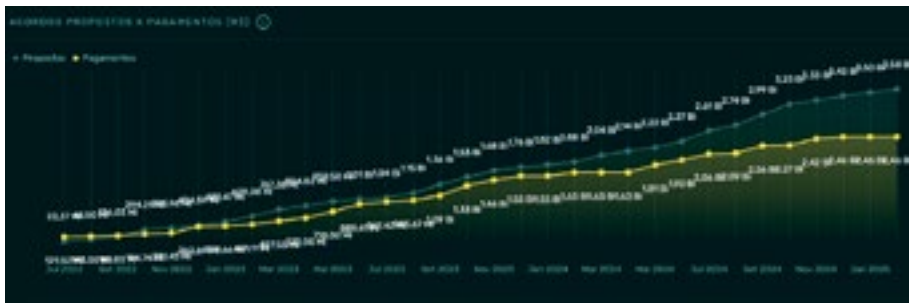


Fonte: Rio Grande do Sul.¹²

Neste portal, os usuários têm acesso a uma visão detalhada do progresso dos valores negociados nas conciliações e dos montantes pagos até o mês vigente, além de informações sobre o número de precatórios negociados, credores inscritos e propostas recebidas, conforme a Figura 3, a seguir.

¹¹ RIO GRANDE DO SUL. No South Summit, Tesouro do Estado anuncia expansão do portal de transparência dos precatórios. *Portal da Secretaria da Fazenda*, Notícias, 22 mar. 2024a.

¹² RIO GRANDE DO SUL. *Portal dos Precatórios do Executivo do RS*. 2025a.

Figura 3 – Acordos propostos x Pagamentos

Fonte: Rio Grande do Sul¹³.

Segundo o Relatório Externo do Tesouro do Estado do RS de 2024¹⁴, o desembolso para o pagamento de precatórios em 2024 aumentou 8% em relação ao ano anterior e 100% em relação a 2022. Os valores da operação de crédito foram fundamentais para o alcance de um marco recorde: R\$ 1,76 bilhão em pagamento e R\$ 2,25 bilhões em valor baixado.

Os resultados evidenciam que a inovação adotada garantiu um fluxo eficiente e rápido para a análise, de forma segura, das informações necessárias ao cálculo dos valores e oferecimento das propostas.

Ademais, as inovações tecnológicas implementadas na CCP figuraram como projeto finalista do Prêmio de Inovação Judiciário Exponencial em 2024¹⁵ na categoria inovação na gestão, com o título “A jornada de transformação digital na conciliação de precatórios do RS: eficiência na concretização de direitos do cidadão”. Neste projeto foram elencados os fatores que permitiram o sucesso da transformação digital da CCP:

¹³ RIO GRANDE DO SUL. *Portal dos Precatórios do Executivo do RS*. 2025a.

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. *Relatório externo 2024*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 2025b. p. 44.

¹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado vence prêmio nacional de inovação. *Portal da Procuradoria-Geral do Estado, Notícias*, 22 nov. 2024b.

*a) maior quantidade de credores beneficiados [...]; b) convocação da totalidade de credores na 8ª rodada [...]; c) baixa no estoque da dívida [...]; d) geração automática dos documentos [...]; e) ampla adesão dos credores à solução conciliatória; criação de um ambiente favorável para operação de crédito com o BID [...]; f) geração de valor para a sociedade [...]*¹⁶.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com a aplicação do deságio legal de 40%, a conciliação de precatórios no estado do RS consolidou-se como alternativa real para o recebimento de créditos acumulados ao longo de décadas.

Analisando os números da 8ª Rodada de Conciliação, percebe-se o esforço do Estado do RS, por meio da PGE/RS, para equacionar o passivo dos precatórios, com foco no prazo constitucional.

Visualiza-se uma mudança na trajetória de desequilíbrio que existia na administração do passivo em precatórios, por meio dos pagamentos superiores às novas inscrições. A desconfiança inicial, alimentada pela reconhecida limitação fiscal do estado, foi superada pela efetividade e volume expressivo dos pagamentos.

Até o momento, na 8ª Rodada de Conciliação, foram feitas 35.780 propostas de acordo. Para tanto, a PGE/RS analisou 26.341 precatórios, ultrapassando R\$ 3,6 bilhões em valores brutos oferecidos aos credores que receberam proposta de acordo direto, conforme dados da CCP.

A adesão massiva de credores nas rodadas, especialmente na 8ª, em fase de finalização, revela a confiança dos credores, bem como a disposição dos titulares de crédito para renunciar parcialmente a seus valores em troca da certeza e da previsibilidade no recebimento. Esse

¹⁶ INSTITUTO INNOVARE. *Relatório de práticas*. 21. ed. [S.l.: s.n.], 2024, p. 5.

ambiente proporcionou condições favoráveis à contratação de operação de crédito internacional destinada ao pagamento de precatórios¹⁷.

São grandes as expectativas para a 9ª rodada, com lançamento de edital previsto para esse ano de 2025. A tendência, segundo as instituições envolvidas, é da convocação de todos os credores dos respectivos tribunais (TJRS, TRT-4ª e TRF-4ª), a exemplo da rodada vigente.

A experiência da conciliação se mostra positiva para ambas as partes. O credor, aderindo à conciliação, recebe seu crédito de forma célere; e o devedor, o estado do RS, além de promover a quitação de suas dívidas com maior alcance viabilizado pelo deságio, injeta recursos estimulando o consumo e a atividade econômica.

Se alguns credores não tinham qualquer expectativa de recebimento de seus créditos em vida, as conciliações representam uma chance de obtenção desse pagamento. Na busca de uma perspectiva de cumprimento da obrigação de quitação até 2029, as conciliações representam uma visão otimista para gerenciamento desse passivo, que durante muito tempo permaneceu isolado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mapa Anual dos Precatórios 2023**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43afa15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

¹⁷ RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria da Fazenda. Estado lança edital de R\$ 1 bilhão para acelerar pagamento de passivos. Portal da Secretaria da Fazenda, Notícias, 19 dez. 2024c.*

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 96, p. 1, 22 maio 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3125>. Acesso em: 21 abr. 2025.

INSTITUTO INNOVARE. **Relatório de práticas**: 21. ed. [S. l.: s. n.], 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Ato Convocatório nº 07/2020/TJRS/TRT4**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 17 mar. 2020. p. 18-101. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202003/17081427-doe-pge.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 47.063, de 08 de março de 2010**. Dispõe sobre a instituição do Regime Especial de pagamento de precatórios [...]. Diário Oficial do Estado: Porto Alegre, n. 44, 9 mar. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.751, de 15 de outubro de 2015**. Institui a Câmara de Conciliação de Precatórios prevista no art. 97, § 8º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT [...]. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, n. 198, 16 out. 2015. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=62406&hTexto=&Hid_IDNorma=62406. Acesso em: 21 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Estado lança edital de R\$ 1 bilhão para acelerar pagamento de passivos**. Porto Alegre: Portal do Estado do RS, 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/estado-lanca-edital-de-r-1-bilhao-para-acelerar-pagamento-de-passivos>. Acesso em: 11 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **No South Summit, Tesouro do Estado anuncia expansão do portal de transparência dos precatórios**. Porto Alegre: Portal da Secretaria da Fazenda, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/19549/no-south-summit%2C-tesouro-do-estado-anuncia-expansao-do-portal-de-transparencia-dos-precatórios/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Procuradoria-Geral do Estado vence prêmio nacional de inovação**. Porto Alegre: Portal do Estado do RS, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/procuradoria-geral-do-estado-vence-premio-nacional-de-inovacao>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Portal dos Precatórios do Executivo do RS**. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://precatórios.rs.gov.br/#/acordos>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório externo 2024**. Porto Alegre: Tesouro do Estado, 2025. Disponível em: https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1744643723_Relat%C3%B3rio_Externo_2024.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.



12°

Artigo

Cadeia de custódia: comentários sobre o procedimento operacional padrão (POP) de perícias informáticas criminais e consequências da sua inobservância

Chain of custody: a commentary about the standard operating procedure (SOP) for criminal computer forensics and consequences of non-compliance

Caio Mudrey Vieira Pedroso¹

¹ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, especialista em direito e processo penal pela Universidade São Judas Tadeu, cursando especialização em Direito Público Contemporâneo na Universidade São Vicente – UNIBR.
Atividades exercidas: estágio de pós-graduação no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR (02/2023 a 08/2024) e Residência Jurídica no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (03/2025 a atualmente).

Art.

■ A R T I G O . 1 2

RESUMO:

Após a inserção dos artigos 158-A ao 158-F no Código de Processo Penal há necessidade do aperfeiçoamento da investigação criminal para que a colheita de provas se fortaleça para garantir maior segurança nos resultados dos julgamentos. Disto surge a necessidade de esmiuçar o Procedimento Operacional Padrão: Perícia Criminal, editado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em especial quanto às perícias criminais informáticas. Tal documento desenvolve um passo-a-passo para a realização das perícias criminais, o que exige das forças investigativas maior *expertise*. Esse aprimoramento do trabalho pericial é de extrema importância para o fortalecimento das ações penais, o que, junto das diretrizes sobre a cadeia de custódia, resulta no fortalecimento das decisões judiciais. Destaca-se que a não observância de tais regramentos é expressiva e pode minar uma investigação inteira, pois, caso descumpridas as exigências, a prova poderá resultar inútil. A pesquisa utilizou o método de revisão bibliográfica e jurisprudencial.

PALAVRAS-CHAVE:

Procedimento operacional padrão; Perícia criminal; Perícia informática; Cadeia de custódia; Nulidade.

ABSTRACT:

After the insertion of articles 158-A to 158-F in the Brazilian Code of Criminal Procedure there is a need for criminal investigation to be refined, so that the collection of evidence gets more robust and thus guarantee greater certainty in the outcome of trials. This evokes the need to scrutinize the “Standard Operating Procedure: Criminal Forensics”, issued by the National Secretariat for Public Security, in particular with regard to the guidelines on computer forensics. This document develops a step-by-step process for conducting forensic investigations, which requires investigative forces to have greater expertise. This improvement in forensic work strengthens criminal lawsuits and decisions. Failure to comply with these rules may undermine an entire investigation, because if the requirements are not met, the evidence may be useless. This research used the bibliographic review and correlated jurisprudence method.

KEYWORDS:

Standard Operating Procedure; Criminal forensics; Computer forensics; Chain of custody; Nullity.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva trazer à lume as disposições constantes do “Procedimento Operacional Padrão”² editado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública no ano de 2013, em especial sobre as diretrizes

² Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Procedimento operacional padrão: perícia criminal / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça*, 2013. 242 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/procedimento_operacional_padrao-pericia_criminal.pdf Acesso em: 20/11/2023.

acerca das perícias criminais informáticas. Além de abordar o objetivo de criação de tal documento, o campo de aplicação e os objetivos, o trabalho também irá inseri-lo dentro do Processo Penal brasileiro, com enfoque na cadeia de custódia e quais procedimentos devem ser adotados para se ter uma colheita de prova com respaldo científico. Também serão abordadas as consequências processuais advindas da não observância de tais regramentos.

As diretrizes apontadas possuem especial relevância durante a investigação criminal, seja na fase pré-processual, durante o inquérito policial ou em medidas cautelares, seja na fase processual, com a produção de provas periciais.

O Código de Processo Penal foi modificado pela Lei n.º 13.964/2019 e trouxe maior preocupação com o caminho traçado pelas fontes de prova, pois recebeu o art. 158-A, que define a cadeia de custódia.

Este instituto se fazia necessário no ordenamento jurídico brasileiro e seu fortalecimento é tido como imprescindível por Alexandre Morais da Rosa³, o qual frisa que a validade jurídica dos vestígios materiais deixados por um crime, ou seja, a possibilidade de terem eficácia probatória e serem utilizados como elementos de prova aptos a influenciar no julgamento do magistrado, fica condicionada à fiel observância dos arts. 158, A a F, todos do Código de Processo Penal.

Com isto, objetiva-se refletir sobre a necessidade da “profissionalização” das perícias, a fim de garantir melhor qualidade

³ ROSA, Alexandre Morais da. *Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 6. ed. Florianópolis: EMais, 2020. p. 376. “A Lei 13.964/19 regulamentou a efetivação da lógica e requisitos à validade das evidências produzidas, com avanços significativos, dado que o velho modelo de se juntar todos os vestígios da cena do crime, sem qualquer controle de localização ou mesmo de quem coletou, será mácula a regular materialidade. Em resumo, a validade jurídica dos vestígios capazes de configurar terem eficácia probatória ficam condicionados à fiel observância dos arts. 158, A, B, C, D, E e F, do CPP. Vale destacar que a coleta deve se dar preferencialmente por perito oficial, justificada e comprovada a impossibilidade, sendo que devem obedecer, sob pena de nulidade, as disposições atinentes à cadeia de custódia, inclusive as disposições complementares expedidas pelo órgão central de perícia oficial (CPP, art. 185-C). Mesmo antes da Lei, o trabalho de Geraldo Prado e o julgamento, pelo STJ, do HC 160.662, eram considerados como o momento de virada em que já se exigia observância à cadeia de custódia”.

dos trabalhos prestados pelos investigadores. Isto, por consequência, melhorará os julgamentos, pois estarão pautados em informações apresentadas que, em regra, serão absolutas em seu conteúdo e forma (nada obstante, poderão existir casos nos quais ainda poderão estar eivados de irregularidades que deverão ser impugnados pelas partes, exigindo-se que sejam refeitos de acordo com o procedimento correto).

Ciente dessa necessidade, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp), em momento anterior à atualização do Código de Processo Penal feita no ano de 2019, já havia antevisto a necessidade de fortalecer as metodologias de perícia nacionais, em especial pela padronização dos procedimentos operacionais. Afinal, é de interesse nacional que as provas técnicas sejam produzidas com uniformidade em todo o país⁴.

Relevante, portanto, destacar as consequências que o desrespeito aos procedimentos operacionais poderá causar nas investigações criminais, como a declaração de nulidade de uma prova, o que poderá ruir investigações inteiras.

A divisão temática proposta para este trabalho consiste em: (1) apresentar a importância da cadeia de custódia no âmbito da investigação criminal; (2) apresentar o “Procedimento Operacional Padrão” criado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em específico o referente às periciais criminais baseadas na extração de dados informáticos; (3) indicar a necessidade de adoção do referido procedimento; (4) abordar as consequências do descumprimento para o processo penal.

2. CADEIA DE CUSTÓDIA

Após a promulgação da Lei n.º 13.964/2019 (Pacote Anticrime), a cadeia de custódia foi definida e devidamente explicada na legislação

⁴ Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Procedimento operacional padrão: perícia criminal* / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. 242 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/procedimento_operacional_padrao-pericia_criminal.pdf. Acesso em: 20/11/2023. p. 8.

brasileira⁵. Por mais que nada tenha sido indicado na exposição de motivos da referida lei⁶ sobre a importância deste instituto, trata-se de questão que há muito já deveria ter sido positivada.

Não se olvida que o tratamento legal conferido à cadeia de custódia é merecedor de críticas, pois evidentemente foi pensado e padronizado tendo em mente os recursos financeiros das forças policiais de localidades mais abastadas, como o sudeste do Brasil (consoante já abordado por Paulo Rangel⁷, um país continental como o Brasil possui as mais variadas realidades, realidades estas que não possuem condições de aderir ao rígido regramento da cadeia de custódia e sua preservação). Contudo, tais questões fogem ao escopo deste trabalho, motivo pelo qual a cadeia de custódia será tratada pelas suas características gerais.

Carlos Edinger, em artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais, destaca os fundamentos que dão origem à cadeia de custódia, como o direito à prova lícita e o direito à defesa efetiva. Tais fundamentos são essenciais pois inerentes ao estado democrático de direito. Afinal, não é interessante que o Estado possa transgredir os próprios regramentos, que se frise, ele próprio criou, a fim de justificar medidas violadoras de direitos⁸.

Amparado nesta premissa, relevante citar Eduardo Del Campo (mencionado por Edinger), que bem sintetizou a razão de ser da cadeia de custódia:

⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Art. 158-A [Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.] Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm >. Acesso em: 21 fev. 2024.

⁶ BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Art. 158-A [Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.] Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm >. Acesso em: 21 fev. 2024.

7. RANGEL, Paulo. **Curso de processo penal**. 30. ed. Barueri: Atlas, 2023. p. 438. “A doutrina sempre definiu vestígio do crime. Agora qualquer elemento que não esteja na definição legal de vestígio poderá ser questionado. No art. 158-B o legislador diz o que se compreende como cadeia de custódia referindo-se aos vestígios, esquecendo-se que existem infrações penais que não deixam vestígios, mas que vão ter que ter respeito a cadeia de custódia da prova. E segue no art. 158-B definindo o que venha a ser cadeia de custódia como que o sistema judicial brasileiro fosse um só nos cantões do Brasil e na Região Sudeste. Pensam que Brasil é Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais e esquecem que existem lugares em que a situação financeira da justiça local (entenda-se como justiça o todo que compreende polícia, MP, defensoria pública, judiciário etc.). É o chamado “Mundo de Alice”. Basta verificar o que diz o inciso V: Acondicionamento: procedimento por meio do qual cada vestígio coletado é embalado de forma individualizada, de acordo com suas características físicas, químicas e biológicas, para posterior análise, com anotação da data, hora e nome de quem realizou a coleta e o acondicionamento; O legislador pensa que existem embalagens de forma individualizada para todos os vestígios encontrados numa cena de crime. Se tiver perito já deve dar graças a Deus e perito formado na área de atuação do exame, de preferência, mas vamos em frente. No art. 158-C ele cria a **Central de Custódia** para onde todos os vestígios coletados no IP ou processo criminal devem ser tratados como determina a lei, ficando responsável pelo detalhamento e a forma do seu cumprimento. O legislador pensa que estamos no F.B.I. (polícia federal americana). Total falta de conhecimento da realidade. É a perícia do “Mundo de Alice”, ou seja, do mundo da fantasia. A lei segue dizendo como devem ser armazenados os materiais apreendidos. Nada mais desnecessário. Dizer que o recipiente para acondicionar o material tem que ser de acordo com a natureza do material é despreciando. É chamar o perito de idiota. O que a lei deveria criar são mecanismos financeiros para que houvesse orçamento devido e necessário à realização da perícia técnica e não dizer que os recipientes devem ser selados com lacres, com numeração individualizada de forma a garantir a inviolabilidade e a idoneidade do vestígio. Quem duvida que um vestígio tenha que ser preservado? Quem não sabe que um material entorpecente deve ser acondicionado em lugar seguro com o objetivo de preservar sua natureza e autenticidade da substância? Enfim...”

8. EDINGER, Carlos. Cadeia de custódia, rastreabilidade probatória. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. [s. l.], ano 2016, vol. 120, p. 237-257, Mai - Jun. 2016. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/document?docguid=176a8081023c211e6bb33010000000000>. “A cadeia de custódia da prova se encontra inserida nesse tema. Ela visa garantir a rastreabilidade da prova. Faz isso com o fim de (i) não olvidar da verdade e (ii) estabelecer bases firmes para a argumentação jurídica que se desenvolverá ao longo do processo. Seus fundamentos constitucionais são o direito à prova lícita, sob seu viés de proibição de insuficiência e sob seu viés de imperativo de tutela, e o direito à defesa efetiva. Por esses motivos - como se verá -, são ilícitos os elementos probatórios que não possuem uma rastreabilidade adequada: eles violam o devido processo legal, o contraditório, a integralidade da prova, a lealdade entre as partes e, principalmente - de maneira redundante - a vedação constitucional às provas ilícitas”.

“Por mais que os avanços científicos possam contribuir com as ciências forenses no sentido de aprimorar a capacidade de reunir evidências suficientes para a solução das questões levadas à consideração da Justiça, tais evidências, particularmente aquelas relacionadas com a necessidade posterior de exames laboratoriais, só podem ser aceitas como meios de prova se a coleta, o manuseio e a análise das amostras observarem condições mínimas de segurança de modo a garantir a integridade do material a ser examinado e a idoneidade dos meios empregados”.

Por este motivo, nada mais interessante para o Estado (que atua por meio do Ministério Público, legitimado para iniciar ações penais, e, diante de uma sentença penal condenatória irrecorrível, responsável pela supervisão da aplicação da pena) e para os jurisdicionados que haja um trabalho cada vez mais profissional e rigoroso em relação ao caminho percorrido pelas provas, desde a coleta até o momento do descarte, para que se tenha total controle e transparência.

3. PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO PARA PERÍCIAS CRIMINAIS

De início, importa mencionar que um “Procedimento Operacional Padrão” (ou POP) nada mais é do que:

“uma espécie de estudo técnico que procura descrever requisitos e atividades necessários para alcance de um determinado resultado esperado. Embora um POP não seja de aplicação obrigatória, geralmente é considerado um referencial de técnica aplicável a determinados contextos e operações peculiares da atividade de segurança pública”⁹.

⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Procedimento Operacional Padrão. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pop/procedimento-operacional-padrao>. Acesso em: 21/11/2023.

Ou seja, existem inúmeros tipos de procedimentos operacionais padrões, que podem ser utilizados nos mais variados campos do conhecimento, seja para guiar o funcionamento de um setor específico de uma empresa, seja para servir de passo-a-passo para que os peritos produzam laudos periciais de degravação de aparelhos celulares, por exemplo, com técnica apurada o bastante para garantir que o resultado tenha relevante valor probatório.

A título de exemplo, pode-se mencionar a existência de POPs com diretrizes sobre como realizar o atendimento humanizado para com as pessoas vítimas de violência sexual¹⁰, o enfrentamento às drogas ilegais¹¹, a investigação criminal de homicídios¹² e, aquele que interessa a este trabalho, o de perícias criminais.

A publicação do “Procedimento Operacional Padrão (POP) Perícia Criminal” ocorreu no mês de setembro de 2013. O documento trata das mais variadas perícias, tais como balística forense, genética forense, local do crime, medicina legal, papiloscopia, química forense e informática forense. Esta última, que será desdobrada a seguir, destina-se a exemplificar o procedimento tanto para os exames periciais “que envolvam dados contidos em mídias de armazenamento computacional” quanto em “equipamentos computacionais portáteis”, “locais de informática” e “local de internet”.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. Secretaria de Políticas para as mulheres. *Norma Técnica. Atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/atencao_humanizada_pessoas_situacao_violencia_sexual.pdf. Acesso em 21/11/2023.

¹¹ BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *A polícia judiciária no enfrentamento às drogas ilegais*. Brasília: Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/a_policia_judiciaria_enfrentamento_drogas_ilegais.pdf. Acesso em 21/11/2023.

¹² BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Investigação criminal de homicídios*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf. Acesso em 21/11/2023.

As finalidades, consoante o próprio documento indica, são “orientar o profissional da perícia da área de informática a realizar exames” em cada modalidade, seja de dados armazenados em unidades computacionais (podemos indicar aqui os computadores, *laptops*, *notebooks*...), em unidades computacionais móveis (como os aparelhos celulares conhecidos por *smartphones* e os *tablets*), em locais de informática (de forma geral podem ser indicadas mídias de CD, DVD, IDE...) e em locais de *internet* (os quais se referem à descoberta do n.º de IP).

Por final, o documento menciona sobre o público-alvo de cada um desses POP como sendo os “peritos criminais afetos à atividade deste POP”. O resultado esperado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, era a “Padronização dos exames periciais”¹³.

Após esta apresentação do POP – Perícias Criminais – Informática Forense, o documento menciona quais materiais deve o perito ter à sua disposição (como acesso à *internet*, equipamentos que permitam a duplicação de dados, estação de trabalho pericial, que inclui tanto os *hardwares* como os *softwares* necessários para realizar a atividade, e mídias de armazenamento) e os procedimentos a serem realizados.

A estrutura do POP é a mesma para as quatro modalidades de perícias criminais relacionadas à área da informática. Há uma divisão em tópicos numerados que tratam de: abreviaturas e siglas (representado pelo número “1”. Neste tópico são explicadas algumas abreviaturas e siglas comumente relacionadas com o objeto da perícia, ou seja, computadores pessoais, computadores móveis, área de informática e da *internet*); resultados esperados (representado pelo numeral “2”, e todos indicam a padronização dos exames); os materiais a serem utilizados durante a perícia (representado pelo número “3” e no geral apontam para estações de trabalho compostas

¹³. Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Procedimento operacional padrão: perícia criminal / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. 242 p. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/procedimento_operacional_padrao-pericia_criminal.pdf. Acesso em: 27/11/2023. p. 88 a 106.

por *hardwares*¹⁴ e *softwares*¹⁵); os procedimentos a serem observados pelos peritos (representado pelo número “4”. Este é o momento no qual o POP detalha de forma minuciosa o passo-a-passo a ser tomado pelo profissional que foi incumbido de realizar a perícia). Por tratar da parte mais crítica da perícia, o procedimento será melhor abordado nos próximos parágrafos.

Antes de iniciar o exame pericial, o POP exige do *expert* algumas “ações preliminares”. Estas consistem numa pré-avaliação a ser realizada pelo perito, com o intuito de que ele determine se há viabilidade no exame pericial e, caso a resposta seja positiva, organize o material objeto da perícia.

Deverá o perito, por exemplo, “atentar-se ao fato de que os equipamentos podem conter vestígios físicos que podem ser de interesse ou exigir cuidados de manipulação, tais como impressões digitais, resíduos orgânicos (cabelo, pele, sangue etc.)...”. Além disso, deverá “identificar e individualizar” o material a ser analisado, a fim de garantir a transparência da prova e permitir que a defesa tenha conhecimento exato daquilo que foi alvo da perícia.

A partir deste momento as perícias passam a ter contornos próprios, insitos de cada modalidade.

Por exemplo, ao se considerar a perícia realizada em mídias de armazenamento computacionais, deverá ser realizada a duplicação dos dados (com o objetivo de “garantir a preservação dos dados”), pois o exame será feito tendo como objeto as cópias, e não os arquivos originais. Na sequência, deve-se realizar o processamento dos dados (nada mais é do que “preparar os dados para a análise”). Recomenda-se tentar a recuperação de arquivos apagados, expandir os arquivos compostos, checar a assinatura

¹⁴ Segundo a definição indicada pelo dicionário Michaelis, o verbete “*hardware*” pode ser definido como o “Conjunto de unidades físicas, componentes, circuitos integrados, discos e mecanismos que compõem um computador ou seus periféricos”. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/hardware/>. Acesso em 27/11/2023.

¹⁵ Segundo a definição trazida pelo dicionário Michaelis, o verbete “*software*” pode ser definido “Qualquer programa ou grupo de programas que instrui o hardware sobre a maneira como ele deve executar uma tarefa, inclusive sistemas operacionais, processadores de texto e programas de aplicação”.

dos arquivos, calcular os *hashes*¹⁶ e indexar dados. A partir disto, o perito irá analisar e extrair os dados (dentro desta exigência, os arquivos aos quais o perito deve dar maior atenção são mensagens, como as trocadas por uma conta de *e-mail*, documentos de texto, fotos etc.).

Há também a possibilidade de uma etapa denominada “elucidação técnico-pericial”, que deve ser observada quando são necessários esclarecimentos sobre alguma questão pontual sobre o material analisado. O perito deverá fornecer o máximo de informações sobre o assunto e irá focar as buscas em arquivos específicos para elaborar conclusões precisas (as informações fornecidas poderão versar sobre a mensagem ter sido encaminhada ou recebida pelo computador examinado, o momento no qual foi utilizado pela última vez, quais arquivos foram acessados pelo usuário...).

Quanto ao laudo, o perito deverá redigi-lo com uma estrutura pré-ordenada (composta por preâmbulo, objetivo, material, exame, conclusão/resposta aos quesitos). Importante mencionar que o POP aborda também aquilo que foi chamado de “Pontos críticos”, que seriam os cuidados necessários durante os exames, com objetivo de garantir maior eficácia na investigação.

Ao final há um glossário que traz a definição de vários verbetes utilizados pelo POP, para que inexista qualquer dúvida quanto ao passo-a-passo ilustrado.

Os procedimentos para os equipamentos computacionais portáteis (entendidos como aparelhos de telefonia celular, *smartphones*, *PDA's*, *tablets*, navegadores GPS, sem incluir *notebooks/netbooks*) seguem a mesma lógica acima descrita, contudo, pelas particularidades apresentadas por estes dispositivos, como a existência de um *chip* (cartão SIM) para ter acesso a sinais de cobertura das operadoras de telefonia celular e a identificação por meio do n.º de IMEI (identificação internacional de

¹⁶. “algoritmo que gera, a partir de uma entrada de qualquer tamanho, uma saída de tamanho fixo, ou seja, é a transformação de uma grande quantidade de informações em uma pequena sequência de bits (*hash*). Esse *hash*s altera se um único bit da entrada for alterado, acrescentado ou retirado”.

aparelho móvel), o perito deve estar pronto para buscar informações armazenadas relacionadas à telefonia, como agenda de contatos, lista de chamadas, mensagens eletrônicas (SMS e aplicativos de comunicação instantânea), informações de localização (rotas utilizadas, como por meio do aplicativo *Google maps*) e informações de conexões (se o objeto da pesquisa está pareado via *bluetooth* com outro dispositivo, por exemplo).

No tocante aos locais de informática (entendidos como o “local onde se encontram vestígios em ambientes computacionais que demandam profissional de perícia especializado para sua constatação, exame, coleta e preservação”), diferenciam-se os procedimentos quando realizados com equipamentos ligados (ao que se chama de “exame *live*”) e equipamentos desligados (intitulado de “exame *post mortem*”). Caso os peritos se deparem com o maquinário ligado e operando normalmente, deve-se dar especial interesse ao que está registrado na memória principal, listas de processos em execução e arquivos compartilhados, bem como de documentos abertos, conversações *online*, armazenamento remoto de dados, criptografia de dados, inclusive com registro filmográfico de imagens e telas. E se o equipamento estiver desligado deverão os peritos realizar o exame técnico com o uso de bloqueadores de escrita ou por meio da inicialização controlada (o objetivo é que as mídias a serem investigadas não sejam montadas, apenas reproduzidas para leitura).

O último dos exames periciais é o de “local de *internet*” que dispõe sobre a “utilização de técnicas e ferramentas para coletar vestígios deixados pela prática de infração penal com a utilização da *internet*”. O exame é dividido em três tipos: exames de IP’s e nomes de domínios, exames de mensagens de correio eletrônico e exames de sítios de *internet*.

O POP, para cada um desses exames, apresenta os pontos críticos a serem observados pelos peritos. Estes variam entre si, visto que cada exame possui um objeto diferente a ser analisado, mas todos se preocupam com a autenticidade e mesmidade da prova.

Na sequência é indicada uma estrutura básica de laudo a ser redigido pelo perito. Tal documento deve, obrigatoriamente, conter preâmbulo, objetivo, material, exame, conclusão/respostas aos quesitos. O histórico, as considerações técnico-periciais e os anexos são opcionais.

Prosseguindo, são indicadas as referências utilizadas pelo POP.

E, ao final, há um pequeno glossário com a definição de conceitos-chave que poderão estar presentes durante o exame.

Em suma, esta é a estrutura do Procedimento Operacional Padrão - Perícias criminais.

4. IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Apresentado o Procedimento Operacional Padrão a ser seguido para a confecção de laudos relativos à área de informática forense, nota-se que além de tentar padronizar os exames periciais, também se busca aquilo que Geraldo Prado chama de auditabilidade dos elementos probatórios digitais. Segundo o estudioso:

“Essa ‘auditabilidade’, que marca o contraditório processual digital, é dependente da integridade e autenticidade dos elementos probatórios que são adquiridos na fase de investigação. Se não é possível assegurar que esses elementos são íntegros e autênticos, a parte contrária àquela que os produziu na etapa da investigação não estará em condições de, no curso do processo criminal, percorrer retrospectivamente a trilha probatória, pois essa não mais existe”¹⁷.

Escorado nisto, o autor menciona o trabalho de Brighi e Ferrazzano, que traçam um caminho a ser percorrido pela prova digital para que tenha validade jurídica. Este registro das etapas trilhadas pela

¹⁷. PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. [s. l.], ano 2023, vol. 199, p. 315-350, Nov. - Dez 2023. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/?src=rl&sguid=i0ad6adc60000018c55475bb4b10ed0ce&docguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&hitguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&spos=1&epos=1&td=405&context=12&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 10 Dez. 2023.

prova digital possui vital importância e a impossibilidade de reconstituí-las impede a confirmação da integridade dos dados colhidos.

O caminho envolve:

“a) de preservação da integridade do dado digital; b) de verificação de sua autenticidade quanto à originalidade e aquisição; c) completude do material digital examinado, de sorte a permitir que as partes tenham acesso ao contexto em que os dados digitais estão inseridos; d) a confiabilidade quanto a não terem sido esses dados alterados, modificados, suprimidos ou aditados; e) pertinência probatória para o caso; f) adequação em termos de contribuição informacional; e, finalmente, g) a documentação de todo o processo acima referido, que se faz por meio da instauração e preservação da cadeia de custódia”¹⁸.

¹⁸. BRIGHI, Raffaella; FERRAZZANO, Michele. Digital forensics: best practices and perspective. In: CAIANIELLO, Michele; CAMON, Alberto (Ed.). Digital forensic evidence: towards common European standards in antifraud administrative and criminal investigations. Milano: Cedam, 2021. p. 17-18. Apud. PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal. Revista Brasileira de Ciências Criminais. [s. l.], ano 2023, vol. 199, p. 315-350, Nov. - Dez 2023. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/?t&src=rl&sruid=i0ad6adc60000018c55475bb4b10ed0ce&docguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&hitguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&spos=1&epos=1&td=405&context=12&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 10 dez. 2023.

¹⁹. 4.2 Duplicação dos dados

Esta etapa visa a duplicar os dados contidos na mídia original para uma mídia de trabalho de forma a garantir a preservação dos dados.

- O exame deve ser efetuado sobre a cópia. Somente em caso de inviabilidade de realização de cópia deve o exame ser realizado diretamente na mídia original.

- Recomenda-se o tipo de duplicação de dados “mídia para arquivo-imagem”, em oposição ao tipo “mídia para mídia”, devido à maior flexibilidade para se analisar diversas mídias simultaneamente e à maior facilidade para se manter a integridade dos dados.

- A duplicação pode ser feita de duas formas: por meio de equipamento forense específico para esse fim ou utilizando-se um microcomputador. Neste último caso, é imperativo impedir que ocorra qualquer alteração nos dados da mídia original, utilizando-se bloqueadores de escrita por hardware ou software.

- Mesmo as mídias que permitam um exame direto com baixo risco de alteração dos dados, como disquetes, mídias óticas e fitas magnéticas, devem ter seus dados duplicados, visando a minimizar os riscos de danos materiais causados pela manipulação.

Quando comparados com o POP, facilmente se identifica que a Secretaria de Segurança Pública já se preocupava com a preservação dos dados digitais. Dentre os procedimentos encontra-se a necessidade de o perito duplicar os dados¹⁹ (assim, preserva-se a integridade do dado digital e sua autenticidade quanto à originalidade da aquisição), o processamento de dados²⁰ (garante-se a confiabilidade dos dados extraídos e a não modificação deles), análise dos dados²¹ (garantir que os dados apurados e enviados para a análise pericial tenham estrita relação com o ilícito investigado) e a elaboração de um laudo²² (o qual documentará todas as ações tomadas em relação ao vestígio de prova digital colhido e analisado a fim de preservar a cadeia de custódia).

O POP demonstra que a equipe responsável pela sua realização se atentou às advertências advindas da doutrina especializada, em especial

20. 4.3. Processamento dos dados

Esta etapa visa à preparação dos dados para a análise e pode ser feita por meio de ferramentas livres ou proprietárias. Inclui, a depender do interesse pericial, os seguintes procedimentos, entre outros.

- Recuperação de arquivos apagados, incluindo data carving
- Expansão de arquivos compostos (.zip, .pst)
- Checagem de assinatura de arquivos
- Cálculo de hashes
- Indexação de dados

21. 4.4. Análise dos dados

Esta fase consiste no exame das informações processadas na fase anterior, a fim de identificar e selecionar evidências digitais relacionadas ao escopo pericial. Em relação ao resultado pretendido, podem-se dividir os tipos de análise em dois grupos claramente distintos.

4.4.1. Extração direta de arquivos

O Objetivo deste tipo de análise é buscar, identificar, extrair e converter para um formato facilmente legível o maior número possível de arquivos que possam ser de interesse para as investigações. Esses arquivos são aqueles produzidos, copiados ou alterados pelos usuários, tais como mensagens de e-mail, documentos de texto, fotos, etc.

4.4.2. Elucidação técnico-pericial

Este tipo de análise é realizado quando se pretende o esclarecimento de alguma questão pontual técnico-pericial sobre o material encaminhado. Os quesitos devem ser o mais objetivo possível, sempre buscando delimitar bem a questão desejada, e deve ser fornecido o máximo de informações disponíveis sobre o assunto. O perito, assim, foca suas buscas em arquivos específicos, correlacionando os vestígios encontrados e elaborando conclusões precisas.

21. 4.5. Elaboração do laudo

Esta etapa envolve a descrição dos exames efetuados e a apresentação, de forma clara e sucinta, dos procedimentos e métodos utilizados, esclarecendo os temas relevantes para a compreensão dos exames.

pode-se citar Prado²³, David Silva Ramalho²⁴ e Denise Provasi Vaz²⁵, de modo que o exame pericial lá indicado é altamente voltado para a conservação da prova digital e com sua “mesmidade”. Não à toa o POP menciona a necessidade de se ter peritos altamente especializados na área de informática para, assim, ser possível instruir uma ação penal com as melhores informações técnicas a respeito de uma fonte de prova digital.

5. CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

Nesta última etapa da pesquisa serão abordadas as respostas que a doutrina especializada encontrou para as hipóteses de descumprimento da cadeia de custódia.

Considerando as disposições do Código de Processo Penal, não é novidade que iniciada uma investigação criminal, a cadeia de custódia inicia com o Delegado de Polícia tendo que isolar a área e somente se encerra com o trânsito em julgado da ação penal²⁶. Nesse interim, o perito é o maior responsável por documentar todo o exame pericial realizado, qualquer descontinuidade dessa documentação ou simplesmente a ausência dela é capaz de macular o futuro laudo.

A partir disso, Norberto Avena²⁷ menciona que existem duas correntes quando forem constatadas irregularidades na cadeia de custódia. Segundo o autor:

²³. PRADO, Geraldo. *Prova Penal e sistema de controles epistêmicos. A quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por meios ocultos*. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 76-79.

²⁴. RAMALHO, David Silva. *Métodos ocultos de investigação criminal em ambiente digital*. Coimbra: Almedina, 2017. p. 104.

²⁵. VAZ, Denise Provasi. *Provas digitais no processo penal: formulação do conceito, definição das características e sistematização do procedimento probatório*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. p. 67.

²⁶. MIRANDA, Levi Inimá de. *Balística forense, do criminalista ao legisla*. Rio de Janeiro: Rubio, 2014. p. 212. in ROSA, Alexandre Moraes da. *Guia do Processo Penal conforme a teoria dos jogos*. 6. ed. Florianópolis: EMais, 2020. p. 379.

²⁷. AVENA, Norberto. *Processo Penal*. AVENA, Norberto. 15. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 514-515.

“Há duas correntes:

Primeira: Esta quebra não acarreta, necessariamente, a nulidade do laudo pericial produzido, mas, sim, a redução de seu valor probante, impondo-se, para sua consideração como elemento probatório, que sejam agregados outros elementos que também concorram para a prova da materialidade do crime ou da situação que se pretende retratar com a prova pericial.

Segunda: A quebra conduz à imprestabilidade da prova, invalidando-se o laudo, pois não é possível aferir a sua confiabilidade. Haveria uma presunção de prejuízo.

Prevalece no STJ a primeira orientação, considerando esse tribunal que as irregularidades da cadeia de custódia devem ser sopesadas pelo juiz com todos os elementos produzidos na instrução, a fim de aferir se a prova é confiável”.

Acredita-se que a segunda posição, em contrariedade ao posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, é a mais indicada nas hipóteses de quebra da cadeia de custódia digital.

Isto porque o Código de Processo Penal assim dispõe no artigo 157 “São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais”.

Logo, ao se considerar que o Código de Processo Penal é uma norma legal e que a cadeia de custódia passou a ter previsão legal direta nos artigos 158-A a 158-F, uma vez violada essa norma, isso necessariamente resulta na própria violação do Código de Processo Penal, o que acaba na inadmissibilidade da prova. Uma vez inadmissível, deverá a prova ser desentranhada dos autos, pois contrária ao direito.

Essa é a posição defendida por Renato Marcão²⁸, Geraldo Prado²⁹ e Carlos Hélder Furtado Mendes³⁰, ainda que este último destaque a “atecnia” dos legisladores, dado que, sendo inadmissível a

²⁸ MARCÃO, Renato. *Curso de processo penal*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 201.

prova ilícita, como pode ser ela desentranhada, já que jamais deveria ter sido acostada aos autos?

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É indubitável que o regramento da cadeia de custódia na legislação brasileira foi um passo em direção a um modelo de produção probatória mais especializado e transparente.

O POP de perícias criminais mostra-se mais um caso de boa vontade do poder público brasileiro que, entretanto, não foi divulgado ou não foi aplicado da forma esperada.

Consoante mencionado no início deste artigo, o modelo de cadeia de custódia utilizado como base para a criação do modelo nacional foi o utilizado em países com disponibilidade financeira muito mais organizada e que permitiu o aperfeiçoamento da cadeia de custódia a níveis de *expertise* impressionantes.

O Brasil, no entanto, possui num mesmo estado da federação cidades que poderão implementar as mudanças sem maiores conturbações nos orçamentos e outras cidades que não possuem qualquer meio de despendar gastos com o aperfeiçoamento do corpo policial, construção de

²⁹ PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. [s. l.], ano 2023, vol. 199, p. 315-350, Nov. - Dez 2023. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/t?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000018c55475bb4b10ed0ce&docguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&hitguid=11de165706df511eeac86f96f34654e47&spos=1&epos=1&td=405&context=12&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 10 dez. 2023.

³⁰ MENDES, Carlos Hélder Furtado. Dado informático como fonte de prova penal confiável (?): apontamentos procedimentais sobre a cadeia de custódia digital. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. [s. l.], ano 2019, vol. 161, p. 131-161, Nov. - Dez 2019. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/t?&src=rl&srguid=i0ad6adc5000018c6cf00074f4922667&docguid=15c792b70ebdf11e9bdc7010000000000&hitguid=15c792b70ebdf11e9bdc7010000000000&spos=2&epos=2&td=40&context=39&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 10 dez. 2023.

centrais de custódia, formação e contratação de funcionário especializado na extração de dados digitais etc.

Assim, a centralização das disposições da cadeia de custódia no Código de Processo Penal permitirá àqueles que são réus em ações penais (que envolvam a necessidade de ser realizado o exame pericial em vestígios digitais) que tramitam nestas localidades menos preparadas economicamente para atender às novas exigências a invocação de nulidades por quebra de cadeia de custódia.

O POP perícias criminais, caso tivesse sido idealizado, anunciado e implementado em conjunto com as alterações de 2019 do Código de Processo Penal por meio do Pacote Anticrime, teria extrema relevância no contexto das investigações criminais em vestígios digitais, pois foi realizado com elevados padrões de tecnicismo que tanto faz falta na produção de provas.

Deste modo, apenas editar o POP e não realizar nenhuma outra medida como a capacitação de investigadores da polícia civil em academias de polícia, trouxe pouco ou quase nenhum resultado prático ao processo penal brasileiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 15. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- BRASIL. [Código de Processo Penal (1941)]. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Exposição de Motivos nº 00014/2019**. Brasília, DF, 31 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Procedimento Operacional Padrão**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pop/procedimento-operacional-padrao>. Acesso em: 21 nov. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde; BRASIL. Ministério da Justiça. **Norma Técnica: atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios**. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/atencao_humanizada_pessoas_situacao_violencia_sexual.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **A polícia judiciária no enfrentamento às drogas ilegais**. Brasília, DF: SENASP, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/a_policia_judiciaria_enfrentamento_drogas_ilegais.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Investigação criminal de homicídios**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Procedimento operacional padrão: perícia criminal**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/procedimento_operacional_padrao-pericia_criminal.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRIGHI, Raffaella; FERRAZZANO, Michele. Digital forensics: best practices and perspective. In: CAIANIELLO, Michele; CAMON, Alberto (ed.).

Digital forensic evidence: towards common European standards in antifraud administrative and criminal investigations. Milano: Cedam, 2021. p. 17-18. Apud PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 31, n. 199, p. 315-350, nov./dez. 2023. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/document?docguid=I1de165706df511eeac86f96f34654e47>. Acesso em: 10 dez. 2023.

EDINGER, Carlos. Cadeia de custódia, rastreabilidade probatória. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 24, n. 120, p. 237-257, maio/jun. 2016. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/document?docguid=I1de165706df511eeac86f96f34654e47>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MARCÃO, Renato. **Curso de processo penal**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MENDES, Carlos Hélder Furtado. Dado informático como fonte de prova penal confiável (?): apontamentos procedimentais sobre a cadeia de custódia digital. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 27, n. 161, p. 131-161, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/document?docguid=I5c792b70ebdf11e9bdc701000000000>. Acesso em: 10 dez. 2023.

MIRANDA, Leví Inimá de. **Balística forense: do criminalista ao legista**. Rio de Janeiro: Rubio, 2014. In: ROSA, Alexandre Moraes da. *Guia do Processo Penal conforme a teoria dos jogos*. 6. ed. Florianópolis: EMais, 2020. p. 379.

PRADO, Geraldo. Parecer: investigação criminal digital e processo penal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 31, n. 199, p. 315-350, nov./dez. 2023. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/document?docguid=I1de165706df511eeac86f96f34654e47>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PRADO, Geraldo. **Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por meios ocultos**. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

RAMALHO, David Silva. **Métodos ocultos de investigação criminal em ambiente digital**. Coimbra: Almedina, 2017.

RANGEL, Paulo. **Curso de processo penal**. 30. ed. Barueri: Atlas, 2023.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 6. ed. Florianópolis: EMais, 2020.

VAZ, Denise Provasi. **Provas digitais no processo penal**: formulação do conceito, definição das características e sistematização do procedimento probatório. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIREITO DO ESTADO EM DEBATE



www.pge.pr.gov.br

A Revista Direito do Estado em Debate é uma publicação da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná destinada a fomentar o debate, no meio jurídico, de temas relacionados ao Direito do Estado em toda a sua amplitude.

A dinâmica do Direito do Estado e a incessante produção legislativa pátria reclamam, sempre, novos espaços para a divulgação de temas e cenários do cotidiano jurídico brasileiro. A Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, por meio desta Revista, também cumpre importante parcela de sua função institucional, ao franquear a publicação de artigos científicos de autoria de representantes das diversas carreiras jurídicas existentes no país, selecionados pelo sistema de pares e *double blind review*.

O leitor, cioso da imprescindibilidade da investigação cuidadosa do Direito e da sua atualização constante, certamente terá à frente temas essenciais para formar suas conclusões sobre os rumos do Direito do Estado no país.



Procuradoria-Geral do Estado do Paraná

Rua Paula Gomes, 145 - São Francisco - CEP 80510-070 - Curitiba - PR

Tel. (41) 3281-6300

www.pge.pr.gov.br